

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
2 DRB

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
712202

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 4 december 2015
Onderwerp Bescherming koopvaardij schepen tegen piraterij

Hierbij ontvangt u het beleidsstandpunt 'Bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij', aangaande de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen. Dit beleidsstandpunt is u toegezegd in een brief van 29 oktober 2015 (32 706, nr. 73).

De Minister van Veiligheid en
Justitie,

De Minister van Infrastructuur
en Milieu,

G.A. van der Steur

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-
Maas Geesteranus

De Minister van Defensie,

De Minister van Buitenlandse
Zaken,

J.A. Hennis-Plasschaert

Bert Koenders

Beleidsstandpunt bescherming Nederlandse schepen tegen piraterij

Kern/noodzaak

- De zorg voor een toereikend niveau van bescherming van zijn onderdanen is een kerntaak van de overheid. Defensie voorziet, onder andere met *Vessel Protection Detachments* (VPD's), in de bescherming van een belangrijk deel van de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij in het risicogebied nabij Somalië.
- Hoewel het aantal piraterijaanvallen significant is teruggedrongen, is de dreiging van piraterij, zolang de situatie op land niet verbetert, niet verdwenen.
- In overeenstemming met het advies van de commissie-De Wijkerslooth (2011) is het kabinet overgegaan tot een hoger niveau van bescherming tegen Somalische piraterij door uitbreiding van de militaire beveiliging door Defensie. Sinds 2011 is de VPD-capaciteit van Defensie uitgebreid en is het inzetconcept verbeterd. Niettemin geven reders aan dat VPD's niet in alle gevallen in hun beveiligingsbehoefte kunnen voorzien.
- De discussie over de wenselijkheid van de inzet van gewapende particuliere beveiligers op schepen heeft in veel landen geleid tot wetgeving op grond waarvan deze inzet inmiddels is toegestaan. Deze ontwikkeling verstoort het *level playing field* voor reders met koopvaardijsschepen varend onder Koninkrijksvlag.
- Met het oog op de grenzen van het VPD-concept en relevante internationale ontwikkelingen heeft het kabinet op 26 april 2013 aangekondigd wetgeving voor te willen bereiden die de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse schepen onder strikte voorwaarden mogelijk maakt. Uitgangspunt voor het te voeren beleid zal zijn dat altijd eerst zal worden gekeken naar de mogelijkheid om transporten door het risicogebied met een VPD te beveiligen ("VPD, tenzij").
- De commissie-De Wijkerslooth heeft vastgesteld dat het geweldsmonopolie inhoudt dat de staat bepaalt wie onder welke voorwaarden geweld mag aanwenden. De inzet van gewapende particuliere beveiligers op Nederlandse schepen kan alleen mogelijk zijn indien voldoende rechtstatelijke waarborgen worden aangebracht, in de vorm van regulering en toezicht.
- Dit beleidsstandpunt dient als uitgangspunt voor de op te stellen bijzondere wetgeving op grond waarvan de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardijsschepen mogelijk wordt. Er zal onder andere worden voorzien in een bevoegdheid om, onder strikte voorwaarden, geweld aan te wenden.

Inleiding

Piraterij is een ernstige vorm van criminaliteit met aanzienlijke economische consequenties. Ook de impact van piraterijdreiging op zeelieden en hun familie is groot. Voor het kabinet is de bescherming van koopvaardij schepen een beleidsprioriteit. De Internationale Veiligheidsstrategie (Kamerstuk 33 694, nr.1) en de beleidsbrief internationale veiligheid (Kamerstuk 33 694, nr. 6) wijzen op het grote economische belang van veilige doorvaarroutes op zee. De reders zijn verantwoordelijk voor zelfbeschermingsmaatregelen zoals het meevaren in *group transits* door de *Internationally Recommended Transit Corridor*, het meevaren met een konvooi begeleid door onafhankelijke landen (China, India, Japan, Rusland, Zuid-Korea) en implementatie van de *Best Management Practices*. Nederland levert sinds het begin van de operaties *Atalanta* (EU) en *Ocean Shield* (Navo) bijdragen aan deze operaties ter bescherming van de (Nederlandse) koopvaardij die door het gebied vaart.

Nederland draagt ook bij aan de aanpak van de oorzaken van piraterij op land. In het kader van de geïntegreerde benadering van diplomatie, defensie, en ontwikkelingssamenwerking, neemt Nederland deel aan andere EU-missies in de Hoorn van Afrika, te weten EUCAP Nestor en EUTM Somalië. Hiermee wordt de stabiliteit in de regio bevorderd en krijgt de internationale gemeenschap de kans om de Somalische autoriteiten te steunen bij de (weder)opbouw van het land. Ook via de *International Maritime Organization* (IMO), de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) en de *Regional Cooperation Agreement on Combatting Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* (ReCAAP) levert Nederland een aanzienlijk aandeel in een internationale aanpak van de problematiek waarmee de maritieme sector en landen in de regio zelf worden geconfronteerd.

De hierboven beschreven combinatie van maatregelen en inzet leidt tot een verhoogd niveau van bescherming. In gevallen waar dit niveau van bescherming niet afdoende is, kan de reder bijstand aanvragen, die veelal wordt toegekend in de vorm van *Vessel Protection Detachments* (VPD's). Het kabinet zet sinds 2011 VPD's in ter bescherming van een belangrijk deel van de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij in het risicogebied nabij Somalië. Sinds 2011 is de VPD-capaciteit van Defensie uitgebreid en is het inzetconcept verbeterd. Niettemin heeft Defensie zelf in 2013 moeten vaststellen dat VPD's niet in alle gevallen de bescherming kunnen bieden waaraan reders behoefte hebben. Voorts staat inmiddels een groot aantal landen de inzet van gewapende particuliere beveiligers op transporten voor de kust van Somalië toe, al dan niet naast VPD's. Onder meer België, Denemarken, Duitsland en Noorwegen hebben de afgelopen jaren een stelsel ingericht op basis van daartoe opgestelde wetgeving, met aandacht voor rechtstatelijke waarborgen. Frankrijk en Italië beschikken over een systeem dat de inzet van zowel VPD's als gewapende particuliere beveiligers mogelijk maakt.

Naast de taak om zeevarenden een toereikend niveau van bescherming te bieden, heeft het kabinet oog voor de belangen van de maritieme sector. De geschetste ontwikkeling verstoort het *level playing field* voor reders met koopvaardij schepen varend onder Koninkrijksvlag (Kamerstuk 32706, nr.44), waardoor de concurrentiepositie van Nederland verslechtert. Hierop wordt in de paragraaf 'de maritieme cluster' nader ingegaan.

Met het oog op de grenzen van het VPD-concept en relevante internationale ontwikkelingen heeft het kabinet op 26 april 2013 aangekondigd wetgeving voor te willen bereiden die, in aanvulling op de inzet van VPD's, de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse schepen onder

strikte voorwaarden mogelijk maakt. De voorwaarden waaronder op deze wijze kan worden voorzien in een toereikend niveau van bescherming aan de opvarenden op Nederlandse schepen, zijn interdepartementaal uitgebreid verkend. Daarbij is gesproken met ambtelijke experts uit de ons omringende landen en met beveiligingsorganisaties die in overeenstemming met internationaal ontwikkelde kwaliteitsstandaarden nu al gewapende particuliere beveiligingsdiensten op buitenlandse schepen verlenen. Bij deze verkenning zijn ook belanghebbenden uit de maritieme en beveiligingssector¹ betrokken. De resultaten van deze verkenning zijn vastgelegd in dit beleidsstandpunt, dat de basis vormt voor de beoogde wetgeving. Uitgangspunt van het beleidsstandpunt is dat altijd eerst zal worden gekeken naar de mogelijkheid om transporten door het risicogebied met een VPD te beveiligen ("VPD, tenzij"). In de op te stellen bijzondere wetgeving zal worden voorzien in een bevoegdheid om, indien lichtere middelen ter afschrikking niet tot afwending van de dreiging hebben geleid, onder strikte voorwaarden, geweld aan te wenden. Hiertoe zal een gedetailleerde instructie op basis van soortgelijke regelgeving van ons omringende landen worden opgesteld.

Achtergrond

Commissie-De Wijkerslooth en het geweldsmonopolie

In het rapport 'Geweldsmonopolie en piraterij' (2011) adviseerde de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij (commissie-De Wijkerslooth) over te gaan tot een hoger niveau van bescherming tegen Somalische piraterij door uitbreiding van de militaire beveiliging door Defensie. Als dat nodig zou zijn, kon de daarvoor benodigde capaciteit gecreëerd worden door inschakeling van reservisten of door inlening van personeel van kwalitatief hoogstaande particuliere bedrijven als tijdelijk militair (zie hierover onderstaande paragraaf 'Grenzen aan het VPD-concept'). De commissie stelde vast dat het in beginsel mogelijk is om gewapende particuliere beveiligers in te schakelen bij het versterken van de gewapende beveiliging van koopvaardij schepen tegen piraterij. Daarbij dient de overheid door regulering en toezicht zorg te dragen voor voldoende rechtsstatelijke waarborgen. De inschakeling van gewapende particuliere beveiligers door reders achtte de commissie onder de dan geldende omstandigheden niet wenselijk.

De commissie merkte op dat vooralsnog de overheid de plicht heeft om zelf voor een voldoende niveau van beveiliging tegen piraterij te zorgen. Zij wees er op dat de wenselijkheid van de inzet van gewapende particuliere beveiligers op schepen op dat moment in veel landen tot discussie leidde, en merkte op dat dit tot ontwikkelingen kan leiden die het ook voor Nederland verantwoord maken dat reders op hun schepen gewapende particuliere beveiligers inzetten. Het kabinet nam de aanbevelingen uit het rapport over (Kamerstuk 32706, nr. 19) en stelde dat eerst moet worden vastgesteld dat met de inzet van militaire VPD-capaciteit niet in een toereikend niveau van bescherming kan worden voorzien voordat een besluit over gewapende particuliere beveiliging aan boord van schepen aan de orde is. Het kabinet gaf aan hierbij de internationale ontwikkelingen nauwlettend

¹ Het betreft de redersvereniging KVNR (mede namens de Vereniging van Waterbouwers), de verladersorganisatie EVO, de kapiteinsvereniging NVKK, zeevakbond Nautilus, en de Nederlandse Veiligheidsbranche.

in de gaten te houden om een *level playing field* te behouden voor de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij.

De commissie-De Wijkerslooth beschouwde het geweldsmonopolie van de overheid niet als absoluut. Zij overwoog dat het geweldsmonopolie ruimte biedt voor het toestaan van vormen van gewapende zelfbescherming, maar alleen dan wanneer er een zorgplicht van de overheid bestaat die niet toereikend kan worden nagekomen. Het advies van de commissie stelt hieromtrent het volgende: "De vraag is dan onder welke omstandigheden de overheid inschakeling van gewapende particulieren mogelijk zou moeten maken. Ten eerste zou dat overwogen moeten worden indien Defensie absoluut niet in staat is het benodigde niveau van bescherming van kwetsbare transporten tegen piraterij te verzorgen. Dan is er sprake van het verzaken van de zorgplicht die de overheid heeft, en zal naar alternatieven moeten worden uitgeweken ook als die gecompliceerd zijn in hun vormgeving en uitwerking. Ten tweede zijn de internationale ontwikkelingen relevant. De discussie over de hier behandelde materie is sterk in beweging, zowel in andere (Europese) landen als bij internationale gremia. Dit kan er toe leiden dat zich een trend inzet waarin meer en meer landen deze optie kiezen, wat leidt tot de overweging daarbij aan te sluiten, vooral als aan basale regulerende voorwaarden op internationaal niveau kan worden voldaan."

In overeenstemming met dit advies breidde Defensie in 2012 het VPD-concept uit en werd het operatieconcept steeds doeltreffender en doelmatiger ingericht. In 2013 heeft het kabinet echter moeten constateren dat de overheid niet in staat is voor alle categorieën transporten door Nederlandse schepen haar zorgplicht na te komen. VPD's kunnen niet in alle gevallen de bescherming bieden waaraan reders behoefte hebben. In combinatie met de internationale ontwikkelingen, zoals het opstellen van wetgeving door verschillende landen en de totstandkoming van een ISO/PAS-standaard voor gewapende particuliere beveiliging aan boord van schepen, is dit voor het kabinet aanleiding geweest om de Tweede Kamer te informeren over het voornemen wetgeving voor te bereiden op grond waarvan de inzet van gewapende particuliere beveiligers kan worden toegestaan aan boord van specifieke transporten door Nederlandse koopvaardij schepen.

Grenzen aan het VPD-concept

Een reder doet een aanvraag voor de bescherming van een schip, niet voor een team van een bepaalde grootte. In geval een bijstandsaanvraag wordt ingediend, beziet Defensie of de beveiliging met een VPD-team van de standaardomvang (elf mariniers) kan worden uitgevoerd. In overleg met de reder wordt onder andere gekeken naar de beschikbare accommodatie op het schip. Door creatief met de beschikbare ruimte om te gaan, lukt het vrijwel altijd om een VPD van de standaardomvang² in te zetten. In de afgelopen tijd heeft voortschrijdend inzicht al geleid tot een verhoogde toepasbaarheid van het VPD-concept. Zo is de gemiddelde inzetduur van een VPD gedaald van drie naar twee weken, zijn de kosten verlaagd (van een gemiddelde bijdrage van reders van € 225.000 naar € 70.000 per VPD-inzet), en is de grootte van de teams aangepast (van 25 tot 30 personen naar elf personen). Vrijwel alle aanvragen voor bijstand kunnen door

² De standaardomvang van een VPD (11 personen) berust op het door de CDS gekozen militaire inzetconcept. Dit concept legt, zoals te doen gebruikelijk, de nadruk op de onafhankelijkheid van het team. Het VPD-team opereert zelfstandig, bemant meerdere observatiepunten voor een rondombeveiliging, en is in staat om dit 24 uur per dag te doen, zonder hulp van de scheepsbemanning. Ook kan een team van deze grootte zelfstandig voorzien in eerstelijns geneeskundige verzorging en onderhoudt het beveiligde verbindingen met Nederland en militaire schepen in de omgeving.

Defensie worden gehonoreerd. Op dit moment houdt Defensie rekening met de inzet van 175 VPD's per jaar.³

De inzet van VPD's is niet altijd mogelijk in gevallen waarin door de reders om grote flexibiliteit wordt gevraagd, bijvoorbeeld waar het de spotmarkt⁴ betreft. Een belangrijke beperkende factor in de verdere flexibilisering van het VPD-concept in zijn huidige vorm zijn de benodigde diplomatieke toestemmingen van het gastland waar de *pre-stock* locaties zijn gevestigd (Egypte, Ile de la Reunion, Singapore en de Verenigde Arabische Emiraten). Deze landen hanteren strikte regels voor termijnen van diplomatieke toestemming en ondersteuning voor het vervoer van wapens en munitie op hun grondgebied. Op de door deze landen gehanteerde regels en termijnen heeft het kabinet geen invloed. De flexibiliteit van het *pre-stock* concept wordt regelmatig onderzocht. Het onderzoek naar een mogelijke opslaglocatie in Oman heeft uitgewezen dat op die locatie geen additionele flexibiliteit kan worden behaald. Onderzoek naar de stationering van Nederlandse mariniers in Djibouti (naar aanleiding van de motie-Knops/Hachchi, Kamerstuk 32706, nr.55) heeft in 2013 uitgewezen geen toegevoegde waarde te hebben, omdat de vaarroutes van en naar Djibouti de *High Risk Area* doorkruisen. Hierdoor kunnen VPD's bij stationering in Djibouti niet aan boord van de te beveiligen schepen gaan voordat deze schepen zich in de *High Risk Area* bevinden. In de tweede helft van 2014 heeft Sri Lanka aan Nederland aangeboden om de pakketten op Sri Lankaans grondgebied op te slaan, onder uiterst flexibele voorwaarden. Dit concept wordt momenteel verder uitgewerkt.

In 2012 is onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van de inzet van reservisten of tijdelijk gemilitariseerde particuliere beveiligers in VPD-teams (Kamerstuk 32706, nrs.22 en 25) en is vastgesteld dat de inzet van reservisten technisch mogelijk is, maar dat er geen noodzaak toe is zo lang de eigen capaciteit van Defensie toereikend is. Dit is nog steeds het geval. De inhuur door Defensie van gewapende particuliere beveiligers (met een tijdelijke aanstelling als militair) is ook onderzocht. De aanstelling van burgers als tijdelijke militairen is mogelijk, maar dit gebeurt in de regel alleen voor het vervullen van een functie die niet door reeds in werkelijke dienst zijnde militairen kan worden vervuld. Dit gebeurt momenteel dus alleen als het een zeldzame specialistische deskundigheid betreft waarvan het niet zinvol is om deze voortdurend in de krijgsmacht beschikbaar te stellen. Het tijdelijk aanstellen voor een beveiligingstaak voldoet niet aan dit criterium. Bovendien zijn er, eenmaal in werkelijke dienst, geen verschillen meer tussen beroepsmilitairen, reservisten en tijdelijke militairen. Dit betekent dat ook gemilitariseerde beveiligers zich aan de binnen Defensie geldende inzetconcepten hebben te houden.

De maritieme cluster

Zoals eerder gesteld is piraterij een ernstige vorm van criminaliteit. De impact van de piraterijdreiging op zeelieden en hun familie is groot. De ruim 28.000 Nederlandse en buitenlandse zeevarenden⁵ aan boord van Nederlandse schepen verdienen het zich toereikend beveiligd te weten tegen het risico van kaping en

³ In 2011 werden 12 VPD's ingezet, in 2012 32 VPD's, in 2013 42 VPD's en in 2014 zijn 53 VPD's ingezet.

⁴ De spotmarkt is een open markt waar goederen voor vervoer en de daarvoor benodigde scheepsruimte worden aangeboden. Kenmerk van de spotmarkt is zijn flexibiliteit. Vrachten worden op korte termijn aangeboden en de reder weet soms vandaag niet waar zijn schip morgen naar toe gaat omdat, vanwege de aard van de lading, de bestemming kan wijzigen. Voor de Nederlandse reders vormt volgens de KVN de spotmarkt ongeveer 75 procent van hun handel. Lijnvaart (vooral containers) is goed voor de overige 25 procent.

⁵ Cijfers op basis van de Nederlandse Maritieme Cluster Monitor 2014, Ecorys, december 2014, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu;

gijzeling. Indien zeevarenden op Nederlandse schepen geen toereikend niveau van bescherming kan worden geboden, heeft dit nadelige gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het beroep van zeevarende. Dit heeft gevolgen voor de Nederlandse maritieme cluster, die voor een goed functioneren in hoge mate afhankelijk is van ex-zeevarenden. Veel zeevarenden krijgen op den duur een functie aan de wal, waarbij hun varende expertise ten goede komt aan de maritieme cluster. Verminderde instroom van Nederlandse zeevarenden vermindert op termijn ook het aantal personen dat kan doorstromen naar de wal. Dit heeft negatieve gevolgen voor de gehele maritieme cluster, met bijbehorende economische gevolgen.

Piraterij brengt ook aanzienlijke economische consequenties met zich mee. De Nederlandse werkgelegenheid in de zeevaartsector (peil 2013) bestaat uit totaal bijna 13.800 personen (direct ruim 7.400 en indirect 6.360). De zeevaart maakt deel uit van de maritieme cluster, die uit elf sectoren bestaat. De maritieme cluster bood volgens de meest recente gegevens werk aan circa 224.000 personen waarvan circa 158.000 direct. Daarmee vormt de totale werkgelegenheid in de maritieme cluster ruim 2,5% procent van de werkgelegenheid in Nederland.⁶ In 2013 genereerde de Nederlandse zeevaartsector een omzet van bijna € 5,2 miljard, waarvan € 4,8 miljard in het buitenland, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de betalingsbalans. De toegevoegde waarde van de zeevaart bedroeg in totaal ruim € 1,6 miljard (direct € 1 miljard en indirect € 0,6 miljard). De maritieme cluster genereerde in Nederland in totaal een toegevoegde waarde van € 21 miljard, wat goed is voor circa 3,3 procent van het Bruto Binnenlands Product van Nederland.⁷

De zeevaartsector is bij uitstek een internationale bedrijfstak. Zeevaartbedrijven zijn niet aan een specifiek land gebonden en kunnen zich eenvoudig verplaatsen. Lading wordt in mondiale concurrentie aangeboden, waarbij door de verlader, ladingeigenaar en/of verzekeraar aan de reder eisen worden gesteld ten aanzien van gewapende beveiliging. Als aan die beveiliging niet door een VPD kan worden voldaan, loopt de reder vracht voor Nederlandse schepen mis, hetgeen economische schade oplevert en uitvlaggen bevordert. Daarbij is de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie bij zeevaart vooral gekoppeld aan bijkomende activiteiten aan de wal, zoals het verrichten van reparaties, het management van de vloot, de financiering bij banken en het gebruik van accountants en maritieme advocatuur.

Reders geven aan dat het uitvlaggen zijn weerslag heeft op deze bijkomende werkzaamheden, die eenvoudig naar het buitenland kunnen worden verplaatst. Ook zijn er diverse effecten voor zeevarenden. Zo kunnen Nederlandse reders bij het uitschrijven van hun schepen een belastingvoordeel voor Nederlandse en Europese werknemers verliezen, waardoor de kosten voor dit personeel stijgen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat arbeidsplaatsen in de scheepvaartsector verloren gaan, hetgeen zijn weerslag kan hebben op het gehele maritieme cluster, dat zoals gesteld in grote mate gebruik maakt van de expertise van (voormalig) zeevarenden.

De redenen waarom reders ervoor kiezen hun schepen te laten uitschrijven uit het Nederlands scheepvaartregister ('uitvlaggen') worden niet formeel geregistreerd. Dit geldt ook voor de redenen waarom reders ervoor kiezen nieuwe schepen niet in te schrijven in hetzelfde register. De motivering wordt alleen bekend wanneer

⁶ Idem

⁷ Idem

de reder er zelf voor kiest dit bekend te maken. Uit gesprekken van ambtenaren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu met de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) kan worden afgeleid dat jaarlijks tussen de vijftien en twintig Nederlandse schepen al dan niet tijdelijk worden uitgevlagd om onder een andere vlag op transporten door het risicogebied voor de kust van Somalië te kunnen voorzien in de inzet van gewapende particuliere beveiligers.⁸

Beleidsuitgangspunten

De internationale, multidisciplinaire aanpak van de piraterijproblematiek voor de kust van Somalië is zeer succesvol gebleken. Het aantal aanvallen op koopvaardij schepen is drastisch gedaald, maar de dreiging van piraterij blijft aanwezig, zolang de situatie op het land niet verbetert. De inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van schepen is een aanvullende maatregel om te kunnen voorzien in een toereikend niveau van bescherming op Nederlandse schepen, die niet los kan worden gezien van de eerder genoemde geïntegreerde aanpak voor de bestrijding van piraterij die Nederland in het gebied blijft nastreven.

Het kabinet is voornemens om slechts voor die gevallen waarin niet met militaire middelen in een toereikend niveau van bescherming kan worden voorzien onder strikte voorwaarden de inzet van gewapende particuliere beveiligers mogelijk te maken. Hiervan kan alleen sprake zijn aan boord van Nederlandse schepen, buiten Nederlands grondgebied, varende door piraterij gevoelige zeegebieden buiten de territoriale wateren. Uitgangspunt is dat indien een VPD, of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege, zoals bescherming in het kader van internationale anti-piraterijoperaties, beschikbaar is, de reder dat aanbod dient te accepteren ("VPD, tenzij").

De zorg voor een toereikend niveau van bescherming van haar onderdanen, ook van de opvarenden van Nederlandse schepen, is een kerntaak van de overheid. In dat kader is het van belang te benadrukken dat het kabinet eraan hecht onverkort het geweldsmonopolie bij de overheid te laten berusten. Dit betekent dat de staat bepaalt wanneer geweld mag worden aangewend. Op open zee is er geen sprake van een rechtshandhavende instantie waarop een beroep kan worden gedaan ter bescherming tegen een aanval van piraten. Zoals hierna zal worden toegelicht (zie passage 'handelswijze beveiliging bij incidenten'), krijgen gewapende particuliere beveiligers daarom de bevoegdheid om onder strikte voorwaarden geweld aan te wenden. In overeenstemming met de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie-De Wijkerslooth wordt in rechtstatelijke waarborgen voorzien door regulering en toezicht. Voor wat betreft de inhoud van de voorwaarden waaronder geweld mag worden aangewend zal worden aangesloten bij de regelgeving van de ons omringende landen.

Specifieke uitgangspunten

Gebied

De inzet van gewapende particuliere beveiligers op Nederlandse schepen kan worden toegestaan in op voorhand door het kabinet vast te stellen zeegebieden waar het risico op piraterij hoog is. Bij het bepalen van de desbetreffende zeegebieden wordt onder meer de in de *Best Management Practices* (BMP, zie

⁸ Op basis van informatie zoals verkregen van redersvereniging KVNR medio 2013.

hierna) opgenomen *High Risk Area* betrokken en kunnen actuele ontwikkelingen worden meegewogen. De zeegebieden waar inzet van gewapende particuliere beveiligers kan worden toegestaan, worden aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, dus algemeen kenbaar, om in geval van wijzigende omstandigheden binnen afzienbare tijd een nieuwe geografische afbakening van een risicogebied vast te kunnen stellen. Op dit moment is sprake van zo'n risicogebied in de wateren voor de kust van Somalië⁹, waarvoor een BMP is opgesteld.

Toepassing Best Management Practices

De mogelijke inzet van gewapende particuliere beveiligers vormt een aanvulling op de preventieve maatregelen die de sector al geacht wordt te nemen om zich te beveiligen, zoals toepassing van de door de internationale maritieme industrie voor de *High Risk Area* in de wateren voor de kust van Somalië opgestelde BMP.¹⁰ De BMP zijn aanbevolen aan de lidstaten en de maritieme sector via een IMO Circulaire (MSC1/Circ.1339). In de reactie van de regering op het AIV-advies "Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden" (Kamerstuk 32317, AG) is al onderstreept dat reders en kapiteins primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van hun schepen. Indien wordt besloten door het risicogebied voor de kust van Somalië te varen, verwacht het kabinet dat de reders de speciaal voor dit gebied opgestelde BMP toepassen. Ook stellen steeds meer verzekeringsmaatschappijen toepassing van BMP als voorwaarde voor dekking.

Bijzondere wetgeving

Bij de beveiliging van schepen tegen een bijzonder misdrijf op open zee is een speciale tak van de veiligheidsbranche betrokken. Daartoe zal door het kabinet wetgeving worden opgesteld die uitsluitend betrekking heeft op het verlenen van deze bijzondere dienst van gewapende particuliere beveiliging op schepen (hierna ook aangeduid als: "maritieme beveiliging"). Om tot uitdrukking te brengen dat beoogd wordt slechts in een bijzondere situatie de inzet van maritieme beveiliging onder voorwaarden mogelijk te maken, wordt een bijzondere wet opgesteld. Deze bijzondere wet geldt alleen op in het Nederlandse scheepsregister ingeschreven schepen. Bij het vormgeven van dit beleidsstandpunt is overleg gevoerd met Curaçao, dat binnen het Koninkrijk ook beschikt over een scheepsregister met koopvaardijsschepen varende onder Koninkrijksvlag, teneinde een vergelijkbare behandeling van schepen in beide registers te bewerkstelligen.

Toelating tot markt/maritieme beveiligingsvergunning

Slechts maritieme beveiligingsorganisaties met een Nederlandse maritieme beveiligingsvergunning kunnen worden toegelaten. Deze beveiligingsvergunning wordt door de Inspectie Leefomgeving en Transport namens de minister van Veiligheid en Justitie uitsluitend afgegeven aan maritieme beveiligingsorganisaties voor het verlenen van maritieme beveiligingsdiensten aan boord van transporten door het risicogebied. Vereiste voor het verkrijgen van een Nederlandse maritieme beveiligingsvergunning zal zijn dat aan boord van in Nederland geregistreerde schepen kwalitatief hoogwaardige maritieme beveiligingsdiensten worden geleverd. De kwaliteit van de dienstverlening kan worden aangetoond door het overleggen van een certificaat waaruit blijkt dat de maritieme

⁹ Voor de Westkust van Afrika is weliswaar tevens een *High Risk Area* aangewezen, maar dit betreft voornamelijk territoriale wateren, waar ten aanzien van de inzet van gewapende beveiligers primair de wet- en regelgeving van de betreffende kuststaten geldt.

¹⁰ De BMP worden opgesteld door een aantal belangrijke partijen uit de maritieme industrie, zoals BIMCO, Intertanko, verzekeraars etc. Als penvoerder treedt veelal de International Chamber of Shipping (ICS) op.

beveiligingsorganisatie voldoet aan de vereisten gesteld in de internationale ISO/PAS-standaard 28007 ten aanzien van bekwaamheid, opleiding, screening en training.

De vergunning zal per beveiligingsorganisatie worden afgegeven. Aan het verstrekken van een vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden. Handelen dat in strijd is met vergunningsvoorwaarden kan aanleiding zijn voor het nemen van bestuursrechtelijke sancties, zoals het opleggen van boetes, maar in ernstige gevallen ook aanleiding vormen om de verstrekte vergunning in te trekken. Van intrekking van de vergunning zal tevens sprake zijn indien de betreffende maritieme beveiligingsorganisatie niet langer voldoet aan de vereiste voor de verkrijging van een Nederlandse maritieme beveiligingsvergunning. De procedure voor vergunningverlening, inclusief de tijdsduur waarvoor de vergunning wordt afgegeven, wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. De kosten voor (het verlenen van) een maritieme beveiligingsvergunning worden door middel van het heffen van een standaardbedrag aan leges doorberekend aan de aanvrager. De maritieme beveiligingsorganisatie die voornemens is diensten te verlenen aan boord van een bepaald transport, dient zich voorafgaand aan daadwerkelijke inzet ervan te vergewissen dat de betreffende reder beschikt over de toestemming om op dat transport maritieme beveiligers in te mogen zetten.

Toekenning VPD/toestemming inzet maritieme beveiligers

De reder dient bij het Kustwachtcentrum een aanvraag in voor beveiliging. Aan de hand van de door de reder overlegde relevante gegevens wordt bezien of de aanvraag voor het verlenen van preventieve bijstand van overheidswege in aanmerking komt. Indien de aanvraag volledig is en voor het verlenen van preventieve bijstand van overheidswege in aanmerking komt, wordt door of namens de minister van Defensie bezien of een VPD (of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege) beschikbaar is. Daarbij wordt in overleg met de reder getreden. Indien een VPD (of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege) beschikbaar is, en er geen sprake is van (een beroep op) de specifieke bijzondere uitzonderingsgevallen, dient de reder dat aanbod te accepteren, indachtig het uitgangspunt "VPD, tenzij", dan wel af te zien van gewapende beveiliging van het betreffende transport.

De reder komt slechts in aanmerking voor de inzet van maritieme beveiligers wanneer wordt geoordeeld dat een transport weliswaar voor het verlenen van preventieve bijstand van overheidswege in aanmerking komt, maar er geen VPD (of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege) beschikbaar of mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor enkele specifieke uitzonderingsgevallen, op grond van de aard van het transport (spotmarkt) of het gebrek aan accommodatie, dan wel de relatieve kosten voor de inzet van een VPD. Ook in deze gevallen moet gelden dat de overheid niet op andere wijze in een toereikend niveau van bescherming kan voorzien. De reder dient ook deze specifieke uitzonderingsgevallen gedegen te onderbouwen in de aanvraagprocedure, waarvan de mogelijke uitwerking in de bijlage bij deze brief wordt weergegeven. De juridische vormgeving van deze procedure wordt bij het uitwerken van de bijzondere wetgeving meegenomen.

Verantwoordelijkheid kapitein

Op grond van nationale en internationale regelgeving, onder meer de *International Convention for the Safety of Life at Sea* (het SOLAS-verdrag), is de kapitein verantwoordelijk voor alles wat aan boord van zijn schip gebeurt.

Internationaalrechtelijk is Nederland verplicht die verantwoordelijkheid vorm te (blijven) geven. De inzet van militaire beveiligers of in uitzonderingsgevallen van een maritiem beveiligingsteam doet aan die verantwoordelijkheid niet af. Maritieme beveiligers zijn in dienst bij het maritieme beveiligingsbedrijf. Nadat toestemming voor de inzet van private maritieme beveiliging is verleend, sluit de reder een overeenkomst om beveiligingsdiensten te leveren. De kapitein zal alle toepasselijke en mogelijke actieve en passieve beschermende anti-piraterij maatregelen nemen zoals geadviseerd in de meest recente uitgave van de BMP-maatregelen. De kapitein behoudt te allen tijde de verantwoordelijkheid voor de navigatie en het opereren van het schip, waarbij het advies van maritieme beveiligers uiteraard wordt meegewogen. Dit sluit aan bij de internationale praktijk.

De maritieme beveiliging

Maritieme beveiligers van een maritieme beveiligingsorganisatie zullen in een zeer specifieke situatie kunnen worden ingezet, namelijk op schepen op open zee ver buiten het Nederlands grondgebied, in gevallen waarin de overheid niet met militaire middelen in een toereikend niveau van bescherming kan voorzien. Maritieme beveiligers aan boord van een schip worden niet aangemerkt als zeevarenden maar als boventalligen, in lijn met artikel 1.2, onder e, van de Regeling zeevarenden. Maritieme beveiligers zullen onder een bijzonder wettelijk regime en speciaal daartoe ingericht toezicht vallen. Voor particuliere beveiligers en beveiligingsorganisaties die in Nederland reguliere beveiligingswerkzaamheden verrichten, blijft het systeem van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr), van toepassing. Het is deze particuliere beveiligers in Nederland op grond van de Wpbr alleen toegestaan beveiligingswerkzaamheden als bedoeld in de Wpbr te verrichten, zoals de bewaking van industrieterreinen en de portiersfunctie in kantoorpanden. De maritieme beveiliging daarentegen is werkzaam bij een maritieme beveiligingsorganisatie, die beschikt over een Nederlandse vergunning voor maritieme beveiligingswerkzaamheden. Voor zover een reguliere beveiligingsorganisatie in Nederland ook de dienstverlening van maritieme beveiliging op open zee wil aanbieden, zal zij hiervoor dus een aparte vergunning moeten aanvragen. In de op te stellen bijzondere wetgeving zal worden voorzien in een regeling voor de aanvraag.

Handelswijze beveiliging bij incidenten

Evenals bij de inzet van VPD's zal de eventuele maritieme beveiliging van schepen er in essentie op gericht zijn dat een aanval van piraten op het transport wordt voorkomen, waaronder het aan boord komen van piraten. Het kabinet hecht er daarbij aan onverkort het geweldsmonopolie te behouden: de staat bepaalt wanneer geweld mag worden aangewend. In het wetsvoorstel zal, indachtig ISO/PAS-standaard 28007, worden voorzien in de bevoegdheid om onder strikte voorwaarden geweld aan te wenden.

Rapportage

Na afloop van een transport maken zowel de kapitein als de operationeel leidinggevende van de maritieme beveiligers afzonderlijk een rapportage op over de inzet. Deze worden aan het Kustwachtcentrum gezonden. De rapportage mag zowel in het Nederlands als in het Engels, de voertaal in de zeevaart, worden opgesteld. In geval van de aanwending van geweld door één of meer van de maritieme beveiligers wordt door de kapitein onverwijld een melding gedaan, en na ommekomst van de acute dreiging een rapport opgesteld. Het openbaar ministerie beoordeelt vervolgens op basis van de melding en het rapport van de

kapitein, en eventueel aanvullend feitenmateriaal, of er aanleiding is voor strafrechtelijk onderzoek.

Toezicht

De Inspectie Leefomgeving en Transport wordt, naast haar bestaande taken ten aanzien van het toezicht op reders onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu, tevens belast met het toezicht op maritieme beveiligingsorganisaties die beschikken over een Nederlandse maritieme beveiligingsvergunning. Zij oefent deze laatstgenoemde specifieke toezichtstaak uit onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. In het kader van het toezicht kunnen zowel bij reders en maritieme beveiligingsorganisaties als aan boord van schepen toezichthoudende taken worden uitgevoerd. Wat betreft het stelsel voor de inzet van maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse schepen geldt dat in de regel gezien de aard van de markt, sprake zal zijn van activiteiten ver buiten de Nederlandse landsgrenzen. Wat betreft toezichthoudende taken kan worden gedacht aan het betreden van schepen terwijl zij aangemeerd liggen in havens van (andere) kuststaten om aan boord inspecties uit te voeren en het vorderen van inzage in de administratie, waarbij zo nodig voorafgaande toestemming van de betreffende (kust)staat is verkregen. Indien van onregelmatigheden blijkt, wordt nader onderzoek gedaan. Aan de hand van dit nadere onderzoek kunnen bestuursrechtelijke gevolgen worden gezien. Bevindingen van de toezichthouder kunnen aanleiding zijn om maatregelen te nemen. De op te leggen maatregelen dienen een afdoende afschrikwekkende werking te hebben. Daarnaast kan worden gedacht aan het, bij herhaaldelijk niet naleven van de wettelijke voorschriften, niet langer verstrekken van een toestemming of intrekking van de vergunning.

Consulaire bijstand

Niet uitgesloten is dat sommige van de incidenten tevens onder de rechtsmacht van een andere staat vallen of een impact hebben op de diplomatieke relaties met een andere staat, zoals een kust- of havenstaat of de staat van nationaliteit van de persoon tegen wie opgetreden is.

In geval van juridische procedures in het buitenland kan (consulaire) bijstand worden verleend door de Nederlandse ambassades. Ook voor het (laten) functioneren van de toezichthoudende instantie, ondersteuning van strafrechtelijk onderzoek onder gezag van het openbaar ministerie, en het berichten over ontwikkelingen m.b.t. wet- en regelgeving van kust- en havenstaten ten aanzien van de inzet van maritieme particuliere beveiligers, is de inzet van ambassades gewenst. Met deze taken zullen vooral de ambassades in de betrokken regio worden belast.

Bijlage: toekenning VPD/toestemming inzet van maritieme beveiligers

Beoordeling van de inzet van maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse zeeschepen vindt in beginsel plaats voorafgaand aan iedere scheepsbeweging door het risicogebied.

De aanvraag

De reder moet voorafgaand aan alle transporten waarvan de reder beoogt dat deze plaatsvinden met gewapende beveiliging, een volledige aanvraag tot bijstand indienen bij een centraal meldpunt. De aanvraagprocedure kan in beginsel binnen een tijdsbestek van 72 uur worden afgerond.

Centraal meldpunt

Het Kustwachtcentrum (KWC) treedt op als centraal meldpunt ('loketfunctie') . Dit sluit aan bij de huidige praktijk, waarin het KWC al fungeert als centraal meldpunt voor de aanvraagprocedure voor bijstand van overheidswege.

Aan te leveren gegevens

De reder dient bij zijn aanvraag in ieder geval de volgende relevante gegevens te verstrekken:

1. Gegevens van het bedrijf en het schip (zoals o.a. vlagregistratie, IMO nr., call sign, scheepstype, snelheid, hoogte vrijboord, medische faciliteiten, communicatie apparatuur, waarde van het schip), zoals thans vereist voor het verkrijgen van bijstand vanuit de overheid;
2. Gegevens betreffende de lading en de waarde ervan, met inbegrip of sprake is van het opereren op de spotmarkt;
3. Accommodatiecapaciteit op basis van het 'general plan' van het schip;
4. Voorziene vaarroute, met het daarbij behorende tijdpad, met inbegrip van die door het risicogebied, evenals mogelijke wijzigingen daarin waarvoor gewapende beveiliging wenselijk wordt geacht;
5. Risicoanalyse van het transport;
6. Verklaring inzake de toepassing van de Best Management Practices gedurende het transport in het risicogebied.

Inhoudelijke beoordeling

In de behandeling van de aanvraag tot bijstand wordt in eerste instantie gekeken naar de bijstandsmogelijkheden die de overheid kan bieden met inbegrip van die voor de inzet van een VPD. Vervolgens worden de criteria in beschouwing genomen op grond waarvan sprake kan zijn van een bijzonder uitzonderingsgeval, waarin de inzet van maritieme beveiligers indien door de reder gewenst kan worden toegestaan. Deze uitzonderingscriteria zijn:

1. Transporten waar voor de op- en afstapplaats van een VPD meer dan 100 NM moet worden omgevaren ten opzichte van de op- en afstapplaats van een team maritieme beveiligers;
2. Transporten waarvoor de kosten van inzet van een VPD die ten laste van de reder worden gebracht aantoonbaar meer dan 20% hoger zijn dan inzet van maritieme beveiligers;
3. Transporten waarvoor het in alle redelijkheid niet mogelijk is de omvang van een VPD extra te accommoderen gedurende de periode dat dit VPD aan boord is;
4. Transporten bestemd voor de spotmarkt, waarbij de te varen route en mogelijke wijzigingen daarvan, de inzet van VPD's te gecompliceerd of onmogelijk maken.

Indien de reder in zijn aanvraag aangeeft dat hij gezien de hierboven geformuleerde bijzondere uitzonderingsgevallen in aanmerking wenst te komen voor toestemming voor de inzet van maritieme beveiligers, dient de reder tevens documenten te overleggen waaruit blijkt dat één of meerdere van de uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

Toekenning VPD

Indien een VPD (of een andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege) beschikbaar is, en geen sprake is van (een beroep op) de specifieke bijzondere uitzonderingsgevallen, dient de reder dat aanbod te accepteren. In dit geval zal met de reder overleg worden gevoerd ten behoeve van de nadere uitwerking. Uiteraard staat het de reder vrij de bijstandsaanvraag in te trekken, maar dat betekent dan tevens dat de reder geen toestemming kan verkrijgen om maritieme beveiligers in te zetten.

Toestemming inzet maritieme beveiligers

Indien wordt voldaan aan de voorwaarden voor het verlenen van bijstand van overheidswege maar:

- een VPD (of andere vorm van preventieve bijstand van overheidswege) niet beschikbaar is, of
- de reder heeft aangegeven dat hij gezien de geformuleerde specifieke bijzondere uitzonderingsgevallen in aanmerking wenst te komen voor toestemming voor de inzet van maritieme beveiligers en daaraan wordt voldaan (zie a t/m d hierboven),

zal het toegestaan zijn om het betreffende transport te laten beveiligen door een maritieme beveiligingsorganisatie die over een Nederlandse maritieme beveiligingsvergunning beschikt.

Registratie

Elke aanvraag, inclusief de beoordeling ervan, wordt geregistreerd bij het centraal meldpunt. Ook relevante gegevens ten aanzien van de daadwerkelijke inzet naar aanleiding van de verleende toestemming voor de inzet van maritieme particuliere beveiligers op een bepaald transport worden geregistreerd. Daarbij wordt onder meer vastgelegd van welke maritieme beveiligingsorganisatie, beschikkende over een Nederlandse maritieme beveiligingsvergunning, de reder diensten betreft.