

Vergaderjaar 2008–2009

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 110

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2009

In het spoeddebat op 13 mei jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 83, blz. 6487–6508) naar aanleiding van de kaping van het schip de Marathon voor de kust van Somalië heb ik uw Kamer toegezegd de mogelijkheden van militaire beveiliging aan boord van koopvaardij-schepen te zullen bestuderen, mede in het licht van de internationale ontwikkelingen ter zake. Ten eerste is de huidige procedure van beveiliging van koopvaardij-schepen bekeken en zijn de bereikte resultaten en de behoefte aan additionele beveiliging onderzocht. Ten tweede is gekeken naar de mogelijkheden, risico's en beperkende voorwaarden van de inzet van zelfstandige militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardij-schepen, oftewel zonder escorte door een marineschip. Ook is in de afgelopen weken met een delegatie van reders gesproken op het ministerie van Defensie. Mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie alsmede de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat doe ik met deze brief de toezegging aan uw Kamer gestand.

### Procedure voor beveiliging van schepen

Sinds de aanvang van de EU-operatie Atalanta op 8 december 2008 wordt reders geadviseerd aanvragen voor de beveiliging van koopvaardij-schepen in te dienen bij het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA) van het EU-hoofdkwartier in Northwood. In de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 9 juni wordt hierop nader ingegaan.

Het MSCHOA beoordeelt bij elke aanvraag de risico's die een schip loopt bij passage door de Golf van Aden of het zeegebied ten oosten van Somalië. Uit deze beoordeling volgt een advies aan de reder. Reders en kapiteins worden geadviseerd zoveel mogelijk mee te varen in de *Group Transits* die dagelijks vertrekken in oostelijke en westelijke richting door de Golf van Aden. Volgens het hoofdkwartier van de EU-operatie Atalanta is tot nu toe geen enkel schip gekaapt dat zich aan de *Group Transit* regelingen heeft gehouden. Bij schepen die zeer kwetsbaar zijn voor aanvallen door piraten en niet mee kunnen varen in een *Group Transit*, wordt nage-

gaan of deze in aanmerking komen voor individuele escorte door een marineschip dat onder EU-commando, NAVO-commando of nationaal commando vaart. Indien geen escortecapaciteit beschikbaar is, wordt de reder hiervan op de hoogte gesteld.

Onderzoek bij het MSCHOA heeft uitgewezen dat er sinds het begin van de registratie van scheepspassages door de Golf van Aden in december 2008 drie keer sprake is geweest van een schip met een verhoogd risico dat onder de Nederlandse Koninkrijksvlag voer en waarbij de reder de melding heeft gekregen dat het schip geen bescherming geboden kon worden door een *Group Transit* of een individuele escorte. Op basis van dit gegeven moet rekening worden gehouden met ongeveer zeven tot acht Nederlandse schepen per jaar die niet kunnen worden geholpen met de in het operatiegebied beschikbare middelen.

De inspanningen van de EU-operatie Atalanta richten zich op verdere verbetering van de beveiliging van de *Internationally Recognized Transit Corridor* (IRTC) door de Golf van Aden. De door de EU geïntroduceerde systematiek van de *Group Transits* wordt verder verfijnd met het oog op een zo veilig mogelijke passage van schepen door de Golf van Aden. Een of meer marineschepen inspecteert voorafgaand aan de passage van een *Group Transit* de vaarroute op de aanwezigheid van piraten. Anderzijds worden ook van de reders en de kapiteins extra inspanningen verwacht. Nog steeds meldt veertig procent van de internationale reders hun passages door de wateren rond de Hoorn van Afrika niet aan bij het MSCHOA. Daardoor wordt de operatie Atalanta in de uitvoering geconfronteerd met schepen die zich bij het begin van de passage melden en een beroep doen op schaarse capaciteit zonder vooraf te zijn geregistreerd. Ook zijn er schepen die zich niet registreren en zich ook niet melden bij het begin van de passage, en dus onbeschermd door de Golf van Aden varen. Verder volgt nog steeds niet alle scheepvaart de *best practices* ten aanzien van passieve beveiligingsmaatregelen tegen piraterij.

Bovendien dienen kapiteins van schepen de instructies voor de *Group Transit* nauwgezet te volgen. Het MSCHOA is actief bij het opstellen en verspreiden van *best practices* en het geven van gerichte adviezen aan de reders.

### **Internationale initiatieven aangaande de inzet van militaire beveiligingsteams**

Een aantal Europese landen heeft onderzoek verricht naar de wenselijkheid en de mogelijkheden van nationale inzet van militaire beveiligingsteams zonder escorte door een marineschip:

- De Belgische regering heeft eind april besloten over te gaan tot de zelfstandige inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van Belgische koopvaardij-schepen. Tot op heden zijn er echter nog geen militaire beveiligingsteams ingezet. Ik volg de ontwikkelingen in België nauwgezet.
- De Zwitserse regering heeft een voorstel voor de zelfstandige inzet van militaire beveiligingsteams ter bescherming van Zwitserse belangen op zee ingediend bij het parlement. Een besluit van het Zwitserse parlement wordt niet eerder dan dit najaar verwacht, aangezien voor de inzet van militaire beveiligingsteams in het kader van piraterijbestrijding een wetswijziging noodzakelijk is.
- De Franse reders staan afwijzend tegenover de zelfstandige inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van hun schepen. Voor de reders zijn de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de kapitein

van het schip en de commandant van het militaire beveiligingsteam en het gevaar van escalatie een onoverkomelijk probleem.

Franse militaire beveiligingsteams zijn een aantal keren aan boord van koopvaardij-schepen ingezet, waarbij echter steeds een marineschip op niet al te grote afstand aanwezig was zonder dat van een escorte sprake was. De Franse regering blijft voorstander van de zelfstandige inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardij-schepen, echter alleen als de commandant van de EU-operatie Atalanta daarom verzoekt en alleen voor schepen die te traag zijn om in een *Group Transit* mee te kunnen varen.

- Van een aantal andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, is bekend dat er geen concrete initiatieven voor de inzet van militaire beveiligingsteams worden voorbereid.

De EU en de NAVO overwegen vooralsnog niet over te gaan tot de inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardij-schepen zonder escorte door een marineschip, vanwege onder andere de operationele risico's en de complexiteit van de benodigde juridische regelingen bij een multinationale aanpak van deze kwestie.

De *International Maritime Organisation* (IMO) en de *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO) zijn twee wereldwijd opererende organisaties binnen de koopvaardij. BIMCO vertegenwoordigt ongeveer tienduizend reders wereldwijd. Beide organisaties zijn tegenstander van de plaatsing van particuliere beveiligingsteams aan boord van koopvaardij-schepen en geven tevens aan uiterst terughoudend te staan tegenover de plaatsing van militaire beveiligingsteams vanwege het gevaar van escalatie van geweld.

### **Nationale mogelijkheden van de inzet van militaire beveiligingsteams**

Op basis van de behoefte van zeven tot acht schepen per jaar zouden twee militaire beveiligingsteams samengesteld moeten worden. Elk beveiligingsteam dient een minimale omvang van elf militairen te hebben, afhankelijk van de grootte van het schip en de duur van de inzet. De teams moeten in staat zijn zelfstandig in een onbekende omgeving op te treden. Elk team moet beschikken over een liaisonofficier met nautische ervaring om de contacten met de kapitein van het schip, de rederij en de militaire autoriteiten te onderhouden. Tevens zal het team over toereikende medische ondersteuning moeten beschikken. Ten slotte moet een militair aan het beveiligingsteam worden toegevoegd voor de logistieke ondersteuning aan wal.

Er bestaan verschillende mogelijkheden voor de stationering van beveiligingsteams. Voor de stationering op zee in de wateren rond de Hoorn van Afrika zijn meerdere schepen nodig waarvandaan de militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardij-schepen kunnen worden geplaatst. Deze mogelijkheid verdient vanwege de beschikbare capaciteiten en het kostenooipunt alleen overweging in multinationaal verband. Hiervoor is thans geen internationaal draagvlak aanwezig. Ook de stationering van militaire beveiligingsteams in het inzetgebied aan land is een mogelijkheid. Deze optie brengt echter eveneens hoge kosten met zich mee en is vanwege het beperkte aantal inzetten waarmee rekening wordt gehouden niet gewenst.

De derde mogelijkheid bestaat uit het gereed stellen van een militair beveiligingsteam in Nederland. Op het moment van inzet moet het beveiligingsteam worden ingevlogen naar een haven waar het team aan boord gaat van het koopvaardij-schip. De verplaatsing van het team met

militair dan wel civiel luchttransport vergt een aanzienlijke voorbereidingstijd, in het bijzonder vanwege het vervoer van de (zware) wapens en munitie. Aangezien het beveiligingsteam tijdens een piraterijactie niet zal kunnen terugvallen op steun vanaf een fregat zijn de risico's voor de militairen ook groter. Daarom moet een beveiligingsteam aan boord beschikken over toereikende wapen- en geweldsinstructies. De geschatte kosten van deze optie bedragen circa € 120 000, uitgaande van een team van tien personen dat gedurende tien dagen wordt ingezet. De heenen thuisreis zijn hierbij inbegrepen.

Nader onderzoek naar de inzetmogelijkheden van een militair beveiligingsteam vanuit Nederland heeft de volgende beperkingen en risico's aan het licht gebracht:

- Een militair beveiligingsteam dient met zijn uitrusting, waaronder wapens en munitie, te worden ingevlogen naar het land waar het team aan boord kan gaan van het te beveiligen koopvaardijship. Hiervoor moet de Nederlandse Staat een verdrag, een *Status of Forces Agreement* (SOFA), overeenkomen met die landen in de Hoorn van Afrika waar Nederlandse militairen en hun wapens doorreizen. Ervaringen uit het verleden wijzen uit dat deze landen niet of nauwelijks bereid zijn in te stemmen met de Nederlandse voorwaarden ter zake van een SOFA. Een dergelijke SOFA dient de status van het Nederlandse personeel alsmede de toestemming voor het voorhanden hebben van wapens te regelen. Een belangrijk aspect daarbij is de regeling van de strafrechtelijke rechtsmacht van Nederlandse autoriteiten over het Nederlandse personeel.
- De bewapening van het militair beveiligingsteam moet robuust zijn en voorzien in de mogelijkheid om proportioneel geweld te kunnen toepassen bij een aanval door piraten. Bij afwezigheid van een begeleidend marineschip, dat voor de nodige afschrikking zorg draagt, is het van groot belang dat piraten tijdig gewaarschuwd worden over de aanwezigheid van bewapende militairen aan boord van een koopvaardijship. Het risico op geweldsescalatie in een dergelijke situatie is reëel.
- Een belangrijke voorwaarde is de eis dat de medische zorg die wordt nagestreefd voor Nederlandse uitgezonden militairen vergelijkbaar is met de kwaliteit van de zorg in Nederland. Deze eis legt een duidelijke beperking op aan de mogelijkheden van inzet in het gebied ten oosten van Somalië, het *Somali Basin*.  
De enorme omvang van dit gebied in combinatie met het geringe aantal marineschepen dat hier aanwezig is, maakt het onmogelijk gewonde patiënten binnen de daarvoor in Nederland vastgestelde tijd de gewenste medische hulp te bieden.
- Over de voorwaarden en aansprakelijkheden bij inzet, waaronder de gezagsverhouding tussen de commandant van het beveiligingsteam en de kapitein van het koopvaardijship, zouden tussen Defensie en de reders vooraf heldere afspraken moeten worden gemaakt. Uit het overleg met een vertegenwoordiging van Nederlandse reders, waaronder de Koninklijke Vereniging van Nederlandse reders, is gebleken dat niet alleen aan overheidszijde nog onduidelijkheden bestaan over de juridische implicaties van het aan boord plaatsen van een militair beveiligingsteam. Zo kan de aanwezigheid van een militair beveiligingsteam consequenties hebben voor het al dan niet uitbetalen van schadeclaims door verzekeraars. Met inachtneming van de ervaringen in Frankrijk zou nog moeten worden bezien of beide partijen het over de voorwaarden bij inzet eens kunnen worden.
- Tot op heden heeft alleen Frankrijk ervaring opgedaan met een (min of meer) zelfstandige inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardijshippen, waarbij steeds een marineschip op niet al te grote afstand aanwezig was. Buitenlandse regeringen en reders zijn zeer

terughoudend bij de zelfstandige inzet van beveiligingsteams aan boord van koopvaardij schepen vanwege de risico's van gewelds-escalatie.

### **Tot besluit**

Nederland levert een substantiële bijdrage aan de NAVO-operatie *Allied Protector* en – vanaf medio augustus – aan de EU-operatie *Atalanta*. Deze operaties dragen bij aan de bescherming van koopvaardij schepen rond de Hoorn van Afrika. Met name de invoering van de *Group Transits* door de Golf van Aden is een effectief instrument gebleken bij de preventie van kapingen. Het overgrote deel van de internationale scheepvaart kan aldus een relatief veilige passage door de wateren rond de Hoorn van Afrika worden geboden. De reders die van MSCHOA de melding krijgen dat hun schip niet kan worden geholpen, kunnen de Nederlandse overheid hierover informeren via het Kustwachtcentrum. De bij het «Draaiboek Piraterij» betrokken departementen onderzoeken vervolgens of er nationale mogelijkheden zijn voor alternatieve bescherming van het schip, waarbij de mogelijkheid om de bemanning van het schip te bewapenen dan wel particuliere bewapende beveiligers aan boord van het schip te plaatsen, naar het oordeel van de regering nadrukkelijk geen optie is.

Wel kan de mogelijkheid worden onderzocht om een in de omgeving opererend Nederlands marineschip tijdelijk aan de EU/NAVO-operatie te onttrekken. Wat betreft het alternatief om militaire beveiligingsteams aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen te plaatsen zonder escorte door een marineschip, kom ik op basis van het hierboven beschreven onderzoek tot de slotsom dat de risico's en beperkingen van deze vorm van militaire inzet te talrijk zijn en dat er derhalve in de huidige omstandigheden onvoldoende grond is om tot deze maatregel over te gaan.

De minister van Defensie,  
E. van Middelkoop