

Vergaderjaar 2011–2012

32 706

Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN DEFENSIE, VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2011

Graag bieden wij uw Kamer het rapport *Geweldsmonopolie en piraterij* aan van de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, evenals de kabinetsreactie op dit advies. Hiermee wordt op verzoek van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie (ingezonden op 29 september 2011, kenmerk 2011Z16837/2011D46719) eveneens een reactie gegeven op het standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) met betrekking tot het verdedigingsrecht op zee in verband met piraterij.

1. Inleiding

Piraterij is een urgent probleem dat de veiligheid van opvarenden van koopvaardij schepen en de belangen van de zeetransportsector raakt en dat daarom moet worden bestreden. Nederland levert daaraan sinds 2008 bijdragen in multilateraal verband en op nationaal niveau. De Adviescommissie Internationale Vraagstukken (AIV) stelde in december 2010 dat de situatie rondom piraterij zich zodanig ontwikkelde dat meer bescherming nodig was, in specifieke gevallen en onder condities te verzorgen door gewapende particuliere beveiligers (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 521, nr. 155). De vraag of de inzet van gewapende particuliere beveiligers op koopvaardij schepen mogelijk en wenselijk zou zijn – mede gelet op het geweldsmonopolie van de Staat – heeft het kabinet voorgelegd aan de daartoe ingestelde Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij (hierna: de commissie), onder voorzitterschap van mr. J.L. de Wijkerslooth (instellingsbesluit d.d. 23 juni 2011 nr. 5700877/11, Stcrt. 2011, nr. 11464.). Deze commissie heeft 1 september 2011 haar advies aangeboden in de vorm van het rapport *Geweldsmonopolie en piraterij*. De commissie adviseert de regering over te gaan tot een hoger niveau van bescherming van onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij schepen tegen Somalische piraterij, in eerste instantie door meer militaire beveiligingsteams in te zetten. Zo nodig dient volgens de commissie de

inzet van reservisten en gewapende particuliere beveiligers mogelijk te worden gemaakt. Deze particuliere beveiligers zouden moeten worden ingeleend door de overheid en door Defensie worden gemilitariseerd. De inschakeling van particuliere beveiligers door reders acht de commissie onder de huidige omstandigheden onwenselijk. Deze optie zou slechts onder bijzondere voorwaarden moeten worden overwogen.

2. Algemene uitgangspunten

Het kabinet is de commissie erkentelijk voor het advies. Het advies heeft bijgedragen tot de gewenste verdieping van de gedachtevorming over de noodzaak en wenselijkheid van het inzetten van particuliere beveiligers, mede in relatie tot de mogelijkheden van de inzet van de krijgsmacht. De commissie schetst op heldere wijze de verantwoordelijkheden van de Staat in dit verband, de (mogelijkheden tot verkleining van de) risico's van de inzet van particuliere beveiligers, alsmede de omstandigheden en rechtsstatelijke waarborgen waaronder een dergelijke inzet wel zou kunnen worden overwogen.

De adviezen van de commissie en van de AIV bieden in samenhang goede aanknopingspunten om de door dit kabinet ingeslagen koers te vervolgen. Dit betekent dat het kabinet schepen waarvoor gewapende beveiliging aan boord aangewezen is, primair blijft beschermen door militairen in *Vessel Protection Detachments* (VPD's) in te zetten. Door het doelgerichter inzetten van de defensiecapaciteit kunnen meer VPD-aanvragen die aan de criteria voldoen worden gehonoreerd. Extra inspanningen voor 2012 worden door de Minister van Defensie voorbereid met als uitzicht de uitbreiding van de capaciteit naar 50 VPD's. Het gaat hier om een substantiële beleidsintensivering, die financieel gedekt wordt binnen de Defensiebegroting met inbegrip van de te ontvangen bijdragen van de reders.

Om voorbereid te zijn op het geval dat desalniettemin een dergelijke uitbreiding ontoereikend zou zijn, zal het kabinet nu al de haalbaarheid uitwerken van de al dan niet tijdelijke inzet van reservisten en gewapende particuliere beveiligers met de status van militair. Uw Kamer zal over de uitkomsten daarvan voor het einde van dit jaar worden geïnformeerd. Met de commissie, en gelet op de substantiële beleidsintensivering, is het kabinet van mening dat het inzetten van civiele gewapende particuliere beveiligers op dit moment niet aan de orde is. Het kabinet houdt de internationale ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend in de gaten om een level playing field te behouden voor de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij. Als onverhoopt zou blijken dat met een uitbreiding van militaire VPD-capaciteit geen toereikend niveau van bescherming kan worden geboden, zal het kabinet een besluit nemen over het al dan niet mogelijk maken van privatisering. De voorwaarden waaronder dat zou moeten geschieden behoeven nader onderzoek.

In aansluiting op het advies van de commissie heeft deze kabinetsreactie betrekking op alle koopvaardij-schepen die onder Koninkrijksvlag varen. In de praktijk betreft dit in Nederland of in Curaçao geregistreerde schepen. Deze kabinetsreactie is vastgesteld in de Rijksministerraad van 7 oktober 2011. Op dezelfde datum is door de Rijksministerraad het draaiboek van Curaçao voor het behandelen van preventieve militaire bijstandsaanvragen bij piraterij vastgesteld. Dit betekent dat thans ook alle formaliteiten zijn vervuld om aanvragen voor preventieve militaire bijstand aan boord van in Curaçao geregistreerde schepen in behandeling te nemen. Aanvragen voor dergelijke bijstand voor in Nederland of Curaçao geregistreerde schepen worden eerst beoordeeld op grond van respectievelijk het Nederlandse of Curaçaose draaiboek. Daarna volgt een

3. Geweldsmonopolie, zorgplicht en beschermingstaak van de Staat

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de commissie dat een Staat die het geweldsmonopolie claimt enerzijds bepaalt wie geweld mag toepassen en anderzijds het geweldsmonopolie in voldoende mate dient waar te maken door ervoor te zorgen dat burgers voldoende veiligheid en rechtshandhaving wordt geboden.

De zorg voor een voldoende mate van veiligheid van zijn onderdanen is een kerntaak van de Staat. In een democratische rechtsstaat kan de overheid hierop worden aangesproken en legt zij verantwoording af. De commissie concludeert dat burgers echter geen absoluut recht hebben op bescherming en dat de overheid geen absolute garanties voor veiligheid kan en moet geven. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de commissie dat de beschermingstaak niet ongeclausuleerd kan worden geformuleerd. De wijze *waarop* de staat de veiligheid van zijn burgers beschermt is in beginsel ter keuze aan de staat zelf. Het feit dat het kabinet van mening is dat het toelaten van bewapening van private beveiligingsorganisaties – een maatregel die de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie voorstaat (brief SMVP met bijlagen d.d. 31 augustus 2011 aan o.a. de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie) – op dit moment niet aan de orde is, betekent niet dat de staat zijn positieve verplichtingen om het recht op leven van zijn burgers te beschermen veronachtzaamt. Dat zou een te vergaande interpretatie zijn van het recht op leven als opgenomen in de mensenrechtenverdragen.

Burgers zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun eigen veiligheid en de Staat kan eisen dat burgers alle mogelijke preventieve maatregelen nemen.

Zoals het kabinet heeft bevestigd in de regeringsreactie op het AIV-advies (Kamerstukken II, 2010–2011, 32 706, nr. 5) is het beschermen van individuele zeetransporten onder bepaalde omstandigheden een overheidstaak. Met de commissie is het kabinet van mening dat de omstandigheden in de Golf van Aden, het Somalische Bassin en de Arabische zee zodanig zijn dat de overheid de taak heeft om voldoende maatregelen te treffen voor de veiligheid van opvarenden van in het Koninkrijk geregistreerde schepen die in dat gebied een risico lopen slachtoffer te worden van piraterij. Dit risico hangt mede samen met de afwezigheid van kuststaten die effectief (kunnen) optreden tegen piraten en van internationale rechtshandhavende instanties. Ook in die situatie onderstreept het kabinet evenals de commissie dat private partijen primair zelf de risico's dienen te vermijden of te verkleinen door voorzorgsmaatregelen te nemen, waaronder de toepassing van de hiervoor speciaal opgestelde *Best Management Practices*.

4. Bredere aanpak van piraterij

Nederland levert al enige jaren in verschillende vormen een bijdrage aan de bescherming van de koopvaardij rondom de Hoorn van Afrika en de bestrijding van piraterij. Zo is de Nederlandse krijgsmacht actief betrokken bij de internationale inspanningen om op basis van het volkenrecht de internationale handelsroutes veilig te houden en om piraterij op volle zee te bestrijden (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 521, nr. 168). De beperkingen van de internationale maritieme operaties die de commissie constateert, waren voor het kabinet al aanleiding in internationaal verband te pleiten voor effectiever en proactief militair optreden om de piraten en hun criminele netwerken in een zo vroeg mogelijk stadium te

ontregelen. De komende tijd zullen maatregelen op dit gebied, waaronder de aanpak van moederschepen, worden uitgevoerd.

Mede om de oorzaken die leiden tot piraterij te bestrijden blijft Nederland zich in internationaal verband inzetten voor de bevordering van de stabiliteit in Somalië en de wederopbouw van staatsstructuren. Wij verwijzen in dit verband naar de brief die de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op 16 september 2011 aan uw Kamer hebben gestuurd.

Nederland blijft ook actief in de opsporing en vervolging van piraten. Uit de uitspraak van de rechtbank te Rotterdam van 12 augustus 2011 (LJN: BR4930 en BR4931) in de strafzaak tegen vijf piraten, die in december 2010 door personeel van Hr. Ms. Amsterdam zijn aangehouden, is opnieuw gebleken dat de inzet van specialistische deskundigheid in deze complexe zaken tot resultaat kan leiden. Alle verdachten zijn veroordeeld voor het plegen van zeeroof en twee van hen bovendien voor betrokkenheid bij de kaping van het Zuid-Afrikaanse zeiljacht de Choizil. De rechtbank heeft erop gewezen dat dankzij het optreden van de Nederlandse marine is voorkomen dat de verdachten andere kapingen konden uitvoeren.

Verder wordt gewezen op de Taskforce Opsporing en Vervolging Piraterij. Tijdens de derde Eurojust Coördinatiemeeting Piraterijbestrijding in juni van dit jaar is het Nederlandse voorstel aanvaard om deze Taskforce op te richten. Er bestaat zodoende in de EU een breed draagvlak voor. In de Taskforce geven magistraten van verschillende EU-lidstaten gestalte aan een gezamenlijke, strafrechtelijke aanpak voor de lange termijn van het piratenprobleem. De aanpak zal zich richten op de opsporing en vervolging, inclusief ontneming van financieel voordeel, van sleutelfiguren, zoals opdrachtgevers, financiers en onderhandelaars in de piraterij. In verband hiermee wordt samen met een aantal landen een *Joint Investigation Team* (JIT) opgericht. De besprekingen hierover verkeren in een vergevorderd stadium en het JIT kan in het eerste kwartaal van 2012 operationeel zijn. De strafdossiers die het JIT voortbrengt, zullen voor verdere behandeling en berechting worden overgedragen aan het land dat daarvoor het meest in aanmerking komt. Met deze informatie wordt tevens de toezegging gestand gedaan die de Minister van Veiligheid en Justitie deed tijdens het algemeen overleg met uw Kamer van 23 juni 2011 (Kamerstukken II, 2010–2011, 32 606, nr. 15) om uw Kamer nader te informeren over de Taskforce Opsporing en Vervolging Piraterij.

5. Gewapende militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardischepen

De commissie constateert dat de kans op een aanval door piraten beperkt is, maar dat het risico wel een betekenisvolle omvang heeft voor naar hun aard en route kwetsbare schepen die rondom de Hoorn van Afrika varen, ook als zij voldoende voorzorgsmaatregelen hebben getroffen. Vanwege dit risico heeft het kabinet begin dit jaar besloten zelfstandige militaire VPD's in te zetten ter beveiliging van de meest kwetsbare in het Koninkrijk geregistreerde koopvaardischepen. Inmiddels zijn vijf zelfstandige VPD's ingezet en zijn er enkele voorzien voor de komende maanden. De commissie onderschrijft het kabinetsbeleid dat de uitvoering in beginsel bij Defensie dient te liggen. Defensie voert de VPD's uit op grond van artikel 97 van de Grondwet en het internationale recht van de zee dat staten machtigt tot optreden tegen het universele delict van piraterij.

In de werkgroep VPD overlegt Defensie met vertegenwoordigers van de reders over de inzetmogelijkheden en de toepassing van het VPD-beleidskader. In de rapportage aan uw Kamer van 23 september 2011 over dit overleg is gemeld dat de limiet van gelijktijdige inzet van maximaal twee VPD's wordt losgelaten. Het VPD-beleidskader wordt op dit punt aangepast. Sinds de toepassing van het beleidskader kon een aantal aanvragen niet worden gehonoreerd omdat de periode tussen aanvraag en transport te kort was om alle voorbereidingen te kunnen treffen. Met behulp van logistieke voorzieningen nabij het inzetgebied, zoals opslagplaatsen voor materieel, kan de reactietijd worden bekort. Op grond van de eerste ervaringen met de inzet van VPD's blijkt het voorts mogelijk in een aantal gevallen de inzetteams te verkleinen. Deze ontwikkelingen betekenen dat de beschikbare defensiecapaciteit doelgerichter kan worden ingezet zodat meer VPD-aanvragen die aan de criteria voldoen kunnen worden uitgevoerd.

Per transport hangt het benodigde beschermingsniveau mede af van omstandigheden zoals de beoogde route, de daaraan gekoppelde dreiging en het seizoen. Voor elke preventieve bijstands aanvraag wordt, na het kwalificeren op basis van het Nederlandse of Curaçaose draaiboek, bezien of op grond van de dreigingsanalyse maatregelen zoals een georganiseerde transit, konvooi of escorte toereikend zijn. Als dat niet het geval is, wordt aan de hand van een aanvullende toets op grond van het VPD-beleidskader beoordeeld of een VPD noodzakelijk en mogelijk is. De afwegingen kunnen niet (per geval) openbaar worden gemaakt vanwege de vertrouwelijke informatie over het dreigingsbeeld. Maatwerk is vereist en elke aanvraag zal conform de draaiboeken en het VPD-beleidskader op zijn merites worden beoordeeld.

De opvatting van de commissie dat er tot op heden onvoldoende bescherming is geboden, wil het kabinet graag nuanceren. Het kabinet heeft immers begin dit jaar besloten capaciteit beschikbaar te maken voor de inzet van zelfstandige VPD's. De commissie komt tot haar oordeel op grond van een analyse van de ruim 250 bijstands aanvragen sinds 2008. Zij merkt daarover op dat een groot deel van de schepen om capaciteitsredenen niet van een VPD kon worden voorzien. De commissie richt zich hierbij echter hoofdzakelijk op de periode vóór de inzet van zelfstandige VPD's, toen een beveiligingsteam alleen beschikbaar kon worden gemaakt vanuit Nederlandse schepen die deelnamen aan de EU- of NAVO-operatie. Bovendien hebben ruim 200 transporten in die periode wel degelijk bescherming genoten van de operaties *Atalanta* en *Ocean Shield* in de vorm van een georganiseerde transit, konvooi of escorte. Ruim vijftig aanvragen zijn afgewezen in verband met registratie buiten het Nederlandse scheepvaartregister. Daarbij was vooral sprake van aanvragen voor in Curaçao geregistreerde schepen. Deze konden niet in behandeling worden genomen doordat destijds het Curaçaose draaiboek voor het behandelen van preventieve militaire bijstands aanvragen bij piraterij nog niet was vastgesteld.

Het kabinet streeft ernaar voldoende VPD-capaciteit voorhanden te hebben om de meest kwetsbare schepen, in aanvulling op de zelf te nemen voorzorgsmaatregelen, te beschermen als de aanvrager voldoet aan de criteria uit het VPD-beleidskader. Door het doelgericht inzetten van de beschikbare VPD-capaciteit gaat Defensie meer bescherming bieden. Mede op basis van gesprekken met de reders zal het kabinet nauwgezet blijven volgen of ook in de toekomst voldoende bescherming wordt geboden en of de beschikbare VPD-capaciteit toereikend is.

Indien een uitbreiding van VPD-capaciteit nodig blijkt, zal het kabinet, in overeenstemming met de aanbeveling van de commissie, eerst een uitbreiding van de capaciteit vanuit Defensie bezien in samenhang met de beschikbare financiën en rekening houdend met het verdere beslag op de krijgsmacht. Als een dergelijke uitbreiding van de defensiecapaciteit niet toereikend zou blijken, komt de mogelijkheid van het al dan niet tijdelijk vergroten van de defensiecapaciteit in beeld door het inschakelen van reservisten en de militarisering van personeel van particuliere beveiligingsbedrijven. Aangezien deze opties maatregelen vergen, heeft het kabinet besloten dit voorstel van de commissie nader uit te werken. Bij het bepalen van de haalbaarheid van deze opties wordt ondermeer bezien welke regelgeving nodig zou zijn, aan welke voorwaarden zou moeten worden voldaan, wat de uitvoeringstermijn zou zijn en of de kosten van een dergelijke inzet zouden opwegen tegen de kosten van de inzet van militair personeel. Ook zullen de kanttekeningen van de commissie bij de afwegingen worden betrokken, bijvoorbeeld ten aanzien van de werklast die hiermee gemoeid zal zijn voor de defensieorganisatie in verband met de vereiste veiligheidsonderzoeken en de benodigde aanvullende opleiding. Uw Kamer zal over de uitkomsten hiervan voor het einde van dit jaar worden geïnformeerd.

6. Inzet civiele gewapende particuliere beveiligers

Zoals de commissie duidelijk maakt, zijn de meest principiële keuzes verbonden aan de optie waarbij de overheid mogelijk maakt dat reders gewapende particuliere beveiligers inschakelen die als burger geweld mogen toepassen ter zelfbescherming. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de commissie dat deze variant pas ter hand genomen zou moeten worden als zou blijken dat de overheid niet in staat is de daarvoor in aanmerking komende transporten toereikende bescherming te bieden. Het advies van de commissie sluit eigen inhuur van bewapende particuliere beveiligers door reders niet principieel uit. Bij het toelaten van vormen van gewapende zelfbescherming moet de overheid zorgen voor voldoende rechtsstatelijke waarborgen. Volgens de commissie vraagt dat om regulering en toezicht door de overheid. De regulering en het toezicht vergen volgens de commissie internationale afspraken en ingrijpende wijzigingen van wet- en regelgeving. Dit leidt de commissie ertoe te concluderen dat reders thans niet zelf contracten mogen aangaan met private militaire bedrijven om hun schepen met wapens te beschermen.

In het bijzonder acht het kabinet het van belang dat de commissie vaststelt dat de kapitein en in het verlengde daarvan zijn reder civielrechtelijk en strafrechtelijk aansprakelijk zijn als in deze variant daadwerkelijk geweld wordt toegepast. Voor het kabinet weegt zwaar of van de kapitein van een koopvaardijchip verwacht mag worden dat hij een verantwoord besluit neemt over de noodzaak van het inzetten van automatische wapens, terwijl een dergelijke beslissing nu alleen genomen wordt door leden van de krijgsmacht die volledig zijn ingevoerd in de context van, en subsidiariteits- en proportionaliteitseisen aan, een dergelijke geweldstoepping. Dit verschil acht het kabinet niet licht te overbruggen.

Het kabinet vindt de argumentatie van de commissie overtuigend en is van mening dat het realiseren van deze optie thans niet aan de orde is gelet op de substantiële beleidsintensivering welke door het kabinet voor 2012 wordt ingezet. Het kabinet houdt, zoals gezegd, de internationale ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend in de gaten om een level playing field te behouden voor de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij. Als onverhoopt zou blijken dat met een uitbreiding van VPD-capaciteit geen toereikend niveau van bescherming kan worden geboden, zal het kabinet een besluit nemen over het al dan niet mogelijk maken van de inzet van

gewapende particuliere beveiligers die als burger koopvaardij-schepen mogen beschermen. De voorwaarden waaronder dat zou moeten geschieden behoeven nader onderzoek.

Overigens bestaat internationaal gezien nog geen consensus over het toestaan van gewapende particuliere beveiligers aan boord. In internationale fora zoals de *International Maritime Organisation* (IMO) en de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) wordt gesproken over internationale richtlijnen of afspraken ten aanzien van de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van koopvaardij-schepen. Het kabinet blijft vanuit veiligheidsperspectief en vanuit humanitair en economisch oogpunt actief deelnemen aan deze overleggen.

7. Conclusie

Het kabinet neemt de inhoudelijke analyse en aanbevelingen uit het advies over. Het advies bevestigt dat het kabinet de goede weg is ingeslagen met het beschikbaar maken van zelfstandige militaire VPD's. In combinatie met beschermingsmaatregelen in de vorm van georganiseerde transits, konvooien en escortes biedt de overheid een palet aan maatregelen waarmee op maat bescherming kan worden geboden aan onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij-schepen. Het kabinet meent dat een toereikend niveau van bescherming kan worden geboden met een meer doelgericht gebruik van de bestaande VPD-capaciteit en de mogelijkheden voor het realiseren van aanvullende capaciteit die onderdeel uitmaakt van de krijgsmacht. Het kabinet rapporteert in dit verband voor het einde van 2011 aan uw Kamer over de mogelijkheden om extra capaciteit te realiseren door de inzet van reservisten en gewapende particuliere beveiligers met de tijdelijke status van militair. Het kabinet is van oordeel dat het realiseren van de optie om civiele gewapende particuliere beveiligers in te zetten thans niet aan de orde is. Het kabinet houdt de internationale ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend in de gaten om een level playing field te behouden voor de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij. Als onverhoopt zou blijken dat met een uitbreiding van militaire VPD-capaciteit geen toereikend niveau van bescherming kan worden geboden, zal het kabinet een besluit nemen over het al dan niet mogelijk maken van privatisering. De voorwaarden waaronder dat zou moeten geschieden behoeven nader onderzoek.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus