

Vergaderjaar 2018–2019

34 558

Voorstel van wet van de leden Koopmans en Van Helvert houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij)

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2019

1. Inleiding

Namens de regering dank ik de leden van de PvdA-fractie voor hun vragen. In het navolgende wordt, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en van Defensie, ingegaan op de vragen die zowel aan de indieners als de regering zijn gesteld alsook op de vragen die uitsluitend aan de regering zijn gesteld.

2. Verantwoordelijkheid

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat er, in geval van gebruik van geweld aan boord van een schip, geen enkel misverstand mag bestaan over enerzijds de verantwoordelijkheden van de kapitein, anderzijds die van de teamleider. In het voorlopig verslag hebben meerdere fracties gewezen op het risico van «twee kapiteins op een schip»: de kapitein en de teamleider van het beveiligingsteam. Het antwoord van de indieners is voor de aan het woord zijnde leden nog niet geheel duidelijk. De indieners geven aan dat in alle gevallen de kapitein de gezagvoerder is. Begrijpen deze leden het goed dat het daarmee de kapitein is die uiteindelijk besluit over de inzet van geweld en dat geen geweld wordt ingezet als de kapitein dat niet nodig acht? Hoe verhoudt zich dit tot de zin in de memorie van antwoord dat «de teamleider van het beveiligingsteam eerst in overleg treedt met de kapitein alvorens hij overgaat tot geweldsuitoefening»¹? Wat als beiden verschillen van opvatting? Zien de voornoemde leden het juist dat dan de kapitein, op basis van zijn bevoegdheden zoals vastgelegd in artikel 27 en 28 van de Wet zeevarenden, altijd het laatste woord heeft? Bovenstaande vragen stellen deze leden ook aan de regering.

¹ Kamerstukken I 2018/19, 34 558, C, p.3

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid op het schip is verankerd in het SOLAS-verdrag, met name in Regulation 8 van hoofdstuk XI-2 van de Annex bij het SOLAS-verdrag. Uit die verantwoordelijkheid vloeit voort dat de kapitein bevoegd is datgene te doen wat hij of zij noodzakelijk acht om die verantwoordelijkheid te effectueren zoals vastgelegd in artikel 27 en 28 van de Wet zeevarenden. De reder noch enige andere persoon of autoriteit kan de kapitein hierin beperkingen opleggen. In die zin heeft de kapitein een «overriding authority».

Deze «overriding authority» betekent geenszins dat de kapitein ook het commando voert over het beveiligingsteam. Alsdan zou bij een dreigende situatie inderdaad sprake zijn van twee kapiteins op het schip. Niet de kapitein maar de teamleider voert het commando. Daarmee hangt samen dat de teamleider de inschatting maakt wanneer en op welke wijze het beveiligingsteam in actie komt indien zich een dreigende situatie voordoet. Private beveiligingsteams zijn getraind om dit soort inschattingen te maken en zo nodig met proportioneel geweldgebruik de dreiging van piraterij af te wenden.

Indien de teamleider het noodzakelijk acht om over te gaan tot geweldsuitoefening informeert hij de kapitein hierover. Het gezag van de kapitein brengt met zich dat de kapitein voorafgaand aan de geweldsuitoefening zal moeten kunnen overleggen met de teamleider. In de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel is met het begrip «overleg» bedoeld te borgen dat een teamleider en kapitein met elkaar in contact staan en elkaar in een dreigende situatie voortdurend op de hoogte stellen van de ontwikkelingen. Hiermee is in ieder geval ook bedoeld te voorkomen dat de teamleider overgaat tot het gebruik van geweld zonder de kapitein hiervan op de hoogte te stellen. Gangbaar zal zijn dat nadat de kapitein constateert dat zijn navigatiemogelijkheden niet of onvoldoende leiden tot het afwenden van de dreiging dat piraten het koopvaardijship naderen met de bedoeling het te enteren, hij de teamleider verzoekt verder te doen wat nodig is om de dreiging af te wenden. Niet valt geheel uit te sluiten dat zich de situatie kan voordoen dat kapitein en teamleider van mening verschillen. De kapitein heeft dan inderdaad het laatste woord. Indien hij niet wil dat een beveiligingsteam in actie komt, zal de teamleider zich hierbij moeten neerleggen.

3. Strafrechtelijke vervolging

Indien geweld is aangewend, moet de kapitein daarvan melding doen bij het Openbaar Ministerie, dat vervolgens onderzoekt of is gehandeld binnen het kader van de wet. Is dat niet het geval, dan kan het Openbaar Ministerie besluiten over te gaan tot strafrechtelijke vervolging. Wie wordt dan vervolgd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de indieners en de regering: de kapitein als «overriding authority» of de teamleider?

De verantwoordelijkheid van de kapitein staat los van zijn of haar strafrechtelijke aansprakelijkheid. Verantwoordelijk zijn betekent immers niet per se ook aansprakelijk zijn. De kapitein kan voor het handelen op grond van zijn bevoegdheden strafrechtelijk worden vervolgd als daarvoor aanleiding bestaat (bijvoorbeeld wanneer vermoed nalatig handelen van de kapitein geleid heeft tot lichamelijk letsel). Uit de verantwoordelijkheid voor de veiligheid vloeit voort dat de kapitein ingeval geweld is gebruikt om een dreiging van piraterij af te wenden, verplicht is hiervan melding te doen aan het openbaar ministerie. Dit is nu ook al het geval indien een VPD geweld heeft aangewend (artikel 539u Wetboek van Strafvordering).

De kapitein is echter niet verantwoordelijk voor het handelen van private beveiligers aan boord van het schip voor zover dit handelen plaatsvindt op de grond van de in de initiatiefwet aan de private beveiligers toegekende geweldsbevoegdheden. De private beveiligers zullen deze

bevoegdheden op een verantwoorde wijze moeten toepassen. Leidraad hiervoor vormt de bij en krachtens de wet vast te stellen geweldsinstructie waarin uiteen wordt gezet onder welke omstandigheden welke mate van geweld kan worden toegepast. De teamleider legt over de uitoefening van die bevoegdheden verantwoording af door middel van de verplichte rapportage aan de Minister van Justitie en Veiligheid (het voorgestelde artikel 12, tweede lid). Jegens hem of een lid van het beveiligingsteam kan het Openbaar Ministerie indien daartoe aanleiding bestaat een strafrechtelijk onderzoek instellen en tot strafrechtelijke vervolging overgaan (bijvoorbeeld als een private beveiliging buitensporig geweld heeft gebruikt).

4. Inzet Vessel Protection Detachments

De indieners geven aan dat er in 2017 180 incidenten zijn geweest. Een daarvan betrof een Nederlands koopvaardijchip. In 2014 betrof het zeven, in 2015 één en in 2016 twee Nederlandse koopvaardij schepen. De indieners kunnen de vraag van de leden van de PvdA-fractie of in deze gevallen een Vessel Protection Detachment (hierna: VPD) was ingezet, niet beantwoorden. Daarom vragen deze leden de regering om deze vraag van een antwoord te voorzien.

Het rapport van het International Maritime Bureau over 2017 benoemt 180 incidenten, waarvan 38 pogingen en 142 daadwerkelijk uitgevoerde aanvallen. Van de 142 vonden er 101 plaats wanneer schepen voor anker lagen, waardoor bescherming door VPD's of bewapende particuliere beveiligers feitelijk niet mogelijk is. 40 aanvallen zijn uitgevoerd terwijl schepen aan het varen waren. 67% van de 180 incidenten vond plaats in Indonesië (43), Bangladesh (11), Venezuela (12), Filipijnen (22) en Nigeria(33) en Somalië (9). In 2018 vonden er 201 incidenten plaats, vooral in de Golf van Guinea. Hoewel cijfers over het hele jaar nog niet beschikbaar zijn, betreft het ook nu weer overwegend schepen die voor anker lagen.² Resumerend merkt de regering op dat zich in geen van de genoemde jaren (van 2014 tot heden) incidenten hebben voorgedaan bij schepen die met een VPD beveiligd zijn geweest.

Voor elk transport dient een reder een aanvraag in bij het Kustwachtcentrum, dat namens de Minister van Justitie en Veiligheid vaststelt of het transport in aanmerking komt voor militaire bescherming, en zo ja, of bescherming door een VPD redelijkerwijs mogelijk is. Bij het bepalen van wat redelijk is, wordt het «level playing field» voor reders de norm, zo merken de PvdA-fractieleden op. Daarbij speelt een aantal afwegingen:

a. de grootte van het schip in relatie tot de omvang van een VPD. Kan de regering aangeven waarom het in alle gevallen noodzakelijk is een VPD te laten bestaan uit elf personen? Een particulier beveiligingsteam bestaat uit vier tot zes personen. Hoe is het grote verschil te verklaren? Is de regering bereid te onderzoeken of met kleinere VPD's gewerkt kan worden? Zo nee, waarom niet? Acht de regering een beveiligingsteam van vier tot zes personen toereikend? Zo nee, welke eisen gaat de regering stellen aan de omvang van een team particuliere beveiligers?

De regering acht het verantwoord om, indien reder en maritiem beveiligingsbedrijf op basis van een risicoinschatting tot de slotsom komen dat adequate beveiliging kan worden geboden door de inzet van een team van 4 of 6 personen, toestemming te verlenen voor private beveiliging van het transport. Bij de inschatting van dit risico wordt onder meer

² Rapporten over 2017 en 2018 (januari-september) van het International Maritime Bureau (International Chamber of Commerce) over Armed Robbery and piracy.

gekeken naar mogelijkheden om hardening en andere preventieve maatregelen op het schip te treffen (prikkeldraad, afhoudhekken, netten etc.), alsook naar de omvang, vrijboord, topsnelsnelheid en wendbaarheid van het schip, het aantal opvarenden, de aard van het te transporteren goed en naar de meldingen over incidenten of verhoogde activiteit van piraten. Het model Guardcom-contract dat de reders en beveiligingsorganisaties gebruiken gaat uit van een teamomvang van minimaal 4 personen. De regering acht het verantwoord onder bijzondere omstandigheden een team met een omvang van 3 beveiligers toe te staan: als het schip zeer klein, snel en wendbaar is en opvarenden deelnemen aan het houden van de wacht. Een enkel land zoals Italië heeft wettelijk geregeld dat het team een minimale omvang van 4 beveiligers dient te hebben. Italië overweegt dit aantal terug te brengen naar 3 beveiligers. De regering is voornemens een team met een kleinere omvang van 3 beveiligers niet toe te staan.

De regering ziet ook nu geen aanleiding om te onderzoeken of VPD's met kleinere teams kunnen werken. Het militaire inzetconcept voor de VPD's dat de Commandant der Strijdkrachten hanteert, benadrukt de onafhankelijkheid van het team. Het VPD-team opereert zelfstandig, bemant meerdere observatiepunten voor een rondom beveiliging van het schip en is in staat dit 24 uur per dag te doen, gedurende een langere periode en zonder hulp van de scheepsbemanning. Een VPD-team voorziet eigenstandig in eerstelijns geneeskundige zorg, heeft zijn eigen beschermingsmiddelen bij zich en onderhoudt beveiligde verbindingen met Nederland en militaire schepen in de omgeving. Deze voorwaarden zijn nodig om te komen tot verantwoorde inzet van onze militairen. Veiligheid en verantwoorde inzet gaan boven alles. Aan dat principe kan en wil de regering geen concessies doen.³

b. de kosten. Voor een VPD betaalt de reder 5.000 euro per dag. Kan de regering aangeven wat de kosten zijn van een team particuliere beveiligers? Het verschil tussen beide mag in de ogen van de regering niet meer bedragen dan 20%. Met andere woorden: als een VPD meer dan 20% duurder is dan een particulier team, kan de reder een beroep doen op particuliere beveiliging. Daarnaast heeft een reder de mogelijkheid af te zien van de inzet van een VPD als voor het aan boord nemen van de VPD meer dan 100 zeemijlen omgevaren moet worden. Deelt de regering de vrees van de leden van de PvdA-fractie dat dit ertoe zal leiden dat in de toekomst in vrijwel alle gevallen sprake zal zijn van particuliere beveiliging van koopvaardij schepen? Acht de regering dit een wenselijke situatie?

De regering vreest niet dat alle aanvragen uitmonden in de inzet van particuliere beveiliging. Zij sluit echter niet uit dat een deel van de transporten waarvan de bescherming tegen piraterij wordt verzorgd door VPD's, na inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel naar de private beveiligingsmarkt zullen gaan. Dat zullen dan de transporten betreffen waarbij de reders met meer concurrentie te maken hebben dan de hiervoor genoemde reders die VPD's inzetten op zeer gespecialiseerde transporten. Vanuit economisch perspectief acht de regering dit niet per se onwenselijk. Ook vanuit rechtsstatelijk perspectief ziet de regering geen bezwaren. Het geweldsmonopolie is geen absoluut beginsel in die zin dat alleen de overheid geweld mag toepassen. Het biedt ruimte voor het toestaan van vormen van particuliere beveiliging, in gevallen wanneer de overheid haar zorgplicht om burgers te beschermen onvoldoende kan

³ Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 september 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 32 706, nr. 80 over uitvoering van de motie Voordewind c.s. van 7 juli 2016 (nr. 76) die verzoekt de VPD's zodanig in te richten dat zij sneller, goedkoper, flexibeler – en zo nodig met kleinere teams – kunnen worden ingezet en tevens dit beleid jaarlijks te evalueren en de Kamer hierover te informeren.

nakomen. Dat in dit initiatiefwetsvoorstel voor particuliere beveiliging wordt gekozen, betekent niet dat de overheid het geweldsmonopolie uit handen geeft. Integendeel, zij bepaalt nog steeds welke personen onder welke condities tot geweldgebruik gerechtigd zijn. De wetgever in formele zin en de regering zijn gezamenlijk voor de regulering verantwoordelijk. Dit initiatiefwetsvoorstel regelt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het geweldsgebruik door particuliere beveiligers, verantwoording daarvan en het toezicht daarop. Met het initiatiefwetsvoorstel en de uitwerking die dat zal krijgen in nadere regelgeving wordt beoogd tot een veilige en verantwoorde inzet van particuliere beveiligers op onder Nederlandse vlag door de High Risk Area varende koopvaardij schepen te komen.

Met het initiatiefwetsvoorstel wordt reders de mogelijkheid geboden hun schepen beter te beschermen door gebruik te maken van particuliere gewapende beveiligers zodat zij zich niet genoodzaakt voelen om onbeveiligd door de High Risk Area te varen, dan wel, buiten de Nederlandse wet om, buitenlandse gewapende beveiligers in te huren. Wanneer gekeken wordt naar het aantal schepen varend onder de vlag van het Koninkrijk dat jaarlijks door de High Risk Area vaart (doorgaans wordt een getal van ca. 300–350 aangehouden) en dat aantal wordt afgezet tegen het aantal aanvragen voor VPD-bescherming, dan kan niet worden uitgesloten dat reders van onder Nederlandse vlag varende koopvaardij schepen hun toevlucht hiertoe zouden nemen. Beide scenario's worden door de regering als onwenselijk gezien.

c. de veronderstelling van de indieners is dat een particulier team veel sneller inzetbaar is dan een VPD. Kan de regering aangeven hoeveel tijd nodig is tussen het moment dat een verzoek voor een VPD is ingediend en het feitelijk aan boord gaan van dit team? En hoe is dit in de situatie waarin een reder een verzoek indient voor particuliere beveiliging?

Op deze vragen is voor beide situaties geen eenduidig antwoord op te geven. Voor het inzetten van een VPD varieert de tijd tussen de 4 en 14 dagen afhankelijk van het te beschermen traject en de opslaglocatie van de wapens en de munitie. De doorlooptijd hangt voornamelijk af van de benodigde diplomatieke clearances voor het vervoer van de wapens en munitie. Voor het kunnen inzetten van een particulier team zijn geen clearances voor het vervoer van wapens en munitie nodig. Wel kan enige tijd heen gaan met de reis van de beveiligers naar het gebied waar de floating armouries gelegen zijn en met het verkrijgen van visa voor de beveiligers. Dit duurt doorgaans 2 à 3 dagen. Ingeval de reis via de Verenigde Arabische Emiraten gaat, duurt deze in het meest ongunstige geval 5 dagen. Als in het gebied voldoende op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving gekwalificeerde beveiligers beschikbaar zijn, kan de inzet van een particulier beveiligingsteam daags na de aanvraag om toestemming plaatsvinden.

De indieners geven aan dat particuliere beveiligingsteams meer mogelijkheden hebben om bemanning en materieel aan boord te nemen dan VPD's. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie op dit punt een nadere uitleg van de regering. Waarom hebben VPD's minder mogelijkheden? Waarom kunnen zij geen gebruikmaken van floating armouries? Voor dergelijke floating armouries bestaan geen internationale regels. Acht de regering deze opslagplaatsen voldoende veilig voor bijvoorbeeld overvallen door criminelen en ontploffingsgevaar? Is de regering voornemens zich in te spannen om te komen tot internationale regels op dit punt? Zo nee, waarom niet?

Met de leden van PvdA-fractie stelt de regering vast dat ten aanzien van de floating armouries geen internationale regels bestaan. Ook de

initiatiefwet kent geen regels ten aanzien van het gebruik van floating armouries door private beveiligingsbedrijven. Defensie maakt enkel gebruik van wapendepots op het vaste land die door of in opdracht van de overheid van de landen waar deze depots zich bevinden, worden beheerd. In dit verband maakt Defensie afspraken met de overheden van andere landen. Defensie wil voor de opslag van haar wapens en munitie geen overeenkomsten aangaan met private partijen en wil om die reden ook geen gebruik maken van floating armouries.

Momenteel zijn er vier bedrijven die floating armoury-diensten aanbieden op verschillende locaties rond de Golf van Aden. Twee van deze bedrijven zijn ISO 28007 gecertificeerd. De regering is voornemens bij gelegenheid van de vergunningverlening enkel particuliere beveiligingsorganisaties toe te staan die werken of zullen werken met reders die voor hun floating armoury-diensten zijn gecertificeerd.

De Nederlandse regering is niet voornemens het voortouw te nemen om in internationaal verband te komen tot regulering van de floating armouries. Op het gebied van zelfregulering worden vorderingen gemaakt in het verband van de International Maritime Organization, de Security Association for the Maritime Industry (SAMI) en de Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS).⁴ Op verzoek van India vervult het Verenigd Koninkrijk hierbij een gidslandfunctie.

De reder en kapitein van de floating armoury zijn verantwoordelijk voor de te nemen maatregelen voor een veilige opslag van wapens en munitie respectievelijk de veiligheid aan boord. Door de vlaggenstaat wordt toezicht gehouden op de naleving van de veiligheidsmaatregelen. Onder Nederlandse vlag zijn geen floating armouries in de vaart. Incidenten met floating armouries zijn mij niet bekend. Wel wordt in internationaal verband als hiervoor gezegd aandacht gevraagd voor de regulering rondom floating armouries.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁴ Zie o.a. het comprehensive floating armoury survey report door SAMI (Security Association for the Maritime Industry) van 8 maart 2016.