

Vergaderjaar 2010–2011

32 706

Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2011

Graag bieden wij u, mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Veiligheid en Justitie, hierbij de regeringsreactie aan op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken «Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden».

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

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

Regeringsreactie op het AIV-advies «Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden»

De regering is de Adviesraad Internationale Vraagstukken erkentelijk voor het advies over piraterijbestrijding. Sinds 2008 levert Nederland reeds een belangrijke bijdrage aan piraterijbestrijding, zowel nationaal als multilateraal. De regering heeft de AIV gevraagd om advies te geven over de internationale bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. De regering beschouwt het advies als een waardevolle toevoeging aan het politieke en maatschappelijke debat. Voorts wil de regering de AIV dankzeggen voor het organiseren van het seminar op 18 maart jl. over het advies.

In deze reactie gaat de regering eerst in op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen private en publieke partijen. Daarna zal worden ingegaan op de adviezen over de militaire bijdrage aan de strijd tegen piraterij, de inzet van militaire en particuliere beveiligers en regionale capaciteitsopbouw.

Verantwoordelijkheid van reders en kapiteins

Met de AIV is de regering van mening dat reders en kapiteins primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van hun schepen. Koopvaardij-schepen zijn actief op een zeer concurrerende, internationaal verweven markt en van de reder wordt verwacht dat hij risico's zorgvuldig afweegt, een adequate voorbereiding treft bij verhoogde kans op gevaar en alternatieven overweegt, zoals een alternatieve route en/of het niet aannemen van de vracht. Indien besloten wordt om door het risicogebied voor de kust van Somalië te varen, wordt verwacht dat de reders de speciaal voor dit gebied opgestelde *Best Management Practices* (BMP's) toepassen. Het belang van de BMP's kan moeilijk overschat worden; de EU-operatie *Atalanta* stelt dat in ruim 80 procent van de afgeslagen pogingen tot kaping dit rechtstreeks verband houdt met toepassing van de BMP's. Tot op heden is de regering geen enkel geval bekend van een koopvaardij-schip dat alle BMP's had toegepast en toch werd gekaapt.

Er bestaat geen internationale verplichting de BMP's toe te passen en een dergelijke maatregel is ook niet te verwachten aangezien controle op naleving niet eenvoudig is te organiseren. Bovendien worden de BMP's regelmatig aangepast aan de veranderende dreigingpatronen van Somalische piraterij. De aanbeveling van de AIV om de overheid toezicht te laten houden op de veiligheidsvoorzieningen bijvoorbeeld in de vorm van een APK-keuring neemt de regering niet over. Invoering van een dergelijke keuring zou de administratieve lasten voor reders aanzienlijk doen toenemen en betekent meer kosten voor het overheidsapparaat in een tijd van bezuinigingen. Bovendien heeft Nederland een relatief jonge vloot, waardoor een APK-keuring weinig meerwaarde heeft.

Wel is het positief dat steeds meer verzekeringsmaatschappijen er melding van maken dat zij, in hun onderhandelingen met reders, in toenemende mate toepassing van (onderdelen van) BMP's als voorwaarde stellen voor dekking, zoals registratie van een schip bij het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA) indien het door de Golf van Aden vaart. Wat betreft de suggestie dat verzekeringsmaatschappijen korting op premies zouden moeten geven aan reders die adequate zelfbeschermingsmaatregelen nemen, is de regering van mening dat dit een zaak is voor de marktpartijen waar de overheid geen bemoeienis mee heeft.

Sinds 2008 heeft Nederland vrijwel onafgebroken een marine-eenheid ingezet in de strijd tegen piraterij en een bijdrage geleverd aan de rechtsorde op zee. De inzet van marineschepen biedt bescherming aan koopvaardischepen en bevordert de humanitaire hulpverlening aan Somalië. Op deze wijze wordt de route door het Suez-kanaal en de Golf van Aden bevaarbaar gehouden, wat voor Nederland als handelsgerichte natie en vanwege de prominente rol van Rotterdam als grootste Europese haven van groot economisch belang is. Momenteel heeft Nederland het commando over de *Standing NATO Maritime Group 2* en wordt Hr. Ms. Tromp als stafschip ingezet in de NAVO-operatie *Ocean Shield*. Naast de NAVO zijn de EU-operatie *Atalanta* en een door de VS geïnitieerde coalitie (CMF) actief, net als een aantal landen dat op individuele basis schepen inzet (bijvoorbeeld China, India en Rusland).

De AIV stelt dat de aanwezigheid van verschillende multinationale verbanden niet doelmatig is. De regering onderschrijft dit maar ten dele. Hoewel in algemene zin geldt dat de meeste doelmatigheid wordt bereikt wanneer er wordt geopereerd met één commandostructuur en één operatieconcept, worden er ten aanzien van de bestrijding van piraterij in het *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) mechanisme, waaraan onder andere China en Rusland en redersorganisaties deelnemen, goede werkafspraken gemaakt tussen de multinationale operaties en de individuele landen. De samenwerking tussen EU, NAVO en CMF gaat nog verder: de inzet van deze drie vlootverbanden in de Golf van Aden wordt geheel gecoördineerd en voor de inzet in de Golf van Aden, de Arabische Zee en het Somalië Bassin worden gezamenlijke operatieconcepten opgesteld. Bevoorradingsschepen en andere ondersteuningsschepen, die aan één van deze operaties worden aangeboden, staan ten dienste van alle drie en de informatie die wordt verzameld door maritieme patrouille-vliegtuigen en onlangs ook de Nederlandse onderzeeboot, die in NAVO-verband werd ingezet, wordt over en weer gedeeld. De oprichting van een gezamenlijke EU-NAVO operationele staf, waarvoor de AIV pleit, is politiek niet haalbaar en zou bovendien de *force generation* niet ten goede komen, aangezien binnen de huidige opzet niet-EU NAVO-bondgenoten ook kunnen bijdragen aan piraterijbestrijding en vice-versa. Dankzij de nabije ligging van de hoofdkwartieren in Northwood vindt reeds intensieve samenwerking plaats. De regering blijft het belang van goede samenwerking tussen de operaties en individuele landen onderstrepen.

De constatering van de AIV dat ook de komende jaren de inzet van internationale maritieme operaties nodig zal blijven wordt door de regering onderschreven. Piraterij vindt plaats voor de kusten van Somalië, Kenia, Tanzania en zelfs Mozambique, in de Golf van Aden en in de Arabische Zee. Piraterij heeft zich, vanwege de wetteloosheid die al meer dan twintig jaar heerst in grote delen van Somalië, kunnen ontwikkelen tot een zeer profijtelijk *business model*. De wetteloosheid is het gevolg van het conflict op het Somalische vasteland. Alleen een politieke oplossing, gedragen door de Somaliërs en hun leiders zelf, kan de burgeroorlog ten einde brengen en de wetteloosheid wegnemen. De internationale gemeenschap kan hierbij een ondersteunende rol spelen. Nederland draagt hieraan vooral bij via de EU en de VN. Daar de politieke vooruitzichten in Somalië nog altijd weinig perspectief bieden zal ook naar verwachting de dreiging die van piraterij uitgaat voorlopig blijven bestaan.

Inzet militaire en/of gewapende particuliere beveiligers op kwetsbare schepen

Met de AIV onderkent de regering dat er een beperkte groep schepen zal zijn die, zelfs als alle BMP's geïmplementeerd worden, toch een reëel risico loopt om slachtoffer te worden van piraterij. Het betreft vooral schepen die langzaam varen en een laag vrijboord en beperkte wendbaarheid hebben. Gegeven de enorme omvang van het operatiegebied is de non-discriminatoire beveiliging die door de verschillende anti-piraterij-operaties geboden wordt voor deze kwetsbare transporten in sommige gevallen onvoldoende. De AIV beveelt daarom aan om op zeer kwetsbare schepen militaire beveiligers in te zetten in de Golf van Aden en zowel in het Somalië Bassin als in de Arabische Zee onder voorwaarden het plaatsen van gewapende particuliere beveiligers op zeer kwetsbare schepen toe te staan. Dit geografische onderscheid acht de regering niet uitvoerbaar, omdat scheepsroutes zowel de Golf van Aden als het Somalië Bassin en de Arabische Zee kunnen beslaan. Op de grens van deze twee gebieden overstappen van de ene vorm van beveiliging naar de andere stuit op ernstige logistieke bezwaren.

Wel is de regering van mening dat bescherming van individuele zeetransporten onder bepaalde omstandigheden een overheidstaak is. Op basis van nog vast te stellen criteria zal de overheid, na zorgvuldige afweging, deze bescherming bieden in de vorm van een zogenoemd *Vessel Protection Detachment* (VPD). Hieraan kunnen evenwel geen rechten worden ontleend, want op de overheid rust geen algemene plicht om deze vorm van bescherming te bieden. Wanneer de overheid besluit een individueel zeetransport te beschermen ligt het in de rede dat Defensie uitvoering geeft aan deze taak. De grondslag voor de militaire inzet kan gevonden worden in artikel 97 van de Grondwet, mede gezien het feit dat bescherming plaatsvindt in het kader van de bestrijding van het universele delict van piraterij, waartoe het internationale recht van de zee staten machtigt.

De regering verwacht dat ook in de toekomst verzoeken om deze vorm van bescherming haar met enige regelmaat zullen bereiken. De overwegingen die de regering hierbij van belang acht, zullen in een VPD-beleidskader worden vervat. Ook de informatievoorziening aan de Staten-Generaal zal in dit kader worden beschreven. Het beleidskader gaat de Eerste en Tweede Kamer uiterlijk eind april toe. In deze notitie zal onder andere worden ingegaan op de criteria die de regering zal hanteren ten behoeve van de besluitvorming over de inzet van VPD's, zoals de mate van kwetsbaarheid, de aanwezigheid van alternatieve routes en de registratie van het schip. Overigens zij vermeld dat het beheer van de scheepvaartregisters onder de Koninkrijksvlag een landsverantwoordelijkheid is. Schepen, varende onder de Koninkrijksvlag en geregistreerd buiten Nederland, dienen hun verzoeken tot preventieve bescherming te doen bij de autoriteiten van het land waar zij geregistreerd zijn. In het licht van het door Curaçao op te stellen draaiboek om dergelijke verzoeken te beoordelen, zal worden bezien of er, in geval het verzoek kwalificeert, mogelijkheden zijn voor militaire ondersteuning.

Ook zal de notitie ingaan op de financiering van de inzet van VPD's. Vast staat dat het ministerie van Defensie de reguliere personeelskosten zal betalen. Additionele kosten zullen geheel of gedeeltelijk aan de reders worden doorberekend. Het kabinet beraadt zich nog op de mate waarin dit zal geschieden en op de verdeling van de eventueel door de overheid te dragen kosten over de betrokken ministeries. Daarbij zal eveneens gekeken worden naar de gevolgen voor het *level playing field* voor de reders, onder meer de scheefgroei in verzekeringspremies.

Voor de huidige mogelijkheden tot zelfbescherming en het vergunningensysteem verwijst de regering naar de Wet wapens en munitie en de Circulaire Wapens en Munitie 2005, waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen automatische en niet-automatische wapens. De regering is van mening dat het toelaten van bewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen ter verdediging tegen piraterij een kwestie van fundamentele aard is, aangezien zij raakt aan het geweldsmonopolie van de staat. Daarom wenst de regering eerst nader advies in te winnen van een ad hoc commissie onder leiding van prof. mr. J.L. de Wijkerslooth op basis waarvan zij een weloverwogen standpunt zal bepalen. Hierover zullen de Eerste en Tweede Kamer zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

Regionale capaciteitsopbouw

Het tegengaan van de straffeloosheid van piraterij is noodzakelijk. In lijn met het advies van de AIV spant de regering zich in EU-verband en via het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) in om berechting van piraten in de regio mogelijk te maken, te meer omdat bij een eventuele berechting in Nederland niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat na uitzetting van een eventuele gevangenisstraf terugkeer naar Somalië zal stuiten op asielrechtelijke bezwaren. Aangezien het tekort aan detentiecapaciteit momenteel nijpender is dan het tekort aan rechtszalen, dringt de regering erop aan dat zo spoedig mogelijk detentiecapaciteit opgebouwd wordt in de relatief stabiele regio's van Somalië, te weten Puntland en Somaliland, opdat piraten die elders veroordeeld zijn in Somalië hun straf kunnen uitzitten. Hierbij dient wel gewaarborgd te worden dat de gevangenen voldoen aan internationale normen. Deze detentiecapaciteit zal een belangrijke positieve uitwerking hebben op het totstandkomingproces van overdrachtsovereenkomsten met landen in de regio. Nederland heeft eerder in totaal EUR 1,8 miljoen bijgedragen aan het justitiële capaciteitsopbouwprogramma van UNODC op de Seychellen en heeft verder EUR 1 miljoen bijgedragen aan het VN-trustfund ten behoeve van piraterijbestrijding. Voorts heeft NL een politietrainer gedetacheerd bij het UNODC piraterijbestrijdingsprogramma in Nairobi.

Het rapport van de speciaal adviseur van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties op het gebied van juridische aspecten van piraterijbestrijding, Jack Lang, beveelt aan om te streven naar «Somalisering» van de vervolging en detentie van Somalische piraten. Aangezien de opbouw van vervolgingscapaciteit in Somalië zelf de meest duurzame oplossing zou zijn, en activiteiten op dit terrein ook in algemene zin zouden kunnen bijdragen aan de rechtstatelijke ontwikkeling in Somalië, staat de regering positief tegenover het voorstel van de heer Lang om piraterijkamers op te zetten in de regio's Puntland en Somaliland. Zo lang vervolging in Somalië echter nog niet mogelijk is, zal de regering druk blijven uitoefenen op de landen in de regio, zowel bilateraal als in EU-verband, om bij te dragen aan het tegengaan van straffeloosheid. Bezien zal worden of het OS-instrumentarium hiervoor op geïntegreerde wijze kan worden aangewend.

De regering deelt de mening van de AIV dat de *Djibouti Code of Conduct* (CoC) een belangrijk kader is voor de opbouw van de maritieme capaciteiten in landen in de regio en dat hier voor de IMO een belangrijke taak is weggelegd. Eerder heeft Nederland een financiële bijdrage geleverd aan de *Djibouti CoC*. Momenteel wordt door de EU een voorstel voorbereid voor mogelijke EU-activiteiten op dit vlak. Wanneer dit voorstel leidt tot besluitvorming binnen de EU is Nederland in principe bereid om hieraan een bijdrage te leveren. Ter ondersteuning van regionale capaciteitsopbouw is Nederland verder in juli 2010 toegetreden tot, en heeft het

financieel bijgedragen aan, het *Regional Co-operation Agreement on Anti-Piracy in Asia* (ReCAAP), dat beoogt piraterijbestrijdingscapaciteiten in Zuidoost Azië te versterken en in dezen samen werkt met de IMO.

Hoewel het verschijnsel piraterij zich voordoet op een enorm zeeoppervlak, opereren de piraten vooral vanuit Puntland en in mindere mate Zuid-Centraal Somalië. Piraterij komt niet voor in Somaliland. Via de EU en via de eerder genoemde bijdrage aan het VN-*trustfund* draagt Nederland bij aan projecten, vooral in Puntland, op het gebied van voorzieningen voor alternatieve werkgelegenheid en aan publieke informatiecampagnes die erop gericht zijn de bevolking te informeren over de gevolgen van piraterij. Op dit moment is het nog niet mogelijk om in Puntland of in Zuid-Centraal Somalië bij te dragen aan kustwachtontwikkeling. In Zuid-Centraal Somalië woedt immers een burgeroorlog en in Puntland is de overheidsstructuur zeer zwak en lijkt er sprake te zijn van verwevenheid tussen piratenleiders en regionale autoriteiten.

In de focusbrief is beschreven dat bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit één van de vier speerpunten van het nieuwe OS-beleid is. Ook piraterijbestrijding draagt bij aan de bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit.

Conclusie

De regering stelt vast dat de dreiging die van piraterij uitgaat wereldwijd groot is, in het bijzonder voor de zeevarenden, van wie er op dit moment ruim 600 gegijzeld worden door Somalische piraten. Reders en kapiteins zijn zelf hoofdverantwoordelijk voor de veiligheid van hun schepen en dienen zelfbeschermingsmaatregelen te treffen en de *Best Management Practices* toe te passen. De regering zal de Eerste en Tweede Kamer op korte termijn zowel over het beleidskader voor VPD's als over de particuliere beveiliging van kwetsbare individuele zeetransporten informeren. Ook de komende jaren zal de inzet van marine-eenheden in het operatiegebied voor de kust van Somalië noodzakelijk blijven. De vooruitzichten dat wetteloosheid op het Somalische vasteland, waardoor piraterij hier kan floreren, kan worden weggenomen zijn immers slecht. Daarom zal Nederland waar mogelijk investeren in de stabilisering van de regio en in regionale capaciteitsopbouw op juridisch en maritiem vlak om de landen in de regio in staat te stellen de straffeloosheid van piraterij tegen te gaan en de wetteloosheid op hun wateren weg te nemen.