

Vergaderjaar 2010–2011

32 706

Beveiliging zeevaartroutes tegen piraterij

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2011

In de regeringsreactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken «Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden» (Kamerstuk 32 706, nr. 5, 5 april 2011), zegt de regering toe een VPD beleidskader te ontwikkelen voor de inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardij schepen. In bijlage bied ik u graag mede namens de ministers van BZ, V&J en I&M het genoemde beleidskader aan. Het beleidskader is onder voorzitterschap van het ministerie van Defensie ontwikkeld met de ministeries BZ, I&M, V&J en EL&I en kan worden gezien als een precisering van de mogelijkheid van militaire ondersteuning zoals genoemd in de vertrouwelijke beleidsnotitie terzake, die door de Rijksministerraad is vastgesteld in juli 2006.

Het beleidskader VPD stelt juridische, operationele en financiële kaders voor de inzet van zelfstandige militaire beveiligingsteams ter bescherming van individuele zeetransporten. Ook wordt de informatievoorziening naar de Staten-Generaal beschreven. Het beleidskader beperkt zich tot de dreiging van piraterij in de Golf van Aden, het Somalische Bassin en de Arabische Zee.

In de genoemde regeringsreactie op het AIV-advies zegt de regering tevens toe zich te laten adviseren door een ad hoc commissie over de implicaties van de inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van koopvaardij schepen. Zodra de commissie haar advies heeft uitgebracht, zal het beleidskader opnieuw worden gezien en de Tweede Kamer hierover worden geïnformeerd.

De juridische grondslag voor de inzet van militaire VPD's berust op artikel 97 van de Grondwet. Op basis van dit artikel is het beleidskader van toepassing op individueel zeetransport varende onder Koninkrijksvlag. Om te voorkomen dat door landen van het Koninkrijk der Nederlanden verschillende criteria voor de kwalificatie van militaire bijstand worden gehanteerd, dienen de betreffende draaiboeken op elkaar te worden

afgestemd. Het Nederlandse, in de Rijksministerraad vastgestelde (vertrouwelijke) draaiboek uit 2008 is daarbij leidend. De maritieme autoriteit van Curaçao werkt op dit moment aan de ontwikkeling van een draaiboek. Dit draaiboek dient in de Rijksministerraad te worden goedgekeurd.

Bij toekomstige aanvragen, die kwalificeren voor de inzet van militaire VPD's, zal na vaststelling van het beleidskader VPD, de Ministerraad per inzet vooraf worden geïnformeerd en zal op hoog ambtelijk niveau van de beleidsverantwoordelijke departementen de inzet worden gecoördineerd waarbij defensie voor de inzet het leidende ministerie zal zijn.

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

Beleidskader

Militaire *Vessel Protection Detachment* (VPD) ter bescherming van individueel zeetransport

Addendum op: *Notitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee (2006)*

Uitgave: juni 2011

1. INLEIDING

Het beleidskader *Vessel Protection Detachment* (VPD) ter bescherming van individueel zeetransport is onder voorzitterschap van het ministerie Defensie in gezamenlijkheid ontwikkeld met de ministeries Buitenlandse Zaken (BZ), Infrastructuur & Milieu (I&M), Veiligheid & Justitie (V&J) en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Het beleidskader kan worden gezien als een precisering van de mogelijkheid van militaire ondersteuning die is genoemd in de beleidsnotitie uit 2006. Deze vertrouwelijke notitie is vastgesteld in de Rijksministerraad in juli 2006 en vertrouwelijk medegedeeld aan de Kamer. Voorts is in de regeringsreactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken «Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden» (Kamerstuk 32 706, nr. 5, 5 april 2011) aangegeven dat de regering van mening is dat onder bepaalde omstandigheden de bescherming van individuele, onder Koninkrijksvlag varende zeetransporten, een overheidstaak is. Mede omdat de regering verwacht dat verzoeken tot verlening van militaire bescherming van individuele zeetransporten haar met enige regelmaat zullen bereiken, beoogt dit beleidskader juridische, operationele en financiële kaders te stellen die de inzet van zelfstandige, militaire VPD's ter bescherming van individuele zeetransporten kunnen structureren. Hiermee komt de regering tevens tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer, zoals geuit in het Algemeen Overleg van 22 maart 2011 (Kamerstuk 32 706, nr. 6, 18 april 2011) over de inzet van twee VPD-teams op ad hoc basis, om in dezen uitgebreider te worden geïnformeerd.

Dit beleidskader beperkt zich tot de inzet van militaire beveiligers aan boord van koopvaardischepen varende onder de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden.

2. JURIDISCH KADER

De grondslag voor eventuele inzet van militaire beveiligers aan boord van schepen varende onder de vlag van het Koninkrijk kan worden gevonden in artikel 97 van de Grondwet. De bescherming van koopvaardischepen vindt mede plaats in het kader van de bestrijding van het universele delict van piraterij, waartoe het internationale recht van de zee staten machtigt.

3. TOETSINGCRITERIA VPD

Voor de afweging van het verlenen van militaire ondersteuning, heeft in juli 2008 de Rijksministerraad een vertrouwelijk draaiboek «Behandeling bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee» vastgesteld waarin een heldere afstemming van verantwoordelijkheden is geformuleerd tussen betrokken partijen (departementen en andere instanties) voor in Nederland geregistreerde schepen. Het betreffende draaiboek is destijds vertrouwelijk met de Kamer gedeeld. Tevens is in 2008 in de Rijksministerraad besloten dat de andere Koninkrijkslanden een eigen draaiboek dienden op te stellen. In het draaiboek is de procedure voor de behandeling van formele verzoeken uitgewerkt die na het

doorlopen daarvan uitmondt in een kwalificering voor de verlening van militaire bijstand. Om in aanmerking te komen voor een militair VPD wordt bij hoge uitzondering een positieve kwalificering voor militaire bijstand aanvullend getoetst. Bij deze toetsing worden de onderstaande punten in overweging genomen.

- Het schip vaart onder Koninkrijksvlag.
- Behalve de vlag waaronder het schip vaart zijn er ook andere, aantoonbare, banden met het Koninkrijk.
- Reders dienen de zogenoemde *Best Management Practices*, een set aanbevolen zelfbeschermingsmaatregelen die is opgesteld in samenwerking met de internationale redersverenigingen en goedgekeurd in de *International Maritime Organization* (IMO), zo volledig mogelijk toegepast te hebben voor het zeetransport waarvoor een aanvraag wordt gedaan.
- Het zeetransport (schip, lading, zeevarenden) kan worden aangemerkt als zeer kwetsbaar.
- Het zeetransport volgt een route waarbij (collectieve) bescherming vanuit andere militaire operaties niet mogelijk is en waarbij op basis van de (inter)nationale dreigingsappreciatie sprake is van een piraterijgevaarlijk gebied.
- De aanvraag is minimaal 6 weken voordat de gevraagde bescherming nodig is bij de aangewezen instantie van het desbetreffende land van inschrijving ingediend.

Aan een positief besluit voor het plaatsen van een VPD op schepen kunnen geen rechten worden ontleend. Ook geldt dit in geen enkel geval als precedent voor soortgelijke zeetransporten op soortgelijke routes. Elke aanvraag wordt individueel beoordeeld en is voor een belangrijk deel afhankelijk van de logistieke mogelijkheden en beschikbaarheid van de operationele militaire capaciteit. De taakstelling en de personele en materiële middelen van Defensie stellen beperkingen aan het aantal uit te voeren VPD's per tijdseenheid. Gebaseerd op de huidige taakstelling heeft Defensie personeel en materieel beschikbaar om maximaal twee VPD teams gelijktijdig in te zetten. Defensie treedt namens de betrokken ministeries op als coördinerend departement.

4. OPERATIONELE ASPECTEN

4.1. Overeenkomst tussen reders en het ministerie van Defensie

De afspraken tussen de reder en het ministerie van Defensie over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen worden vastgelegd in een overeenkomst. De reder voorziet in adequate medische faciliteiten aan boord die voldoen aan de door Defensie gestelde normen.

4.2. Wijze van optreden en geweldsinstructie

De inzet van gewapende VPD's zou de geweldspiraal kunnen versterken, maar blijkt voorlopig nog een preventieve werking te hebben. Het risico dat de piraten in staat zijn een militair VPD aan boord van een koopvaardijship te overmeesteren, wordt zeer klein geschat. De geweldsinstructie voor het beveiligingsteam is gebaseerd op zelfverdediging. Het gebruik van geweld zal in voorkomend geval proportioneel en subsidiair worden toegepast. Het Openbaar Ministerie in Arnhem toetst het eventuele geweldsgebruik door Nederlandse militairen achteraf.

5. FINANCIËEL KADER

5.1. Uitgangspunt

De overheid is geen private onderneming en kent geen ondernemersrisico. Ook heeft de overheid geen concurrerende marktpositie en is zij als zodanig niet bevoegd offertes uit te brengen voor het leveren van beveiligingsdiensten. Omdat bij het inzetten van militaire VPD's zowel een privaat als publiek belang wordt gediend, is het in rekening brengen van kosten voor de inzet van een militair VPD bij reders gerechtvaardigd.

5.2. Kostenverdeling tussen overheid en reders

De reguliere kosten voor salaris, materieel en uitrusting van de VPD's worden vanuit de defensiebegroting gefinancierd en vallen daarmee buiten het beleidskader. De additionele kosten voor de inzet van VPD's bestaan grotendeels uit transportkosten van personeel en materieel van en naar de locatie van vertrek en aankomst, verblijfkosten in de havens, verblijfkosten aan boord tijdens het zeetransport en aanvullende salariskosten (toelagen).

De verblijfkosten aan boord worden betaald door de reders. De overige additionele kosten worden verdeeld tussen overheid en reders. Om te voorkomen dat bedragen per inzet fluctueren, wordt bij de desbetreffende reders een vast bedrag in rekening gebracht voor het transport en de inzet van VPD's. Het resterende bedrag komt ten laste van het defensiebudget.

6. INFORMATIEVOORZIENING STATEN-GENERAAL

Het beleidskader VPD heeft als doelstelling juridische, operationele en financiële kaders te stellen bij de inzet van militaire VPD's voor individueel zeetransport. Met het vaststellen van het beleidskader door de Rijksministerraad en het aanbieden van het beleidskader aan de Staten-Generaal is in belangrijke mate invulling gegeven aan het informatieproces op basis waarvan de regering militaire VPD's zal inzetten.

De Nederlandse regering is verantwoordelijk voor de inzet van Nederlandse militairen en daarmee de inzet van een zelfstandig militair beveiligingsteam aan boord van kwetsbare transporten ter bescherming tegen piraterij. De minister van Defensie stuurt daarom periodiek een interdepartementaal afgestemde evaluatie over de inzet van militaire VPD's aan de Staten-Generaal en de Rijksministerraad. De evaluatie geldt als verantwoording achteraf en beschrijft ondermeer de realisatiegegevens van VPD's en indien aan de orde en mogelijk de geleerde lessen.