Ministerie van Defensie

Brede evaluatie inzet Vessel Protection Detachments

"Ik zit aan boord van het best beveiligde schip van de oceaan." *

Datum 24 oktober 2012



*Uitspraak van de kapitein van een Nederlands koopvaardijschip tegen de commandant van het *Vessel Protection Detachment*.

Inhoud

1. Overzicht piraterij **5**

2. Maatregelen tegen piraterij **8**
2.a. Zelfbeschermingsmaatregelen 8
2.b. Inzet van marineschepen 8
2.c. Beveiligers aan boord van schepen 9

3. Conclusies **15**

1. Overzicht piraterij

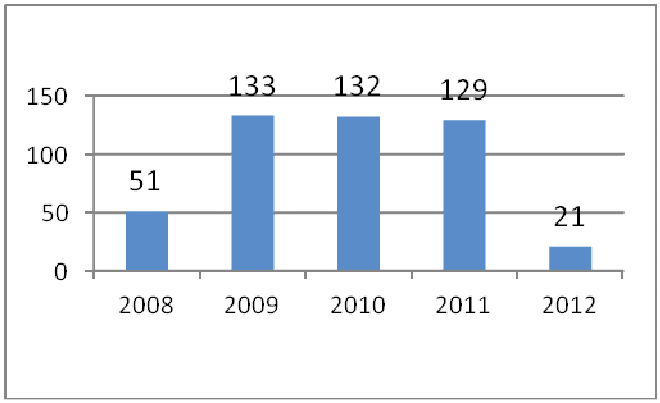
Situatie
Sinds de jaren ’90 van de vorige eeuw bestaat rond de Hoorn van Afrika een dreiging van piraterij tegen de internationale koopvaardij. Dit werd vooral veroorzaakt door het ontbreken van een effectief centraal gezag in Somalië. Piraterij vond zijn voedingsbodem in Somalië en werd zo het exclusieve domein van criminele netwerken die de vrije doorgang van één van de drukst bevaren zeeroutes ter wereld bedreigen.

Ook Nederlandse zeeschepen maken veelvuldig gebruik van deze zeeroutes. In 2011 passeerden 110 Nederlandse en dertien Curaçaose schepen het Suezkanaal en de Golf van Aden. Voor de Nederlandse economie is een vrije doortocht van de Golf van Aden van groot belang omdat veel handelsverkeer dat gebruik maakt van deze zeeroute de Rotterdamse of een andere Nederlandse haven aandoet. Volgens een ruwe schatting volgden 60 schepen de Noord-Zuid route (van de Straat van Hormoes naar Kaap de Goede Hoop en terug). Ongeveer twaalf schepen onder Koninkrijksvlag verblijven permanent in het risicogebied (koelschepen, olietankers, containerschepen en sleepvaartuigen).

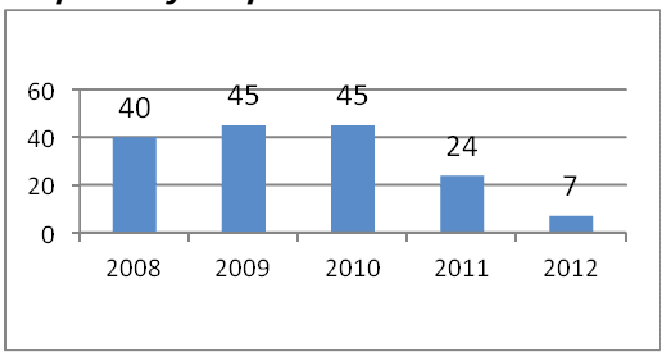
Vanaf december 2006 nam de piraterij fors toe. Sindsdien zetten internationale samenwerkingsverbanden zich in om piraterij te bestrijden. Na een stijging van het aantal aanvallen en kapingen van koopvaardijschepen tot halverwege 2011, keerde in 2011 het tij. Vanaf halverwege 2011 is sprake van een dalende trend.

De getallen uit de onderstaande overzichten komen uit diverse bronnen. In absolute waarde vertonen de getallen uit deze bronnen verschillen. De trends zijn echter in alle rapportages gelijk.

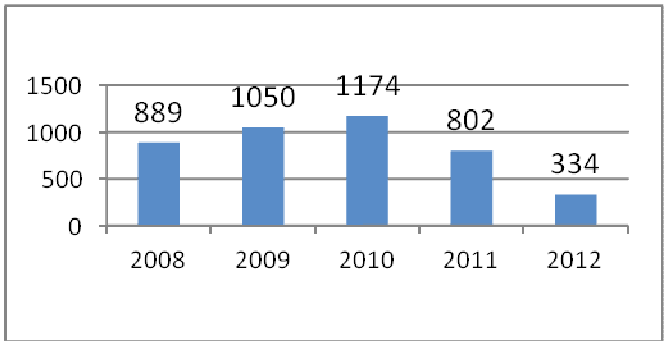
Meerjarig internationaal overzicht aantal aanvallen op koopvaardijschepen (incl. afgeslagen) Hoorn van Afrika



Meerjarig internationaal overzicht aantal kapingen koopvaardijschepen Hoorn van Afrika

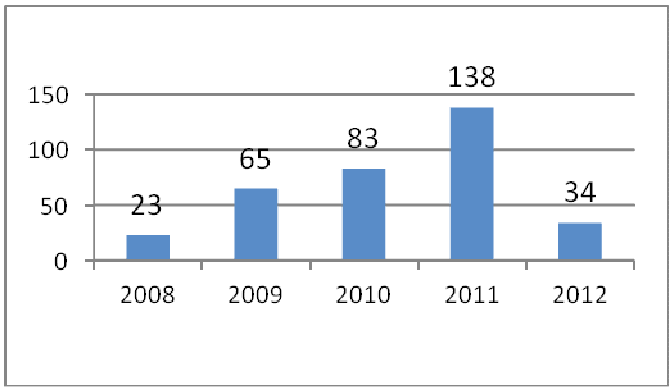


Meerjarig internationaal overzicht aantal gegijzelden in handen van Somalische piraten



Op 1 november 2012 waren nog vijf schepen in bezit van Somalische piraten met 145 gegijzelden.

Meerjarig internationaal overzicht uitbetaald losgeld (in miljoenen dollars)



2. Maatregelen tegen piraterij

2.a. Zelfbeschermingsmaatregelen

Reders kunnen op hun koopvaardijschepen zelfbeschermingsmaatregelen nemen om de succeskansen van piraten te verkleinen. Particuliere ondernemers in de maritieme sector, verzekeraars en overheden hebben daarvoor in internationaal verband adviezen geformuleerd en vastgelegd in de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP's).[1] De ervaring uit de afgelopen jaren leert dat schepen die de BMP's beter en consequenter toepassen een sterk verminderde kans hebben te worden gekaapt door Somalische piraten.

2.b. Inzet van marineschepen

Sinds 2008 levert Defensie een bijdrage aan piraterijbestrijding in de zeewateren bij Somalië. Het eerste Nederlandse marineschip escorteerde noodhulptransporten van het VN *World Food Programme*. Later participeerden Nederlandse schepen in de EU-operatie Atalanta en de Navo-missie *Allied Protector* (later omgedoopt tot *Ocean Shield*). Deelneming aan deze missies heeft tot de dag van vandaag plaats. Met een beperkt aantal oppervlakte-eenheden, onderzeeboten en vliegtuigen zetten de operationele commandanten hun middelen doelgericht en gecoördineerd in om zo de kans op succes tegen piraten te vergroten.[2]

Het zelfstandig escorteren van schepen die onder Koninkrijksvlag varen in het risicogebied is een secundaire taak van Nederlandse marineschepen. Dit is alleen mogelijk als het desbetreffende marineschip kan worden onttrokken aan een lopende EU of Navo-missie. Een dergelijk escorte vindt incidenteel plaats.

De Navo en de EU bieden de mogelijkheid aan alle koopvaardijschepen om de Golf van Aden te passeren door de beschermde *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC). Dit geografisch afgebakende gebied, waar vanouds de meeste kapingen plaatsvinden, geniet doorlopende bescherming door de oorlogsschepen van zowel de Navo, de EU, de *Combined Maritime Forces* (CMF). Enkele individuele landen die oorlogsschepen in het gebied hebben (Rusland, China, India) bieden konvooibescherming aan. De commerciële scheepvaart moet zich dan op een vooraf vastgesteld tijdstip en plaats melden. De verzamelde schepen

[1] Zie http://www.mschoa.org/docs/public-documents/bmp4-low-res_sept_5_2011.pdf?sfvrsn=0
[2] Zie TK 32706-26 d.d. 22 maart 2012; TK 29521-160 d.d. 15 februari 2011; TK 29521-144 d.d. 15 juni 2010; TK 29521-132 d.d. 15 januari 2010

worden door een oorlogsschip geëscorteerd van en naar een afgesproken plaats.

2.c. Beveiligers aan boord van schepen
Een derde beschermingsmaatregel tegen piraterij is het aan boord nemen van (al dan niet gewapende) beveiligers. Dit is een effectieve methode. Tot op heden werd geen enkel door gewapende beveiligers beschermd schip gekaapt. Reders kunnen, als de vlaggenstaat dit toestaat, beveiligingsteams civiel inhuren of de vlaggenstaat om militaire bescherming vragen.

Inzet Nederlandse militaire beveiligers
Vanaf 2006 ontving de Nederlandse regering aanvragen van Nederlandse reders voor overheidsbescherming. Die aanvragen werden ad hoc behandeld en leidden zelden tot inzet van militairen. In 2006 stelde de regering een eerste 'beleidsnotitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee' op dat (vertrouwelijk) met de Kamer werd gedeeld. Op grond van deze beleidsnotitie en de opgedane ervaringen stelden de betrokken ministeries een (vertrouwelijk) draaiboek op: het draaiboek behandeling bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee, kortweg het draaiboek piraterij.

Dit draaiboek is op 4 september 2008 (vertrouwelijk) met de Tweede Kamer gedeeld. Bijstandsverzoeken werden door de betrokken departementen vanaf september 2008 beoordeeld op basis van het draaiboek piraterij. Eventuele bijstand richtte zich in eerste instantie op het onttrekken van een fregat aan lopende operaties. De inzet van een militair *Vessel Protection Detachment* (VPD) was niet aan de orde maar werd in het draaiboek niet uitgesloten.

In maart 2011 plaatste de regering voor het eerst een VPD aan boord van een koopvaardijschip ter bescherming tegen Somalische piraterij. Omdat de verwachting was dat de regering meer VPD's zou inzetten, hebben de betrokken departementen een beleidskader VPD's opgesteld, als aanvulling op de beleidsnotitie van 2006. In juni 2011 richtte de minister van Defensie een werkgroep op met vertegenwoordigers van de reders en van Defensie om het wederzijdse inzicht te vergroten en vervolgstappen te verkennen. De werkgroep vergaderde tot op heden twaalf keer. In de werkgroep VPD's kwamen praktische afspraken over doelgerichte en doelmatige inzet van VPD's tot stand.

Van maart 2011 tot 1 november 2012 ontving Defensie 144 VPD-aanvragen[3]. Hiervan werden 33 aanvragen door reders vroegtijdig

[3] Alle getallen over VPD-aanvragen en inzet zijn van 1 november 2012.

ingetrokken, 58 aanvragen afgewezen en 53 aanvragen gehonoreerd. Van de 53 gehonoreerde aanvragen trokken de reders er in een laat stadium dertien weer in. Het totale aantal VPD's bedroeg derhalve 40. Tot 1 november 2012 werden 33 VPD's ingezet. De overige zeven VPD's staan voor uitvoering gepland na 1 november.

Reden van afwijzing: zesentwintig keer omdat de tijd tussen de aanvraag en de inzet van het VPD te kort was[4]; vijftien keer omdat er geen capaciteit beschikbaar was de VPD-pakketten met uitrusting tijdig ter plaatse te krijgen; zes keer omdat een alternatieve route mogelijk was; drie keer omdat door de reder een aanvraag voor bescherming buiten het risicogebied werd ingediend; zes keer omdat het te beschermen koopvaardijschip niet onder de vlag van het Koninkrijk voer; één keer omdat het transport niet kon worden aangemerkt als kwetsbaar en één keer omdat het te beveiligen schip te klein was voor de plaatsing van een VPD aan boord van het schip.

Defensie zette tot nu toe voornamelijk VPD's in aan boord van grote koopvaardijschepen. Reders vragen voor kleine schepen nauwelijks VPD's aan. Het is nog te vroeg om te spreken van een significante toename in het aantal aanvragen sinds de prijsverlaging van € 8.300 naar € 5.000 per dag (16 juli 2012).

Capaciteit
De personele capaciteit is voldoende om aan de vraag te voldoen. De materiële capaciteit is kritisch maar bleek geen beperkende factor op de toewijzing van VPD's. De beschikbaarheid van pakketten met VPD-materiaal op diverse locaties (*pre-stocken*) in het operatiegebied heeft de reactietijden voor de inzet van de VPD's teruggebracht. Voor 2013 voorziet Defensie een inzet van 175 VPD's. Dit aantal is gebaseerd op het geschatte aantal schepen onder Koninkrijksvlag dat jaarlijks het risicogebied doorkruist, aangevuld met het aantal schepen dat langdurig in het risicogebied verblijft.

Op- en afstaplocaties
Defensie maakt gebruik van op- en afstaplocaties in Singapore, de Verenigde Arabische Emiraten, Malta en Durban (Zuid-Afrika). Omdat Durban vijf dagen varen van het risicogebied ligt, is besloten het dichterbij gelegen Franse eiland L'île de La Reunion als op- en afstaplocatie te gebruiken. Op 22 oktober is het eerste koopvaardijschip met een VPD van deze locatie vertrokken.

[4] Soms komt een aanvraag bij Defensie binnen als het te beveiligen schip al op zee is.

Vanaf eind 2011 staan de Egyptische autoriteiten geen wapens en munitie voor beveiligingsteams meer toe aan boord van schepen die door het Suezkanaal varen. Onlangs is daarom een locatie in Suez ingericht voor de opslag van VPD-pakketten. Ook de militairen van een VPD maken sinds eind oktober gebruik van Suez als op- en afstaplocatie. De reder spaart hiermee kosten uit voor het aantal dagen varen met een VPD aan boord tussen Malta en Suez. Defensie onderzoekt of Sri Lanka in dezelfde mogelijkheden kan voorzien als Suez.

Overige havens
Reders verzoeken Defensie regelmatig of naast bovengenoemde havens ook andere havens rond het risicogebied kunnen worden aangedaan. Defensie onderzoekt op dit moment de mogelijkheden hiertoe.

Inzet VPD op kleine schepen
De inzet van VPD's behelst het aan boord plaatsen van een team gewapende militairen die 24 uur per dag het koopvaardijschip 360 graden rondom beveiligen. De grootte van het team hangt af van tactische overwegingen en de omvang van het te beveiligen schip. De huidige teamgrootte berust op een beproefd concept en varieert tussen de elf en vijftien mensen. Het team bestaat uit mariniers aangevuld met medisch personeel van elders uit de krijgsmacht. Kleinere schepen beschikken vaak over onvoldoende capaciteit om het complete team te huisvesten (slaapvoorziening en reddingsmiddelen). Om de flexibiliteit te vergroten en ook kleinere schepen te kunnen voorzien van een VPD onderzoekt Defensie of de omvang van de teams kan worden verkleind. Eind november volgt hierover uitsluitsel.

Tot nu toe maakten zeven Nederlandse reders gebruik van VPD's voor schepen geregistreerd in het Nederlandse of Curaçaose register. Het aantal reders dat gebruik maakt van een VPD neemt toe. Volgens de redersvereniging heeft dit te maken met de verlaagde bijdrage voor de reders en de verbeterde flexibiliteit. Binnenkort krijgen twee andere Nederlandse reders voor het eerst een VPD aan boord van een schip.

Bijdrage van de reders aan VPD's
De reders hebben geen bezwaar tegen het leveren van een financiële bijdrage. Ze staan wel op het standpunt dat de hoogte van de bijdrage in verhouding staat tot de kosten van een particulier beveiligingsbedrijf. Hoewel Defensie niet concurreert op de private markt, wil de regering het *level playing field* voor de Nederlandse koopvaardij behouden.

Inzet van en bijdragen van reders voor VPD's in andere landen

Naast Nederland zetten ook Frankrijk en Italië militaire VPD's in. Een Frans VPD bestaat uit ongeveer vijf militairen.[5] Italië zet teams in van ongeveer zes militairen. Zowel Frankrijk als Italië vragen voor de inzet van een VPD een financiële bijdrage aan de reders. In Frankrijk betalen reders voor een VPD, volgens een ingewikkelde constructie, meer dan het dubbele dan de Nederlandse reders. In Italië betalen reders €2200 per dag voor een VPD.

Gemiddelde prijs per dag Nederlands VPD
Tot 19 april 2012 betaalden reders een vast bedrag per VPD-inzet van €150.000 plus een bedrag van €25.000 per week. Voor een inzet van ongeveer drie weken droegen reders €225.000 (ongeveer de helft van de totale kosten) bij. Door doelmatige planning en uitvoering vielen de kosten van een VPD-inzet lager uit dan geraamd. Vanaf 19 april 2012 betalen reders daarom een lagere bijdrage per VPD van €8.300 per dag. Omdat de bijdrage van de reders nog steeds een obstakel bleek, is de bijdrage van de reders verder verlaagd naar €5000 per dag. De kosten die Defensie maakt voor de inzet van een VPD wijzigen echter niet waardoor Defensie een groter gedeelte (ongeveer 60 procent) van deze VPD-kosten uit de begroting financiert. Het kabinet blijft streven naar een gelijke verdeling van de kosten tussen reders en overheid.[6]

Kosten VPD's
In de defensiebegroting van 2012 is € 23,4 miljoen gereserveerd voor de inzet van vijftig VPD's. Daarvan wordt € 11,3 miljoen bijgedragen door de reders. De actuele realisatiestand tot 1 november 2012 in de financiële administratie voor de VPD inzetten in 2012 is € 6,0 miljoen en met de reders is reeds voor € 2,9 miljoen verrekend.

Aanvraag van een VPD
Sinds de zomer van 2011 neemt de overheid elke aanvraag in beschouwing. Zoals eerder beschreven hangt het kunnen honoreren van de aanvraag af van de beschikbare tijd tussen het moment van aanvraag en het vertrek van het te beschermen zeetransport. De factoren van invloed zijn:

a. er is geen VPD-pakket (onder andere wapens en munitie) op de opstaplocatie beschikbaar. Dit pakket moet worden ingevlogen. Het duurt ongeveer zes weken om de diplomatieke klaringen te verkrijgen om wapens en munitie naar/in het buitenland te vervoeren;
b. er is een pakket op de opstaplocatie beschikbaar. Afhankelijk van de opstaplocatie duurt de diplomatieke toestemming voor het

[5] Ondanks verzoeken daartoe wordt hierover geen informatie beschikbaar gesteld.
[6] TK 32706 nr 33 d.d. 16 juli 2012.

transport van de VPD-pakketten naar het te beschermen schip vier tot tien werkdagen;

c. er is reeds een pakket aan boord van het te beschermen schip. Het te beveiligen transport kan ongeveer twee dagen later met een VPD aan boord vertrekken.

Gemiddeld dienden reders zo'n dertig dagen voor het vertrek van het te beschermen transport een aanvraag in. Eénmaal was het te beschermen koopvaardijschip al onderweg op het moment dat bij Defensie de VPD-aanvraag binnenkwam. Op een tussengelegen haven kon door Defensie toch nog een VPD aan boord worden geplaatst. De overheid was vanaf maart 2011 in 41 gevallen niet in staat een VPD te leveren vanwege de benodigde tijd zoals beschreven onder a en b hierboven.

Verzekeringspremies
Voor zover bekend bestaat er geen verschil tussen de hoogte van de verzekeringspremies bij de inhuur van gewapende particuliere beveiligers en de inzet van VPD's. Enkele reders maakten bezwaar tegen de eenzijdigheid van de clausule uit de overeenkomst waarin staat dat de reder de Staat zal vrijwaren voor aanspraken van derden zover deze betrekking hebben op het schip, de opvarenden, de lading en andere zaken aan boord. De desbetreffende reders melden dat voor de beveiliging van hun transporten met een VPD daardoor een aanvullende verzekering nodig is variërend van € 5000 tot € 15.000. Vanaf 1 november 2012 zijn de algemene bepalingen aangepast en vrijwaart de Staat de reder voor aanspraken van derden zover deze betrekking hebben op het personeel en het materieel van het VPD. Hierdoor wordt het hierboven beschreven bezwaar van de reders weggenomen. Bovendien bevat hetzelfde contract de clausule dat het VPD-team exclusief verantwoordelijk is voor (de beslissing tot) geweldgebruik en dat de kapitein daar geen zeggenschap over heeft. Defensie is aansprakelijk voor schade als gevolg van geweldgebruik door het VPD voor zover deze geen betrekking heeft op het schip, de opvarenden en de lading.

Incidenten met Nederlandse VPD's
In januari 2012 vielen piraten in de Golf van Aden een in Nederland geregistreerd schip, het MV Flinstone, aan. Het schip had een Nederlands VPD aan boord. De aanval werd succesvol afgeweerd.

Overige incidenten
In januari 2012 vond ook een incident plaats voor de Indiase kust met een Italiaans VPD. Twee Italiaanse mariniers (van het VPD aan boord van het Italiaanse koopvaardijschip MV Enrica Lexie) werden door de Indiase autoriteiten aangehouden op verdenking van het schieten op Indiase vissers die door de Italianen voor piraten zouden zijn aangezien. Incidenten met of

door gewapende particuliere beveiligingsteams worden nauwelijks gemeld of geregistreerd. Lokale vissers (uit Jemen en Somalië) melden wel dat ze regelmatig vanaf koopvaardijschepen worden beschoten, hierbij vallen ook slachtoffers. Ook is bekend dat in augustus 2012 twee particuliere beveiligingsteams aan boord van twee verschillende vissersboten elkaar voor piraten aanzagen en op elkaar hebben geschoten. Noorwegen meldt dat op 230 passages door het risicogebied met particuliere beveiligers twee incidenten hebben plaatsgehad. Daarbij vielen geen slachtoffers.

3. Conclusie

Ondanks de dalende trend in het aantal piratenaanvallen en kapingen rond de Hoorn van Afrika blijft piraterij voorlopig een bedreiging voor de scheepvaart. Het beschermen van de Nederlandse koopvaardij tegen piraterij zal daarom nodig blijven. Dit geldt zowel voor het toepassen van BMP's op koopvaardijschepen (onafhankelijk van het gebied), de inzet van marineschepen en, zo nodig, de inzet van VPD's.

Nederlandse militaire VPD's worden vanaf maart 2011 ingezet. Er is sindsdien veel veranderd ten aanzien van de inzet van VPD's. Incidentele inzet van VPD's groeide uit tot routinematige inzet waarbij soms drie VPD's tegelijkertijd onderweg zijn aan boord van koopvaardijschepen in het risicogebied. De complexe diplomatieke procedures die ten grondslag liggen aan internationaal vervoer van wapens en munitie blijven een belangrijke logistieke uitdaging. Het op diverse plaatsen in het gebied gereed houden van materiaal bleek een goede oplossing. De benodigde tijd tussen de aanvraag door de reders en de daadwerkelijke inzet van een VPD kon daardoor verder worden verkort.

Aldus is in nauwe samenwerking tussen reders en betrokken ministeries rondom de inzet van VPD's een praktijk ontstaan waarbij Nederlandse reders hun bemanningen en schepen goede beveiliging tegen piraten kunnen bieden.

Het kabinet spant zich in om verstoringen van het *level playing field* te voorkomen, onder andere door regelmatig relevante factoren zoals vraag, aanbod, prijs, flexibiliteit en internationale ontwikkelingen te monitoren en te wegen.

Zoals gemeld in de vierde driemaandelijkse rapportage over de inzet van VPD's (kamerstuk 32706, nr. 32), zal de regering de Kamer voortaan elke derde woensdag van mei, als onderdeel van de reguliere tussentijdse evaluatie van inzet van eenheden van de Nederlandse krijgsmacht, informeren over de gang van zaken rondom de inzet van VPD's.