

Zeeroverij: schending van de vrije zee

Zeerovers hebben in de Hoorn van Afrika de vrije hand door gebrek aan overheidsgezag in Somalië. De VN reageerde hierop met drie resoluties, maar dat maakte weinig indruk op de piraten. Ook de Europese Unie raakte betrokken en formuleerde voor het eerst in haar geschiedenis een maritieme missie. Sinds begin 2009 is dit verband actief. Zeeroverij valt niet uit te roeien, maar rederijen en overheden kunnen het aantal gevallen van zeeroverij wel verminderen. Nederland kan hierbij een belangrijke rol spelen.

H.A. L'Honoré Naber en KLTZ mr. N.A. Woudstra*

Gebrek aan overheidsgezag in Somalië geeft zeerovers vrij spel bij de Hoorn van Afrika. Overvallen op schepen nemen steeds grotere proporties aan. Niet alleen neemt het aantal gevallen van zeeroverij al jaren toe, ook de middelen die moderne zeerovers inzetten worden zwaarder. Met hun snelle vaartuigen en *rocket propelled grenades* nemen ze steeds verder uit de kust schepen in gijzeling.

Een reactie van de Verenigde Naties kon niet uitblijven. Met vier resoluties ter bestrijding van zeeroverij en ter bescherming van de transporten van het *World Food Program* heeft de Veiligheidsraad getracht het tij te keren.¹ De resoluties hebben echter nauwelijks een afschrikkende werking gehad op

zeerovers. Een nieuwe ontwikkeling is de betrokkenheid van de Europese Unie. Voor het eerst in haar geschiedenis heeft ze een maritieme missie in het leven geroepen. Vanaf december 2008 patrouilleert *EUNAVFOR Atalanta* in het gebied.² Het is overigens de vraag of de komst van deze taakgroep, bestaande uit een zestal schepen en enkele patrouillevliegtuigen, de zeerovers zal ontmoedigen.

Uitroeien van zeeroverij is niet mogelijk, maar een breed spectrum aan maatregelen, zowel van overheden als van de reders, zal het aantal gevallen van zeeroverij kunnen beperken. In dit artikel plaatsen we het probleem rond de Golf van Aden in mondiaal perspectief door stil te staan bij de verschillende verschijningsvormen van zeeroverij in de wereld. We beschouwen de juridische aspecten ervan en staan stil bij wat overheden en reders kunnen doen om zeeroverij te beperken. Nederland kan een belangrijke rol spelen in de aanpak van deze criminaliteit. Vanuit die invalshoek geven we ten slotte een aantal oplossingsgerichte aanbevelingen.

* L'Honoré Naber was van 1986 tot 2006 werkzaam op de Marinestaf in Den Haag. Sinds 2006 heeft hij een eigen adviesbureau, Safer Seas Consultancy, dat zich bezighoudt met oplossingen voor zeeroverij. Woudstra was van 2005 tot 2008 eerste officier bij het Koninklijk Instituut voor de Marine. Thans bereidt hij zich als promovendus voor op de functie van UHD maritieme operaties bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA in Breda.

1 VN-Veiligheidsraadresoluties 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008) en 1851 (2008).

2 *Council Joint Action 2008/851/CFSP adopted on November, 10th, 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast.*

De 'failed state' als kern van het probleem

De non-gouvernementele organisatie *The Fund for Peace* stelt jaarlijks de *failed states index* samen.³ Deze index is gebaseerd op twaalf criteria die een maat vormen voor het falen van een staat.⁴ Somalië neemt in 2008 van 177 staten de weinig eervolle *eerste* plaats in op de index. Het ontbreken van repressie en overheidsgezag sinds 1991 is de belangrijkste oorzaak van de ongebreidelde zeeroverij vanaf de 3.000 kilometer lange kust. Structurele bestrijding van het fenomeen zou dan ook moeten plaatsvinden in Somalië zelf. Het land beschikt echter niet over een functionerend militair, politieel en justitieel apparaat voor afschrikking en vervolging.

een vicieuze cirkel voedt van falend bestuur en extremisme.⁵

De Somalische regering, die vrijwel geheel verdreven is, kan de problemen niet zelf oplossen. En de internationale gemeenschap blijkt eveneens machteloos te staan tegenover de anarchie in Somalië. Zolang deze situatie aan land blijft bestaan zal de zeeroverij niet aan de basis kunnen worden bestreden. De middelen die de VN, regionale organisaties, individuele staten en reders op zee kunnen inzetten, blijven daarmee symptoombestrijding van problemen op het Somalische vasteland. Dit is overigens geen argument om er op zee niets tegen te doen. Ook maatregelen buitengaats kunnen de stijgende trend ombuigen.

Werkwijze van zeerovers

Zeeroverij komt op diverse plaatsen in de wereld voor. Er zijn verschillende oorzaken voor te vinden. Armoede is de meest voor de hand liggende. Maar vaak ook is zeeroverij gegroeid in de cultuur van een landstreek, waar het van generatie op generatie is bedreven, zonder dat er een criminele betekenis aan werd gegeven. Zeeroverij kan ook voortkomen uit georganiseerde misdaad. In de Zuid-Chinese zee bestaat een uiterst georganiseerde vorm van zeeroverij, die het karakter heeft van een maffiaorganisatie.

Ten slotte kennen we het fenomeen kaping met losgeld. Roof is dan meestal niet de hoofdzaak, hoewel men bruikbare of waardevolle zaken wel als bijvangst beschouwt. Het schip met de lading en de bemanningsleden vormen een handelswaarde, waarvoor een fors bedrag moet worden betaald. Hierna lichten we de vier verschillende vormen met hun *modus operandi* toe.⁶



FOTO US NAVY, M. JUNGE

Een gekaapte chemicaliëntanker bij de Golf van Aden

Er zijn aanwijzingen dat het geld dat met zeeroverij wordt binnengehaald gedeeltelijk dient voor de financiering van islamistische strijdgroepen als Al Shabaab, zodat zeeroverij

3 <http://www.fundforpeace.org/>

4 De meest relevante criteria voor Somalië zijn: *Criminalization and/or Delegitimization of the State, Progressive Deterioration of Public Services en Suspension or Arbitrary Application of the Rule of Law and Widespread Violation of Human Rights*.

5 Roger Middleton, *Piracy in Somalia*, Chatham House Briefing paper, October 2008.

6 Bronnen: International Maritime Bureau: *Piracy and Armed Robbery*, Munich Re, *Piracy – Threat at Sea*, page 14.

'Low Level Armed Robbery'

Dit zijn in de eerste plaats de 'kleine criminelen' die uit zijn op een snelle buit. De rovers zijn meestal afkomstig uit lokale vissersgemeenschappen of lokale criminele groeperingen. Overvallen plegen ze doorgaans in het donker en met kleine snelle bootjes, waarin acht tot tien man zitten. Ze zijn bewapend met eenvoudige wapens: messen, machetes, kleine vuurwapens of jachtgeweren.

Hun aandacht is vooral gevestigd op geld en kleine zaken van waarde die snel verkoopbaar zijn. Ze naderen het doelschip van achteren, zodat ze minder snel worden opgemerkt. Zowel een schip ten anker als een varend schip kan het doelwit vormen. Hun werkwijze is als volgt. Er wordt een lijn met haak over de reling gegooid en een eerste vijftal mannen klimt razendsnel aan boord. Deze zorgen ervoor dat een snelle aftocht verzekerd is. Daarna volgen meer rovers. Ze proberen zo snel mogelijk de scheepsbemanning in bedwang te krijgen door hen vast te binden of op te sluiten. Als de bemanning tegenstand biedt, worden de criminelen agressief. Vaak maken ze dan het schip onklaar, wat een gevaar kan opleveren voor de scheepvaart in de nabije omgeving.

'Medium Level Armed Assault and Robbery'

De lieden uit deze categorie zijn meestal lokale zeelui of vissers. Ze handelen volgens een bepaalde organisatiestructuur en hun leiders komen veelal uit het criminele circuit. Soms worden onschuldige vissers gedwongen mee te werken. Vaak hebben de rovers zich gehuld in paramilitaire kledij. Er zijn gevallen bekend van speciaal omgebouwde kleinere schepen (bijvoorbeeld vistrawlers), die worden gebruikt als moederschip voor de kleine snelle bootjes, waarmee het doelwit wordt overvallen. De kleine bootjes zijn bemand met vijf tot tien man. Zij gebruiken zwaardere wapens (soms tot raketwerpers toe) dan de lieden uit de vorige categorie.

Naast de zeerovers zelf zijn hun schepen vaak vast bewapend. Deze categorie zeerovers



FOTO US NAVY, J.R. ZALASKY

Met deze bootjes, voorzien van krachtige buitenboordmotoren, komen de kapers in de Golf van Aden tot wel 450 zeemijl uit de kust

opereert op volle zee rond de klok. Alles van waarde dat ze aan boord kunnen vinden en kunnen meenemen vormt hun doel: bezittingen van de bemanning, scheepsuitrusting, voorraden en zelfs lading. Ze omringen het doelschip met kleine bootjes en zoeken een zwakke plek om aan boord te komen, zo snel mogelijk gijzelaars te maken (bij voorkeur de kapitein) en daarna hun slag te slaan. Hun optreden is tamelijk agressief te noemen.

'Major Criminal Hijack'

Deze vorm van zeeroverij kenmerkt zich door uitstekende planning, organisatie en middelen. Deze criminelen zijn zeer goed op de hoogte van de ladingmarkt. Dit is een vorm van strak georganiseerde misdaad, met een uitstekend eigen internationaal inlichtingen-circuit. Vaak wordt verband gelegd met militaire organisaties, maar dit is nog nooit aangetoond.

De werkwijze van deze criminelen is uitermate gewelddadig; ze deinzen nergens voor terug. Ze maken gebruik van grotere schepen, die er vaak militair uitzien. Vaak veroorzaakt dat verwarring onder de koopvaardijbemanning: zijn het autoriteiten of niet? De wapens waarvan deze kapers zich bedienen, zijn modern en afgestemd op het doel. Ze gebruiken zelfs zware vuurwapens. Deze criminelen zijn gericht op het maken van grote winst. Ze opereren zowel op volle zee als in de kustwateren.

Schepen die het doelwit worden, worden aangevallen door een grote groep goed bewapende lieden, die op militaire wijze opereren.

Zodra het schip is gekaapt, wordt het naar een plaats gebracht waar de lading in alle rust kan worden gelost. Vervolgens krijgt het schip een andere kleur, naam en registratie, en neemt soms maanden later weer deel aan het vervoer van goederen.

De oorspronkelijke scheepsbemanning wordt in veel gevallen in volle zee, geheel ontdaan van alles wat maar enige waarde heeft, op een vlotje of in een bootje gezet. Soms wordt de gehele bemanning overboord gegooid of vermoord. Deze vorm van zeeroverij is de laatste jaren flink afgenomen. Meldingen komen slechts nog incidenteel binnen.

'Hijack and Ransom'

Rond de Hoorn van Afrika en in Straat Malakka komt ten slotte een vorm van zeeroverij voor waarbij de bemanning van een schip wordt gegijzeld en er per hoofd een



FOTO VN RYAN BROWN

Eftimios Mitropoulos, secretaris-generaal van de Internationale Maritieme Organisatie, spreekt de VN-Veilighedsraad toe

grote som losgeld wordt geëist. Met name in Somalië hebben de lokale krijgsheren geld nodig voor hun strijd. Passerende koopvaardij-schepen en vissersschepen vormen hun voornaamste doel. Ze worden door een groep bootjes overvallen, waarin vijf tot tien man zitten. Omdat de bootjes vanaf een moederschip (meestal zijn dat gekaapte vistrawlers) opereren, kunnen ze zich heel ver op zee begeven. Soms tot wel 400 mijl uit de kust.

De kapers maken gebruik van moderne en zwaardere wapens, tot *rocket propelled grenades* toe. Zodra de scheepsbemanning is gevangengenomen wordt het schip naar een schuil-

plaats gebracht, vlak onder de kust, en zoeken de kapers contact met de reder. Dat gaat vaak via buitgemaakte communicatie-apparatuur. En dan begint een weken-, soms maandenlange onderhandelingsfase.

Vooraf rond de Hoorn van Afrika komt deze vorm van kaping momenteel wekelijks voor. Er worden enorme bedragen aan losgeld gevraagd voor het schip, de bemanning en de lading. De opvarenden zijn 'handelswaar'. Daar gaat men voorzichtig mee om. Over het algemeen worden bemanningsleden dan ook relatief goed behandeld.

Juridische aspecten van zeeroverij

Het Zeerechtverdrag is de internationaal-juridische basis voor de bestrijding van zeeroverij in volle zee.⁷ In de definitie van het verdrag is zeeroverij beperkt tot *outside the jurisdiction of any state*. En dat terwijl de meeste zeeroverij in de wereld voorkomt binnen de rechtsmacht van kuststaten. Met VN-resolutie 992 heeft men geprobeerd deze lacune op te vullen door het begrip *armed robbery*, dat roof binnen de territoriale wateren definieert. Door samenvoeging van artikel 101 van UNCLOS III en resolutie 992 ontstond een gekunstelde definitie van *piracy and armed robbery*, die het fenomeen zowel buiten als binnen de rechtsmacht van een kuststaat benoemt.

Tot op heden is men er niet in geslaagd deze definitie te stroomlijnen. In het geval van de Somalische zeerovers is dit echter nauwelijks relevant, aangezien zij inmiddels schepen op grote afstand van de kust aanvallen. Zo werd als één van de vele schepen de Saoedische supertanker Sirius Star in november 2008 gekaapt op 450 zeemijl (830 kilometer) uit de Keniaanse kust. Omdat zeerovers hun tactiek veranderen en steeds verder uit de kust opereren biedt resolutie 1816, die – met instemming van de Somalische regering – ook de mogelijkheid geeft om binnen de territoriale wateren op te treden, weinig soelaas.

7 *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS III)*, art. 100-107 en 109.

Ieder oorlogsschip heeft het recht om op te treden tegen zeerovers. Het is onder het huidige zeerecht één van de weinige gronden om een schip van andere nationaliteit in volle zee aan te houden. Hoewel het Zee-rechtverdrag voldoende basis biedt voor aanhouding, spelen er toch lastige juridische problemen. Niet elk land heeft namelijk voorzieningen getroffen in de nationale wetgeving voor de vervolging van zeerovers.

De Deense overheid bijvoorbeeld, kon daarvoor niet tot vervolging overgaan en moest gevangen genomen zeerovers vrijlaten. Het Verenigd Koninkrijk heeft acht zeerovers voor berechting overgedragen aan Nigeria. Frankrijk heeft wel voorzieningen getroffen en een aantal zeerovers wacht op berechting in een Franse cel. Een internationaal strafhof voor zeeroverij zou uitkomst kunnen bieden voor éénduidige jurisdictie.

Oorlogsschepen mogen geweld gebruiken tegen zeerovers uit zelfverdediging en wanneer de *Rules Of Engagement* dat toelaten. Dit heeft vooral zin als de zeerovers nog niet hebben toegeslagen. Zodra ze gijzelaars hebben gemaakt geldt de afweging tussen geweldgebruik of betaling van losgeld. Tot dusver hebben reders steeds voor het laatste gekozen.

Met diverse middelen moet dus worden voorkomen dat zeerovers schepen overmeesteren. Oorlogsschepen kunnen preventief optreden en zo een kaping voorkomen. Optreden bij al gekaapte schepen brengt grote risico's met zich mee. Represailles van de zeerovers kunnen dan een onaanvaardbare escalerende werking hebben, zoals de dood van opvarenden, het verlies van de gekaapte schepen met hun lading, en milieurampen.

Wat kunnen overheden doen?

Overheden hebben enkele successen behaald bij het optreden tegen zeerovers. Hun oor-



FOTO US NAVY

Kapers op de bak van het handelsschip de Faina. Bij de Somalische kust verlaten piraten het handelsschip de Faina (oktober 2008). De lading van het schip bestond uit Oekraïense tanks en militair materieel

logsschepen hebben enkele gijzelnemingen voorkomen. De Fransen hebben zes piraten gearresteerd bij een *raid* op Somalisch grondgebied. Later hebben zij nog eens zeven piraten gearresteerd bij een tweede raid. De Britten hebben drie piraten gedood bij een aanhouding door *HMS Cumberland*. Dit gebeurde op grond van zelfverdediging.

Het Indiase schip *INS Tabar* heeft tweemaal kapers die koopvaardij schepen aanvielen, kunnen verjagen. De Deense *Absalon* arresteerde kapers, maar moest deze weer laten gaan, omdat de buurlanden hen niet wilden berechten.

Onder het huidige internationale recht kunnen oorlogsschepen verdachte schepen aanhouden, piraten arresteren en de middelen waarover zij beschikken in beslag nemen.⁸ Dankzij resoluties 1816 en 1851 kan dat zelfs in de territoriale wateren van Somalië, en kan de achtervolging ook aan land worden voortgezet. Een zwak punt blijft het feit dat de bewijslast bij het oorlogsschip ligt. Resolutie 1838 doet een oproep aan staten om oorlogsschepen en vliegtuigen te leveren, maar biedt geen juridische ruimte voor harder optreden.

De situatie dreigt nu echter zodanig te escaleren dat er een nieuwe resolutie nodig is om zeeroverij minder aantrekkelijk te maken. Om adequaat te kunnen optreden hebben oorlogsschepen een ruimer mandaat nodig, ruimer dan *the right of visit*.⁹ Dit moet zich

⁸ UNCLOS III, art. 105.

⁹ UNCLOS III, art. 110.

vervolgens vertalen in *Rules Of Engagement*, gedelegeerd aan de taakgroepcommandant of de commandant van het oorlogsschip. Afschrikking is hier nauw aan gelieerd. Als zeerovers weten dat oorlogsschepen geweld tegen hen mogen gebruiken, zullen zij zich door hun aanwezigheid laten afschrikken.

Naast ruimere juridische manoeuvreerruimte is het de vraag welke actie de VN moet ondernemen om zeerovers aan te pakken. Dit zou kunnen door blokkades in te stellen tegen piratennesten als Eyl en Hobyo in het noordelijke Puntland. Hierbij voorkómen oorlogsschepen zo veel mogelijk dat zeerovers de haven verlaten. Een blokkade heeft alleen effect tegen uitgaand verkeer en niet tegen al gekaapte schepen die op de rede ten anker gaan. In de praktijk ontstaat bij een al gekaapt schip een onderhandelingssituatie tussen zeerovers en de eigenaren, waar de marines buiten blijven.

Een andere mogelijkheid is de instelling van *exclusion zones*, waar omkering van de bewijslast geldt. Niet het oorlogsschip moet dan aantonen dat het om een piratenschip gaat middels visitatie, maar een verdacht schip moet het initiatief nemen door onmiddellijke overgave. In de praktijk zou dit betekenen dat het niet meteen opvolgen van instructies van het oorlogsschip leidt tot maatregelen, zoals schot voor de boeg of, indien nodig, *disabling fire*, waarbij (beperkte) schade kan worden aangericht.

Geweldsuitoefening dient uiteraard wel altijd proportioneel te zijn. Deze werkwijze heeft het voordeel dat het oorlogsschip niet eerst een *boarding team* hoeft te sturen, met alle tijdverlies en risico's van dien. Bovendien kan de commandant snel handelen, zodat piraten niet alsnog vanaf een moederschip met speedboten kunnen ontsnappen.

Vormen van konvooibegeleiding behoren eveneens tot de mogelijkheden, maar dat is ingewikkeld en duur. Alleen al door de Golf van Aden passeren zo'n 28.000 schepen per jaar die begeleiding nodig zouden hebben.

Dit geldt ook voor de verkeersstroom vanaf Kaap Gardafui naar het zuiden, die inmiddels ook gevaar loopt.

De capaciteit aan sensoren van oorlogsschepen en patrouillevliegtuigen biedt uitstekende mogelijkheden voor het opbouwen van een *recognized maritime picture*, waarbij alle vaartuigen in een gebied zoveel mogelijk zijn gedetecteerd, geclassificeerd of zelfs geïdentificeerd. Dat kan worden gebruikt voor waarschuwingen aan de civiele scheepvaart. Maar het enorme zeegebied dat coalitiegenoten surveilleren beslaat ongeveer 2,5 miljoen vierkante mijl, wat overeenkomt met de oppervlakte van de Middellandse Zee en de Rode Zee bij elkaar. Dit betekent dat oorlogsschepen niet altijd ter plekke kunnen zijn om op te treden. Daardoor zullen reders ook zelf maatregelen moeten treffen om een aanval te voorkómen.

Aanpak door reders

Marineschepen zullen koopvaardijsschepen nooit honderd procent bescherming kunnen bieden. Ondanks de huidige macht aan marineschepen in de Golf van Aden, die allemaal een bijdrage proberen te leveren aan de veiligheid van de koopvaardij, zien kapers tóch kans om koopvaardijsschepen te kapen. Tot onder de Yemenitische kust toe.

De kapers schrikken daarbij ook niet terug voor de afmetingen van een schip. Vice-admiraal B. Gortney, commandant van de Amerikaanse 5th Fleet, zei voor de media dat de coalitie niet de middelen heeft om een 24-uurs bescherming te bieden aan een groot aantal koopvaardijsschepen in de regio.¹⁰ De internationale *Shipping Industry* moet de verantwoordelijkheid oppakken door zelf ook maatregelen te treffen.

Bewapende beveiligers?

Jammer dat hij eraan toevoegde dat rederijen wellicht moesten overwegen om *security teams*

10 Nieuwsbulletin Commander Combined Maritime Forces, 27 september 2008; www.nrc.nl, 29 september 2008.

in te huren. Een paar dagen daarvoor kwam de Filippijnse zeeliedenbond *United Filipino Seafarers* al met een opmerkelijk voorstel om Filippijnse zeelieden uit te rusten met *high powered guns*.¹¹ Dat werd gezegd naar aanleiding van de vele Filippijnen die op schepen van verschillende nationaliteit varen en slachtoffer worden van kapingen. Momenteel zitten er tachtig Filippijnen in gijzeling. Zowel de *International Maritime Organization* (IMO – bij monde van secretaris-generaal E. Mitropoulos) als het *International Maritime Bureau* (IMB) raden bewapening van bemanning op koopvaardij-schepen alsmede het inhuren van bewapende beveiligers echter ten sterkste af.¹²

Ook de Nederlandse overheid is van mening dat vuurwapengeweld nadrukkelijk voorbehouden moet zijn aan militaire organisaties.¹³ Het gevaar van escalatie is bijzonder groot. Ongeoefende burgers of burgerorganisaties zouden daarbij in grote problemen kunnen raken omdat de kapers in de meeste gevallen over zwaardere wapens beschikken. Bovendien is er grote kans op een verkeerde inschatting of misleiding, hetgeen kan leiden tot diplomatieke incidenten. Men vuurt bijvoorbeeld op een vermeend piratenbootje, dat dan ineens onschuldige vissers aan boord blijkt te hebben.

Zelfs marineschepen kan dit laatste overkomen. Het Indiase fregat *INS Tabar*, dat begin november 2008 met succes kapers wist te verjagen van de Saoedische tanker *NCC Tihama*, en dat later de Indiase bulkcarrier *Jag Arnav* wist te ontzetten, kwam op 19 november in contact met een vermeend moederschip. Toen het vissersbootje werd gesommeerd om te stoppen voor een onder-

zoek, opende het vuur op het Indiase fregat, aldus een verklaring van de Indiase marine.¹⁴ Een week later zou blijken dat het helemaal geen piratenbootje was geweest, maar een onschuldige Thaise visserman.¹⁵ Dit schip zou echter zijn gekaapt toen het op weg was van Yemen naar Oman. Onduidelijk is nog of er inderdaad op de Indiër is gevuurd.

Een alternatieve oplossing...

Wat kan de koopvaardij dan wél doen om zich te beschermen tegen zeeroverij? Het Nederlandse team van de *Volvo Ocean Race*, dat in november 2008 van Kaapstad naar Cochin zeilde, had een alternatieve oplossing:

*De Somalische piraten willen meeprofiteren van onze rijkdom. We hebben kerstpakketten voor ze ingepakt met 100 dollar, een camera en sigaretten. Die gooien we overboord, als we dreigen te worden overvallen.*¹⁶

Of een dergelijke oplossing heeft gewerkt, zullen we nooit weten. Zeker is wel dat marineschepen de zeilschepen nauwlettend in de gaten hebben gehouden.

Na de golf van zeeroverij in Straat Malakka tussen 2002 en 2005 hebben de Nederlandse rederijen weinig nagedacht over maatregelen tegen zeeroverij, ondanks waarschuwingen van onderzoeksinstituten en veiligheids-experts. Een symposium over mogelijke oplossingen, dat TNO met de reders heeft georganiseerd, had geen enkel gevolg. Twee jaar later werd een dergelijk symposium georganiseerd door de toeleveranciers van de maritieme industrie. Er waren nauwelijks rederijen aanwezig.

Zelfs toen de Koninklijke Marine reders een aanbod deed om een *security* cursus op te zetten voor de scheepsleiding van koopvaardij-schepen, was er geen belangstelling voor. 'Te duur', was steeds het argument. De onveiligheid in Straat Malakka nam af, maar daarvoor in de plaats ontstond de huidige situatie in de Golf van Aden en het westelijk deel van de Indische Oceaan. Inmiddels neemt de

11 Philippine GMA News, 19 sept. 2008; Shiptalk 20 september 2008.

12 Ook in IMO-circulaire 623 'Guidance to shipowners, operators and shipmasters on preventing piracy against ships' wordt in artikel 45 en 46 het gebruik van vuurwapens nadrukkelijk afgeraden.

13 Tweede Kamerstuk 125568, dossiernummer 30490, volgnummer 10, document id: 199009.

14 BBC- nieuws 19 november.

15 *NRC Next*, 26 november 2008.

16 NU-NL 14 november 2008

onveiligheid ook aanzienlijk toe in de zeegebieden rond Nigeria.

Zeeroverij zal nooit helemaal verdwijnen. Neemt ergens in de wereld de dreiging af, dan laait het ergens anders wel weer op. We kunnen dat zien in de rapportages over zee-roverij van de IMO door de jaren heen. Veiligheidsdeskundigen waarschuwden dat de tijd van relatieve rust tussen Straat Malakka en de Golf van Aden benut moest worden om een veiligheidspakket voor de koopvaardij te ontwikkelen en uit te werken. Veel reders echter, die menen dat er al zo veel veiligheidszaken op hen af komen¹⁷, vinden dat de veiligheid van scheepvaartroutes een eerste verantwoordelijkheid is van de regering: de Koninklijke Marine is er om hen te beschermen.

Weinig initiatieven

De Nederlandse overheid is hier echter heel duidelijk over: de eerste maatregelen om schip, bemanning en lading tegen zeeroverij te beschermen moeten worden genomen door de rederijen zelf. Pas als ze het zelf niet meer kunnen, kan de overheid worden gevraagd om bijstand. Daartoe heeft de overheid intussen een leidraad ontwikkeld voor intern interdepartementaal gebruik: het *Draaiboek Piraterij*.¹⁸ Maar tot op de dag van vandaag zijn de reders er zó van overtuigd dat de Nederlandse overheid zich moet inspannen om hun schepen bescherming te bieden, dat ze nog niet hebben bijgedragen met constructieve ideeën over duurzame en effectieve maatregelen.

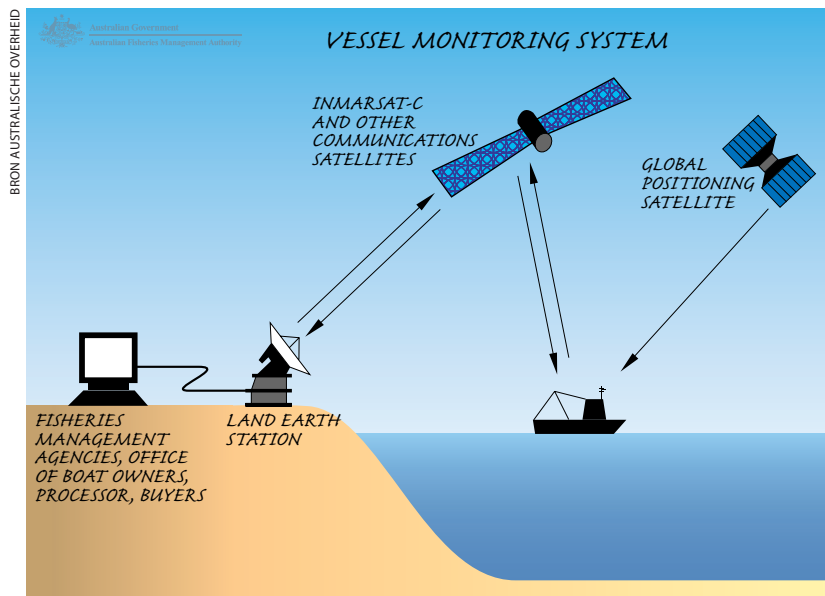
Gevolg: er is nog steeds geen oplossing. En als er geen behoeftesteller is, heeft de industrie ook niet zo veel zin om iets te ontwikkelen. Een vicieuze cirkel dus. Een handjevol veiligheidsexperts in ons land echter is er wél van overtuigd dat zeeroverij steeds weer ergens in de wereld zal opduiken en dat slimme maatregelen een goed begin kunnen zijn van bescherming.

Pakket aan maatregelen

Eén maatregel tegen zeeroverij zal niet bestaan. We moeten denken aan een samen-

stel van slimme en duurzame maatregelen die gezamenlijk bescherming kunnen bieden. Rederijen zouden vervolgens een keuze moeten kunnen maken uit een pakket dat hen wordt geboden.

De maatregelen in dat pakket moeten aan drie voorwaarden voldoen: toelaatbaar, werkbaar en betaalbaar. De keuze die de reder maakt zal afhankelijk zijn van bijvoorbeeld het type schip en het vaargebied. Bij 'een pakket' moet men in de eerste plaats denken aan een combinatie van een *security doctrine* aan boord en een *security policy* op het rederijkantoor.



Schematische afbeelding van het 'Vessel Monitoring System' voor vissersschepen. Op deze wijze kunnen in de toekomst wellicht ook andere schepen worden gemonitord

Daarnaast zal de nodige hardware moeten worden ontwikkeld. Bij hardware moet men denken aan drie categorieën. In de eerste plaats detectiemogelijkheden. Het is belangrijk om te weten of er zich vijandige elementen in de nabijheid van het koopvaardijship bevinden. Als dat zo is, moet men ze veilig

17 Ten gevolge van de ISPS-(International Ship and Port facility Security) code, een maatregel tegen terrorisme.

18 Het *Draaiboek Piraterij* is een vertrouwelijk document van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

kunnen ontwijken. Lukt dat niet, dan moet men over middelen beschikken die het aan boord komen van piraten ontmoedigen. Als dat ook niet zou lukken, dan moet men in het uiterste geval een veilig onderkomen hebben, van waaruit men de controle over het eigen schip kan blijven behouden. Een



Brandend piratenbootje in de Indische oceaan (2007)

zogenheten *safe room*. Niet alle middelen zijn eenvoudig toepasbaar, zoals een *safe room* op bestaande schepen. Daar moet dus inventief over worden nagedacht.

Kansen voor Nederland

Nederland bezit een enorme kennispotentie, waarmee het mogelijk zou moeten zijn om inventieve oplossingen te bedenken. In het buitenland (onder meer in de VS en in Japan, dat vaak is getroffen) denkt men al lang na over mogelijke toepassingen. In Amerika heeft men een soort geluidskanon ontwikkeld (het zogeheten *Long Range Acoustic Device*) ontwikkeld en in Japan experimenteert men met camera's die een incident moeten vastleggen en direct verzenden naar de rederij. Maar echt bruikbare oplossingen zijn er nog steeds niet. Hier ligt een kans voor Nederland. Een slim pakket met in ons land bedachte oplossingen zou goed zijn

voor de Nederlandse maritieme industrie, die alle capaciteiten heeft en erg zijn best doet om in de top van de wereld te komen.

Een voorbeeld: onze nieuwe fregatten. Dat zijn *state-of-the-art* schepen met geavanceerde technieken aan boord, die tot de top in de wereld behoren. Natuurlijk gaat het hier om defensietoepassingen, maar we moeten toch in staat zijn om met al deze kennis ook voor de koopvaardij toepasbare oplossingen te vinden.

Op dit moment varen jaarlijks 450 schepen van een Nederlandse eigenaar door de Golf van Aden. Reders wordt sterk geadviseerd gebruik te maken van de veiligheidskorridor.¹⁹ De Nederlandse koopvaardij rekent op bescherming door marines en als dat niet kan, dan maar het avontuur wagen en onbegeleid door de Golf van Aden varen (een reder vergeleek dit met Russisch roulette). Er wordt wel gezegd dat snelheid een schip kan redden, maar de kapersbootjes worden ook steeds sneller. En in verband met de hoge brandstofprijzen zijn de voortstuwingsinstallaties van koopvaardij schepen zodanig gebouwd dat de schepen – behoudens uitzonderingen – doorgaans niet sneller kunnen dan 18 knopen (34 kilometer per uur).

Sommige kapiteins zien kans door handig manoeuvreren (*evasive manoeuvres*) kapersbootjes te ontwijken. In veel gevallen hebben ze geluk. Maar rapportages²⁰ wijzen uit dat vrijwel ieder schip, ongeacht type of vlag, slachtoffer kan worden van de kapers rond de Somalische kust. Voor de kapers van de eerder genoemde supertanker *Sirius Star* waren slechts 16 minuten voldoende om het schip te overmeesteren.²¹ Uiteraard zullen deze lieden eerst de gemakkelijkste prooi kiezen, maar ze weten ook dat een sneller en duurder schip meer zal opleveren.

Cash losgeld

Gemiddeld wordt nu per gekaapt schip tussen de half en twee miljoen Amerikaanse dollar gevraagd, maar er zijn ook uitschieters. Bij dat losgeld moet men wel bedenken dat de operatie van het overbrengen van het bedrag

19 Bron: website Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders.

20 Rapportages van IMO en IMB.

21 *Britain's Maritime Trade Organization Dubai*, 21 november 2008.

een uitgebreide logistieke planning vraagt. Het moge duidelijk zijn dat kapers zich niet laten afschepen met een cheque. Zij vragen cash geld.

Dat moet op een veilige manier bij de kapers worden overhandigd. En dat vergt omzichtige planning. Er zijn op dit moment vier groepen kapers bekend, die in totaal uit ongeveer 1.400 man bestaan.

Hun aantal groeit snel. Die verschillende groepen kapers zijn allemaal uit op buit en loeren op het moment waarop het losgeld wordt overhandigd. Op dat moment ontstaat nog een strijd tussen de kapers onderling, als zeemeeuwen rond een stukje vis. En wie is bereid het losgeld aan de kapers te overhandigen? Met de hele operatie is vaak een bedrag gemoeid dat net zo groot is als het bedrag van het losgeld zelf.

Dat is gemiddeld 33 dagen varen. Omvaren via de kaap duurt dus 19 dagen langer.

Aan exploitatiekosten is een reder daarvoor al zo'n € 500.000 kwijt. Daar komen dan nog de brandstofkosten bij, hoewel de passage van het Suezkanaal wordt uitgespaard. Kortom: de onveiligheid in de Golf van Aden kost veel geld. Misschien is het voor de reders toch de moeite waard om nog eens serieus naar structurele oplossingen te kijken. Daarmee investeren ze ook in de toekomst.

Zeeroverij: probleem van zowel overheden als reders

Zeeroverij is van alle tijden. Het laait met regelmaat ergens in de wereld op. Bestrijding zou op vier fronten moeten kunnen plaatsvinden: in de regio door de kuststaat; in de

regio door een militair coalitieverband; door de vlaggenstaat van koopvaardijchepen, en door de rederijen. In veel gevallen kunnen of willen kuststaten niets doen aan bestrijding van zee-roverij. De kunstmatige totstandkoming in 1982 van de definitie *Piracy and Armed Robbery* is daarvan een voorbeeld.



De bemanning van de Panamese chemicaliëntanker Biscaglia wordt door kapers overmeesterd

Omvaren

Het vooraanstaande *Baltic International Maritime Council (BIMCO)* in Kopenhagen adviseerde rederijen zelfs om te overwegen rond de Kaap de Goede Hoop te varen.²² Inmiddels volgen rederijen dit advies in toenemende mate op.²³ De afstand van Noordwest-Europa via het Suezkanaal naar het Midden-Oosten is globaal 6.150 zeemijlen. Dat is gemiddeld 14 dagen varen. Indien men via Kaap de Goede Hoop vaart is dat globaal 10.950 mijl.

Indien een belangrijke zeeroute wordt bedreigd, zullen rederijen bij hun overheden aandringen op bescherming door hun marines. Na langdurige politieke besluitvorming zullen ze vervolgens al dan niet marineschepen naar het bedreigde gebied sturen, zoals nu in de Golf van Aden. Vaak is er dan overigens nog geen sprake van coördinatie.

²² BIMCO urgent piracy advisory, 21 november 2008.

²³ Zoals Maersk, Svitzer en Odfjell.

Tot december 2008 waren vier categorieën marineschepen in de Golf van Aden actief. In de eerste plaats waren dat schepen die vallen onder CTF 150 in operatie *Enduring Freedom*.²⁴ Ten tweede de schepen die VN-voedseltransporten moeten beschermen²⁵. In de derde plaats zijn dat schepen die varen onder NAVO-commando en proberen een veiligheidskorridor in stand te houden. En ten slotte zijn er marineschepen van vele nationaliteiten, die door hun regering zijn gezonden om schepen onder eigen vlag bescherming te bieden.

In december 2008 is er nog een vijfde categorie bijgekomen: de schepen die varen in EUNAVFOR Atalanta-verband. Het afgrenzen van een deel van de 3.000 kilometer lange Somalische kust (door middel van een blokkade) is een gigantische operatie, maar zou deze zeeroverij wellicht in de kiem kunnen smoren.

Een vlaggenstaat kan maatregelen nemen om schepen onder eigen vlag enige steun te bieden. Nederland kent nu het *Draaiboek Piraterij*. Deze leidraad is gebaseerd op preventieve bijstand. Gezien de beschreven procedures zal het traag werken. De Dienst der Hydrografie geeft jaarlijks het 'Bericht aan Zeevarenden nr. 26' uit, waarin een overzicht staat van de meldingsmogelijkheden die kapiteins van koopvaardischepen hebben. Het Kustwachtcentrum in Den Helder biedt één van die mogelijkheden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het *Anti Piraterij Platform* weer geactiveerd. Dat platform moet gaan fungeren als klankbord voor belanghebbenden en krijgt een oplossingsgerichte doelstelling.

Indien een vlaggenstaat zijn schepen dwingend oplegt om ieder geval van zeeroverij te melden, zal een zuiver beeld kunnen ontstaan van het werkelijke probleem. Nu bestaan er wereldwijd nog steeds goede

redenen om een melding achterwege te laten. Zoals dreigementen aan bemanningsleden van wie de paspoorten zijn meegenomen ('we weten je te vinden als je je mond opendoet'); een langdurig oponthoud in de eerstvolgende aanloophaven ten behoeve van onderzoek; en een forse administratieve belasting voor de kapitein. Maar tevens de angst bij reders voor een 'smetje op hun blazoen', omdat ook hun schepen kwetsbaar zijn voor zeeroverij. Of vrees voor verhoging van de verzekeringspremie. De Nederlandse overheid legt de eerste verantwoordelijkheid voor beschermende maatregelen bij de reder zelf. Pas als de situatie zo ernstig wordt dat de reder niet in staat is om zelf zijn schepen te beschermen, kan de overheid overwegen om bij te springen.

Een rederij kan zelf ook maatregelen nemen tegen zeeroverij. Ze moet zorgen voor een piraterij-veiligheidsdoctrine aan boord. En ze moet scheepsbemanningen stimuleren om ieder incident, hoe klein ook, te melden bij de daartoe aangewezen instanties. Maar ze moet eveneens zorgen voor een adequate *policy* op het eigen rederijkantoor voor het geval men te maken krijgt met een kaping van eigen schepen.

Verder kunnen rederijen helpen stimuleren dat er een pakket doelmatige veiligheidsmiddelen wordt ontwikkeld. Zo'n pakket is er immers niet zomaar. Ontwikkeling kost tijd. Beveiligingsfirma's zagen al in 2003 in Straat Malakka een gat in de markt en boden bescherming met gewapende krijgers. De kuststaten (Indonesië en Maleisië) verboden dit echter. Zij boden eigen militaire interventie-teams aan. Nu, in de Golf van Aden, zien we wederom particuliere beveiligingsteams die hun diensten aanbieden. Ook de firma *Blackwater* is ter plaatse aanwezig met hun vlaggenschip de *McArthur*, om beveiliging te bieden.

IMO, IMB en vele anderen raden bescherming door particuliere firma's of bewapening van eigen personeel ten zeerste af in verband met het genoemde escalatiegevaar. Omvaren, maar ook het slachtoffer worden van een

24 Ten behoeve van de strijd tegen het terrorisme rond het Arabisch schiereiland, gebaseerd op art. 51 van het VN-Handvest.

25 VN-resolutie 1814.

kaping, kost veel geld. Investeren in effectieve en duurzame oplossingen zal op de lange duur voordeliger blijken. Immers, zeeroverij zal altijd wel ergens de kop opsteken.

Hoe nu verder?

We hebben gezien dat de zwakke definitie van UNCLOS III, artikel 101 aangevuld met resolutie 992, kuststaten mogelijkheden biedt om verantwoordelijkheden ten aanzien van zeeroverij te ontduiken. Het IMB is ertoe overgegaan om ten behoeve van zijn rapportages een eigen definitie te hanteren en daarmee wat meer duidelijkheid te verschaffen.²⁶ Een krachtige en ondubbelzinnige definitie als vervanging van artikel 101 zou een eerste begin zijn om het wereldwijde probleem van zeeroverij het hoofd te bieden. Nederlandse juristen gespecialiseerd in internationaal recht zouden wellicht een voorstel op dit gebied kunnen uitwerken.

De NAVO heeft zich altijd wat ongemakkelijk gevoeld bij het probleem van zeeroverij. Het orgaan van de NAVO waar dit probleem thuishoort is de *Planning Board for Ocean Shipping*. Deze planning board heeft altijd zwak gereageerd. Nederland (concreet: het ministerie van Verkeer en Waterstaat) zou het voortouw moeten nemen om aan te dringen op adequate maatregelen. Binnen de IMO wordt al veel over dit onderwerp gesproken, getuige de regelmatige oproepen van secretaris-generaal Mitropoulos. Binnen de EU is ook de behoefte ontstaan om het probleem gezamenlijk op te pakken. Toch moet Nederland zich inspannen om in internationale fora dit onderwerp op de agenda te houden, zolang er geen adequate oplossing is.

Militaire oplossingen zouden kunnen bestaan uit robuustere *Rules Of Engagement*, maar daar zal een regering uiterst voorzichtig mee omgaan. Een andere richting zouden de nieuwe technologische toepassingen kunnen bieden. Op *EURONAVAL*, de grote marinebeurs die elke twee jaar in Parijs wordt gehouden, werd in oktober 2008 een arsenaal



Kapers houden de bemanning van de Thaise vissersboot Tian Yu 8 in bedwang (november 2008). Het schip was onderweg van Oman naar Yemen en werd 380 zeemijl uit de kust overvallen

aan middelen getoond. Onbemande vaar- en vliegtuigen bieden de mogelijkheid om, op afstand bestuurd, piratenbootjes te verkennen en desgewenst te vernietigen.²⁷ Wellicht kan dit bijdragen aan oplossingen in de toekomst. Ook satellietverkenning van bepaalde aandachtsgebieden op zee zou een belangrijke rol kunnen spelen.

Verder zou een centraal databestand en een actueel dreigingsbeeld dat geschikt en toegankelijk is voor belanghebbenden (en niet slechts voor inlichtingendiensten) veel helderheid verschaffen bij beslissingen over reisplanning. Dat is iets waaraan gezagvoerders behoefte hebben. Kennisinstituten zouden zich samen met veiligheidsexperts en reders moeten buigen over oplossingen die in alle opzichten aanvaardbaar zijn. En wellicht kan de overheid die inspanning stimuleren. Dat zou bovendien voor onze maritieme industrie een interessante uitdaging betekenen. ■

26 IMB-definitie (for statistical purposes) van *Piracy and Armed Robbery: An act of boarding or attempting to board any ship with the apparent intent to commit theft or any other crime and with the apparent intent or capability to use force in the furtherance of that act.*

27 *Technisch Weekblad*, 29 november 2008.