

Piraterij en terrorisme worden bondgenoten

Mr. drs. C. Homan

in: Armex, 91^e jaargang oktober 2007 nummer 5, blz. 10 - 13

De Koninklijke Marine voerde tussen december 2005 en mei 2006 het commando over Combined Task Force (CTF) 150. Deze multinationale vloot eenheid maakt onderdeel uit van de operatie Enduring Freedom en kreeg onder meer te maken met zeeroverij. Zo werd op 4 april 2006 de Koreaanse vissersboot Dong Won 628 vanuit Mogadishu op zee door zeerovers overvallen. Na een noodoproep schoten Hr. Ms. De Zeven Provinciën en USS Roosevelt te hulp. Toen de kapers dreigden de 25 koppige bemanning te zullen vermoorden, stond geen andere mogelijkheid open dan hen te laten gaan om binnen de territoriale wateren van Somalië te ontkomen. Na onderhandelingen met de rederij werd begin juli, na betaling van een losgeld van 400.000 dollar, het schip en de bemanning vrij gegeven. Het fenomeen zeeroverij is dus nog springlevend.



De Zeven Provinciën was in 2006 betrokken bij een geval van zeeroverij in de wateren van Somalië

Inleiding

Zeeroverij is zo oud als de scheepvaart zelf. Al eeuwenlang zijn handelsvaarders doelwit geweest van zeerovers. Daarbij ging het aanvankelijk om een vroege vorm van georganiseerde criminaliteit. Zeerovers verrijkten zich immers aan schepen en ladingen en vermoordden de bemanning of hielden die als slaven gevangen. Later ontstond een vorm van gelegitimeerde zeeroverij, waarbij uit naam van de koning schepen van de vijand werden buitgemaakt of beroofd. Zo werden zeerovers plots tot helden gebombardeerd, waarover kleurrijke verhalen de ronde deden. Tot in de 19e eeuw bevonden zich op verscheidene plaatsen in de wereld piratennesten. Soms organiseerde de marine een strafexpeditie, maar er bleven zeegebieden waar het bepaald niet pluis was. Dat die gebieden er nog steeds zijn tonen de statistieken aan.

In feite is er op zee een permanente strijd aan de gang tussen zeerovers en zeevarenden. Het publiek weet hier echter weinig van, want de media besteden er nauwelijks aandacht aan. Bovendien houden belanghebbenden om hun moverende redenen het onderwerp vaak 'low profile'. Maar zeeroof dreigt inmiddels ook een strijdmiddel voor terroristen te worden, welke een grote bedreiging voor de wereldeconomie kan vormen. Van alle wereldhandel gaat immers bijna 90 procent over water.

Wat is zeeroverij?

Wat verstaan we eigenlijk onder zeeroverij? Het VN Zeerechtverdrag definieert zeeroof als een daad van geweld of plundering verricht in volle zee door de bemanning of passagiers 'Van een particulier schip, gepleegd voor persoonlijke doeleinden, tegen een ander schip (Art. 105). Gezien de omvang van de territoriale wateren is dat wel een erg beperkte definitie. Bij de bestrijding van zeeroverij wordt daarom

uitgegaan van een ruimere opvatting. De meeste daden van zeeroverij worden namelijk tegenwoordig verricht binnen de territoriale zee, archipelwateren of in havens en vallen dus niet onder de definitie van zeeroof in het internationale recht. Zo vindt ongeveer de helft van de roofovervallen plaats op schepen die voor of in havens voor anker liggen en nog geen vierde in volle zee.

Ook gewapende roofovervallen in of nabij havens, waarbij de bemanningsleden bedreigd zijn, worden daarom meegerekend. Dit is een begrijpelijke en terechte uitbreiding. Voor de zeevarenden maakt het immers geen verschil uit of zij te maken hebben met een gewapende roofovervaller of een gewapende zeerover. In beide gevallen is de situatie even bedreigend. Het 'International Maritime Bureau' (IMB) definieert zeeroof dan ook als 'an act of boarding or attempting to board any ship with the intent to commit theft or any other crime and with the attempt or capability to use force in the furtherance of that act'.

Wijze van optreden

De tijd dat zeerovers voornamelijk bewapend waren met messen, behoort inmiddels grotendeels tot het verleden. Zeerovers zijn tegenwoordig vaak goed getrainde 'vechtjassen' die over speedboten, satelliettelefoons en 'global positioning systems' beschikken en bewapend zijn met automatische wapens, anti-tank raketten en granaten. Zij opereren gewoonlijk in teams van zes tot tien personen. Bij voorkeur naderen ze een schip van achteren om - onopgemerkt door de brug - met vanghaken en touwladders aan boord te komen. Soms zijn er zelfs verstekelingen of bemanningsleden van het schip bij de overval betrokken.

De meeste zeerovers zijn goed op de hoogte van de bijzondere kenmerken van de schepen die ze aanvallen. Vooral diepe zeeschepen zijn vanwege hun grootte en traagheid gemakkelijke doelen voor piraten. Wanneer deze schepen tijdens duisternis of verminderd zicht in een nauwe zeestraat of kanaal varen, zijn ze bijzonder kwetsbaar. De zeerovers slaan dan toe op het moment dat de gehele bemanning is ingeschakeld voor een veilige doorvaart van hun schip. De aandacht van de bemanning gaat dan vooral uit naar wat voor, en niet wat achter het schip gebeurt. Bovendien zijn de bemanningen vanwege economische overwegingen en technologische verbeteringen kleiner geworden. Dit maakt de schepen nog kwetsbaarder voor aanvallen. Zeerovers weten ook dat er geen politie of overheidsautoriteiten op zee aanwezig zijn om ze aan te houden tijdens het plegen van hun misdrijven. Ze weten dan ook dat ze alle tijd hebben om de bemanning te beroven, de vracht te stelen en het schip te verlaten voor de autoriteiten arriveren. Vaak hebben ze het ook op de brandkast van de kapitein voorzien. Vooral tankers op de wilde vaart, waarbij de rederij vaak niet weet wat de volgende bestemming wordt, hebben vaak veel geld aan boord. Als de zeerovers eenmaal het schip verlaten hebben, is het vaak vanwege een gebrek aan bewijs moeilijk ze alsnog voor hun misdrijf gerechtelijk te vervolgen. Tegen de tijd dat autoriteiten ze weten aan te houden, is de gestolen vracht vaak verkocht en het vaartuig opnieuw geschilderd.



Containerschepen zijn vaak het doelwit

Georganiseerde misdaad

Een ontwikkeling die grote zorgen baart is, dat zeeroverij steeds meer het domein wordt van de georganiseerde misdaad. Naast zeerovers, die het uitsluitend voorzien hebben op geld of goederen voor eigen gebruik, zijn er ook zeerovers die deel uitmaken van misdadige organisaties of die hieraan verwant zijn. Goed georganiseerde misdaadsyndicaten met thuisbases in Azië, de Verenigde Staten en Europa huren zeerovers in om schepen buitengaats te beroven. Bovendien verzorgen deze syndicaten de afzetmarkten voor geroofde goederen. Veel van deze zeerovers zouden ook werken voor ‘warlords’, corrupte overheidsambtenaren en terroristische bewegingen. Soms verdwijnen complete vaartuigen met lading en bemanning in het niets. Jaren later duikt zo'n schip soms weer op, netjes overgeverfd en onder een andere naam. Vaak worden er dan drugs of illegale immigranten mee vervoerd.

Maar zoals hiervoor is opgemerkt, vindt naast de klassieke zeeroof - waarbij overvallers het schip in volle zee enteren - tegenwoordig de meeste ‘zeeroof’ plaats in havens en rond de ankerplaats. Vooral schepen die voor anker zijn gegaan om te wachten om gelost te worden, zijn bijzonder kwetsbaar. En zeerovers kunnen de schepen die in havens liggen zonder gebruik te maken van een vaartuig overvallen. Maar er zijn ook andere vormen van criminaliteit. Zo moet de kapitein vaak lokale autoriteiten smeergeld betalen wil hij iets in een haven gedaan krijgen, of kan hij de volgende dag in het havenkantoor potten verf terugkopen die een dag eerder op zijn schip zijn gestolen. Ook bestaat er vaak samenwerking tussen zeerovers en de haven- en douanebeambten. De zeerovers ontvangen in ruil voor geld en goederen gedetailleerde informatie over de herkomst en lading van passerende schepen.

Bestrijding van zeeroverij

In het kader van de bestrijding van zeeroverij zijn twee internationale instanties actief: het ‘International Maritime Bureau’ (IMB) en de ‘International Maritime Organization’ (IMO). Het in Londen gevestigde IMB is in 1981 opgericht door de Raad van de Internationale Kamer van Koophandel. Zij richt zich met steun van de onder gezag van de Verenigde Naties werkende IMO, onder meer op de voorkoming, beperking en bestrijding van misdadige activiteiten rondom zeetransport. Erkan rechtstreeks aan het IMO en het IMB worden gerapporteerd of via lokale autoriteiten. Een probleem is dat de kwaliteit van het cijfermateriaal afhankelijk is van de informatie die scheepsbemanning, rederijen en lokale overheden willen verstrekken. Er zijn schattingen dat zo'n 40-60 procent van de gevallen van zeeroverij niet gemeld wordt. Er zijn diverse verklaringen voor het niet rapporteren van zeeroof. Scheepseigenaren zijn over het algemeen terughoudend om zeeroof aan te pakken. Vaak geven ze instructies aan hun scheepskapiteinen om ieder geval van zeeroverij zoveel mogelijk binnenkamers te houden. Rofovervallen op zee kunnen immers van invloed zijn op de hoogte van de verzekeringspremie of resulteren in ongunstige berichtgeving in de media. Bovendien bestaat bij rederijen de vrees verzeild te raken in een omslachtige administratieve aangifteprocedure bij de lokale autoriteiten, die tot vertraging leidt. Rederijen vrezen ook alsnog invoerrechten -te moeten betalen voor de lading waarvan ze beroofd zijn.

Met steun van het bedrijfsleven is in Kuala Lumpur in oktober 1992 een ‘Regional Piracy Reporting Centre’ geopend als onderdeel van het IMB. Dit centrum speelt een positieve rol bij de bestrijding van zeeroof. Er worden gegevens van overvallen verzameld en geanalyseerd en er worden waarschuwingen aan schepen in risicogebieden gezonden. De verzamelde gegevens kunnen gebruikt worden om schepen bij te staan en kuststaten onder druk te zetten. Ook zijn de binnengekomen meldingen nuttig bij het researchewerk ter opsporing van de zeerovers.

Veiligheidsmaatregelen

Over het algemeen zijn de veiligheidsmaatregelen die schepen tegen zeeroverij nemen vrij beperkt. Dekverlichting, accommodatie die hermetisch is afgesloten en uitgerolde brandspuiten die klaar zijn voor gebruik, vormen minimale voorzorgsmaatregelen.



de risicogebieden

Het bewapenen van zeelieden wordt niet als een bruikbare optie beschouwd.

Koopvaardij-personeel is niet getraind in het gebruik van wapens. Het risico van escalatie wordt daardoor alleen maar groter. Er zijn wel beveiligingsbureaus die de diensten van gewapende begeleiders aan boord aanbieden, maar rederijen maken met het oog op de veiligheid van de bemanning daar weinig gebruik van.

Wat de piraten afschrikt is het inzetten van de marine. Toen sleepbedrijf Smit in juli 2002 het casco van een schip moest verslepen van Korea naar New Castle, maakte men zich op het hoofdkantoor zorgen over de reis langs Somalië. Besloten werd de bescherming in te roepen van de Koninklijke Marine, die op dat moment actief was in de Golf. Een Orion-patrouillevliegtuig vloog een paar keer bij Somalië over de sleep, en er waren zowel Nederlandse, Amerikaanse als Engelse fregatten in de buurt.

Statistieken

Volgens de statistieken van het IMB nam tot 2003 de frequentie van zeeroverij toe. In 2003 rapporteerden scheepseigenaren 445 aanvallen, waarbij 92 zeevarenden gedood of vermist werden en 359 werden aangevallen en/of in gijzeling genomen. In negentien van deze gevallen was sprake van kaping van het schip en in 311 gevallen gingen de zeerovers aan boord.

Sindsdien tonen de statistieken een daling aan; namelijk 329 gevallen van zeeroof in 2004, 276 in 2005, en 239 in 2006. De meeste gevallen van zeeroverij vinden plaats rondom, Indonesië, in de Straat van Malakka en bij noordoost Afrika. Hoewel de huidige meldingen over de laatste twee gebieden teruglopen, wordt inmiddels door het IMB

gewaarschuwd voor toename van gevallen van zeeroof in West-Afrika en in Bangladesh. Bijna een-vijfde van alle overvallen wordt gepleegd op tankers en containerschepen die chemicaliën vervoeren. Zes procent van de overvallen zijn gericht op olietankers.



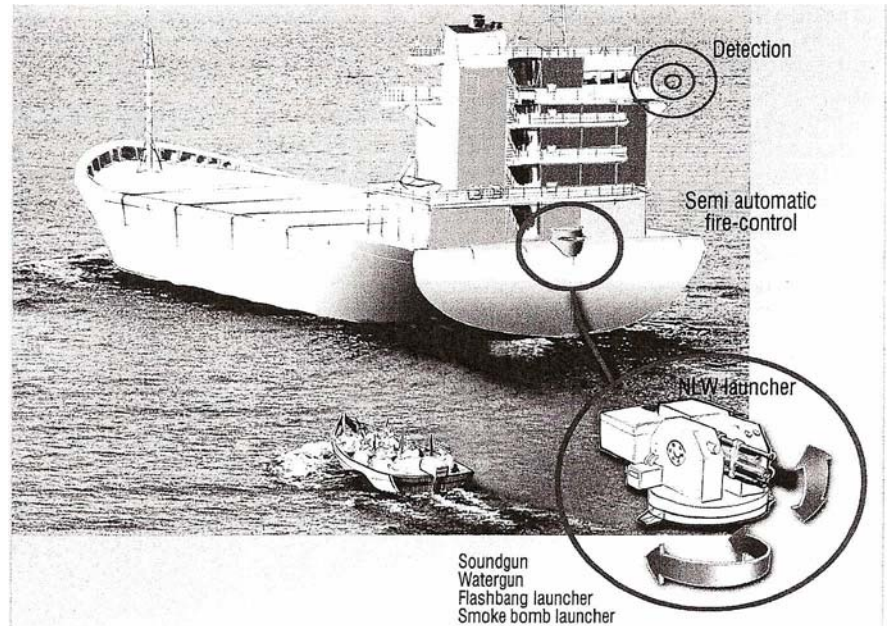
Het Franse schip Limburg werd in 2002 getroffen door een met explosieven geladen boot

De piraten hebben het meeste oog voor bulkcarriers en containerschepen. De totale schade die veroorzaakt wordt door zeeroof vanwege het verloren gaan van schepen en vracht en de groeiende verzekeringskosten bedraagt zo'n zestien miljard dollar per jaar. De omvang maar ook de aard van de zeeroverij is vaak afhankelijk van de regionale economische ontwikkelingen. Zo ontwikkelde het eiland Batam zich tijdens

de economische boom in Indonesië (1970-1980), tot hoofdkwartier van ‘pace-ages-looking pirates’, die waren voorzien van de allerlaatste technologische snuffjes. De economische malaise in Aziatische landen aan het eind van de jaren '90, heeft er toe bijgedragen dat de piraterij een inkomstenbron werd voor mensen die werk verloren hadden en in diepe armoede dreigden te vervallen. De sterke toename in zeeroof in de jaren '90 was dan ook mede een gevolg van economische depressie en de verzwakking van overheidstoezicht.

Rechtshandhaving

Water bestrijkt bijna drie-kwart van de globe, waarop ongeveer vijftigduizend grote schepen zo'n 90 procent van de wereldvracht vervoeren. In tegenstelling tot op land en in de lucht is er in de volle zee geen politie actief.



Mogelijke niet-letale beschermingsmaatregelen tegen zeeroverij

Bovendien vallen schepen in volle zee in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat. Dat is de staat waarvan het schip de nationaliteit bezit doordat het er geregistreerd is, en de vlag waarvan het dan gerechtigd is te voeren. De vlaggenstaat heeft de verplichting om effectieve rechtsmacht uit te oefenen over schepen onder zijn vlag. Dit betreft met name alle administratieve, technische en sociale aangelegenheden.

Zo moet de vlaggenstaat ervoor zorgen dat zijn schepen voldoen aan alle algemeen aanvaarde internationale voorschriften met betrekking tot de bouw, uitrusting en bemanning van schepen. De praktijk heeft uitgewezen dat sommige vlaggenstaten niet in staat zijn deze verplichtingen na te komen. Met name zogenoemde ‘goedkope vlag’ staten (flags of convenience) geven hieraan onvoldoende uitvoering. Ongeveer de helft van de mondiale koopvaardijvloot, met 1,2 miljoen zeevarenden aan boord, vaart onder goedkope vlag.

Het gevolg is dat in de afgelopen decennia de rol van de havenstaat, en in mindere mate de kuststaat, steeds groter is geworden. Vooral inspecties in havens blijken bijzonder effectief te zijn.

In volle zee mag een staat ten aanzien van vreemde schepen zonder toestemming van de vlaggenstaat slechts optreden wanneer een regel van internationaal recht dat uitdrukkelijk toestaat. De gevallen waarin een oorlogsschip of ander gemachtigd overheidsvaartuig een vreemd schip in volle zee mag aanhouden staan opgesomd in art. 110 van het VN Zeerechtverdrag.

Het klassieke geval betreft zeeroof. Wanneer er gegronde redenen bestaan aan te nemen dat een vaartuig zich bezighoudt met zeeroof mag het worden aangehouden en in beslag genomen, en de personen aan boord worden gearresteerd. De staat die de aanhouding verricht mag de verdachten berechten. Zoals echter eerder opgemerkt vinden de meeste gevallen van zeeroof niet in volle zee plaats. De betrokken kuststaat is dan volledig en uitsluitend bevoegd tegen zeeroverij op te treden. Het probleem is soms dat lokale autoriteiten zeeroverij gedogen en hier zelfs bij betrokken zijn. Zo stonden de lokale machthebbers op een van de eilanden in de Riau Archipel zeeroverij toe omdat het broodnodige inkomsten verschaften aan de almaar opstandiger wordende ambtenaren en militairen. De autoriteiten tolereerden zeeroof, ook als deze werd gepleegd door 'bijklussende' overheidsdienaren. Ook op nationaal niveau komen nauwe relaties tussen het centraal gezag en zeeroof voor. Zo zou een van de intimi van de voormalige president Soeharto

leider zijn geweest van een goed georganiseerd netwerk van zeeroof. Beide voorbeelden tonen aan dat zeeroof vaak geworteld is op het vaste land.

Terrorisme op zee

Een verontrustende ontwikkeling van de laatste jaren is, dat zeeroverij en terrorisme elkaar soms overlappen. In tegenstelling tot zeerovers, die uitsluitend op financieel gewin uit zijn, manifesteren zich nu ook zeerovers die als maritieme terroristen vooral door ideologische motieven gedreven zijn en over een brede politieke agenda beschikken.

De terroristische aanslagen van de laatste jaren tonen aan dat het terrorisme zich nu ook tot de zee heeft uitgebreid:

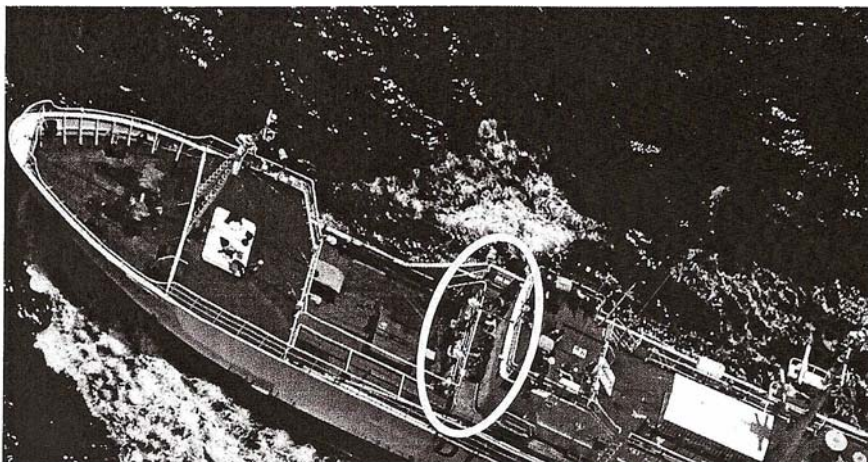
- Al-Qaeda probeerde in januari met een boot geladen met explosieven 'USS The Sullivans' bij Jemen te rammen. De aanslag mislukte echter vanwege het zware gewicht van de explosieven, waardoor de boot voortijdig zonk;
- Zelfmoordenaars van al-Qaeda waren meer succesvol toen ze in oktober 2000 met een speedboot met explosieven een gat bliezen in 'USS Cole', waarbij 17 bemanningsleden omkwamen;
- De Franse olietanker 'Limburg' werd bij Jemen in oktober 2002 getroffen door een met explosieven geladen boot;
- Marokkaanse autoriteiten arresteerden in 2002 een groep verdachte terroristen die aanvallen op Britse en Amerikaanse marineschepen in de Straat van Gibraltar planden; en
- De Filippijnse 'Superferry 14' werd in februari 2004 in de Straat van Manilla getroffen door een explosie aan boord waarbij tenminste honderd doden vielen. De aanslag op de veerboot werd opgeëist door de terroristische groepering Abu Sayyaf uit het zuiden van de Filippijnen.

Veiligheidsanalisten menen dat al-Qaeda uiteindelijk ook een cruise-schip zal aanvallen, dat als een 'zacht doel' wordt beschouwd. De combinatie van zeeroverij en terrorisme kan in de toekomst vooral gevaarlijk zijn voor de energiemarkten: de meeste olie en gas in de wereld wordt verscheept door de meest door zeeroverij geplaagde wateren. De grootste vrees is dat een terroristisch zelfmoordteam een schip zal kapen geladen met explosief materiaal, het in een haven of vitale scheepsroute laat binnenvaren en het daar laten exploderen met alle rampzalige gevolgen van dien. Zestig procent van de wereldolie wordt verscheept door ongeveer vierduizend tankers. Deze tankers hebben weinig bescherming.

Tot slot

Het fenomeen zeeroof blijkt dus niet alleen in de annalen van de geschiedenis voor te komen. Zeeroof heeft door de toenemende betrokkenheid van de georganiseerde misdaad en het terrorisme nieuwe dimensies gekregen. Vooral het maritiem terrorisme heeft zeeroof eindelijk op de internationale agenda gezet. Hoewel vooralsnog het beginsel van de vrijheid van scheepvaart en de rechtsmacht van de vlaggenstaat uitgangspunt blijven voor schepen in volle zee, biedt de jurisdictie van de havenstaat en

internationale samenwerking mogelijkheden voor een doeltreffender rechtshandhaving. Maar ook de rederijen dienen zich actiever op te stellen. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de beveiliging van hun schepen tegen zeeroverij.



Gijzelaars worden onder schot gehouden voor de brug van de Dong Won 628 (foto CZK/NL MARFOR)

Maatregelen door rederijen moeten allereerst bestaan uit een veiligheidsdoctrine en instructies voor de scheepsbemanning. Daarnaast moeten schepen op passende wijze worden beveiligd. Daarmee wordt bedoeld, dat de kosten-baten verhouding in evenwicht moet zijn, maar ook dat de maatregelen passen binnen de wettelijke kaders, waarmee een rederij te maken heeft. Maatregelen zijn duur en het is altijd de vraag of die investeringen worden terugverdiend. Als een schip niet getroffen wordt door zeeroverij, is men gauw geneigd maatregelen te duur te vinden. Aan de andere kant eisen verschepers binnen het kader van de in 2004 van kracht geworden 'International Ship and Port Facilities Security Code (ISPS) steeds meer garanties dat hun lading veilig overkomt. Waar in ieder geval consensus over bestaat is, dat het bewapenen van bemanningen als beschermingsmaatregel tegen zeeroverij het probleem niet oplost, maar grote risico's met zich meebrengt. Ook de Nederlandse overheid is deze mening toegedaan.