PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE

EEN HERIJKING VAN PUBLIEKE EN PRIVATE VERANTWOORDELIJKHEDEN

No. 72, December 2010

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. S. Borren MA
	Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Prof.dr. A. de Ruijter
	Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
	Prof.dr. A. van Staden
	Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Commissie Vrede en Veiligheid

Voorzitter	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Vicevoorzitter	Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Drs. D.J. Barth
	Mw. dr. I. Duyvesteyn
	Mw. mr.dr. B.T. van Ginkel
	Mw. prof.dr. M. de Goede
	Mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel
	Dr. P. van Ham
	Mw. dr. C.M. Megens
	Mw. mr. C.F. Meindersma
	Drs. J. Ramaker
	Lt-gen. b.d. H.W.M. Satter
Toegevoegde leden	Dr. W.F. van Eekelen
	Prof.dr. M.T. Kamminga
Secretaris	Drs. M.W.M. Waanders

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 7

I Dreiging van piraterij: achtergronden en gevolgen 8

I.1 Piraterij en kaapvaart in historisch perspectief 8
I.2 Actuele dreiging van piraterij 9
I.2.1 Straat van Malakka (Zuidoost-Azië) 9
I.2.2 Nigeria (West-Afrika) 11
I.2.3 Somalië (Hoorn van Afrika) 12
I.3 Samenhang met georganiseerde criminaliteit 16
I.3.1 Misdaadsyndicaten en piraterij in Zuidoost-Azië 17
I.3.2 Nigeria: illegale oliehandel en piraterij in de Nigerdelta 17
I.3.3 Somalië: piraterij als businessmodel 18
I.4 Piraterijdreiging en de gevolgen voor Nederland 21
I.4.1 Veiligheidsrisico's 22
I.4.2 Economische gevolgen 24

II Preventie van piraterij: wie is waarvoor verantwoordelijk? 26

II.1 Zelfbescherming door reders 26
II.2 Inzet van private beveiligingsbedrijven tegen piraterij 28
II.3 Gewapende particuliere beveiligers op Nederlandse schepen? 30
II.4 Rol van verzekeringsmaatschappijen 32

III Internationale samenwerking bij de bestrijding van piraterij 34

III.1 Internationale Maritieme Organisatie 34
III.2 Europese Unie 35
III.3 Overige internationale organisaties 37
III.4 *Lessons learned* van regionale samenwerking in Zuidoost-Azië 39
III.4.1 Balanceren tussen soevereiniteit en internationale samenwerking 39
III.4.2 Versterken van handhavingscapaciteiten en kustwachten 40
III.5 Piraterijbestrijding en geopolitieke belangen 40

IV Gerechtelijke vervolging van piraten 43

IV.1 Rechten en plichten van staten 43
IV.2 Opties voor vervolging 43
IV.3 Vervolging piraterij in Nederland 46
IV.4 Vervolging piraterij in andere Westerse landen 47
IV.5 Vervolging piraterij in Oost-Afrika 49

V Conclusies en aanbevelingen 53

Bijlage I Adviesaanvraag
Bijlage II Kaart Straat van Malakka
Bijlage III Kaart Golf van Guinea
Bijlage IV Kaart Somalië en Golf van Aden
Bijlage V Stroomschema van ReCAAP-rapportage van incidenten
Bijlage VI Overzicht gebruikte begrippen
Bijlage VII Overzicht gebruikte afkortingen
Bijlage VIII Overzicht geraadpleegde personen

Woord vooraf

Op verzoek van de Verenigde Naties draagt Nederland sinds 2008 bij aan piraterijbestrijdingsoperaties voor de kust van Somalië. Richtte de Nederlandse maritieme bijdrage zich aanvankelijk op de bescherming van VN-voedseltransporten door Somalische wateren, inmiddels wordt naast bescherming van kwetsbare transporten ook preventief opgetreden tegen piraten voor de Somalische kust.

De regering heeft op 22 maart 2010 de AIV gevraagd te adviseren over de internationale bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee (zie bijlage I). In de adviesaanvraag van de regering wordt gesteld dat de internationale gemeenschap ervan doordrongen is dat de structurele oplossing voor het probleem van piraterij en gewapende overvallen op zee niet op zee ligt, maar op het land. De regering vraagt de AIV in zijn advies met een brede blik naar het probleem van piraterij te kijken en niet uitsluitend naar de actuele problematiek bij Somalië.

De centrale vraag luidt: 'Hoe kan de internationale gemeenschap, en Nederland in het bijzonder, piraterij en gewapende overvallen op zee het meest effectief bestrijden?'

Daarbij zou de regering graag de volgende deelvragen beantwoord zien:
1. Wat kan de internationale gemeenschap leren van eerdere succesvolle initiatieven tegen piraterij en gewapende overvallen op zee, waaronder die in de Straat van Malakka?
2. Welke toekomstige ontwikkelingen voorziet de AIV ten aanzien van de dreiging van piraterij en gewapende overvallen op zee?
3. Hoe groot is de (potentiële) dreiging van piraterij voor Nederland (in termen van veiligheid en economische dreiging)?
4. Wat is, naast de verantwoordelijkheid van staten om piraterij en gewapende overvallen op zee tegen te gaan, de eigen verantwoordelijkheid van reders en de kapiteins van schepen?
5. Beschikken de NAVO en de EU, naast andere betrokken staten, over voldoende capaciteit om voor langere tijd deze dreigingen op zee te weerstaan? En welke bijdrage mag van Nederland worden verwacht?
6. Hoe kan worden bijgedragen aan het opbouwen van adequate capaciteiten in kuststaten zodat die kuststaten op termijn, zonder hulp van de internationale gemeenschap, piraterij en gewapende overvallen op zee kunnen bestrijden?
7. Hoe kan de straffeloosheid van piraterij en gewapende overvallen op zee worden aangepakt?
8. Wat kan er worden ondernomen om de financiering van piraterij tegen te gaan?
9. Is de AIV, rekening houdend met de vele internationale initiatieven op dit gebied, van mening dat er een behoefte bestaat aan een kenniscentrum voor piraterij?

In de inleiding stelt de AIV enkele aanvullende vragen over de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden bij de bestrijding van piraterij. Ook komen de oorzaken van piraterij en de noodzaak van een meer samenhangende aanpak van piraterijbestrijding op zee en op land aan de orde.

In hoofdstuk I, Dreiging van piraterij, worden de achtergronden van de actuele dreiging van piraterij in drie regio's en de gevolgen hiervan voor Nederland belicht.

Voor een beter begrip van piraterij als criminele activiteit is ook gekeken naar het businessmodel achter piraterij en de samenhang met georganiseerde criminaliteit.

Hoofdstuk II, Preventie van piraterij, beschrijft de eigen verantwoordelijkheid van de scheepvaartsector voor de beveiliging van schepen tegen piraterij en de dilemma's en spanningsvelden die zich daarbij voordoen. De inzet van private beveiligingsbedrijven (PSC's) met ongewapende dan wel gewapende beveiligingsteams aan boord van koopvaardijschepen is een praktijk die vragen oproept over het huidige regeringsbeleid ter zake. Naast reders en kapiteins van schepen hebben ook verzekeringsmaatschappijen die piraterijverzekeringen aanbieden, een eigen verantwoordelijkheid bij het beperken van de risico's van piraterij voor de internationale scheepvaart.

In hoofdstuk III, Internationale samenwerking bij de bestrijding van piraterij, worden de resultaten en *lessons learned* van interstatelijke samenwerking bij de bestrijding van piraterij beschouwd. De Internationale Maritieme Organisatie heeft een belangrijke rol gespeeld als katalysator van meer regionale samenwerking, terwijl de Europese Unie over een breed spectrum van militaire en civiele capaciteiten alsmede over financiële middelen beschikt voor een meer samenhangende en structurele aanpak van het piraterijvraagstuk voor de kust van Somalië.

In hoofdstuk IV, Gerechtelijke vervolging van piraten, worden de verantwoordelijkheden van regeringen volgens het internationaal recht bij de vervolging van piraten beschouwd. Daarbij wordt stilgestaan bij de voorlopige resultaten van vervolging in Nederland, de Verenigde Staten en Duitsland alsmede bij de inspanningen om tot meer regionale vervolging van Somalische piraten in Oost-Afrika te komen.

In hoofdstuk V, Conclusies en aanbevelingen, doet de AIV beleidsaanbevelingen voor een effectieve bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. Deze aanbevelingen worden nader toegelicht bij de beantwoording van de vragen uit de adviesaanvraag van de Nederlandse regering.

Het advies is opgesteld door de Commissie Vrede en Veiligheid bestaande uit prof. dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings (vicevoorzitter), drs. D.J. Barth, mw. dr. I. Duyvesteyn, mw. mr.dr. B.T. van Ginkel, mw. prof.dr. M. de Goede, mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel, dr. P. van Ham, mw. dr. C.M. Megens, mw. mr. C.F. Meindersma, drs. J. Ramaker, lt-gen. b.d. H.W.M. Satter, alsmede dr. W.F. van Eekelen van de Commissie Europese Integratie en prof.dr. M.T. Kamminga van de Commissie Mensenrechten. De commissie werd bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen mw. drs. H.M.J. Somsen, drs. V.C. Roza en J.B. de Bourbon de Parme MA namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en dr. S.J.G. Reyn, CDR F. Sijtsma en mw. drs. E.J.M. Troquete namens het ministerie van Defensie. Het secretariaat werd gevoerd door drs. M.W.M. Waanders met hulp van de stagiaires D.A. Wegen, P. Koning en mw. J.C. McCall.

Voor dit advies heeft de AIV gesproken met een aantal deskundigen en is ook een bezoek gebracht aan de EU Militaire Staf en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel. In bijlage VIII is een overzicht van geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 10 december 2010.

Inleiding

Er zijn verschillende internationale definities van piraterij in omloop.[1] Voor het doel van dit advies hanteert de AIV de volgende definitie:

> 'Het onrechtmatig toeëigenen of plunderen van schepen voor persoonlijk gewin of het kapen van een schip en het gijzelen van de opvarenden voor losgeld, waarbij geweld wordt gebruikt of hiermee wordt gedreigd.'

Onderscheid wordt gemaakt tussen gewapende overvallen in territoriale wateren, die onder de jurisdictie vallen van een kuststaat, en criminele activiteiten op open zee die worden aangeduid als piraterij en onder het VN Zeerechtverdrag (UNCLOS) vallen. Wanneer in dit advies gesproken wordt over piraterij dan zijn ook inbegrepen gewapende overvallen in territoriale wateren.

Piraterij is niet alleen een inbreuk op de vrijheid van het gebruik van de zee, maar vormt ook een aantasting van de internationale rechtsorde. In historisch perspectief zien we dat de opkomst en neergang van piraterij onder meer samenhangt met de ontwikkeling van politieke structuren aan land. Met andere woorden de opkomst van piraterij in een bepaalde regio duidt veelal op een verzwakte staatsstructuur.

De oorzaken van piraterij zijn door de eeuwen heen in grote lijnen gelijk gebleven, te weten het ontbreken van rechtshandhaving in territoriale en internationale wateren, gunstige geografische omstandigheden voor piraten, fragiele staten, corrupte autoriteiten, economische ongelijkheid tussen arme en rijke landen en de groei van de mondiale zeehandel. Het geheel wegnemen van deze oorzaken is onmogelijk. Wel kan nader onderzoek naar de geleerde lessen van eerdere internationale initiatieven tegen piraterij bijdragen aan de totstandkoming van een meer samenhangende aanpak van piraterijbestrijding op zee en op land.

De bestrijding van piraterij roept een aantal belangrijke vragen op ten aanzien van de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden:

- Hoe verhouden de (private) verantwoordelijkheid van reders voor de bescherming van hun zeevarend personeel en vrachtschepen en de (publieke) verantwoordelijkheid van staten voor de vrije doorvaart in internationale wateren zich tot elkaar?
- Is de inzet van private beveiligingsbedrijven (PSC's) voor de bescherming van vrachtschepen wenselijk en zo ja, welke bevoegdheden en restricties moeten aan deze PSC's worden toegekend en opgelegd?
- Welke verantwoordelijkheid dragen verzekeringsmaatschappijen die het risico van piraterij verzekeren voor scheepvaarttransporten door gebieden met een verhoogd risico?
- Hoe is de internationale samenwerking bij de bestrijding van piraterij georganiseerd in Zuidoost-Azië en de Hoorn van Afrika? Wat zijn de belangrijkste *lessons learned* voor een effectieve internationale aanpak van piraterij?
- Welke verantwoordelijkheden hebben regeringen volgens het internationaal recht bij het optreden tegen en het vervolgen van piraten?
- Welke afwegingen doen staten besluiten om al dan niet tot vervolging van aangehouden piraten over te gaan en zijn nieuwe internationale afspraken wenselijk en nodig om tot een adequate berechting van piraten te komen?

De AIV is van mening dat de beantwoording van deze vragen in de hoofdstukken II tot en met IV een opmaat is voor het beantwoorden van de vragen uit de adviesaanvraag in hoofdstuk V.

1 Artikel 101 van het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS). Het Internationaal Maritiem Bureau (IMB) hanteert een definitie die ook gewapende overvallen in territoriale wateren omvat.

I Dreiging van piraterij: achtergronden en gevolgen

I.1 Piraterij en kaapvaart in historisch perspectief

Piraterij heeft een lange traditie en kan gezien worden als één van de oudste beroepen ter wereld. In het oude Griekenland was piraterij wijdverbreid en werd beschouwd als een volkomen eervolle manier van broodwinning. Na de val van het Romeinse Rijk floreerde de piraterij op de Middellandse Zee gedurende de gehele Middeleeuwen. Met de opkomst van de staat als vorm van politieke organisatie raakte piraterij verstrengeld met de macht, het fortuin en het beleid van staten.[2]

Kaapvaart was een vorm van oorlogvoering ter zee waarbij de staat particulieren machtigde tot het veroveren van vijandelijke schepen en goederen. Hiertoe ontving de kaper een officieel document, de kaperbrief genaamd; de Watergeuzen waren verschillende groepen kapers met een dergelijke brief. De kaapvaart onderscheidde zich van piraterij, doordat kapers zich aan de regels van het oorlogsrecht hielden. Ondervond een natie van kapers veel overlast, dan werden zij tot zeerovers verklaard. Dit is onder meer gebeurd met de Duinkerker kapers. In de loop der tijd verwerden verschillende kapers tot piraat. Suleyman Reis, Murad Reis en Claes Compaen zijn voorbeelden van Nederlanders die zich bij de Barbarijse zeerovers aansloten. Kapers en kaapvaart vormen een rode draad in de Nederlandse geschiedenis van de zestiende en zeventiende eeuw. Zo was de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) in de eerste dertig jaar van haar bestaan overwegend een kaapvaartorganisatie in plaats van de succesvolle handelsonderneming waartoe zij later zou uitgroeien.[3]

Rond de late zestiende en zeventiende eeuw - 'de gouden eeuw van piraterij' - werd Engeland gezien als een natie van kapers en piraten; er was echter nauwelijks onderscheid te maken tussen de Engelse kaapvaart en piraterij.[4] In die tijd gold dat sterke monarchen geen kaapvaart of piraterij nodig hadden en het derhalve onderdrukten, terwijl zwakke monarchen afhankelijk waren van de opbrengsten ervan voor hun oorlogvoering.[5] Echter door de groei van de maritieme handel en de toenemende winstmarges, vooral in de buitenlandse handel, verloor de kaapvaart vanaf de zeventiende eeuw zijn acceptatie als eervol beroep. De handeldrijvende staten in Europa richtten zich voortaan op rechtsregels ter bescherming van maritieme handelsroutes en breidden zo het staatsgezag uit over de zeeën ten koste van kaapvaart en piraterij.[6]

2 Birgit Mahnkopf, 'Piratenhatz am Horn von Afrika. Zur politischen Ökonomie eines Piratenkonflikts und seiner geopolitischen Bedeutung', *Internationale Polik und Gesellschaft* I/2010, p. 60.

3 NWO, 'Succes Gouden Eeuw te danken aan kapers', 1 april 2001. <http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOA_7GACDK>. Geraadpleegd op 19 augustus 2010. Nederlands Dagblad, 'Kapers, piraten en boekaniers', 30 januari 2009.

4 Bibi van Ginkel en Frans-Paul van der Putten, *The International Response to Somali Piracy*: *Challenges and Opportunities*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010.

5 N.A.M. Rodger, *The Safeguard of the Sea: A Naval History of Britain, Volume One 660-1649*, Harper Collins, Londen, 1997, p. 116.

6 Birgit Mahnkopf, 'Piratenhatz am Horn von Afrika. Zur politischen Ökonomie eines Piratenkonflikts und seiner geopolitischen Bedeutung', *Internationale Polik und Gesellschaft* I/2010, p. 60.

De afname van piraterij in het Atlantisch en mediterraan gebied vanaf de zeventiende eeuw kreeg geen navolging in Azië. Met name in de Zuid-Chinese Zee en de Straat van Malakka is piraterij een eeuwenoud gebruik en een constant aanwezige factor van betekenis.

I.2 Actuele dreiging van piraterij

Voor een goed begrip van de actuele dreiging van piraterij in verschillende regio's is een verklarend analytisch kader gewenst. Ong-Webb analyseert de ratio achter piraterij in Zuidoost-Azië aan de hand van vier kenmerken. Dit kader is ook bruikbaar voor een analyse van hedendaagse piraterij in andere regio's alsmede voor een analyse van toekomstige ontwikkelingen:

1. *Economie*. Piraterij is in belangrijke mate toe te schrijven aan gemarginaliseerde sociale groepen die niet delen in de welvaartsgroei in de regio. Piraterij wordt gezien als een economische overlevingsstrategie.
2. *Sociologie*. Piraterij is geworteld in de traditie van een samenleving waarin een grote groep mensen voor zijn levensonderhoud is aangewezen op de zee en waarbij piraterij gezien wordt als een mogelijke bron van bestaan.
3. *Politiek*. De omvang van piraterij is omgekeerd evenredig met de politieke wil en capaciteiten van staten om de rechtsorde te handhaven op land, op zee en de grenzen te bewaken tegen veiligheidsdreigingen.
4. *Geografie*. De 'geografische kwelling' van maritiem Azië bestaande uit staten met: (1) een lange kustlijn, (2) nabijheid van internationale scheepvaartroutes, (3) talrijke eilanden met beschutte baaien, (4) bedekt met een dichte tropische vegetatie. Deze geografische factoren werken in het voordeel van piraten en andere georganiseerde misdaad, en in het nadeel van staten.[7]

Hierna worden de belangrijkste regio's die kampen met piraterij besproken: Straat van Malakka, Nigeria en Somalië.

I.2.1 Straat van Malakka (Zuidoost-Azië)[8]

De nauwe Straat van Malakka verbindt de Indische Oceaan met de Zuid-Chinese Zee en vormt één van de belangrijkste en drukste scheepvaartroutes ter wereld; naar schatting 80.000 mensen en 10.000 vissersboten houden zich dagelijks op in deze zeestraat tussen Indonesië, Maleisië en Singapore.[9] De drukte op zee en de beperkte mogelijkheden om te manoeuvreren maken schepen kwetsbaar voor aanvallen van piraten. Ook de natuurlijke **geografische omstandigheden** in de Straat van Malakka - grote eilandengroepen, beschutte baaien en spaarzaam bevolkte eilanden - vormen een ideale uitvalsbasis voor piratenbendes. Zij leggen zich hoofdzakelijk toe op - meest kleinschalige - roofovervallen in of nabij havens, op kaping van schepen die met vracht en al spoorloos verdwijnen of op kaping van schepen om losgeld.[10]

7 Graham Gerard Ong-Webb, 'Piracy in Maritime Asia: Current Trends', In: Peter Lehr (ed.), *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism',* Routledge, New York, 2007, pp. 45-46.

8 Kaart Straat van Malakka, bijlage II.

9 Martin N. Murphy, *Small Boats, Weak States, Dirty Money: Piracy & Maritime terrorism in the Modern World*, Hurst Publishers, London, 2009, p. 72.

10 ibid., pp. 80-81.

De **economische conjunctuur en de leefomstandigheden** in de regio zijn van invloed op de ontwikkeling van piraterij. Zo is de grootschalige migratie van kansarme Indonesiërs naar economisch meer welvarende regio's in de hoop op een beter bestaan voor velen op een teleurstelling uitgelopen. Een voorbeeld is de industriële vrijhandelszone op het eiland Batam, dat onder voormalig president Suharto gold als een speerpunt van economische ontwikkeling waar veel Indonesiërs naartoe trokken op zoek naar werk. De hedendaagse piraten op het Indonesische eiland Batam zijn een product van deze migratie.[11]

Bestrijding van piraterij in de Straat van Malakka had ten tijde van de economische crisis en sociale onrust eind jaren negentig van de vorige eeuw niet de hoogste prioriteit. Ook de omvangrijke corruptie bij politieke en militaire instanties die verantwoordelijk zijn voor het maritiem toezicht, met name in Indonesië, vormden een obstakel voor de terugdringing van piraterij op open zee en de bestrijding van gewapende overvallen in en nabij havens.

Rond de eeuwwisseling verbeterde de **economische en politieke stabiliteit** in de regio en zien we tevens een voorzichtige toenadering tussen Indonesië, Maleisië en Singapore. Onderlinge afspraken worden gemaakt om de veiligheid zowel te land als op zee te vergroten. Sinds 2004 wordt de Straat van Malakka beveiligd via MALSINDO (Malaysia-Singapore-Indonesia Malacca Straits Coordinated Patrols) die bestaan uit gecoördineerde patrouilles op zee en vanuit de lucht ('Eyes-in-the-Sky'), radartoezicht op land en inlichtingen-samenwerking. Recentelijk heeft ook Thailand zich aangesloten bij de Malacca Strait Patrols. Verder is in 2006 in Singapore een Informatiecentrum opgericht als onderdeel van het samenwerkingsverdrag Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP).[12]

Tabel 1 Gerapporteerde pogingen tot piraterij en gewapende overvallen op zee in Zuidoost-Azië[13]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010[14]
Indonesië	122	98	112	125	95	79	50	43	28	15	26
Maleisië	21	19	15	5	9	3	10	9	10	16	13
Singapore	5	6	3	2	8	7	5	3	6	9	2
Str.v.Malakka	73	19	18	28	37	12	11	7	2	2	1

Bovenstaande cijfers laten een forse daling van piraterij in de regio zien in het eerste decennium van deze eeuw en lijken erop te wijzen dat de verbetering van de regionale samenwerking alsmede nationale inspanningen op het gebied van de beveiliging van

11 Eric Frécon, 'Piracy and armed robbery at sea along the Malacca Straits: Initial impression from fieldwork in the Riau islands', in Graham Gerald Ong-Webb (ed.), *Piracy, Terrorism and Securing the Malacca Straits*, Singapore: ISAS, 2006, p. 72.

12 Sam Bateman e.a., 'Good order at sea in Southeast Asia', RSIS policy paper, Nanyang Technological University (April 2009), p. 20.

13 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009. M. Bruyneel, 'Trends in piraterij op zee; verschillen tussen Zuidoost-Azië en Somalië', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, p. 45.

14 Gerapporteerde aanvallen in de periode 1 januari - 30 september 2010.

havens en kustwateren vruchten afwerpen. Een andere verklaring voor de daling van piraterij in Zuidoost-Azië is de schade die de tsunami in december 2004 heeft toegebracht aan piraten, de daaropvolgende aanwezigheid van militaire eenheden in het gebied en de economische wederopbouw van kustplaatsen die door de tsunami getroffen waren. In paragraaf III.4 worden de *lessons learned* van de regionale samenwerking in Zuidoost-Azië nader geanalyseerd.[15]

I.2.2 Nigeria (West-Afrika)[16]

In Nigeria is de **economische voorspoed** en welvaart als gevolg van de grote oliereserves in het land aan het grootste deel van de bevolking voorbijgegaan. De explosieve stijging van de olie-export medio jaren zeventig van de vorige eeuw had een omvangrijke stijging van de import van consumptiegoederen via Nigeriaanse havens tot gevolg. Echter vanwege gebrekkige havenfaciliteiten en -beveiliging werden buitenlandse vrachtschepen een makkelijke prooi voor diefstal en roofovervallen door ongeorganiseerde, opportunistische bendes. De opkomst van piraterij en met name gewapende overvallen direct voor de kust van Nigeria hangt samen met enerzijds de snel stijgende welvaart en overzeese handel en anderzijds de grote inkomensongelijkheid in het land. De gewapende roofovervallen op vooral buitenlandse schepen werd een voorlopig halt toegeroepen in het kader van een brede campagne tegen de misdaad in Nigeria onder het militaire regime van generaal Babangida van medio jaren tachtig tot medio jaren negentig van de vorige eeuw.

Piraterij en gewapende overvallen op zee staken in de tweede helft van de jaren negentig opnieuw de kop op als gevolg van de **verslechterende maatschappelijke situatie** in Nigeria en een toename van geweld en criminaliteit. Doordat buitenlandse schepen in toenemende mate zelfbeschermingsmaatregelen namen tegen aanvallen van piraten werden steeds vaker lokale vissersboten het doelwit van goed georganiseerde en zwaarbewapende piratenbendes in het gebied rond de havenstad Lagos; een algemene neergang en inkomstenverlies van de Nigeriaanse visindustrie was het gevolg. Daarnaast ontstond een andersoortige dreiging in de vorm van de kaping van schepen door gewapende milities in de Nigerdelta als politiek drukmiddel op de Nigeriaanse overheid en als afpersing van westerse oliemaatschappijen.

De opkomst van gewapende milities zoals de Movement for Emancipation of the Niger Delta (MEND) hangt direct samen met de **oliewinning** in de Nigerdelta en de grieven van de lokale bevolking over de olieboringen en de veroorzaakte schade aan het milieu in het gebied.[17] Zo is in de afgelopen jaren het aantal incidenten tijdens zeetransporten naar offshore olie-installaties, waarbij opvarenden werden ontvoerd, sterk gestegen. Koninklijke Shell meldt dat in 2008 elf werknemers en aannemers die voor Shell werkten werden

15 M. Bruyneel, 'Trends in piraterij op zee; verschillen tussen Zuidoost-Azië en Somalië', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, p. 50. Ministerie van Buitenlandse Zaken e.a., 'Beleidsnotitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee', Den Haag, augustus 2006.

16 Kaart Golf van Guinea, bijlage III.

17 S. Eklöf Amirell, 'Zeeroof in Afrika; mondiale en lokale verklaringen voor piratenactiviteiten in Nigeria en Somalië', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, pp. 14-19. Martin N. Murphy, *Small Boats, Weak States, Dirty Money: Piracy & Maritime terrorism in the Modern World*, Hurst Publishers, London, 2009, pp. 111-122.

ontvoerd voor losgeld; dit aantal is in 2009 gestegen tot 51.[18] Een deel van deze ontvoeringen is het werk van gewapende milities op zee. Volgens het Internationaal Maritiem Bureau (IMB) wordt echter de meerderheid van piraterijaanvallen bij de bevoorrading van olie-installaties en op vissersboten niet gerapporteerd. Het werkelijke aantal piraterijaanvallen ligt derhalve hoger dan in onderstaande tabel is weergegeven. De bedragen die gemoeid zijn met losgeldbetalingen na ontvoering door Nigeriaanse piraten lopen uiteen van enkele duizenden euro's tot honderdduizenden euro's.[19]

Tabel 2 Gerapporteerde pogingen tot piraterij en gewapende overvallen op zee in Nigeria[20]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010[21]
Nigeria	10	20	15	40	28	16	12	42	40	28	11

In 2009 heeft de Nigeriaanse overheid een amnestieregeling aangekondigd voor militanten in de Nigerdelta die de wapens neerleggen in ruil voor een rehabilitatie- en opleidingsprogramma. Aanvankelijk reageerden MEND en andere militante groepen positief op dit aanbod en kondigden een staakt-het-vuren af. Echter begin 2010 kondigde MEND aan zich niet langer aan het staakt-het-vuren te houden, omdat het niet gelooft dat de overheid de controle over de grondstoffen in de regio daadwerkelijk zal overdragen aan de lokale bevolking.[22]

I.2.3 Somalië (Hoorn van Afrika)[23]

Piraterij en gewapende overvallen op zee voor de Somalische kust kwamen tot eind jaren tachtig van de vorige eeuw vrijwel niet voor. Aanvallen op koopvaardijschepen deden hun intrede in 1989 voor de kust van Somaliland door een noordelijke groep opstandelingen

18 Royal Dutch Shell, 'Sustainability Report 2009 - Nigeria'. <http://sustainabilityreport.shell.com/2009/ouroperationsinfocus/nigeria.html>. Geraadpleegd op 4 november, 2010.

19 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ship*s, Annual Report 2009. D. J. Nincic, 'Maritime Piracy: Implications for Maritime Energy Security', *Journal of Energy Security*, 19 February 2009. <http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=180:maritime-piracy-implications-for-maritime-energy-security&catid=92:issuecontent&Itemid=341>. Geraadpleegd op 26 september 2010.

20 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009. M. Bruyneel, 'Trends in piraterij op zee; verschillen tussen Zuidoost-Azië en Somalië', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, p. 45.

21 Gerapporteerde aanvallen in de periode 1 januari - 30 september 2010.

22 BBC News, 'Nigeria militants 'end truce in Delta oil region", 30 January 2010. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8488772.stm>. Geraadpleegd op 2 november 2010.
Al Jazeera, 'Nigeria fighters call off ceasefire', 30 January 2010. <http://english.aljazeera.net/news/africa/2010/01/201013022452924104.html>. Geraadpleegd op 4 november 2010.
BBC News, 'Nigeria offers militants amnesty', 26 June 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8118314.stm>. Geraadpleegd op 2 november 2010.

23 Kaarten Somalië en Golf van Aden, bijlagen IV en V.

(Somali National Movement) tegen het Somalische militaire regime van Siad Barre. Rebellen onderstreepten met deze aanvallen hun aanspraak op de soevereiniteit over de territoriale wateren van Somalië. Deze opstandelingen waarschuwden internationale rederijen om niet met het Somalische regime samen te werken.

Na de val van het militair regime van Barre in 1991 gleed Somalië af naar een **falende staat** en werd het land de facto bestuurd door een netwerk van clans die verdeeld zijn over drie relatief autonome regio's: Somaliland (noordwesten), Puntland (noordoosten) en Centraal Somalië (centrale en zuidelijke regio's). Een combinatie van rivaliteit tussen clans, algemene wetteloosheid, patronagesysteem, proliferatie van wapens, extremisme, straffeloosheid, extreme armoede en werkloosheid heeft geresulteerd in een sterke toename van de criminaliteit in grote delen van het land, met name in Puntland en Centraal Somalië. Deze criminaliteit heeft zich ook verplaatst van het land naar de wateren voor de kust van Somalië, dat hierdoor is veranderd in een wetteloos zeegebied zonder officiële marine of kustwacht.[24]

Na 1991 was aanvankelijk sprake van een opleving van de plaatselijke, traditionele visserij; de aldus gevangen vis werd hoofdzakelijk geëxporteerd naar Jemen omdat Somaliërs zelf nauwelijks vis consumeren. Daarnaast was ook sprake van een sterke groei van **visserij door buitenlandse trawlers** uit Europa en Azië in Somalische territoriale wateren en de Exclusieve Economische Zone (EEZ). Lokale krijgsheren en clanleiders in Somalië kwamen tussenbeide om het machtsvacuüm op zee op te vullen en zo de Somalische territoriale wateren te beschermen tegen indringers. Zij gingen over tot het verstrekken van 'visvergunningen' aan buitenlandse trawlers en het intimideren en afpersen van buitenlandse vissers die niet bereid waren deze visvergunningen te kopen; krijgsheren huurden hiervoor plaatselijke vissers in. Informatie over piratenaanvallen op buitenlandse trawlers voor de kust van Somalië was schaars, omdat het rapporteren van een aanval vragen zou oproepen over de wettigheid van hun visactiviteiten in Somalische wateren.

Naast visserij door buitenlandse trawlers wordt ook de **dumping van giftig afval** op of nabij de Somalische kust als één van de redenen genoemd voor de opkomst van piraterij. Zo beweert Januna Ali Jama, een woordvoerder van piraten uit Puntland, dat piraterij om losgeld een reactie is op de illegale praktijk van het dumpen van giftig afval aan wal in de afgelopen twintig jaar:

> 'The Somali coastline has been destroyed, and we believe this ransom money is nothing compared to the devastation that we have seen on the shores.'[25]

De claim van het dumpen van giftig afval werd in 2005 ondersteund door rapportages van het United Nations Environment Programme (UNEP) volgend op de tsunami in december 2004. UNEP rapporteerde dat als gevolg van de tsunami in Somalië naast 300 dodelijke slachtoffers en duizenden verwoeste huizen ook grote hoeveelheden containers en vaten met giftige substantie op de Somalische stranden waren gaan lekken. Sinds het uitbreken van de burgeroorlog eind jaren tachtig hebben veelal Europese bedrijven Somalië gebruikt

24 S. Eklöf Amirell, 'Zeeroof in Afrika; mondiale en lokale verklaringen voor piratenactiviteiten in Nigeria en Somalië', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, pp. 19-25. R. Gilpin, 'Counting the Costs of Somali Piracy', Working Paper, United States Institute of Peace, June 2009.

25 Aljazeera, 'Toxic waste behind Somali piracy: Pirates say $8m ransom is reparation for years of hazardous waste dumping by firms', 11 October 2008. <http://english.aljazeera.net/news/africa/2008/10/200810917422321864 4.html>. Geraadpleegd op 26 november 2010.

als stortplaats voor giftig afval, hetzij door illegale dumping hetzij door profijtelijke deals te sluiten met lokale krijgsheren over de dumping van het afval.[26]

Rond de eeuwwisseling was piraterij op de internationale scheepvaartroute door de Golf van Aden en in het Somalië Bassin nog beperkt van omvang en richtte deze zich vooral op buitenlandse trawlers, kleine vrachtschepen en particuliere zeiljachten. De piraten voeren met snelle kleine motorboten, die soms vanaf grote(re) moederschepen opereerden. Gekaapte schepen inclusief bemanning gingen vlak voor de Somalische kust voor anker, vanwaaruit de piraten onderhandelingen voerden over de betaling van losgeld.

Interessant in dit verband is de casus van de kaping van drie Taiwanese trawlers in augustus 2005, die voor de kust van Somalië aan het vissen waren. De drie trawlers met in totaal 48 opvarenden werden gedwongen naar een eiland te varen in de nabijheid van de Zuid-Somalische havenstad Kismaayo. De piraten verklaarden deel uit te maken van de National Volunteer Coast Guard of Somalia en de schepen in beslag te nemen wegens illegale visserij[27] in Somalische wateren. Zij legden een boete op van $5.000 per opvarende voor het illegaal binnendringen van de Somalische wateren.[28] De casus illustreert in een notendop de gevolgen van de afwezigheid van een rechtsorde in Somalië: het ontbreken van maritiem toezicht (marine of kustwacht) resulteerde in een snelle groei van (illegale) visserij door met name Aziatische en Europese vissers in Somalische wateren, die een inkomstenderving voor Somalische vissers tot gevolg had; het antwoord van deze vissers bestond eruit dat zij het recht in eigen hand namen en financiële compensatie afdwongen door de kaping van buitenlandse trawlers inclusief bemanning.

Daarmee is de kiem gelegd voor de actuele dreiging van piraterij, het kapen van hoofdzakelijk vrachtschepen voor losgeld, op **internationale scheepvaartroutes** voor de kust van Somalië en tot ver op de Indische Oceaan. In de woorden van een bekende piratenleider uit Puntland, Abshir Abdillahi 'Boyah':

> 'The piracy began because traditional coastal fishing became difficult after foreign fishing trawlers depleted local fish stocks. Traditional fishermen started attacking the trawlers until the trawler crews fought back with heavy weapons. The fishermen then turned to softer targets. We went into deep ocean and hijacked the unarmed cargo ships.'[29]

26 The Times, 'Somalia's secret dumps of toxic waste washed ashore by tsunami', 4 March 2005. <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/article418665.ece>. Geraadpleegd op 26 november 2010. B.M. Hussein, 'The evidence of toxic and radioactive wastes dumping in Somalia and its impact on the enjoyment of human rights: a case study', *Paper presented at the United Nations Human Rights Council*, 14th Session Panel discussion on Toxic Wastes, Geneva, 8 June 2010. <http://www.wardheernews.com/Articles_2010/June/Bashir/Toxic_waste_dumping_in_Somalia_and_its_impact_on_human_rights.pdf>. Geraadpleegd op 26 november 2010.

27 Somalië heeft in 1972 een zone van 200 zeemijl als territoriale wateren geclaimd. In 1989 heeft Somalië het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS) geratificeerd, dat onderscheid maakt tussen territoriale wateren van 12 zeemijl en een Exclusieve Economische Zone (EEZ) van 200 zeemijl. Somalië heeft tot dusverre echter geen EEZ ingesteld.

28 Peter Lehr (ed.), *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism*, Routledge, New York, 2007, p. 5.

29 David McKenzie, 'No way to stop us, pirate leader says', *CNN report*, 4 December 2008. <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/africa/12/01/pirate.interview/index.html>. Geraadpleegd op 23-06-2010.

Medio 2006 nam de **beweging van Islamitische Rechtbanken** effectieve controle over de belangrijkste steden in Somalië, waaronder de hoofdstad Mogadishu, en keerde zich tegen de wijdverbreide criminaliteit in het land. Het bewind van de Islamitische Rechtbanken in Somalië valt samen met een kortstondige daling van de piraterij in 2006 (zie tabel 3). Uit zorg dat Somalië in de greep zou komen van Islamitisch fundamentalisme volgde eind 2006 een door de Verenigde Staten gesteunde invasie van Ethiopische strijdkrachten en werd de beweging van Islamitische Rechtbanken uit de macht verdreven.

Tabel 3 Gerapporteerde pogingen tot piraterij en gewapende overvallen op zee rond de Hoorn van Afrika[30]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010[31]
Somalië Bassin	7	8	6	3	2	35	10	31	19	80	56
Golf van Aden/ Rode Zee	12	8	10	18	8	10	10	13	92	131	68

Vanaf 2006 verandert het optreden van de Somalische piraten en komt meer nadruk te liggen op zwaar bewapende aanvallen op ongewapende vrachtschepen, zelfs ver uit de kust. In 2009 werden 211 aanvallen gerapporteerd en 47 schepen gekaapt met in totaal 867 gegijzelde zeevarenden aan boord. Over de eerste negen maanden van 2010 zijn 124 aanvallen gerapporteerd en 35 schepen gekaapt met in totaal 682 gegijzelde zeevarenden aan boord. Tegelijkertijd stijgen de losgeldbedragen die betaald moeten worden voor de vrijlating van gekaapte schepen en hun bemanning. Het IMB schat dat in 2009 ongeveer $82 miljoen losgeld betaald is om de gekaapte schepen en hun bemanningen vrij te krijgen. Het gemiddelde losgeld dat in 2009 betaald is per schip bedroeg $1,75 miljoen, vergeleken met $1,25 miljoen in 2008. Het hoogst gerapporteerde losgeld voor een schip bedroeg in 2009 $5,5 miljoen en het laagste $100.000. In november 2010 zijn record-bedragen aan losgeld betaald aan Somalische piraten voor een gekaapte Zuid-Koreaanse olietanker ($9,5 miljoen) en een gekaapte Singaporese tanker ($9 miljoen).[32]

Vissersboten zijn niet langer een gewilde prooi voor Somalische piraten en maakten in 2009 slechts 6,5 procent van de gerapporteerde aanvallen uit.[33] Ook wagen zich nog nauwelijks buitenlandse trawlers binnen de Somalische EEZ vanwege de gevaren van piraterij. Zo heeft onderzoek van de Europese Commissie uitgewezen dat geen trawlers uit

30 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009 en Report for the period 1 January - 30 September 2010. M. Bruyneel, 'Trends in piraterij op zee; verschillen tussen Zuidoost-Azië en Somalië', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, p. 45.

31 Gerapporteerde aanvallen in de periode 1 januari – 30 september 2010.

32 <http://www.lloyd.be/nieuws/id30195-Recordbedragen_aan_losgeld_voor_gekaapte_tankers.html>. Geraadpleegd op 10 november 2010.

33 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, pp. 35-37, 10 March 2010. ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009 en Report for the period 1 January - 30 September 2010.

EU-lidstaten meer zijn gesignaleerd die in de Somalische EEZ vissen.[34]

In 2009 en 2010 zien we een sterke toename van Somalische piraterij op de Indische Oceaan tot 1000 zeemijlen uit de kust en nabij de kust van Kenia, Seychellen, Tanzania en Madagaskar. Somalische piraten breiden hun operatiegebied verder uit in antwoord op de internationale maritieme operaties op de druk bevaren scheepvaartroute door de Golf van Aden. In 2009 werden zes aanvallen uitgevoerd op schepen op meer dan achthonderd zeemijlen uit de Somalische kust, waarvan er drie succesvol waren. Niet alleen laten Somalische piraten hiermee zien in staat te zijn tot aanvallen verder uit de kust, met gebruikmaking van bevoorradingsschepen en kleine aanvalsbootjes; ook blijken zij bij machte grotere en snellere schepen te overmeesteren.[35]

Ondanks de bescherming van koopvaardijschepen in de Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC) door de Golf van Aden, hebben Somalische piraten in 2009 op deze belangrijke scheepvaartroute twintig schepen inclusief bemanning gekaapt en in de eerste negen maanden van 2010 nog eens vijftien schepen.[36]

Tabel 4 Gerapporteerde kapingen op zee rond de Hoorn van Afrika[37]

	2009	2010[38]
Somalië Bassin	26	19
Golf van Aden	20	15
Rode Zee	0	1
Oman	1	0

I.3 Samenhang met georganiseerde criminaliteit

Piratenbendes op zee kunnen alleen succesvol zijn indien op land sprake is van een crimineel netwerk dat de piraterij ondersteunt. Piraterij is dus evenzeer een criminele activiteit op land als op zee. Naarmate een piratenbende meer winst maakt moet de organisatiegraad verder verbeteren om de eigen operaties te beschermen en de opbrengsten goed te investeren. Daardoor komen steeds meer actoren of stakeholders onder de invloed van een piratenbende en kan piraterij uitgroeien tot een goed georganiseerde bedrijfstak.[39] In deze paragraaf wordt de samenhang tussen piraterij en georganiseerde criminaliteit in verschillende regio's nader onderzocht.

34 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 'Kamerbrief standpunt Nederlandse regering ten aanzien van de aanpak van illegale visserij voor de kust van Somalië', Den Haag, 7 oktober 2009.

35 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, 10 March 2010, p. 36. ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009.

36 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009 en Report for the period 1 January - 30 September 2010.

37 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009 en Report for the period 1 January - 30 September 2010.

38 Gerapporteerde aanvallen in de periode 1 januari - 30 september 2010.

39 Martin N. Murphy, Small Boats, Weak States, Dirty Money: Piracy & Maritime terrorism in the Modern World, Hurst Publishers, London, 2009, p. 162.

I.3.1 Misdaadsyndicaten en piraterij in Zuidoost-Azië

Piraterij in Zuidoost-Azië wordt met name in de nachtelijke uren gepleegd door lokale vissers, kleine criminelen en oud-militairen, maar ook door goed georganiseerde misdaadsyndicaten. Deze syndicaten beschikken dikwijls over betere maritieme capaciteiten dan de lokale marine en kustwacht. Zij richten zich vooral op het kapen van koopvaardijschepen en het met veel winst op de zwarte markt verkopen van de buitgemaakte lading. De gekaapte schepen worden voorts gebruikt voor andere vormen van georganiseerde misdaad, zoals mensensmokkel, drugs- en wapenhandel.[40]

Zuidoost-Azië kent, anders dan de Hoorn van Afrika, geen falende staten en de misdaadsyndicaten moeten derhalve beschikken over een goed gestructureerd netwerk om buitgemaakte goederen te kunnen verkopen of een gekaapt schip van een nieuwe identiteit te voorzien. In veel gevallen worden schepen gekaapt, omdat hiervoor speciale belangstelling is. Misdaadsyndicaten kapen schepen met een vooraf bekende lading op bestelling, waarbij sprake is van een nauw contact tussen opdrachtgever en piratenleider c.q. aannemer. Piraterij op dit niveau is wat het al eeuwen is: een goed georganiseerde bedrijfstak. Daarbij worden lokale vissers, kleine criminelen en oud-militairen veelal door misdaadsyndicaten naar behoefte ingezet als 'geschoolde' piraten. Een voorbeeld zijn de werkloze vissers en kapiteins van taxiboten in de Maleisische Archipel. Ze kennen iedere uithoek van de Straat van Malakka en kunnen derhalve voor een piratenklus makkelijk worden ingezet.[41]

I.3.2 Nigeria: illegale oliehandel en piraterij in de Nigerdelta

In de Nigerdelta kan piraterij in verband worden gebracht met gewapende milities die strijden voor een betere verdeling van de opbrengsten uit olie. De grenzen tussen piraterij, gewapende milities en criminele bendes zijn erg fluïde in dit olierijke conflictgebied. Milities waaronder de MEND proberen niet alleen oliemaatschappijen af te persen, maar ook politieke druk uit te oefenen op de Nigeriaanse overheid om vijftig procent van de olie- en gasopbrengsten uit de Nigerdelta in de regio te investeren.[42] De International Crisis Group stelt dat de veiligheidssituatie in de Nigerdelta de afgelopen jaren verder is verslechterd. In 2008 werden 92 aanvallen uitgevoerd op olie-installaties, een stijging van ruim dertig procent ten opzichte van 2007. Ook zijn de aanvallen uitgebreid naar doelen op zee, met name bevoorradingsschepen voor offshore olie-installaties.[43] Daarnaast vormt de illegale handel in olie een bron van conflict en stijgende criminaliteit in de Nigerdelta. Schattingen

40 Ralf Emmers, 'The threat of transnational crime in Southeast Asia. Drug trafficking, human smuggling and trafficking and sea piracy', *UNISCI Discussion Papers* 2003, nr. 2, Madrid, p. 8.

41 Catherine Zara Raymond, 'Piracy in Southeast Asia. New trends, issues and responses' *IDSS* nr. 89 2005, pp. 6-7. Martin N. Murphy, 'Suppression of piracy and maritime terrorism. A suitable role for the navy?' *Naval War College Review* 2007 vol. 60, nr. 3, p. 26. Werner vom Busch en Tobias Tettig, *Covering maritime piracy in Southeast Asia*, Konrad Adenauer Stiftung, Singapore 2006, p. 25.

42 IRIN, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 'Nigeria: Rising risk in the delta', 15 August 2008. International Crisis Group, 'Nigeria: Seizing the Moment in the Niger Delta', *Policy Briefing, Africa Briefing No. 60*, 30 April 2009. The Economist, 'Risky toughness. The army's tough approach to Delta militants could end up uniting them', 18 September 2008. < http://www.economist.com/node/12267373?story_id=12267373>. Geraadpleegd op 2 november 2010.

43 International Crisis Group, 'Nigeria: Seizing the Moment in the Niger Delta', *Policy Briefing, Africa Briefing No. 60*, 30 April 2009. BBC News, 'Nigerian Pirates Grab French Ship', 6 January 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7813139.stm>. Geraadpleegd op 27 september 2010.

over de omvang van de illegale oliehandel door gewapende bendes en milities lopen uiteen. De United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) schat dat jaarlijks ongeveer tien procent van de Nigeriaanse olie (circa 55 miljoen vaten) wordt afgetapt en verhandeld. Verder zou de olieproductie, vanwege diefstal, vandalisme en geweld in de Nigerdelta, op slechts twee derde van haar volledige capaciteit draaien.[44]

De International Crisis Group signaleert voorts dat het conflict en de criminaliteit in de Nigerdelta in toenemende mate zijn sporen nalaat in andere kuststaten van de Golf van Guinea. Tussen november 2007 en januari 2009 werden acht aanvallen door Nigeriaanse gewapende bendes voor de kust van Kameroen en Equatoriaal Guinea gerapporteerd, waaronder een aanval op een Kameroenees fregat waarbij 21 militairen werden gedood en door de aanvallers grote hoeveelheden wapens en munitie werden buitgemaakt.[45]

I.3.3 Somalië: piraterij als businessmodel

Recente rapporten van de UN Monitoring Group on Somalia en de secretaris-generaal van de VN[46] schetsen een vrij somber beeld over het vermogen van de Transitional Federal Government (TFG) om voor veiligheid en basisvoorzieningen in het land zorg te dragen. Dit betekent dat de overgangsregering vooralsnog niet in staat is haar gezag te doen gelden in de gebieden vanwaaruit Somalische piraten opereren. Piraterij wordt hoofdzakelijk toegeschreven aan enkele lokale krijgsheren en clans in Puntland (Eyl, Gara'ad en Laasquoray) en Centraal-Somalië (Xarardheere en Hobyo). De piratenbendes worden samengesteld uit gewapende militieleden van krijgsheren, lokale vissers en jonge mannen zonder werk. Slechts een klein aantal bendes is opgebouwd langs clanlijnen; de overige bendes rekruteren piraten overal vandaan, ook uit vluchtelingenkampen in Somalië. Vissers worden overigens vaak gedwongen gerekruteerd vanwege hun navigatievaardigheden.[47] Geschat wordt dat zo'n 1400 Somaliërs rechtstreeks betrokken zijn bij de piraterij voor de kust van Somalië.[48]

Volgens Sörensen zijn er verschillende gradaties van organisatie bij Somalische piraten. Sommige groepen hebben een sterk hiërarchische structuur en staan onder leiding van ervaren piraten van het eerste uur, terwijl anderen meer op ad-hocbasis opereren.[49]

44 United Nations Office on Drugs and Crime, 'Oil theft lubricates corruption in West Africa', 10 July 2009. <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/July/illegal-oil-trade-in-nigeria-worsens-rule-of-law-in-west-africa.html>. Geraadpleegd op 2 november 2010.

45 International Crisis Group, 'Nigeria: Seizing the Moment in the Niger Delta', *Policy Briefing, Africa Briefing No. 60*, 30 April 2009, p. 5.

46 UN Security Council, *Report of the Secretary-General on Somalia*, 9 September 2010. *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, 10 March 2010.

47 Raymond Gilpin, *Counting the Costs of Somali Piracy*, United States Institute of Peace working paper, June 2009. UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Vienna, 2010, p. 199.

48 International Expert Group on Piracy off the Somali Coast, *Piracy off the Somali Coast: Final Report*, November 2009, p. 32.

49 Karl Sörensen, 'State failure on the high seas. Reviewing the Somali piracy', *FOI Somalia Paper: Report 3*, Stockholm, November 2008, p. 20.

Ook moet onderscheid worden gemaakt tussen piraterij in de semi-autonome regio Puntland en Centraal-Somalië. In Centraal-Somalië floreert piraterij bij de totale afwezigheid van een staatsstructuur en bij de macht van enkele krijgsheren en clanleiders. In Puntland is echter wel sprake van een functionerende staatsstructuur, die zich volgens de UN Monitoring Group on Somalia echter meer en meer ontpopt als een criminele staat. Piraterij is in de afgelopen jaren een belangrijke bron van inkomsten geworden en is derhalve onderdeel geworden van de sociaal-economische structuur van Puntland. Onderzoek van de UN Monitoring Group on Somalia wijst uit dat belangrijke bestuurders van Puntland, waaronder de president, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister voor Binnenlandse Veiligheid, geld hebben ontvangen afkomstig van piraterij en ontvoeringen. Zo'n dertig procent van het losgeld voor gekaapte schepen en hun bemanning zou in de zakken van bestuurders van Puntland verdwijnen.[50]

Een van de bekendste piratenleiders in Puntland is Abshir Abdillahi 'Boyah'. Hij is afkomstig uit de havenstad Eyl en beschikt volgens eigen zeggen over een militie van ongeveer 500 piraten die verantwoordelijk is voor ten minste 25 succesvolle kapingen sinds medio jaren negentig van de vorige eeuw.[51] De autoriteiten van Puntland zijn tot voor kort niet opgetreden tegen Boyah en zijn militie. Wel hebben lokale bestuurders en islamitische geestelijken in Eyl druk uitgeoefend op Boyah en zijn militie om de piraterij op te geven, onder meer door hen op te roepen de stad te verlaten en door in moskeeën vrouwen op te roepen niet met deze zeebandieten te trouwen.[52] In een bijeenkomst met lokale bestuurders in Eyl in mei 2009 verklaarde Boyah dat hij en 180 van zijn militieleden de piraterij inmiddels vaarwel hadden gezegd.

In mei 2010 is Boyah alsnog gearresteerd door Puntlandse veiligheidstroepen, samen met elf van zijn militieleden, en overgebracht naar een gevangenis in de havenplaats Boosaaso.[53] Het lijkt erop dat de Puntlandse regering met de arrestatie van Boyah reageert op de beschuldigingen van de VN van haar betrokkenheid bij piraterij. Onduidelijk is of hij ook daadwerkelijk vervolgd zal worden.

Mohamed Hassan Abdi 'Afweyne' en zijn zoon Abdiqaadir behoren tot de invloedrijkste piratenleiders in Centraal-Somalië. Zij zijn samen verantwoordelijk voor ten minste zeven succesvolle kapingen in 2009. De UN Monitoring Group on Somalia is bezorgd over de aanwijzingen dat Afweyne en mogelijk andere Somalische piratenleiders op de sympathie van de Libische president Khadafi kunnen rekenen. Zo was Afweyne in september 2009 uitgenodigd bij de feestelijkheden in Tripoli bij de veertigste verjaardag van het bewind van president Khadafi. Tijdens zijn toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN op 23 september 2009 bevestigde Khadafi zijn contacten met Somalische piraten en nam hij het voor hen op.

50 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 185*, 10 March 2010, pp. 39, 41-42, 72. Karl Sörensen, 'State failure on the high seas. Reviewing the Somali piracy', *FOI Somalia Paper: Report 3*, Stockholm, November 2008, p. 24.

51 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 185*, 10 March 2010, pp. 41-42.

52 The New York Times, 'For Somali Pirates, Worst Enemy may be on Shore', 9 May 2009.

53 Fox News.com, 'Pirate on US Treasury Dept wanted list arrested in Somalia, among 12 pirates arrested', 20 May 2010. <http://www.foxnews.com/world/2010/05/20/pirate-treasury-dept-wanted-list-arrested-somalia-pirates-arrested/>. Geraadpleegd op 10 augustus 2010.

Ook riep de Libische president de lidstaten op Somaliës EEZ te respecteren.[54]

De UN Monitoring Group on Somalia heeft geen bewijzen gevonden voor samenwerking tussen piratenbendes in Somalië en de Islamitisch fundamentalistische groeperingen al-Shabab en Hizbul Islam.[55] Ook vice-admiraal William Gortney, commandant van de US Naval Forces Central Command, rapporteerde voor een commissie van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden in maart 2009:

> 'We look very, very carefully for a linkage between piracy and terrorism or any kind of ideology and we do not see it. It would be a significant game changer should that linkage occur. But we have not seen it.'[56]

Suggesties in de media dat de opbrengsten van piraterij voor de kust van Somalië ten goede komen aan de gewapende strijd van al-Shabab of Hizbul Islam zijn daarmee voorlopig ontkracht. Ook voor beweringen dat al-Qaeda betrokken zou zijn bij de piraterij in Somalië of een deel van de opbrengsten opstrijkt, zijn geen bewijzen gevonden.[57]

De UN Monitoring Group on Somalia schetst een doorsnee-businessmodel van piraterij in Somalië. De leiders van de piraten behoren tot bepaalde clans in Puntland of Centraal-Somalië, maar de deelname aan piratenaanvallen op zee staat in principe open voor elke Somaliër die beschikt over een vuurwapen of een snelle aanvalsboot (skif). Afhankelijk van het type vuurwapen dat een piraat inbrengt, wordt bepaald hoe groot zijn aandeel wordt in de opbrengsten. Ook vermogende investeerders of financiers van piraterij kunnen overal vandaan komen. Volgens Gilpin zijn de belangrijkste investeerders in piraterij afkomstig uit het binnenland van Somalië en hebben zij geen rechtstreekse bemoeienis met de piraterijoperaties. De investeerders kunnen rekenen op een aandeel in de losgelden die worden betaald. Ook de thuisbasis van de piraten, met name de dorpsoudsten en lokale bestuurders, delen in de opbrengsten van piraterij, omdat zij toestaan dat gekaapte schepen bij hun havens voor anker liggen. Zo garandeert het businessmodel iedere deelnemer een vooraf vastgesteld deel van het losgeld.[58]

Nadat losgeld is betaald voor een gekaapt schip en zijn bemanning ontvangen alle betrokkenen en belanghebbenden het vooraf afgesproken aandeel. Onderstaande gegevens zijn een compilatie uit verschillende bronnen:

54 UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853, 10 March 2010, pp. 38-39. Martin N. Murphy, Small Boats, Weak States, Dirty Money: Piracy & Maritime terrorism in the Modern *World*, Hurst Publishers, London, 2009, pp. 101-111.

55 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, 10 March 2010, pp. 25, 28, 37.

56 CRS Report for Congress, 'Piracy off the Horn of Africa', Washington D.C, 19 April 2010, p. 18.

57 Martin N. Murphy, Small Boats, Weak States, Dirty Money: Piracy & Maritime terrorism in the Modern *World*, Hurst Publishers, London, 2009, p. 110.

58 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, 10 March 2010, p. 99. Raymond Gilpin, *Counting the Costs of Somali Piracy*, United States Institute of Peace working paper, June 2009. BBC News, 'Chasing the Somali piracy money trail', 24 May 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8061535.stm>. Geraadpleegd op 23 juni 2010.

- gewapende piraten (ongeveer $15.000 per persoon);
- vermogende investeerders of financiers (ongeveer 30 procent);
- onderhandelaar(s) met buitenlandse reders over het losgeld;
- zakenmensen die het schip van voedsel en drinkwater voorzien voor de duur van de kaping;
- dorpsoudsten en lokale bestuurders (5 tot 10 procent);
- gewapende milities en krijgsheren die het gebied beheersen vanwaaruit de piraten opereren (ongeveer 10 procent). [59]

Het losgeld dat resteert na aftrek van bovengenoemde kosten - de winst - wordt verdeeld tussen de gewapende piraten en hun leider. Een deel van de winst wordt weer geïnvesteerd in nieuwe wapens, boten, GPS- en communicatiemiddelen, die de piraten in staat stellen de reikwijdte van hun activiteiten verder uit te breiden tot meer dan duizend zeemijlen uit de kust van Somalië. Het Somalische businessmodel van piraterij wordt in stand gehouden door een netwerk van actoren binnen Somalië en een florerende wapenhandel in het land.[60] Publicaties over vermeende buitenlandse financiering van Somalische piraterij worden niet gestaafd door gezaghebbende rapporten van de VN of onafhankelijke denktanks.[61]

Ondanks het internationale wapenembargo worden in Somalië grote hoeveelheden wapens en munitie ingevoerd, hoofdzakelijk uit Jemen en Ethiopië. Het grote aanbod van handvuurwapens, machinegeweren en granaatwerpers bestendigt niet alleen het gewapende conflict op land maar ook de gewelddadige piraterij op zee.[62] Zo heeft de lucratieve internationale wapenhandel in het geval van Somalië een desastreuse uitwerking op de wetteloosheid en criminaliteit in grote delen van het land.

I.4 Piraterijdreiging en de gevolgen voor Nederland

Piraterij voor de kust van Somalië heeft de afgelopen twee jaar veel media-aandacht getrokken, zowel in Nederland als daarbuiten. Deze media-aandacht en de toenemende zorgen bij belangenorganisaties van reders en zeevarenden over de veiligheidsrisico's van zeetransporten langs de Hoorn van Afrika hebben van piraterij in korte tijd ook voor Nederland een belangrijk veiligheidsvraagstuk gemaakt. Sinds 2008 levert de Nederlandse regering een substantiële maritieme bijdrage aan de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. De aard en omvang van de veiligheidsrisico's voor Nederlandse schepen en zeevarenden behoeven een nadere beschouwing evenals de economische gevolgen van de piraterijdreiging voor Nederland.

59 ibid.

60 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, 10 March 2010, pp. 46-49, 99.

61 Berichten over buitenlandse financiering van Somalische piraterij zijn in veel gevallen terug te voeren tot één bron, Andrew Mwangura, een voormalig Keniaanse zeevarende die nauwe contacten onderhoudt met zowel piraten als zeevarenden voor de kust van Somalië, bijgenaamd de 'pirate whisperer'. NRC Handelsblad, 'Pirate whisperer bring news of kidnappings', 22 July 2009. The Scotsman, 'Pirates stolen your supertanker off Africa? Here's the man to speak to', 15 March 2008.

62 *UN Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, 10 March 2010, pp. 46-47.

I.4.1 Veiligheidsrisico's

De huidige vloot in Nederlands eigendom en beheer bestaat uit 1913 zee-, zeesleep- en waterbouwschepen, waarvan er 1031 onder Nederlandse vlag varen. Naar schatting 450 schepen die onder Nederlandse vlag varen passeren jaarlijks de Golf van Aden bij Somalië.[63] Volgens de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) is het aantal Nederlandse scheepsbewegingen door de Golf van Aden vanwege de piraterijdreiging gedaald tot 250 à 300 per jaar. Reders besluiten vaker om te varen via Zuid-Afrika, al wordt dit met de hoge brandstofprijzen steeds minder aantrekkelijk, of nemen geen lading meer aan die langs de Hoorn van Afrika vervoerd moet worden.[64] De AIV merkt op dat niet duidelijk is of de daling van de Nederlandse scheepsbewegingen door de Golf van Aden kan worden toegeschreven aan de piraterijdreiging dan wel aan andere factoren. Zo is als gevolg van de wereldwijde economische crisis de omzet van de Nederlandse zee- en kustvaart in 2009 fors gedaald.[65]

Voorafgaand aan een transport zijn reders verplicht een risicoanalyse uit te voeren en zij kunnen daarvoor gebruik maken van operationele informatie van drie internationale non-profit kenniscentra voor piraterij:

- Het IMB Piracy Reporting Centre, een expertisecentrum en centraal meldpunt voor piraterij wereldwijd, is in 1992 opgericht in Kuala Lumpur, Maleisië. Het IMB Piracy Reporting Centre is een initiatief van de internationale scheepvaartsector en werkt ook samen met regeringen en instanties voor ordehandhaving bij piraterijbestrijding.
- Het Information Sharing Centre in Singapore is het regionale expertisecentrum voor piraterij in Zuidoost-Azië, dat is opgericht na de inwerkingtreding van het ReCAAP in 2004.
- Het Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA) is het expertisecentrum voor voorlichting en advies inzake piraterij en piraterijpreventie voor de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Indische Oceaan. MSCHOA is een initiatief van de EU in nauwe samenwerking met de internationale scheepvaartsector en is sinds 2008 gevestigd in Northwood, Verenigd Koninkrijk.

Daarnaast is er een groot aantal private organisaties en kennisinstituten dat inlichtingen over piraterij te koop aanbiedt; deze informatie is niet vrij beschikbaar, maar Nederlandse reders zijn in het kader van piraterijpreventie wel bereid hiervoor te betalen.[66] De AIV merkt op dat de informatie en dienstverlening van MSCHOA door Nederlandse reders niet altijd positief wordt beoordeeld en dat zij waarschijnlijk daarom inlichtingen elders vergaren.

63 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, 'Kamerbrief inzake NAVO-operatie Ocean Shield', Den Haag, 26 april 2010.

64 Zie <http://www.kvnr.nl/CMS/showpage.aspx?id=433>. Geraadpleegd op 30 juni 2010. Interviews met een delegatie van Nederlandse reders en de KVNR, Den Haag, 11 juni 2010 en 8 december 2010.

65 Volgens CBS Statline van 31 maart 2010 is sprake van een omzetdaling van 21 procent in 2009 ten opzichte van 2008.

66 Interviews met een delegatie van Nederlandse reders en de KVNR, Den Haag, 11 juni 2010 en 8 december 2010. Interview met commandeur P.J. Bindt, voormalig commandant EU-operatie Atalanta, Den Haag, 11 juni 2010.

Het IMB rapporteert dat sinds 2005 wereldwijd 29 Nederlandse schepen en vier Nederlands-Antilliaanse schepen zijn aangevallen door piraten. Twee aanvallen op Nederlands-Antilliaanse schepen, die echter beheerd werden vanuit Nederland, hadden een kaping of kidnapping tot gevolg:

- De Marathon (op 7 mei 2009) in de Golf van Aden;
- UAL Tycoon (op 11 augustus 2010) voor de kust van Nigeria.[67]

Een derde Nederlands-Antilliaans schip, Samanyolu, is op 2 januari 2009 ternauwernood aan een kaping door Somalische piraten ontsnapt; vijf Somalische verdachten werden daarop aangehouden en voor gerechtelijke vervolging aan Nederland uitgeleverd (zie ook paragraaf IV.3). Sinds 2005 is geen schip meer gekaapt dat onder Nederlandse vlag voer.

Piraterij op open zee is in het algemeen goed georganiseerd, gewelddadig van aard en heeft tot doel de kaping van het schip en/of de lading, dan wel ontvoering van de bemanning. Gewapende overvallen op schepen die in havens liggen of buiten de haven voor anker liggen, gebeuren in het algemeen in minder georganiseerd verband, zijn minder gewelddadig en de piraten stellen zich met minder buit tevreden. De precieze omvang van gewapende overvallen in havens is echter moeilijk vast te stellen, omdat kapiteins en reders hiervan dikwijls geen melding maken vanwege de bureaucratische rompslomp en het tijdverlies dat hiermee gepaard gaat.[68]

Een belangrijk psychologisch aspect van piraterij en gewapende overvallen is de angst bij zeevarenden en hun families. Volgens de vakbond voor werknemers in de maritieme sector, Nautilus International, zijn de afgelopen jaren Nederlandse zeevarenden gestopt met hun werk vanwege de veiligheidsrisico's. De angst voor piraterij geeft in het bijzonder bij familieleden van zeevarenden veel spanning.[69] Nautilus heeft twee overeenkomsten[70] gesloten met Nederlandse reders, die zeevarenden het recht geeft van boord te gaan wanneer een reder geen gebruik maakt van de beschermde corridor door de Golf van Aden. Ook in andere gevaarlijke gebieden voor piraterij, zoals Nigeria, kan een zeevarende van boord gaan of weigeren om mee te varen zonder dat dit consequenties heeft voor zijn arbeidscontract.

Ook schepen die geregistreerd zijn op de BES-eilanden en onder Nederlandse vlag varen alsmede schepen die geregistreerd zijn op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten die onder Antilliaanse of eventueel een eilandsvlag varen, lopen een risico van piraterij of gewapende overvallen. In havens of territoriale wateren is de bestrijding van criminaliteit een aangelegenheid van het land in kwestie binnen het kader van de desbetreffende regelingen van het Koninkrijk en zijn landen. In internationale wateren geldt het internationale publiekrecht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag en het SUA-Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart. Aangezien deze

67 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report 2009 en Report for the period 1 January - 30 September 2010.

68 Ministerie van Buitenlandse Zaken e.a., 'Beleidsnotitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee', augustus 2006.

69 Interview met de heer M. van den Broek, Assistant General Secretary van Nautilus International, Den Haag, 27 augustus 2010.

70 Protocol inzake het dienstdoen in gevarengebieden en Protocol inzake een doorvaarregeling in de Golf van Aden, Rotterdam, 3 mei 2010.

verdragen internationale verplichtingen van het Koninkrijk zijn, gelden zij krachtens het Statuut ook voor de afzonderlijke landen in het Koninkrijk.

I.4.2 Economische gevolgen

In de Nederlandse zeescheepvaartsector werkten eind 2007 ongeveer 24.200 personen, waarvan 22.400 zeevarenden. Op schepen met de Nederlandse vlag voeren ongeveer 3.600 zeevarenden met de Nederlandse nationaliteit.[71] De toegevoegde waarde van de Nederlandse zeevaart aan de Nederlandse economie bedroeg ruim €1,5 miljard in 2008.[72] Nederland beschikt over een relatief jonge en moderne vloot (gemiddelde leeftijd tien jaar) met snelle schepen en goede veiligheidsvoorzieningen aan boord, waardoor het voor piraten minder aantrekkelijk is deze te overvallen. Toch kent de Nederlandse vloot ook enkele kwetsbare categorieën:

- zwareladingtransport en speciale projectvaart (bijvoorbeeld het vervoer van olieboorplatforms) zijn kwetsbaar vanwege de lage bouw en lage vaarsnelheid;
- kleine schepen van veelal kleine reders beschikken over onvoldoende financiële middelen om alle zelfbeschermingsmaatregelen te treffen conform de *best management practices* tegen piraterij.[73]

De verzekeringskosten voor vrachtschepen die zijn aangewezen op de zeevaartroute door de Golf van Aden, zijn in korte tijd sterk gestegen. Waren de kosten voor een aanvullende 'piraterijverzekering' per schip in 2008 nog $500, in 2009 zijn deze verzekeringskosten opgelopen tot gemiddeld $20.000.[74] Daarnaast stellen de meeste verzekeringsmaatschappijen als voorwaarde voor het sluiten van een verzekering dat de reder voldoende zelfbeschermingsmaatregelen aan boord treft. Een reder schat de extra kosten voor de beveiliging van zijn schepen op €150.000 per reis, voor preventiemaatregelen (prikkeldraad, nachtzichtapparatuur, en dergelijke) en de inhuur van PSC's (advies vaarroute, inlichtingen, advies bij aanval). Deze reder stelt dat de combinatie van preventiemaatregelen en de inhuur van ongewapende beveiligers goed werkt, want hij heeft nog nooit een piratenboot langszij gehad. De extra kosten worden door reders weliswaar doorberekend aan de opdrachtgever van het transport, maar inmiddels komen de winstmarges van de rederijen naar eigen zeggen steeds meer onder druk te staan.[75]

De helft van de goederenstroom van en naar Nederland gaat per zeeschip. De zeevaart is dan ook een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie. De containeroverslag in

71 Rapportage arbeidsmarkt- en onderwijsinformatie Kenniscentrum Transport en Logistiek 2008-2009, december 2008. <http://www.vtl.nl/uploads/pdf/Arbeidsmarkt/Arbeidsmarktadvies%20VTL%202008.pdf>. Geraadpleegd op 1 november 2010. KVNR, Economische kernvariabelen Nederlandse zeevaart. <http://www.kvnr.nl/cms/showpage.aspx?id=193>. Geraadpleegd op 1 november 2010.

72 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zeevaart-en-zeehavens/zeevaart/economie>. Geraadpleegd op 25 november 2010.

73 Staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat, 'Beleidsbrief zeevaart "Verantwoord varen en een vitale vloot"', Den Haag, juni 2008. Interviews met een delegatie van Nederlandse reders en de KVNR, Den Haag, 11 juni 2010 en 8 december 2010.

74 Lloyd's List, 'Piracy could add to $400m to owners insurance cover costs', 21 November 2008.

75 Interviews met een delegatie van Nederlandse reders en de KVNR, Den Haag, 11 juni 2010 en 8 december 2010.

Nederlandse zeehavens vormt de schakel tussen de internationale zeevaart en verdere manieren van transport, zoals de binnenvaart en het spoor. De Nederlandse zeevaartsector heeft geprofiteerd van de groei van de wereldhandel sinds medio jaren negentig van de vorige eeuw (een verdubbeling tussen 1994 en 2006). De verwachting is dat het internationale zeevaartverkeer blijft groeien dankzij opkomende markten als China, India en Brazilië. Nederlandse reders hebben op deze verwachte groei van het zeevaartverkeer ingespeeld door het plaatsen van orders voor nieuwbouwschepen.[76]

Niet alleen de Nederlandse zeevaartsector, maar ook de Nederlandse zeehavens en de Nederlandse economie kunnen profiteren van de verdere groei van de wereldhandel. Zo heeft de Rotterdamse haven in de eerste helft van 2010 vijftien procent meer goederen overgeslagen dan in dezelfde periode in 2009 en lijkt er sprake van een duidelijk herstel na het crisisjaar 2009.[77] De vitaliteit van de Nederlandse haven- en zeevaartsector is van grote betekenis voor het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. De verstoring van het internationale scheepvaartverkeer door piraten in de Golf van Aden, een maritieme levensader voor Europa en Nederland, is derhalve ook een economisch veiligheidsrisico voor Nederland.

Wereldwijd is de economische schade als gevolg van piraterij moeilijk vast te stellen. De omvang van de maritieme handel bedraagt meer dan $7 biljoen per jaar.[78] De schattingen van de directe economische schade als gevolg van piraterij lopen uiteen van $1 tot 16 miljard per jaar, ofwel minder dan 0,25 procent van de wereldwijde maritieme handel.[79] De directe economische schade betreft de hoge verzekeringspremies voor het zeetransport door risicogebieden, de kosten voor zelfbeschermingsmaatregelen aan boord van schepen, de betaling van losgeld voor gekaapte schepen inclusief bemanning, de kosten voor omvaren om risicogebieden te vermijden en de misgelopen inkomsten als gevolg van het niet aannemen van lading door reders. Het percentage schepen dat wereldwijd te maken krijgt met pogingen tot piraterij en gewapende overvallen op zee is ongeveer 0,01 tot 0,02. Er zijn echter schattingen dat de helft van alle gevallen van piraterij niet wordt gerapporteerd[80]; dit bemoeilijkt het vaststellen van de economische schade als gevolg van piraterij.

76 Staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat, 'Beleidsbrief zeevaart "Verantwoord varen en een vitale vloot"', Den Haag, juni 2008.

77 Havenbedrijf Rotterdam N.V., 'Halfjaarbericht 2010'. <http://www.portofrotterdam.com/nl/actueel/Documents/halfjaarbericht.pdf>. Geraadpleegd op 25 november 2010.

78 Peter Chalk e.a., 'Countering Piracy in the Modern Era', *RAND Corporation*, 2009, p. 2.

79 Stephanie Hanson, 'Combating Maritime Piracy', 7 January 2010. <http://www.cfr.org/publication/18376/combating_maritime_piracy.html>. Raymond Gilpin, *Counting the Costs of Somali Piracy*, United States Institute of Peace working paper, June 2009.

80 M. Bruyneel, 'Trends in piraterij op zee; verschillen tussen Zuidoost-Azië en Somalië', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, p. 44.

II Preventie van piraterij: wie is waarvoor verantwoordelijk?

In de afgelopen jaren zijn veel preventieve maatregelen ontwikkeld als reactie op de toegenomen piraterijdreiging, in het bijzonder voor de kust van Somalië. Internationale scheepvaartorganisaties hebben een handleiding *Best Management Practices to Deter Piracy off the Coast of Somalia and in the Arabian Sea Area* opgesteld, die mede gebaseerd is op adviezen en aanbevelingen van het Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA). Deze handleiding bevat *lessons learned* met betrekking tot de wijze van opereren van Somalische piraten en de mogelijkheden voor reders en kapiteins van schepen om het risico van een kaping door piraten voor de kust van Somalië te minimaliseren.[81]

Bij de preventie van piraterij op korte termijn zijn de belangrijkste vragen:
- Hoe verhouden de (private) verantwoordelijkheid van reders voor de bescherming van hun zeevarend personeel en vrachtschepen en de (publieke) verantwoordelijkheid van staten voor de vrije doorvaart in internationale wateren zich tot elkaar?
- Is de inzet van private beveiligingsbedrijven (PSC's) voor de bescherming van vrachtschepen wenselijk en zo ja, welke bevoegdheden en restricties moeten aan deze PSC's worden toegekend en opgelegd?
- Welke verantwoordelijkheid dragen verzekeringsmaatschappijen die het risico van piraterij verzekeren voor scheepvaarttransporten door gebieden met een verhoogd risico?

II.1 Zelfbescherming door reders

Reders zijn primair verantwoordelijk voor de bescherming van hun zeevarend personeel en schepen tegen piraterij. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zet in een brief aan de Tweede Kamer uiteen dat reders in het kader van 'goed huisvaderschap' adequate voorbereidingen moeten treffen, zoals het uitvoeren van een risicoanalyse, het overwegen van alternatieve vaarroutes en eventueel het niet aannemen van de vracht.[82] Volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat doen Nederlandse reders in het algemeen goed hun best met de zelfbescherming van schepen. Een reder moet ten eerste beschikken over een gecertificeerd beveiligingsplan voor zijn schepen in het kader van EU- en IMO-regelgeving voor de beveiliging van zeeschepen tegen terroristische aanslagen. Verder worden Nederlandse reders door de overheid, door belangenorganisaties (redersverenigingen, kapiteinsvereniging, maritieme vakbond) en door verzekeringsmaatschappijen geadviseerd de actuele *best management practices* tegen piraterij toe te passen.

Nieuwe technologische beschermingsmaatregelen worden ontwikkeld van supergeluidssprekers (LRAD's) die een krachtig geluid produceren op een frequentie boven de pijngrens tot apparaten die een elektromagnetische puls uitzenden die de buitenboordmotoren van kapersboten kan stilzetten alvorens deze het schip bereiken. Reders maken echter hoofdzakelijk gebruik van meer conventionele beschermingsmogelijkheden zoals

81 'Best Management Practices to Deter Piracy off the Coast of Somalia and in the Arabian Sea Area', Version 3 - June 2010. <http://www.mschoa.org/bmp3/Documents/BMP3%20Final_low.pdf>. Geraadpleegd op 8 november 2010.

82 Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 'Kamerbrief vertrouwelijke aanbieding 'Draaiboek behandeling Bijstandsaanvragen bij Piraterijen Gewapende Overvallen op Zee', Den Haag, 4 september 2008.

prikkeldraadversperring langs de railing, al dan niet in combinatie met schrikdraad, en zogeheten waterjets die ook op blusboten en bij de oproerpolitie in gebruik zijn. Ook varen schepen in risicogebieden met een sterkere bezetting van de wacht. Op nieuwe schepen worden zogeheten *safe rooms* of citadels ingericht waar zeevarenden zich na een kaping zelf kunnen opsluiten in afwachting van (militaire) bijstand. Zo konden Nederlandse mariniers van de Hr.Ms. Tromp in april 2010 het Duitse koopvaardijschip Taipan bevrijden van Somalische piraten nadat de opvarenden zich hadden teruggetrokken in de *safe room*.[83]

De vraag is echter of bovenstaande zelfbeschermingsmaatregelen een afdoende antwoord vormen op aanvallen door piraten op open zee. De meningen hierover zijn verdeeld zowel bij veiligheidsexperts als bij reders. Voor de veiligheid en zekerheid van zeevarenden en rederijen bepleit L'Honoré Naber een anti-piraterijprogramma dat het gehele spectrum aan maatregelen omvat, vanaf de eerste voorbereiding tot en met de nazorg na een daadwerkelijk zeeroverij-incident. De handleiding met *best management practices* tegen piraterij bij Somalië is op zichzelf uitstekend, maar omvat slechts een deel van de oplossing en is te vrijblijvend. Het blijkt dat lang niet alle schepen de *best management practices* daadwerkelijk opvolgen. Zijn uitgangspunt is dat reders en kapiteins van schepen verantwoordelijk zijn voor een duurzame en efficiënte bescherming van hun schepen en dat marineschepen zorg dragen voor de bescherming van vitale scheepvaartroutes tegen piraterij.[84] Zeevarenden hebben dikwijls moeite met alle aandacht voor preventie van piraterij aan boord en stellen dat zij niet zijn opgeleid als beveiliger.[85] Sommige Nederlandse reders zijn van mening dat de toepassing van genoemde zelfbeschermingsmaatregelen en de naleving van de handleiding met *best management practices* piraten niet afschrikken. De aanwezigheid van gewapende beveiligers aan boord zal dat wel doen; alleen het tonen van wapens over de reling zou de-escalerend werken en ervoor doen zorgen dat piratenboten rechtsomkeert maken.[86]

Een spanningsveld tekent zich af tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van reders voor de bescherming van hun zeevarend personeel en schepen en anderzijds het regeringsbeleid, dat gewapende zelfbescherming aan boord verbiedt, hetgeen is vastgelegd in de Wet wapens en munitie. Een aantal reders verwacht van de Nederlandse regering verdergaande maatregelen om de piraterijdreiging voor de kust van Somalië terug te dringen; de inzet van Nederlandse militaire beveiligingsteams aan boord van kwetsbare schepen heeft daarbij hun voorkeur. Als dat niet mogelijk is, dan vragen zij toestemming om buitenlandse militairen in te huren voor de beveiliging aan boord (bijvoorbeeld Jemenitische militairen voor de doorvaart door Jemenitische wateren van de Golf van Aden). Een derde mogelijkheid is de inhuur van

83 H.A. L'Honoré Naber, 'Hoe koopvaardijschepen te beschermen tegen zeeroverij?', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, p. 59. Zie beelden bevrijdingsactie koopvaardijschip Taipan op <http://www.youtube.com/watch?v=IcqZKBJMNhI>. Geraadpleegd op 9 augustus 2010.

84 H.A. L'Honoré Naber, 'Hoe koopvaardijschepen te beschermen tegen zeeroverij?', *Justitiële verkenningen 8/09*, jaargang 35, december 2009, pp. 61-62. Interview met de heer H.A. L'Honoré Naber, directeur adviesbureau *Safer Seas Consultancy*, Den Haag, 27 augustus 2010.

85 Interview met de heer M. van den Broek, Assistant General Secretary van Nautilus International, Den Haag, 27 augustus 2010.

86 Interviews met een delegatie van Nederlandse reders en de KVNR, Den Haag, 11 juni 2010 en 8 december 2010. Interview met de heer M. te Kulve, consultant Kulve Security Services b.v., Den Haag, 9 juli 2010.

private beveiligingsbedrijven voor gewapende beveiliging aan boord.[87]

Tegen de inzet van Nederlandse militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardijschepen, zonder escorte door een marineschip, heeft de minister van Defensie verklaard geen principiële bezwaren te hebben. Maar de minister zegt ook dat het geheel van logistieke problemen, juridische beperkingen en risico's die aan deze inzet verbonden zijn deze optie feitelijk onmogelijk maakt. Het zou gaan om jaarlijks gemiddeld zeven tot acht zeer kwetsbare schepen die onder Nederlandse vlag varen en geen bescherming kan worden geboden door een *group transit* of een individuele escorte door de Golf van Aden.[88]

II.2 Inzet van private beveiligingsbedrijven tegen piraterij

Na de opmars van PSC's in conflictgebieden als Irak en Afghanistan[89], is thans sprake van een groei van PSC's die hun diensten aanbieden ter bescherming van vrachtschepen tegen piraterij, in het bijzonder in de Golf van Aden en voor de kust van Somalië. Een groot aantal PSC's is gevestigd in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, en onderhoudt nauwe banden met de scheepvaartsector en verzekeringsmaatschappijen. Sinds 2006 heeft een aantal Britse PSC's zich verenigd in de British Association of Private Security Companies.[90] Een simpele zoekopdracht via Google levert een groot aantal bedrijven op met klinkende namen en websites waar zij hun diensten uiteenzetten. Deze diensten variëren van inlichtingen over risicogebieden tot de levering van (on)gewapende beveiligingsteams en een dienstenpakket voor kapingen inclusief het voeren van losgeldonderhandelingen.

Britse en Amerikaanse PSC's kunnen veelal beschikken over de professionele diensten van oud-militairen, in het bijzonder mariniers en leden van bijzondere opsporingseenheden. Daarnaast zijn er ook PSC's die gebruik maken van Jemenitische militairen en kustwachtpersoneel (in Jemenitische wateren) alsmede oud-militairen uit onder meer India en Oekraïne.[91] Volgens beveiligingsconsulent Te Kulve is het probleem dat zeer uiteenlopende diensten worden aangeboden door zowel Britse en Amerikaanse zogenoemde 'cowboybedrijven' alsook bedrijven met een goede reputatie. De verschillen tussen deze bedrijven betreffen vooral de kwaliteit, discipline en ervaring van de beveiligingsteams. Nederlandse

87 ibid.

88 Minister van Defensie, 'Kamerbrief onderzoek naar de inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van Minister van Defensie, 'Kamerbrief bescherming kwetsbare schepen in de Golf van Aden en voor de kust van Somalië', Den Haag, 8 oktober 2009. Minister van Defensie in het Algemeen Overleg van 29 juni 2009 en 29 juni 2010 over piraterij en de operaties Atalanta en Ocean Shield.

89 Zie ook AIV-advies nummer 59, *De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid*, Den Haag, december 2007.

90 Peter Hodge, 'Private security companies called in to combat Somali piracy'. <http://kotare.typepad.com/thestrategist/2009/09/private-security-companies-gulf-of-aden-piracy.html,>. Geraadpleegd op 11 augustus 2010. Zie <http://www.bapsc.org.uk.>. Geraadpleegd op 2 september 2010.

91 Zie <http://goagt.org/> en <http://www.issg-seamarshals.com/index.html>. Geraadpleegd op 2 september 2010. Lloyd's List, 'For hire: anti-piracy patrol boat with armed personnel', 15 September 2010. <http://www.lloydslist.com/ll/sector/ship-operations/article345017.ece>. Geraadpleegd op 21 september 2010.

reders gaan volgens Te Kulve bij voorkeur met bedrijven in zee die een goede reputatie hebben.[92]

In november 2010 hebben 58 PSC's, waaronder Britse en Amerikaanse private beveiligingsbedrijven, op initiatief van de Zwitserse regering een internationale gedragscode voor Private Security Service Providers getekend in Genève.[93] Deze gedragscode vordert dat PSC's hun personeel instrueren al het mogelijke te doen om geweldsgebruik te vermijden en vuurwapens alleen te gebruiken voor zelfverdediging of de verdediging van anderen in levensbedreigende situaties of bij dreiging van ernstige verwonding. Ook bevat de gedragscode bepalingen inzake het respecteren van de mensenrechten en het rapporteren van incidenten.

De inzet van particuliere beveiligingsteams aan boord van vrachtschepen in de Straat van Malakka is lange tijd omstreden geweest. Indonesië en Maleisië keren zich hiertegen, in het bijzonder wanneer schepen door hun territoriale wateren varen. Daarentegen erkent Singapore het nut van de inzet van particuliere beveiligingsteams onder bepaalde omstandigheden, zelfs wanneer deze gewapend zijn.[94] Door de snelle toename van piraterij voor de kust van Somalië spitst de discussie zich toe op de wenselijkheid van inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van vrachtschepen.

Voorstanders van gewapende particuliere beveiliging op zee stellen dat alleen wapens piraten kunnen weerhouden van een aanval op een schip. Alle overige zelfbeschermingsmaatregelen kunnen een aanval door piraten bemoeilijken en vertragen, maar uiteindelijk niet verhinderen. Met andere woorden, gewapende afschrikking zou het geweld van piraten beteugelen en de-escalerend werken. De these van de voorstanders is echter moeilijk te verifiëren, aangezien berichten over de effectiviteit van gewapende particuliere beveiligingsteams slechts bij hoge uitzondering in de publiciteit komen en succesvolle afschrikking bovendien moeilijk is aan te tonen.

Tegenstanders, waaronder de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en het overgrote deel van de internationale scheepvaartindustrie, stellen dat gewapende particuliere beveiligingsteams aan boord van vrachtschepen het risico van gewapende confrontaties met piraten juist vergroot en de deur openzet naar geweldsescalatie en een civiele wapenwedloop op zee. Ook zijn de *rules of engagement* van PSC's niet duidelijk over de verantwoordelijkheden bij gewapende incidenten.[95]

92 Interview met de heer M. te Kulve, consultant Kulve Security Services b.v., Den Haag, 9 juli 2010.

93 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21143.pdf>. Geraadpleegd op 26 november 2010. Bloomberg Businessweek, 'Private security companies sign code of conduct', 9 November 2010. <http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9JCLSJ00.htm>. Geraadpleegd op 26 november 2010.

94 Sam Bateman, 'Riding Shotgun: Armed Security Guards onboard Merchant Ships', RSIS Commentaries 28, 5 March 2010. <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0282010.pdf>. Geraadpleegd op 2 september 2010.

95 Sam Bateman, 'Riding Shotgun: Armed Security Guards onboard Merchant Ships', RSIS Commentaries 28, 5 March 2010. <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0282010.pdf>. Geraadpleegd op 2 september 2010. Interview met professor A. Soons, directeur *Netherlands Institute for the Law of the Seas*, Den Haag, 9 juli 2010.

II.3 Gewapende particuliere beveiligers op Nederlandse schepen?

De zorg voor veiligheid van personen en goederen op het eigen grondgebied met inbegrip van de territoriale wateren is een primaire staatstaak. Daartoe heeft de staat het uitsluitend recht tot gebruik van (evenredig) geweld - het geweldsmonopolie. Daarnaast kan geweld straffeloos worden gebruikt ter 'noodzakelijke verdediging van eigen of eens anders lijf, eerbaarheid of goed tegen ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding' (noodweer). In de rechtsorde van de staat treedt de politie op, zo nodig met bijstand van de krijgsmacht, voor de veiligheid van de ingezetenen en hun eigendommen.

Opvarenden van zeeschepen bevinden zich ofwel (1) binnen de rechtsmacht van een kuststaat (in territoriale wateren tot en met twaalf zeemijlen voor de kust) en dan is het de verantwoordelijkheid van die staat om voor veiligheid te zorgen (ook al wordt dat vooral in fragiele staten niet goed uitgevoerd), ofwel (2) op open zee en dan geldt zowel het internationaal publiekrecht en dan in het bijzonder het internationaal zeerecht, als het recht van de vlaggenstaat. Door het ontbreken van een permanente internationale (VN-) politiemacht zal op open zee de (internationale) rechtsorde door nationale instanties (in samenwerking) moeten worden gehandhaafd. Ook in het internationale recht geldt overigens het recht op zelfverdediging (noodweer).

De lidstaten van andere internationale organisaties dan de VN, zoals de EU en de NAVO, kunnen door samenwerking van hun krijgsmachten (marines) bepaalde zeeroutes beveiligen, zoals thans gebeurt in de Golf van Aden. Waar zij dat effectief doen is dus aan de beveiliging van opvarenden en hun goederen in principe voldaan, al zijn er praktische problemen omdat de marineschepen die onder het bevel van deze organisaties staan niet overal tegelijk kunnen zijn. Voorts kunnen marines van individuele staten voor veiligheid op zee zorgen, door zowel de vlaggenstaat als andere staten.

De Koninklijke marine neemt onder meer deel aan de beveiliging van schepen van het World Food Programme (WFP) door middel van een escorte in combinatie met de aanwezigheid van een militair beveiligingsteam aan boord. Het is niet uitgesloten dat de staat daarnaast andere individuele transporten beveiligt door plaatsing van militaire beveiligingsteams zonder escorte, bijvoorbeeld op zeer kwetsbare, langzaam varende grote transporten. Daar waar een overheid besluit bepaalde koopvaardijschepen met eigen marinemiddelen te beschermen is het veiligheidsprobleem in beginsel opgelost. De Nederlandse regering benadrukt echter dat beveiliging van de gehele koopvaardij onder Nederlandse vlag niet uitvoerbaar is en niet van de staat kan worden verlangd. Wel kunnen Nederlandse schepen gebruikmaken van de bescherming van *group transits* en *supported transits* op bepaalde trajecten door schepen van de EU, NAVO en CTF 151 en van (groeps)escortes door de marines van onder meer Rusland, India en China.

Voor de open zee bestaat zoals hierboven reeds gesteld geen internationaal rechtshandhavend orgaan; die taak wordt vervuld door de inzet van nationale middelen. In zeer grote zeegebieden waar konvooiering en begeleide vaart niet goed uitvoerbaar zijn, staan kapitein en bemanning er dus alleen voor. Ook voor hen geldt dan nog steeds het algemeen erkende recht op noodweer. Dit is aanleiding voor de vraag, of gewapende beveiligers op schepen mogen worden toegestaan die niet tot de krijgsmacht van een staat behoren, en zo ja, in welke situaties en onder welke voorwaarden.

De behoefte aan particuliere beveiliging groeit in het bijzonder voor kwetsbare transporten op de Indische Oceaan. Piraterij ontwikkelt zich als een zeer lucratieve criminele bedrijfstak. Het komt voor dat een gekaapt groot schip als moederschip en thuisbasis in

internationale wateren opereert tezamen met kleinere aanvalsboten en gebruik maakt van tamelijk zware wapens waaronder raketwerpers. De vreedzame zelfbeschermingsmaatregelen die beschikbaar zijn, hebben dan weinig effect meer. Nederlandse reders die door de AIV zijn gehoord beklemtoonden dat de inzet van gewapende beveiligers en het duidelijk tonen van wapens een preventief effect heeft.[96] Hier is het beginsel van afschrikking evenzeer van toepassing als in het veiligheidsbeleid van staten.

Het is de AIV gebleken dat in de praktijk reeds particuliere gewapende beveiligers meevaren op een minderheid van schepen die niet door internationale of nationale autoriteiten zijn of kunnen worden beveiligd. Voor Nederlandse schepen is het meevoeren van wapens zonder vergunning een overtreding van de Wet wapens en munitie. De AIV heeft daarover geen concrete informatie kunnen vergaren, omdat de betrokken rederijen, verzekeraars en beveiligingsbedrijven hierover geen nadere mededelingen wensen te doen. Deze gegroeide illegale praktijk zou aanleiding kunnen geven tot ernstige misstanden en risico's.

Reders die alle zelfbeschermingsmaatregelen ter beveiliging van hun schip en bemanning hebben genomen en de *best management practice*s tegen piraterij toepassen, maar door gevaarlijke gebieden voor piraterij moeten varen en hiervoor geen beroep meer kunnen doen op bescherming door marine-eenheden, staan voor de keuze (1) af te zien van het transport, (2) het personeel onbeschermd aan de gevaren van piraterij bloot te stellen, (3) een alternatieve vaarroute te nemen, (4) het schip om te vlaggen naar een staat die gewapende beveiligers aan boord wel toestaat, of (5) gewapende beveiligers in te huren maar daarover stilzwijgen te bewaren. Het hoeft geen betoog dat de opties 2, 4 en 5 zeer onwenselijk zijn en dat de opties 1 en 3 niet in alle situaties zijn vol te houden en schade aan de Nederlandse koopvaardij kunnen aanrichten.

In de praktijk doet het inhuren van gewapende beveiligers zich waarschijnlijk al vaker voor dan wordt toegegeven. Daarbij ontstaan risico's van misstanden. Er wordt omgevlagd naar een staat die dit toestaat of er geen vragen over stelt, maar dit niet op een verantwoorde wijze regelt (Liberia en Panama). Het komt ook voor dat zonder vergunning particuliere beveiligingsbedrijven worden ingehuurd zonder duidelijke regeling van de geweldsinstructie, gezagsverhouding, aansprakelijkheid en verslaglegging van geweldsincidenten. Inschakeling van onbekende, internationaal werkende beveiligingsbedrijven lokt misstanden uit.

De overheid is verantwoordelijk voor voorkoming en bestrijding van deze praktijken en mag de ogen niet sluiten voor de risico's daarvan. Daar waar internationale organisaties en nationale staten niet in staat zijn hun rechtsmacht feitelijk uit te oefenen ontstaan illegale situaties in een zwarte of grijze zone met grote risico's voor alle betrokkenen die niet eenvoudig gedoogd mogen worden.

De AIV meent dan ook dat gewapende particuliere beveiligers in uitzonderlijke situaties moeten worden toegestaan. De AIV adviseert daartoe strikte criteria te formuleren voor certificering van particuliere beveiligingsbedrijven conform het AIV-advies over de inhuur van private militaire bedrijven.[97] Zij dienen, onder het civiele gezag van de kapitein van het schip, zich te houden aan *rules of engagement* (de geweldsinstructie). Voorts dient het

96 Interviews met een delegatie van Nederlandse reders en de KVNR, Den Haag, 11 juni 2010 en 8 december 2010.

97 AIV-advies nummer 59, *De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid*, Den Haag, december 2007.

bedrijf aan de gebruikelijke vereisten van een bonafide bedrijf te voldoen (financiële verantwoording, voorkoming van corruptie, professionele vereisten voor de beveiligers). De certificering van dergelijke bedrijven kan gebaseerd worden op reeds ontwikkelde professionele gedragscodes.[98] Tevens dient de aansprakelijkheid te worden geregeld van de rederij, het beveiligingsbedrijf, de kapitein en de vlaggenstaat. Indien aan alle voorwaarden is voldaan die de vlaggenstaat stelt aan inschakeling van particuliere gewapende beveiligers, is het mogelijk de eventuele (internationale) aansprakelijkheid van de vlaggenstaat duidelijk te omlijnen en beperken.

II.4 Rol van verzekeringsmaatschappijen

De toename van piraterij rond de Hoorn van Afrika, Zuidoost-Azië en West-Afrika heeft grote gevolgen voor de gangbare verzekeringen voor de internationale scheepvaart. Sinds 2005 zijn grote verzekeringsmaatschappijen niet langer bereid het risico van piraterij te dekken onder de gebruikelijke casco-, cargo- en aansprakelijkheidsverzekeringen. Piraterij in risicogebieden wordt geclassificeerd als oorlogsrisico en de dekking van dit risico vergt een afzonderlijke verzekering. Dit betrof allereerst de scheepvaart door de Straat van Malakka en geldt sinds mei 2008 ook voor de scheepvaart door de Golf van Aden. Momenteel valt ongeveer negentig procent van de gesloten piraterijverzekeringen op de Londense verzekeringsmarkt onder het oorlogsrisico.[99]

Informatie uit de verzekeringswereld over de marktomvang van piraterijverzekeringen is niet beschikbaar. Verzekeringsmaatschappijen geven desgevraagd geen openheid van zaken over de wijze van vaststelling van verzekeringspremies.[100] Sinds 2008 is er naast de verzekering tegen oorlogsrisico's ook een afzonderlijke kidnap- en losgeldverzekering voor scheepvaarttransporten door de Golf van Aden, specifiek bedoeld om losgeld bijeen te krijgen en te betalen. Geschat wordt dat deze verzekering ongeveer $100 miljoen per jaar aan verzekeringspremies genereert.[101] De verzekeringskosten per transport zijn inmiddels weer iets gedaald, omdat het aantal aanbieders van kidnap- en losgeldverzekeringen is gestegen van drie tot zes; de verwachting is dat het aantal aanbieders verder zal stijgen. De premies voor kidnap- en losgeldverzekeringen zouden verder omlaag kunnen voor schepen die hebben geïnvesteerd in piraterijpreventie. Sommige verzekeringsmaatschappijen geven echter ook kortingen op verzekeringspremies indien schepen gewapende beveiligers aan boord hebben.[102]

98 Bijvoorbeeld de internationale gedragscode voor Private Security Service Providers op initiatief van de Zwitserse regering.

99 Insurance Times, 'High seas, high risk', 17-24 December 2009. <http://www.lmalloyds.com/AM/Template.cfm?Section=Home&TEMPLATE=/CM/ContentDisplay.cfm&CON TENTID=21930>. Geraadpleegd op 6 september 2010.

100 Interview met de heer M. te Kulve, consultant Kulve Security Services b.v., Den Haag, 9 juli 2010.

101 Reuters News, 'Piracy premiums take a breather but menace remains', 1 April 2010. <http://uk.reuters.com/article/idUKLNE63001I20100401>. Geraadpleegd op 6 september 2010.

102 Interviews met een delegatie van Nederlandse reders en de KVNR, Den Haag, 11 juni 2010 en 8 december 2010.

De AIV is van mening dat de verzekeringsbranche ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft inzake de beperking van de risico's van piraterij voor de internationale scheepvaart. Verzekeraars moeten reders die adequate zelfbeschermingsmaatregelen treffen voor hun schepen en bemanningen, belonen met kortingen op verzekeringspremies. Het is echter onwenselijk dat verzekeringsmaatschappijen reders aanzetten tot het inhuren van gewapende beveiligers aan boord; hiermee overschrijden verzekeringsmaatschappijen hun bevoegdheden. De AIV beveelt de regering aan hierover afspraken met de verzekeringsbranche te maken.

III Internationale samenwerking bij de bestrijding van piraterij

> 'Piracy is not a short term problem limited to just one ocean region off Somalia. Success against it will require lots of international cooperation, plentiful assets, improved procedures and a significantly improved picture in real time of the areas involved.'[103]

De internationale gemeenschap spant zich op velerlei wijze in voor de bevordering van internationale samenwerking tegen piraterij. De belangrijkste vragen ter zake zijn:
- Hoe is de internationale samenwerking bij de bestrijding van piraterij georganiseerd in Zuidoost-Azië en de Hoorn van Afrika?
- Wat zijn de belangrijkste *lessons learned* voor een effectieve internationale aanpak van piraterij?

Het zeerechtverdrag van de Verenigde Naties (UNCLOS) kent een algemene verplichting voor staten om samen te werken bij de bestrijding van piraterij op open zee, maar deze oproep strekt zich niet uit tot de territoriale wateren van kuststaten. Het UNCLOS ontbeert een afspraak of mechanisme om die samenwerking tussen staten te faciliteren en ook om weerspannige kuststaten te overreden hun verplichtingen na te komen. Regionale samenwerking kan alleen tot wasdom komen wanneer landen deze samenwerking percipiëren als een eigenbelang.[104]

Twee internationale organisaties die zich in de afgelopen jaren hebben ingespannen de internationale samenwerking bij de bestrijding van piraterij te bevorderen, behoeven speciale vermelding, de Internationale Maritieme Organisatie en de Europese Unie.

III.1 Internationale Maritieme Organisatie

De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is een agentschap van de Verenigde Naties op het gebied van maritieme veiligheid. Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw staat de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee op de agenda van de IMO. Onder meer staat het agentschap aan de basis van drie regionale samenwerkingsovereenkomsten in de strijd tegen piraterij:
- Het Regionale Samenwerkingsverdrag inzake de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee in Azië (ReCAAP) betreft een verdrag tussen oorspronkelijk zestien Aziatische landen, gericht op het voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende overvallen op zee in het gehele gebied van Zuidoost-Azië.[105] Het op 11 november 2004 te Singapore totstandgekomen verdrag is voortgekomen uit de bezorgdheid over de toename van gevallen van piraterij en gewapende overvallen op zee, in het bijzonder in de Straat van Malakka, en de wens tot betere regionale informatie-uitwisseling en samenwerking.

103 Schout-bij-nacht b.d. Ed Gilbert van de US Coast Guard. <http://www.dodbuzz.com/2009/04/18/needed-international-counter-piracy-center/>. Geraadpleegd op 1 oktober 2010.

104 Martin Murphy, 'Piracy and UNCLOS: Does International Law Help Regional States Combat Piracy?', In: Peter Lehr (ed.), *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism',* Routledge, New York, 2007, p. 167.

105 Nederland is als eerste Europese land per 1 juli 2010 toegetreden tot het ReCAAP-verdrag. Minister van Buitenlandse Zaken, 'Kamerbrief Regionaal Samenwerkingsverdrag inzake de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee in Azië (ReCAAP)', Den Haag, 15 februari 2010.

- De Djibouti Code of Conduct, een gedragscode gericht op samenwerking bij piraterijbestrijding en regionale capaciteitsopbouw in de Hoorn van Afrika. Zeven Oost-Afrikaanse landen[106], Jemen en de Maldiven hebben deze gedragscode, waarin afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van informatie over piraterij-incidenten, de opstelling van nationale wetgeving tegen piraterij en de versterking van handhavingscapaciteiten en kustwachten, in januari 2009 ondertekend. Daarna hebben ook Egypte, Soedan, Saoedi-Arabië, de Comoren, Jordanië en Mauritius de gedragscode ondertekend. De IMO heeft een *trust fund* in het leven geroepen om de doelstellingen van de Djibouti Code of Conduct te kunnen verwezenlijken.[107]
- Een Memorandum of Understanding on the establishment of a sub-regional coast guard network in West and Central Africa, gericht op nauwe samenwerking van de nationale kustwachten zowel bij de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee als samenwerking bij andere dreigingen, zoals maritiem terrorisme, illegale maritieme exploitatie van de Exclusieve Economische Zone van kuststaten (onder meer visserij), drugshandel, diefstal en smokkel van olie, aanslagen op oliepijpleidingen en ongelukken op zee. De IMO is hiertoe een samenwerking aangegaan met de Maritime Organization of West and Central Africa (MOWCA), wat in juli 2008 resulteerde in de ondertekening van het *memorandum of understanding* door veertien[108] van de twintig kuststaten in de regio.[109]

De IMO beschikt over vier regionale kantoren, in Ivoorkust, Ghana, Kenia en de Filipijnen, vanwaaruit ondersteuning wordt gegeven aan versterking van de maritieme sector in Afrika en Oost-Azië. Door donorlanden, waaronder Nederland, zijn fondsen beschikbaar gesteld voor een Technisch Samenwerkingsprogramma ten behoeve van landen die assistentie behoeven bij de versterking van hun maritieme capaciteiten en de implementatie van internationale regelgeving op het gebied van maritieme veiligheid.[110]

III.2 Europese Unie

De European Union Naval Force (EUNAVFOR) vervult met de operatie Atalanta een prominente rol bij de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië sinds december 2008. De EU-operatie Atalanta heeft het volgende mandaat:
- het beschermen van schepen van het World Food Programme (WFP) met voedselhulp voor Somalië, en bescherming van schepen van de Afrikaanse Unie Militaire Missie in Somalië (AMISOM);

106 Djibouti, Ethiopië, Kenia, Madagascar, Seychellen, Somalië en Tanzania.

107 Zie <http://www.imo.org/About/mainframe.asp?topic_id=1773&doc_id=10933>. Geraadpleegd op 11 augustus 2010.

108 Benin, Kaap Verdië, Kameroen, Congo, DR Congo, Ivoorkust, Gabon, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Nigeria, Senegal, Sierra Leone en Togo.

109 James Kraska and Brian Wilson, 'Combating pirates of the Gulf of Aden: The Djibouti Code and the Somali Coast Guard', *Ocean & Coastal Management,* 2009, I-5. MOWCA Update 2/10, '14 MOWCA member states sign MoU'. <http://www.mowca.org/new%20design/coast-guard-update0210.html>. Geraadpleegd op 10 oktober 2010.

110 IMO, 'IMO's contribution to sustainable maritime development', London, 2009. <http://www.imo.org/TCD/mainframe.asp?topic_id=27>. Geraadpleegd op 1 oktober 2010. Ministerie van Buitenlandse Zaken e.a., 'Beleidsnotitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee', augustus 2006.

- het beschermen van andere kwetsbare schepen voor de kust van Somalië;
- het afschrikken, voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende overvallen;
- het monitoren van visserij voor de kust van Somalië.[111]

De EU heeft voor de operatie Atalanta permanent zes tot acht schepen beschikbaar, waaronder fregatten, grotere patrouilleschepen en een bevoorradingsschip. Bij voorkeur beschikt elk schip tevens over een helikopter om het surveillancegebied rond het marineschip te vergroten en snel te hulp te komen bij een aanval van piraten. Daarnaast kan de EU-operatiecommandant beschikken over drie à vier maritieme patrouillevliegtuigen voor de beeldopbouw van het operatiegebied en over een medische capaciteit. Door de EU is de systematiek van de *group transits* geïntroduceerd, waarbij één of meer marineschepen voorafgaand aan de passage van een groep koopvaardijschepen de vaarroute door de Golf van Aden inspecteren op de aanwezigheid van piraten. Later is deze systematiek verder verfijnd ten behoeve van zeer kwetsbare schepen, die zich niet kunnen aansluiten bij een *group transit*. Daarbij is de vaarroute in kleinere trajecten of sectoren opgesplitst waarbij elke sector beveiligd wordt door een marineschip dat, met steun van helikopters en maritieme patrouillevliegtuigen, de koopvaardijschepen nauwlettend in de gaten houdt. Op deze wijze kan in noodgevallen sneller worden ingegrepen door de aanwezige maritieme eenheden in een sector. Deze aanvullende bescherming ten behoeve van zeer kwetsbare schepen, de *supported transit*, is door de EU in het najaar van 2009 geïntroduceerd.[112]

Vanuit het besef dat militair optreden tegen Somalische piraten op zee geen structurele oplossing biedt voor het piraterijvraagstuk, richt de EU zich in toenemende mate op een geïntegreerde aanpak van piraterij voor de kust van Somalië:

> 'The European Union is committed to doing all it can to play its part in deterring and stamping out acts of piracy. We firmly believe that the road to enhanced maritime security lies in an integrated approach. This should translate into effective and permanent civilian/military cooperation, coupled with cross-sectoral co-ordination at civilian level. We have, in fact, already started to do this.'[113]

Zo is de EU één van de initiatiefnemers voor de oprichting van de Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS) in januari 2009, een internationaal samenwerkingsmechanisme ter ondersteuning van de Djibouti Code of Conduct. De CGPCS staat een geïntegreerde aanpak voor van piraterijbestrijding en heeft hiertoe onder meer de volgende vier werkgroepen in het leven geroepen:

1 militair-operationele coördinatie, informatie-uitwisseling en regionale capaciteitenversterking;
2 juridische aspecten: het arresteren, vervolgen en gevangen zetten van piraten (UNODC Counter Piracy Programme);
3 zelfbescherming tegen piraterij door de koopvaardij;
4 voorlichting in Somalië en de regio.

111 Zie <http://www.eunavfor.eu/about-us/>. Geraadpleegd op 11 augustus 2010.

112 Minister van Defensie, 'Kamerbrief onderzoek naar de inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardijschepen', Den Haag, 23 juni 2009. Minister van Defensie, 'Kamerbrief bescherming kwetsbare schepen in de Golf van Aden en voor de kust van Somalië', Den Haag, 8 oktober 2009. Interview met commandeur Bindt, voormalig commandant EU-operatie Atalanta, Den Haag, 11 juni 2010.

113 Toespraak EU Commissaris Joe Borg op het seminar *Piracy and Armed Robbery Against Shipping: To Prevent, Deter, Protect and Fight against an Actual Threat*, 21 januari 2009.

De EU werkt nauw samen met de IMO bij de implementatie van de Djibouti Code of Conduct. Zo draagt zij €5 miljoen bij aan de oprichting van een regionaal trainingscentrum voor nationale kustwachten in Djibouti, waar ook Somalisch kustwachtpersoneel zal worden opgeleid. Daarnaast ondersteunt de EU de totstandkoming van het regionaal Information Sharing Centre inzake maritieme veiligheid in de Jemenitische hoofdstad Sana'a.[114] Op termijn zou dit centrum de huidige taken van het MSCHOA moeten overnemen.

Belangrijk zijn ook de inspanningen van de EU om door middel van overdrachtsovereenkomsten met Oost-Afrikaanse landen de detentie en berechting van Somalische piraten in de regio te bewerkstelligen. Tegelijkertijd is de Europese Commissie de grootste donor van het piraterijbestrijdingsprogramma van de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) voor Oost-Afrika, dat zich richt op handhaving van de rechtsorde, berechting van piraten en verbetering van rechtbank- en gevangenisfaciliteiten in landen die Somalische piraten berechten (zie ook paragraaf IV.5).[115]

De EU spant zich ook in voor de wederopbouw van Somalië en de preventie van piraterij door middel van programma's ter ondersteuning van rechtshandhaving en veiligheid, verzoening en staatsvorming, onderwijs, economische ontwikkeling en de landbouw. Het grootste deel van de EU-steun voor Somalië wordt beschikbaar gesteld via VN-instellingen en non-gouvernementele organisaties (NGO's) die in het land werkzaam zijn.[116] De EU is verder rechtstreeks betrokken bij de hervorming van de veiligheidssector in Somalië door middel van training van Somalische rekruten; in Oeganda worden militairen opgeleid voor het Somalische regeringsleger door de EU Training Mission. Het belang van hervorming van de veiligheidssector in Somalië is evident, maar opbouw van een krijgsmacht in een land met een fragiel staatsgezag brengt ook risico's met zich. Het is daarom van belang de effecten van de EU Training Mission op de veiligheidssituatie in Somalië nauwlettend te monitoren.

III.3 Overige internationale organisaties

Verenigde Naties

In de VN-Veiligheidsraad zijn vanaf 2008 resoluties aangenomen die internationaal optreden mandateren tegen de dreiging van piraterij voor de kust van Somalië.[117] Zo verschaft VN-Veiligheidsraadresolutie 1851 (december 2008) de bevoegdheid op te treden in Somalische territoriale wateren en zelfs op land:

> 'undertake all necessary measures that are appropiate in Somalia, for the purpose of suppressing acts of piracy and armed robbery at sea.'

114 *The European Union & Somalia. EU Aid Programme in Somalia 2010*.

115 Zie <http://www.unodc.org/documents/easternafrica//piracy/20100701_CPP_Brochure_3.pdf> en <http://www.eunavfor.eu/2010/08/eu-kenya-co-operate-to-prosecute-pirates/>. Geraadpleegd op 11 augustus 2010.

116 European Commission, 'The European Union and Somalia EC Development Programme 2010'.

117 In het bijzonder VN-Veiligheidsraadresoluties 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008) en 1897 (2009).

Het United Nations Political Office for Somalia (UNPOS) werkt onder de verantwoordelijkheid van de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN sinds 1995 aan het bevorderen van vrede en verzoening in Somalië. VN-Veiligheidsraadresolutie 1863 (2009) roept de Speciale Vertegenwoordiger op alle VN-activiteiten in Somalië te coördineren alsmede noodzakelijke internationale steun te mobiliseren voor wederopbouw, economische ontwikkeling en de training van Somalische veiligheidstroepen.[118]

De VN zou een spilfunctie moeten vervullen bij een preventieve aanpak van piraterij op land. De AIV constateert echter dat ondanks het mandaat voor internationaal optreden tegen piraterij zoals verwoord in verschillende Veiligheidsraadresoluties een structurele aanpak op land op korte termijn weinig kans van slagen heeft. Daarom is een repressieve aanpak van piraterij op dit moment de enig begaanbare weg, al moet de aandacht ook blijvend worden gericht op het wegnemen van de onderliggende oorzaken van het probleem.

Afrikaanse Unie

Onder meer de snelle toename van piraterij voor de kust van Somalië en in de Golf van Guinea heeft de Afrikaanse Unie (AU) bewust gemaakt van de noodzaak te komen tot een gezamenlijke maritieme strategie, die gebaseerd is op twee pijlers: economische ontwikkeling en maritieme veiligheid. In een rapport van The Brenthurst Foundation, dat tot stand kwam in samenspraak met de AU, wordt het belang van de zeehandel voor het groeipotentieel van de Afrikaanse economieën uiteengezet; ruim negentig procent van de handel op het Afrikaanse continent geschiedt over zee. Een maritieme ontwikkelingsstrategie voor Afrika heeft alleen kans van slagen wanneer gelijktijdig de veiligheid op zee verbetert. De AU heeft een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid ontwikkeld, waarbinnen echter plaats moet worden ingeruimd voor een maritieme veiligheidsstrategie.[119]

NAVO

De NAVO richt zich met de operatie Ocean Shield op de volgende aspecten van piraterijbestrijding voor de kust van Somalië: beschermen van koopvaardijschepen in de IRTC, uitvoeren van patrouilletaken in het Somalië Bassin, individuele escortes van schepen voor de VN, en het opsporen van zogeheten moederschepen die piraten gebruiken om hun acties op zee uit te voeren. Voor deze taken heeft de NAVO voortdurend drie tot zes schepen van de Standing NATO Maritime Groups (SNMG's) 1 en 2 in het operatiegebied.[120] De beschikbaarheid van maritieme patrouillevliegtuigen vormt voor de NAVO een probleem. De samenwerking tussen de NAVO-operatie Ocean Shield en de EU-operatie Atalanta verloopt in het operatiegebied over het algemeen goed, echter op het gebied van het uitwisselen van schaarse inlichtingen is verbetering gewenst.[121]

118 Zie <http://unpos.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1912>. Geraadpleegd op 8 oktober 2010.

119 The Brenthurst Foundation, 'Maritime Development in Africa. An Independent Specialists' Framework, Discussion Paper 2010/03, Johannesburg, June 2010. <http://www.thebrenthurstfoundation.org/discussion-papers.htm>. Geraadpleegd op 8 oktober 2010.

120 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, 'Kamerbrief inzake NAVO-operatie Ocean Shield', Den Haag, 26 april 2010.

121 Interview met luitentant-generaal b.d. Godderij, voormalig directeur Internationale Militaire Staf bij de NAVO, Den Haag, 14 oktober 2010. Interview met commandeur Bindt, voormalig commandant EU-operatie Atalanta, Den Haag, 11 juni 2010.

De NAVO is verder van plan op verzoek van landen in de Hoorn van Afrika een bijdrage te leveren aan maritieme capaciteitsopbouw voor de bestrijding van piraterij, in aanvulling op de inspanningen van andere internationale organisaties. Op deze wijze kan de NAVO bijdragen aan een samenhangende aanpak van piraterijbestrijding.[122]

III.4 *Lessons learned* van regionale samenwerking in Zuidoost-Azië

III.4.1 Balanceren tussen soevereiniteit en internationale samenwerking

Het belangrijkste obstakel voor regionale samenwerking bij de bestrijding van piraterij in Zuidoost-Azië is de zorg van individuele kuststaten dat hun soevereiniteit aangetast wordt of dat de onderhandelingspositie over maritieme grensgeschillen met buurlanden ondergraven wordt. De Indonesische chefstaf van de Marine, Bernard Kent Sondakh, verwoordde deze zorg als volgt:

> 'Indonesia is always open for cooperation offered by others so long as they do not tend to internationalize the management of the Malacca Strait and as long as they are consistent with and respect Indonesian sovereignty and sovereign rights as a coastal state.'[123]

Piraten in Zuidoost-Azië laten zich echter weinig gelegen liggen aan nationale grenzen en de soevereiniteit van staten. Met name georganiseerde misdaadsyndicaten maakten lange tijd optimaal gebruik van het gebrek aan samenwerking tussen de landen in de regio ten aanzien van informatie-uitwisseling over piraterij-incidenten, de beveiliging van zeestraten en de opsporing van gekaapte schepen en hun lading. Daardoor konden eenmaal gekaapte schepen gemakkelijk in een ander land nieuwe identiteitspapieren verkrijgen en onder een nieuwe naam aan een 'tweede leven' beginnen of kon de buitgemaakte lading elders verkocht worden zonder dat de herkomst te achterhalen was.[124]

In het rapport van het ReCAAP Information Sharing Centre over de eerste helft van 2010 worden drie incidenten beschreven van sleepboten die na een kaping door piraten in de nabijheid van Maleisië en Indonesië spoorloos waren verdwenen. Dankzij een eenduidig rapportagesysteem voor incidenten, rechtstreekse communicatielijnen met de nationale ReCAAP *focal points* en goede samenwerking tussen (maritieme) opsporingsinstanties in de aangesloten verdragslanden was het mogelijk de drie gekaapte schepen te traceren, de gegijzelde opvarenden te bevrijden en bij twee van de drie incidenten de piraten te arresteren en te berechten.[125]

122 Interview met luitentant-generaal b.d. Godderij, voormalig directeur Internationale Militaire Staf bij de NAVO, Den Haag, 14 oktober 2010. Interview met dr. M. de Kwaasteniet, Nederlands Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU, Brussel, 7 oktober 2010.

123 Toespraak van de Indonesische chefstaf van de Marine, Bernard Kent Sondakh op het Maritime Institute of Malaysia Conference, Kuala Pumpur, Malaysia, 12 oktober 2004.

124 Ralf Emmers, 'The threat of transnational crime in Southeast Asia. Drug trafficking, human smuggling and trafficking and sea piracy', *UNISCI Discussion Papers* 2003, nr. 2, Madrid, p. 8.

125 Zie stroomschema van ReCAAP-rapportage van incidenten in bijlage VI. ReCAAP Information Sharing Centre, 'Half Yearly Report of the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia', January - June 2010, p. 2.

III.4.2 Versterken van handhavingscapaciteiten en kustwachten

Op grond van het internationale zeerecht is bestrijding van gewapende overvallen op zee in de territoriale wateren van een vreemde staat niet mogelijk zonder voorafgaande toestemming van die kuststaat; deze beperking geldt ook voor optreden in zeestraten die overlappen met territoriale wateren. Indonesië, Maleisië en Singapore hebben in het verleden duidelijk te kennen gegeven geen prijs te stellen op internationale militaire inzet bij de beveiliging van de Straat van Malakka en de Straat van Singapore. Geen militaire inzet dus, maar hoe staat het met de behoefte van deze landen aan andere bijdragen van de internationale gemeenschap aan de beveiliging van internationale scheepvaartroutes in de regio?

Het UNCLOS geeft kuststaten weliswaar de jurisdictie over zijn territoriale wateren, maar deze omvat tevens een verplichting toe te zien op de naleving van de rechtsorde en de maritieme veiligheid in deze wateren. Fragiele en zwakke kuststaten zijn in het algemeen niet in staat deze verplichtingen na te komen. Zo zijn de kosten van preventief optreden tegen piraterij door middel van patrouilles in kustwateren hoog; ze vormen een zware financiële belasting, vooral voor landen met een lange kustlijn. Het vergt een forse investering in schepen en apparatuur alsmede veel training en hoge operationele kosten.

Tegen deze achtergrond hebben Indonesië en, in mindere mate, Maleisië, een beroep gedaan op art. 43 van het UNCLOS om andere staten buiten de regio mee te laten betalen aan de versterking van handhavingscapaciteiten en kustwachten in de Straat van Malakka en de Straat van Singapore. Ook werden in Singapore in 1996 en 1999 internationale conferenties belegd over de veiligheidsrisico's in de Straat van Malakka en de Straat van Singapore, waarbij kuststaten uit de regio samen met staten die intensief gebruik maken van deze scheepvaartroute en de IMO de mogelijkheden onderzochten van internationale samenwerkingsarrangementen en fondsenwerving ten behoeve van de beveiliging van beide zeestraten. Het resultaat van deze conferenties is in eerste instantie beperkt gebleven tot financiering van een aantal technische projecten door met name Japan en de Verenigde Staten. Zo hebben de Verenigde Staten onder meer bijgedragen aan de plaatsing van twaalf radarstations in Indonesië voor maritiem toezicht van de Straat van Malakka.[126]

III.5 Piraterijbestrijding en geopolitieke belangen

Naast EU-operatie Atalanta en NAVO-operatie Ocean Shield is Combined Task Force 151 (CTF 151) een derde multilaterale initiatief dat onder Amerikaanse leiding bijdraagt aan piraterijbestrijding en bescherming van de scheepvaart in de Golf van Aden en het Somalië Bassin. CTF 151 heeft momenteel tussen de vijf en tien schepen alsmede drie militaire patrouillevliegtuigen in het operatiegebied. CTF 151 maakt deel uit van de Combined Maritime Forces die naast piraterijbestrijding ook taken uitvoeren op het gebied van terrorismebestrijding en andere veiligheidsrisico's, waaronder drugshandel, mensensmokkel en vrouwenhandel. Naast de Verenigde Staten nemen onder meer Australië, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Pakistan, Turkije, Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea deel aan de Combined Maritime Forces.

126 Martin Murphy, 'Piracy and UNCLOS: Does International Law Help Regional States Combat Piracy?', In: Peter Lehr (ed.), *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism',* Routledge, New York (2007), pp. 169-170. Sam Bateman e.a., 'Good order at sea in Southeast Asia', *RSIS policy paper*, Nanyang Technological University (April 2009), p. 30.

Daarenboven dragen ook India, China, Rusland, Zuid-Korea, Japan, Maleisië en Singapore met marineschepen bij aan piraterijbestrijding voor de kust van Somalië. Er is echter geen sprake van een gezamenlijk operatieconcept van de deelnemende landen. Waar westerse landen zoveel mogelijk streven naar optimale bescherming van de IRTC door de Golf van Aden met de beschikbare militaire capaciteit, leggen India en China vooralsnog prioriteit bij individuele escorte van eigen koopvaardijschepen door de Golf van Aden.[127]

Voor effectieve bestrijding van piraterij gaat het niet alleen om de aanwezigheid van maritieme eenheden op zee; het is vooral van belang meer nadruk te leggen op inlichtingen en de onderlinge uitwisseling van inlichtingen. Zo hoeven bij terrorismebestrijding in het Middellandse Zeegebied slechts weinig marineschepen te worden ingezet, omdat veel inlichtingen worden uitgewisseld tussen de landen.[128]

Een aantal onderzoekers plaatst kritische kanttekeningen bij wat zij noemen de 'armada van oorlogsschepen' voor de kust van Somalië en zien vooral een geopolitieke agenda van zowel westerse als Aziatische landen in het gebied. Zo meent Mahnkopf dat het Westen en Azië met hun maritieme aanwezigheid voor de kust van Somalië hun politieke invloed in de Hoorn van Afrika willen laten gelden. Westerse bezorgdheid over de groeiende invloed van China en India in Afrika zou ook meespelen.[129] Anderen leggen meer de nadruk op het strategische belang van de Indische Oceaan waar met name de Verenigde Staten, India en China bezig zijn hun geopolitieke invloed te doen gelden. De internationale maritieme presentie voor de kust van Somalië zou met name in dat licht moeten worden bezien, aldus Holmes.[130]

De AIV onderschrijft de analyse dat de omvangrijke internationale maritieme presentie bij piraterijbestrijding voor de kust van Somalië gedeeltelijk verklaard kan worden door geopolitieke overwegingen. Marines uit een groot aantal landen zien piraterijbestrijding in de Hoorn van Afrika ook als een kans om nieuwe vormen van maritieme samenwerking te verkennen. De AIV is van mening dat het verkennen van nieuwe mogelijkheden van samenwerking als nevendoel op zichzelf legitiem is, mits de behoefte aan militaire capaciteit voor piraterijbestrijding in de Hoorn van Afrika leidend blijft voor de internationale inspanningen in de regio.

De AIV merkt op dat het gelijktijdige maritieme optreden van drie verschillende multinationale operaties (EU-operatie Atalanta, NAVO-operatie Ocean Shield en CTF 151) alsmede de nationale maritieme presentie van Rusland en belangrijke Aziatische landen voor de kust van Somalië niet doelmatig is. Weliswaar is de coördinatie tussen de verschillende operaties in het gebied verbeterd dankzij de maandelijkse Shared Awareness and Deconfliction

127 Interview met luitenant-generaal Van Osch, directeur-generaal EU Militaire Staf, Brussel, 7 oktober 2010.

128 Interview met luitentant-generaal b.d. Godderij, voormalig directeur Internationale Militaire Staf bij de NAVO, Den Haag, 14 oktober 2010.

129 Birgit Mahnkopf, 'Piratenhatz am Horn von Afrika. Zur politischen Ökonomie eines Piratenkonflikts und seiner geopolitischen Bedeutung', *Internationale Polik und Gesellschaft* I/2010, p. 59.

130 James R. Holmes, 'The Interplay between Counterpiracy and Indian Ocean Geopolitics'. In: Bibi van Ginkel en Frans-Paul van der Putten, *The International Response to Somali Piracy*: *Challenges and Opportunities*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010, pp. 161-174.

(SHADE)-vergaderingen in Bahrein, maar de effectiviteit van piraterijbestrijding bij Somalië is het meest gebaat bij een gezamenlijk operatieconcept van de deelnemende landen. Na eventuele overeenstemming over een gezamenlijk operatieconcept is het gewenst te komen tot afspraken over één centrale coördinatie van de operatie, bijvoorbeeld door bij toerbeurt één multinationale operatie of één land hiervoor verantwoordelijk te maken.

IV Gerechtelijke vervolging van piraten

In dit hoofdstuk staan de volgende twee vragen centraal:
- Welke verantwoordelijkheden hebben regeringen volgens het internationaal recht bij het optreden tegen en het vervolgen van piraten?
- Welke afwegingen doen staten besluiten om al dan niet tot vervolging van aangehouden piraten over te gaan en zijn nieuwe internationale afspraken wenselijk en nodig om tot een adequate berechting van piraten te komen?

IV.1 Rechten en plichten van staten

Staten hebben op grond van art. 100 van het UNCLOS in de eerste plaats de algemene verplichting om samen te werken bij de bestrijding van piraterij. Uit art. 105 van hetzelfde verdrag blijkt dat een staat die op open zee piraten arresteert gerechtigd is - maar niet verplicht - hen te berechten. Uit het IMO-Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de scheepvaart (SUA-Verdrag, 1988), waarbij Nederland partij is, blijkt daarentegen wel een verplichting tot vervolging dan wel uitlevering aan een staat die rechtsmacht heeft over het misdrijf (*aut dedere aut judicare*). Hoewel het misdrijf piraterij in het SUA-Verdrag niet uitdrukkelijk wordt genoemd, valt het wel onder de misdrijven die dit verdrag beoogt te bestrijden ('door geweld, bedreiging met geweld of enige andere vorm van vreesaanjaging een schip in zijn macht brengen of houden'). Het vrijlaten van personen tegen wie voldoende bewijs bestaat dat zij zich aan piraterij hebben schuldig gemaakt zonder een serieuze poging om vervolging in te stellen, is derhalve in strijd met dit verdrag.

Uit art. 105 van het UNCLOS blijkt niet dat piraten ook ter berechting aan een derde staat mogen worden overgedragen. Dit volgt echter wel uit het SUA-Verdrag. Uiteraard moeten er dan wel garanties voor een eerlijk proces worden verlangd.

Daarnaast kunnen staten, op grond van enkele VN-Veiligheidsraadresoluties[131], ook optreden tegen piraten in Somalische territoriale wateren. Staten die met de Transitional Federal Government of Somalia (TFG) samenwerken zijn geautoriseerd om de territoriale wateren binnen te gaan om piraterij te bestrijden met gebruikmaking van 'alle benodige middelen'. Deze mogelijkheid van maritiem optreden in Somalische wateren vormt een uitzondering op het gangbare internationale zeerecht.[132]

IV.2 Opties voor vervolging

Sinds het begin van de internationale operaties tegen piraterij voor de kust van Somalië is meer dan de helft van de aangehouden piraten weer vrijgelaten door dezelfde marine-eenheden die tot aanhouding waren overgegaan.[133] De bereidheid van staten om tot

131 In het bijzonder VN-Veiligheidsraadresoluties 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008) en 1897 (2009).

132 Chatham House - Africa Programme and International Law Conference Report, 'Piracy and Legal Issues: Reconciling Public and Private Interests', London, 1 October 2009, p. 6.

133 ibid., p. 7.

vervolging van Somalische piraten over te gaan is om een aantal redenen gering. Ten eerste hebben veel landen piraterij (nog) niet in hun nationale wetgeving als een strafbaar feit opgenomen. Dit maakt de berechting van verdachten van piraterij erg lastig. Vandaar dat de VN-Veiligheidsraad lidstaten heeft opgeroepen om piraterij strafbaar te stellen onder nationaal recht.[134] Ten tweede vormen de complexiteit en hoge kosten van gerechtelijk onderzoek op grote afstand van de plaats van delict alsmede de lastige bewijsvoering bij situaties waarin geen sprake is van piraten die op heterdaad betrapt worden een belemmering voor vervolging. Ten derde bestaat in veel landen de zorg dat veroordeelde piraten na het uitzitten van hun straf mogelijk asiel aanvragen.[135]

Eind juli 2010 overhandigde VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon een rapport aan de Veiligheidsraad[136] over de mogelijkheden van vervolging van piraten voor de kust van Somalië. Dit rapport is opgesteld op verzoek van de Veiligheidsraad[137] en beschrijft zeven opties voor vervolging:

1. capaciteitsopbouw in regionale staten voor de vervolging en gevangenneming van piraten met ondersteuning van de VN;
2. oprichting van een Somalische rechtbank in een derde land in de regio (te vergelijken met het Schots Lockerbie tribunaal in Kamp Zeist) met of zonder deelname van de VN;
3. oprichting van een speciale piraterijkamer binnen de structuur van de rechtspraak in een of meerdere staten in de regio, zonder deelname van de VN;
4. als 3, maar met deelname van de VN;
5. oprichting van een regionaal tribunaal op basis van een multilateraal verdrag tussen regionale staten, met deelname van de VN;
6. oprichting van een internationaal tribunaal op basis van een verdrag tussen een regionale staat en de VN;
7. oprichting van een internationaal tribunaal op basis van een Veiligheidsraadresolutie.

Optie 1 Capaciteitsopbouw in regionale staten
Ten aanzien van deze optie zijn al enkele initiatieven ontplooid. In Kenia is bijvoorbeeld een extra beveiligde rechtszaal in gebruik genomen die door UNODC is gebouwd, en die onder meer voor piraterijzaken gebruikt zal worden. Deze optie is gericht op duurzame investeringen in het juridisch kader van verschillende regiostaten, en streeft tevens naar het vergroten van de betrokkenheid van regiostaten bij het zoeken naar oplossingen voor het probleem van piraterij. Uiteraard is het nodig hiervoor financiële middelen te genereren via het *International Trust Fund to support Initiatives of States Countering Piracy*. Tevens is het in dit kader nodig om initiatieven te ontplooien ter verbetering van de omstandigheden in de gevangenissen in Somalië en in het bijzonder in de regio's Puntland en Somaliland.

134 VN-Veiligheidsraadresolutie 1918, 27 april 2010, UN doc. SC/9913.

135 Chatham House - Africa Programme and International Law Conference Report, 'Piracy and Legal Issues: Reconciling Public and Private Interests', London, 1 October 2009, p. 7. E. Kontorovich, 'A Guantánamo on the Sea: The Difficulty of Prosecuting Pirates and Terrorists', *Californian Law Review*, 2010, Vol. 98, no. 1, pp. 262-263.

136 *UN Report on possible options for prosecuting piracy and armed robbery off the coast of Somalia* (S/2010/394), 26 July 2010.

137 VN-Veiligheidsraadresolutie 1918, 27 april 2010, UN doc. SC/9913.

Het is van belang dat Nederland zich ook inzet om de doelen die bij optie 1 zijn geformuleerd te bereiken. De AIV merkt op dat het belangrijk is zich rekenschap te geven van het feit dat optie 1 een zaak van lange adem is. Het zal niet meteen resultaten opleveren ten aanzien van de afname van piraterij-incidenten of het opbouwen van een werkend juridisch systeem in Somalië. Daar staat tegenover dat deze initiatieven wel duurzaam zijn.

Optie 2 Somalische rechtbank in een derde land
Voor het realiseren van deze optie is een overeenkomst tussen Somalië en een derde land vereist, alwaar dan in een veilige omgeving een tribunaal opgezet kan worden. In het geval de VN deelneemt is tevens een overeenkomst met de VN vereist. Daarnaast is het van belang dat het zeer gefragmenteerde Somalische juridisch apparaat zodanig ondersteund wordt dat het aan internationale standaarden voldoet.

De vraag is op welke termijn deze optie gerealiseerd zou kunnen worden, en of daarvoor niet zodanige investeringen nodig zijn om het bestuurlijk apparaat van Somalië weer op gang te helpen, dat tegen die tijd het evengoed mogelijk is een dergelijk tribunaal in Somalië zelf op te richten. Voordeel van deze optie is wel de betrokkenheid van Somalië bij een oplossing van het probleem. Nadeel is dat de investeringen voor een tribunaal in een derde land, geen duurzaam karakter zullen hebben.

Optie 3 Speciale piraterijkamer zonder deelname VN
Bij deze optie moet afgewogen worden of de staat in kwestie voldoende piraterijzaken in behandeling heeft om dergelijke investeringen te rechtvaardigen. Voor Somalië is dat zeker het geval. Echter de internationale gemeenschap heeft onvoldoende vertrouwen in het juridisch systeem om optie 3 te willen financieren. Een dergelijke investering in een van de landen in de regio ligt dan meer voor de hand. Hiermee kan tevens bijgedragen worden aan capaciteitsversterking in de regio en heeft berechting op zich nog steeds in de regio plaats. Nadeel is dat er verschillen in berechting ontstaan tussen piraterijzaken en andere vervolgingen.

Optie 4 Speciale piraterijkamer met deelname VN
Zie optie 3. Wanneer de VN betrokken wordt bij het selecteren en aanwijzen van rechters en officieren van justitie, zal dit in een overeenkomst met de derde staat vastgelegd moeten worden. Een meerderheid van VN-rechters in de beoogde tribunalen zal veelal een wijziging in het rechtssysteem van derde landen betekenen, waar vaak met een eenhoofdige rechtbank gewerkt wordt.

Optie 5 Regionaal tribunaal
Bij deze optie zal er allereerst over een multilateraal verdrag onderhandeld moeten worden. Idealiter is Somalië daarbij betrokken. Het nadeel van deze optie is dat zij niet van vandaag op morgen resultaat kan opleveren. Nog afgezien van de duur van de onderhandelingen, kost het ook tijd om een dergelijk regionaal tribunaal op te tuigen. Naar alle waarschijnlijkheid is dit ook een kostbaarder optie dan het opzetten van speciale piraterijkamers. Ook bij deze optie geldt overigens wel dat zij bijdraagt aan de capaciteitsopbouw in de regio en een ander voordeel is de nabijheid voor de overdracht van verdachten en het horen van getuigen.

Optie 6 Internationaal tribunaal
Bij deze optie wordt gekozen voor een hybride internationaal tribunaal met zowel nationale als internationale kenmerken. Hierbij is de betrokkenheid van een gastland van belang. De kans dat Somalië die rol zal vervullen is echter zeer gering. Het zal dus eerder neerkomen op Kenia of de Seychellen. Ook hier gaat het om het opzetten van een nieuw tribunaal, dat tijd en geld zal kosten.

Optie 7 Internationaal tribunaal op basis van een Veiligheidsraadresolutie
Een Veiligheidsraadresolutie ter oprichting van een speciaal tribunaal kan betrekkelijk snel worden geaccordeerd. Echter hiermee beschikt de internationale gemeenschap nog niet over een functionerend tribunaal. Evengoed zal met een gastland onderhandeld moeten worden en tevens zal een procedure voor de selectie van rechters en voor het verloop van de rechtsgang opgesteld moeten worden.

De AIV is van mening dat bij de afweging van de verschillende opties de doelstelling van de benodigde investeringen goed in ogenschouw moet worden genomen. Wanneer het bestrijden van de straffeloosheid van piraterij als belangrijkste drijfveer beschouwd wordt, is het heel goed mogelijk elke optie af te wegen en op haalbaarheid te toetsen. Belangrijke afwegingen zijn in dat geval: het tijdsverloop voordat de optie resultaten zal opleveren, de kosten die ermee gemoeid zijn en de mogelijke medewerking van betrokken landen. Tevens is de veiligheidssituatie een omstandigheid die medebepalend kan zijn voor de keuze van een optie.

Wanneer echter met een breder vizier naar de problematiek wordt gekeken en tevens de oorzaken van piraterij in beschouwing worden genomen, zullen de afwegingen op een andere manier gemaakt moeten worden. In dat geval is niet het bestrijden van straffeloosheid het grootste probleem, maar gaat het veeleer om het bijdragen aan een duurzame oplossing van piraterij. De rechtstreekse betrokkenheid van Somalië en landen in de regio legt dan veel meer gewicht in de schaal.

De AIV is van mening dat de internationale gemeenschap in ieder geval moet investeren in optie 1, capaciteitsopbouw in regionale staten, omdat hiermee wordt bijgedragen aan versterking van het rechtssysteem in de regio (zie paragraaf IV.5). Optie 3, een speciale piraterijkamer zonder deelname van de VN, is te prefereren boven een speciale piraterijkamer met deelname van de VN, omdat de betrokken staten zelfstandiger te werk kunnen gaan en rechtstreeks kunnen investeren in versterking van hun eigen rechtssysteem. De betrokkenheid van Somalië bij de opties Somalische rechtbank in een derde land (optie 2) en internationaal tribunaal (optie 6) is van belang. Dit lijkt voorlopig niet haalbaar. De opties regionaal tribunaal (optie 5) en internationaal tribunaal op basis van een Veiligheidsraadresolutie (optie 7) zijn het minst aantrekkelijk, omdat hierbij onvoldoende aansluiting gezocht wordt bij het versterken van de nationale rechtssystemen en derhalve minder bijdraagt aan een duurzame oplossing van piraterij.

IV.3 Vervolging piraterij in Nederland

Op 17 juni 2010 sprak de Rotterdamse rechtbank een vonnis uit over vijf Somalische verdachten die op 2 januari 2009 het onder Nederlands-Antilliaanse vlag varende schip Samanyolu aanvielen in de Golf van Aden. Door tussenkomst van een Deens marineschip konden de aanvallers worden aangehouden op verdenking van piraterij. De verdachten zijn door de Rotterdamse rechter veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar. Daarmee is Nederland het eerste Westerse land dat erin geslaagd is Somalische piraten te berechten.[138]

Nederland heeft ingevolge artikel 4, onderdeel 5, van het Wetboek van Strafrecht universele rechtsmacht voor zeeroof als bedoeld in de artikelen 381 tot en met 385 Sr - dat wil

138 NRC Handelsblad, 'De piraat is veroordeeld – en wil daarna misschien wel asiel', 18 juni 2010. Uitspraak Rechtbank Rotterdam, BM8116, 10/600012-09, 17 juni 2010.

onder meer zeggen het op open zee plegen van daden van geweld tegen andere vaartuigen, personen of goederen - en kan deze rechtsmacht uitoefenen indien een strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie opportuun wordt geacht. Deze opportuniteit hangt onder andere af van de vraag of sprake is van een Nederlands belang of aanknopingspunt.[139] De rechtbank achtte vervolging in dit geval opportuun, aangezien Nederland betrokken is bij de bestrijding van piraterij en het schip onder de vlag van de Nederlandse Antillen voer.

De rechter oordeelde verder dat de voorgeleiding voor een rechter in deze zaak te lang heeft geduurd (veertig dagen na aanhouding) hetgeen een inbreuk vormt op artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM). Maar de rechtbank stelde ook dat de eerlijke rechtsgang hierdoor niet in gevaar is geweest.

Bij het bepalen van de strafmaat merkte de rechter op dat zeeroof een ernstig feit is, waartegen krachtig moet worden opgetreden en derhalve een gevangenisstraf van aanmerkelijke duur op zijn plaats is. De rechter was tevens van mening dat de omstandigheden in Somalië schrijnend zijn (onveiligheid, straffeloosheid, mensenrechtenschendingen, droogte en hongersnood) en hij aan die omstandigheden niet geheel voorbij kan gaan in deze zaak. Genoemde omstandigheden vormden een verzachtende omstandigheid, maar nadrukkelijk geen rechtvaardiging voor het plegen van strafbare feiten. Ten slotte woog de rechter ook mee dat juridisch niet is aangetoond dat de verdachten deel uitmaken van een groter georganiseerd verband van piraten.[140]

IV.4 Vervolging piraterij in andere Westerse landen

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten lopen thans drie strafzaken tegen Somalische verdachten van piraterij. De eerste zaak betreft de Somaliër Abdiwali Abdiqadir Muse, die betrokken was bij de kaping van het Amerikaans containerschip Maersk Alabama en de kidnapping van de kapitein in april 2009. Het is de eerste zaak van piraterij in de Verenigde Staten sinds 1861. Voor het delict van piraterij wordt in de VS een levenslange gevangenisstraf opgelegd. De Amerikaanse strafmaat voor piraterij ligt beduidend hoger dan in Nederland, waar maximaal twaalf jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd voor piraterij en maximaal vijftien jaar indien sprake is van geweld met de dood tot gevolg. De openbaar aanklager heeft na een schuldbekentenis van verdachte en oprechte excuses de aanklacht van piraterij laten vallen; de eisen van samenzwering en kidnapping blijven overeind. Naar verwachting zal de verdachte een gevangenisstraf van minimaal 27 jaar en maximaal 33 jaar en 9 maanden krijgen.[141]

139 Ministers van Justitie en Defensie, 'Kamerbrief Juridische aspecten piraterij', Den Haag, 23 maart 2009.

140 Uitspraak Rechtbank Rotterdam, BM8116, 10/600012-09, 17 juni 2010.

141 R. Rivera, 'Somali Man Pleads Guilty in 2009 Hijackin of Ship', *New York Times*, 18 mei 2010. <http://www.nytimes.com/2010/05/19/nyregion/19pirate.html?ref=piracy_at_sea>. Geraadpleegd op 17 augustus 2010. T. Hays, 'Piracy Suspect Pleads Guilty in NY Court to Hijack', ABC News, 18 mei 2010. <http://abcnews.go.com/US/wirestory?id=10681531&page=2>. Geraadpleegd op 17 augustus 2010.

Op 29 juli 2010 vond in Norfolk, Virginia, de hoorzitting plaats van de zaak tegen zes Somalische verdachten van piraterij, die werden aangehouden nadat ze op 10 april 2010 hadden geschoten op het Amerikaanse marineschip USS Ashland in de Golf van Aden.[142] De piraten worden verdacht van piraterij onder *the law of nations,* aanval van een schip om het te beroven, aanval met een gevaarlijk wapen, geweld tegen personen op een schip, samenspanning voor het gebruik van wapens gedurende een geweldsmisdrijf en het gebruik van een vuurwapen gedurende een geweldsmisdrijf.[143] Een federale rechter in Virginia heeft op 17 augustus 2010 de aanklacht van piraterij tegen de zes verdachten ingetrokken, omdat hier geen sprake was van diefstal op zee, het enteren of de macht overnemen van het Amerikaanse marineschip USS Ashland. De overige aanklachten tegen de zes Somalische verdachten blijven overeind. Eén van de verdachten is op 29 november 2010 veroordeeld tot 30 jaar gevangenisstraf op grond van drie aanklachten: aanval van een schip om het te beroven, geweld tegen personen op een schip en het gebruik van een vuurwapen gedurende een geweldsmisdrijf.[144]

In november 2010 zijn vijf Somaliërs veroordeeld voor piraterij na een aanval op het Amerikaanse marineschip de USS Nicholas in de Indische Oceaan op 31 maart 2010. De rechtbank in Norfolk, Virginia, zal mogelijk een levenslange gevangenisstraf opleggen aan de vijf Somaliërs; de vijf mannen was hetzelfde ten laste gelegd als in de zaak rond de USS Ashland.[145]

Duitsland

In juni 2010 heeft het Amsterdamse Hof van Justitie tien Somalische verdachten van piraterij uitgeleverd aan Duitsland. Zij worden beschuldigd van betrokkenheid bij de aanval op het Duitse containerschip MV Taipan op 5 april 2010 met onder meer twee Duitse bemanningsleden aan boord en van poging tot ontvoering en afpersing. Een eenheid van Nederlandse mariniers heeft een einde gemaakt aan de kaping van het schip nadat de

142 Arrondissementsrechtbank Virginia, *United States v. Said*, Case 2:10-cr-00057-RAJ-FBS, 17 August 2010. <http://ia360702.us.archive.org/1/items/gov.uscourts.vaed.253001/gov.uscourts.vaed.253001.94.0.pdf>. Geraadpleegd op 18 augustus 2010. Federal Bureau of Investigation Norfolk, 'Alleged Somali Pirates Indicted for Attacks on Navy Ships', 23 april 2010. <http://norfolk.fbi.gov/dojpressrel/pressrel10/nf042310.htm>. Geraadpleegd op 18 augustus 2010.

143 CNN, '11 Alleged Pirates Arive In US For Prosecution', 23 April 2010. <http://edition.cnn.com/2010/CRIME/04/23/pirates.us.prosecution/index.html>. Geraadpleegd op 18 augustus 2010.

144 New York Times, 'Somalis No Longer Face Federal Piracy Charges', 17 August 2010. BBC News, 'US judge drops piracy charges against six Somali men', 17 August 2010. <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11007464>. Geraadpleegd op 18 agustus 2010. Radio Nederland Wereldomroep, 'US sentences Somali pirate to 30 years in prison', 29 November 2010. <http://www.rnw.nl/africa/bulletin/us-sentences-somali-pirate-30-years-prison>. Geraadpleegd op 1 december 2010.

145 Federal Bureau of Investigation Norfolk, 'Alleged Somali Pirates Indicted for Attacks on Navy Ships', 23 april 2010. <http://norfolk.fbi.gov/dojpressrel/pressrel10/nf042310.htm>. Geraadpleegd op 18 augustus 2010. Trouw, 'Rechtbank VS veroordeelt vijf Somalische piraten', 24 november 2010.

bemanning zich had opgesloten in een *safe room* aan boord. Nederland heeft geen direct belang bij vervolging.[146]

Vijf geconfisqueerde wapens van het type AK 47, twee raketwerpers, een grote verscheidenheid aan munitie en twee enterhaken zijn door de Nederlandse justitie overgedragen aan Duitsland. Onder de verdachten bevindt zich een minderjarige die zal worden berecht volgens het jeugdrecht.[147]

Het Duitse recht is zo ingericht, dat het aansluit bij het UNCLOS en berechting van piraterij mogelijk is. Piraterij wordt niet letterlijk in de Duitse wet genoemd, maar valt onder het delict 'aanval op het zeeverkeer'.[148] Voor dit delict staat minstens vijf jaar gevangenisstraf. Indien echter iemand komt te overlijden bij een aanval op zee, is een levenslange gevangenisstraf mogelijk. De Taipan-zaak kan geheel volgens Duits recht worden behandeld, omdat het delict plaats had op een Duits schip met onder meer Duitse opvarenden en derhalve onder Duitse jurisdictie valt. De verdachten hangt een gevangenisstraf van maximaal vijftien jaar boven het hoofd.[149]

IV.5 Vervolging piraterij in Oost-Afrika

Door het sluiten van overdrachtsovereenkomsten met kuststaten in Oost-Afrika streven de EU en enkele VN-lidstaten naar vervolging van Somalische piraten in de regio, zoals ook beschreven in het rapport van de secretaris-generaal van de VN aan de Veiligheidsraad (zie paragraaf IV.2). Het betreft een nieuwe ontwikkeling die mogelijk gemaakt is door VN-Veiligheidsraadresoluties ter zake. Kenia en de Seychellen zijn als eerste Oost-Afrikaanse staten bereid gevonden Somalische piraten te berechten. Daarnaast hebben de autoriteiten in Somaliland en Puntland eveneens hun medewerking toegezegd.[150]

146 Deutsche Welle, 'Somali pirates will be extradited to face trial in Germany', 4 June 2010. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5651951,00.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2010. Der Spiegel, 'Operation Kehrbesen', 19 April 2010. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d- 0131095.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2010.
Stern, 'Mutmaßliche Piraten in Deutschland eingetroffen', 10 Juni 2010. <http://www.stern.de/panorama/auslieferung-mutmassliche-piraten-in-deutschland-eingetroffen-73063.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2010.

147 Financial Times Deutschland, 'Holland liefert mutmaßliche somalische Piraten aus', 4 Juni 2010. <http://www.ftd.de/politik/international/:holland-liefert-mutmassliche-somalische-piraten-aus/50122628.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2010.

148 Paragraaf 316C Strafgesetzbuch.

149 Stern, 'Mutmaßliche Piraten in Deutschland eingetroffen', 10 Juni 2010. http://www.stern.de/panorama/auslieferung-mutmassliche-piraten-in-deutschland-eingetroffen- 73063.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2010. Der Spiegel, 'Deutschland darf somalische Piraten vor Gericht stellen', 4 Juni 2010. <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,698806,00.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2010.

150 Chatham House - Africa Programme and International Law Conference Report, 'Piracy and Legal Issues: Reconciling Public and Private Interests', London, 1 October 2009, p. 9. VN-Veiligheidsraadresolutie 1918, 27 april 2010, UNSC/9913. Interview met professor A. Soons, directeur *Netherlands Institute for the Law of the Seas*, Den Haag, 9 juli 2010.

Voorlopig is de justitiecapaciteit in Oost-Afrika nog erg mager en is internationale ondersteuning bij de berechting van piraten in de regio van groot belang. Om die reden draagt Nederland bijvoorbeeld €800.000 bij aan de verbetering van de justitiecapaciteit op de Seychellen.

UNODC-programma voor piraterijbestrijding

Het UNODC is samen met de Europese Commissie op 1 mei 2009 een programma gestart voor piraterijbestrijding met de volgende doelstellingen:
1. eerlijke en doelmatige berechting en detentie van Somalische piraten in regionale centra in Kenia, Seychellen en andere landen in de regio;
2. humane en veilige detentie van veroordeelde piraten in Somalië (Somaliland en Puntland);
3. op termijn een eerlijke en doelmatige berechting van piraten in Somalië.[151]

Vanuit het regionaal kantoor in Nairobi onderhoudt het UNODC nauwe contacten met de marines die verantwoordelijk zijn voor piraterijbestrijding voor de kust van Somalië, met internationale donoren en met de rechtelijke macht van landen die Somalische piraten berechten. Het UNODC kan beschikken over strafrechtdeskundigen met expertise op het gebied van piraterij ter ondersteuning van landen in de regio; recentelijk heeft de UNODC beoordelingsmissies uitgevoerd in Tanzania, Mauritius en de Maldiven, landen die mogelijk overgaan tot de berechting van Somalische piraten.[152] Het UNODC-programma richt zich in het bijzonder op professionalisering van het recherchewerk van de politie, training en ondersteuning van openbare aanklagers en rechters, en verbetering van rechtbank- en gevangenisfaciliteiten.

Naast de Europese Commissie zijn ook Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Nederland en de Verenigde Staten als donoren betrokken bij het verbeteren van de justitiecapaciteit in Oost-Afrika. Zo ontvangen Kenia en de Seychellen via de UNODC $9,3 miljoen.[153]

Kenia

Kenia heeft overdrachtsovereenkomsten gesloten met de Europese Unie, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, China en Denemarken voor de berechting van Somalische verdachten van piraterij. De Keniase minister van Buitenlandse Zaken, Moses Wetangula, heeft in mei 2010 te kennen gegeven dat Kenia niet langer in staat is nieuwe Somalische verdachten te berechten zonder aanvullende financiële steun. Voorts is de Keniase regering van mening dat andere landen in de regio eveneens hun aandeel in de berechting en detentie van Somalische piraten moeten leveren. Deze boodschap heeft de EU aangespoord tot extra diplomatieke inspanningen om zo spoedig mogelijk eveneens

151 Zie <http://www.unodc.org/documents/easternafrica//piracy/20100701_CPP_Brochure_3.pdf>. Geraadpleegd op 7 september 2010.

152 *UN Report on possible options to prosecute piracy off the coast of Somalia pursuant to Security Council resolution 1918*, p. 16, 26 July 2010.

153 Zie <http://www.unodc.org/documents/easternafrica//piracy/20100701_CPP_Brochure_3.pdf>. Geraadpleegd op 7 september 2010. NRC Handelsblad, 'Piratenrechtbank geopend in Kenia', 24 juni 2010.

overdrachtsovereenkomsten met andere landen in Oost- en Zuidelijk Afrika te sluiten.[154]

In Kenia lopen veertien strafzaken tegen in totaal 123 Somalische verdachten van piraterij. Negen strafzaken betreffen verdachten die door de Europese Unie zijn overgedragen aan Kenia, drie strafzaken betreffen verdachten die door de Verenigde Staten zijn overgedragen en twee strafzaken betreffen verdachten die door het Verenigd Koninkrijk zijn overgedragen.

Vijf van de veertien stafzaken zijn inmiddels afgerond. In vier zaken zijn Somalische piraten veroordeeld tot gevangenisstraffen die variëren van vijf tot twintig jaar.[155] De meest recente uitspraak betreft een vrijspraak in de zaak van zeventien Somaliërs die werden verdacht van een aanval op een Egyptisch schip in de Golf van Aden in mei 2009. De zeventien Somaliërs werden aangehouden na een gezamenlijke operatie van de Amerikaanse en Zuid-Koreaanse marine. De Keniase rechter oordeelde dat de openbare aanklager in deze zaak onvoldoende bewijs van piraterij heeft aangedragen.[156]

De Keniase wet voorziet sinds 2009 in de mogelijkheid niet alleen gewapende overvallen in territoriale wateren maar ook piraterij op open zee te vervolgen, in overeenstemming met het UNCLOS. Ook kunnen onder de nieuwe Merchant Shipping Act of 2009 niet-ingezetenen worden vervolgd voor piraterij. De maximumstraf voor piraterij in Kenia is levenslang.[157]

In juni 2010 is in Mombasa een rechtbank geopend die Kenia in staat stelt zijn inspanningen voor de vervolging van piraterij en ander zware criminaliteit uit te breiden. Deze rechtbank wordt gefinancierd door de internationale gemeenschap.[158]

Seychellen

In de Seychellen lopen vier strafzaken tegen veertig Somalische verdachten van piraterij. Eén strafzaak betreft verdachten die door de Europese Unie zijn overgedragen; de andere

154 BBC News, 'Q&A: What do you do with a captured pirate?', 24 June 2010. Zie <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8664623.stm>. Geraadpleegd op 16 augustus 2010. Interview met ambassadeur De Kwaasteniet, Nederlands Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU, Brussel, 7 oktober 2010.

155 *UN Report on possible options to prosecute piracy off the coast of Somalia pursuant to Security Council resolution 1918*, pp. 14-15, 26 July 2010. People's Daily Online, 'Seven Somalis sentenced to five-year in jail in Kenya on piracy charges', 7 September 2010. EU NAVFOR press release, 'Verdict for the third EU NAVFOR case in Kenya', 30 September 2010.

156 Gulf Times, 'Kenya court acquits 17 piracy suspects', 6 November 2010. <http://www.gulf-times.com/site/topics/article.asp?cu_no=2&item_no=396712&version=1&template_id=39&parent_id=21>. Geraadpleegd op 11 november 2010.

157 The *Merchant Shipping Act 2009*, art. 370 en art. 371. Zie <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ken94222.pdf>. Geraadpleegd op 8 september 2010.

158 Zie <http://www.unodc.org/documents/easternafrica//piracy/20100701_CPP_Brochure_3.pdf>. Geraadpleegd op 7 september 2010. NRC Handelsblad, 'Piratenrechtbank geopend in Kenia', 24 juni 2010.

drie strafzaken betreffen verdachten die door de Seychellen zelf zijn aangehouden. Twee van de vier strafzaken zijn inmiddels afgerond. In juli 2010 heeft het hooggerechtshof van de Seychellen in de zaak tegen elf Somalische piraten die een kustwachtschip van de eilandengroep wilden kapen een gevangenisstraf van tien jaar opgelegd. Acht piraten werden veroordeeld voor het delict piraterij en drie voor medeplichtigheid bij het ondersteunen en aanzetten tot piraterij.[159] In november 2010 heeft de rechter in de zaak tegen elf Somalische piraten die een Spaanse vissersboot hadden aangevallen op 350 zeemijl van de Somalische kust, een celstraf van zes jaar opgelegd. Een Frans marineschip had de elf piraten aangehouden na een mislukte aanval op de Spaanse vissersboot, waarna ze aan de Seychellen zijn overgedragen.[160]

Een recente wijziging van het wetboek van strafrecht maakt vervolging van piraterij in de Seychellen onder universele jurisdictie mogelijk. Bovendien is het mogelijk verdachten die niet op heterdaad betrapt zijn, te vervolgen voor medeplichtigheid aan piraterij, zoals in bovengenoemde strafzaak.[161]

Somalië

Kenia en de Seychellen hebben hun verdere medewerking aan de vervolging van Somalische piraten in eigen land gekoppeld aan de eis dat eenmaal veroordeelde piraten aan Somalië worden overgedragen om hun gevangenisstraf uit te zitten. Daarom is de hervorming van het gevangeniswezen in Somalië, met name in Somaliland en Puntland, een speerpunt van het UNODC.

Opmerkelijk is dat Puntland en Somaliland zelf grote aantallen verdachten van piraterij vervolgen, respectievelijk 208 en 100 verdachten.[162] Het UNODC is echter van mening dat de berechting van piraten in Somaliland en Puntland geenszins voldoet aan internationale rechtsnormen. Aanzienlijke internationale ondersteuning bij de hervorming van het strafrecht en bij de versterking van justitie- en politiecapaciteit in alle regio's binnen Somalië is volgens de UNODC nodig om op termijn een ordentelijke rechtsgang voor verdachten van piraterij tot stand te brengen.

159 *UN Report on possible options to prosecute piracy off the coast of Somalia pursuant to Security Council resolution 1918*, pp. 14-15, 26 July 2010. Trouw, 'Elf Somalische piraten veroordeeld tot tien jaar', 26 juli 2010. Statement by HE Mr. Ronald Jumeau, Ambassador, Permanent Representative of the Republic of Seychelles to the United Nations at the meeting of the Security Council on the Situation in Somalia (piracy); New York, UNHQ, 25 August 2010.

160 EU NAVFOR Press Release, 'Verdict for the first EU NAVFOR case in Seychelles', 4 November 2010.

161 AFP, 'Seychelles to set up courts to fight piracy: UN', 5 May 2010. Statement by HE Mr. Ronald Jumeau, Ambassador, Permanent Representative of the Republic of Seychelles to the United Nations at the meeting of the Security Council on the Situation in Somalia (piracy); New York, UNHQ, 25 August 2010.

162 *UN Report on possible options to prosecute piracy off the coast of Somalia pursuant to Security Council resolution 1918*, pp. 14 en 17, 26 July 2010.

V Conclusies en aanbevelingen

De hedendaagse problematiek van piraterij zoals beschreven in hoofdstuk I heeft een belangrijke overeenkomst met de Europese piraterij uit de zestiende en zeventiende eeuw, namelijk de verwevenheid van piraterij met anarchie, fragiel staatsgezag en bijbehorende straffeloosheid. De meest effectieve en duurzame bestrijding van piraterij vergt daarom een beleid dat gericht is op versterking van staatsgezag, goed bestuur, rechtshandhaving en economische ontwikkeling in fragiele kuststaten. De AIV merkt op dat de totstandkoming van een dergelijk beleid een grote inspanning op lange termijn vereist van een groot aantal publieke en private spelers.[163] Maar er moeten ook maatregelen worden getroffen om piraterij op korte termijn terug te dringen.

De AIV komt tot de volgende conclusies en beleidsaanbevelingen voor een effectieve publiek-private samenwerking bij de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee op korte en lange termijn:

1. De internationale gemeenschap levert met de permanente aanwezigheid van marineschepen, helikopters en maritieme patrouillevliegtuigen in de Golf van Aden en de wateren ten oosten van Somalië een belangrijke bijdrage aan de beveiliging van het internationale scheepvaartverkeer in dit gebied. Daarmee wordt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van staten voor de handhaving van de rechtsorde op zee; echter volledige bescherming van het omvangrijke scheepvaartverkeer in de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Indische Oceaan is een onmogelijke opgave.
2. Reders en kapiteins van schepen zijn primair verantwoordelijk voor de bescherming van vrachtschepen tegen piraterij en de naleving van zelfbeschermingsmaatregelen en *best management practices.* Ook zijn zij verantwoordelijk om hun schepen voorafgaand aan een transport door de Golf van Aden aan te melden bij het Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA) en de door MSCHOA geadviseerde vaarroutes te volgen.
3. Reders, verzekeringsmaatschappijen en de overheid hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een effectief preventiebeleid inzake piraterij. Verzekeraars dienen reders die adequate zelfbeschermingsmaatregelen treffen voor hun schepen en bemanningen, te belonen met kortingen op verzekeringspremies. De overheid moet erop toezien dat alle schepen die onder Nederlandse vlag varen voldoende zijn toegerust met veiligheidsvoorzieningen aan boord ter bescherming tegen piraterij, bijvoorbeeld door een APK-keuring voor oudere en kwetsbare zeeschepen te introduceren.
4. In bijzondere gevallen, waarbij preventieve beschermingsmaatregelen en de mogelijkheden van *group transits* en *supported transits* in de Golf van Aden onvoldoende waarborgen bieden voor een veilige doorvaart van zeer kwetsbare schepen[164] die onder Nederlandse vlag varen, dient de minister van Defensie te besluiten tot inzet van een Nederlands militair beveiligingsteam aan boord. Voorwaarde is wel dat met kuststaten in de regio, bij voorkeur Djibouti en Oman, een overeenkomst wordt gesloten over het inschepen en ontschepen van Nederlandse militairen.

163 Zie ook AIV-advies nummer 64, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Den Haag, maart 2009.

164 Zeer kwetsbare schepen zijn schepen voor zwareladingtransport en speciale projectvaart die zich veelal onderscheiden door een lage bouw, lage vaarsnelheid en beperkte wendbaarheid.

5. De inzet van een Nederlands militair beveiligingsteam aan boord van zeer kwetsbare schepen op andere vaarroutes in het Somalië Bassin en de Indische Oceaan kent meer operationele beperkingen dan in de Golf van Aden. Gegeven de veiligheidsrisico's in dit uitgestrekte zeegebied beveelt de AIV de regering aan in bijzondere gevallen de kapitein van een zeer kwetsbaar schip de bevoegdheid te geven om onder strikte voorwaarden, onder meer inzake het gebruik van geweld en de naleving van internationale mensenrechten en humanitaire verdragen, gewapende particuliere beveiligers in te zetten als afschrikking tegen piraten. Wel zou de regering eerst moeten overgaan tot het certificeren en reguleren van private beveiligingsbedrijven (PSC's). Nederlandse reders en kapiteins van schepen mogen dan uitsluitend gebruikmaken van de diensten van deze gecertificeerde PSC's.
6. Een exitstrategie voor de internationale maritieme operaties in de Golf van Aden en de wateren ten oosten van Somalië is vooralsnog niet aan de orde. Dat betekent dat ook Nederland de komende jaren een maritieme bijdrage moet leveren voor piraterijbestrijding in het gebied. Een substantiële vergroting van de internationale maritieme presentie is niet waarschijnlijk en ook niet wenselijk. Een effectieve bestrijding van piraterij op zee vraagt om maatregelen die de situatie in Somalië zelf en de regio ten goede komen.
7. Het gelijktijdige optreden van drie multinationale operaties (EU, NAVO en CTF 151) alsmede individuele landen is niet doelmatig; er is behoefte aan een gezamenlijk operatieconcept en één centrale coördinatie van alle maritieme operaties in de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Indische Oceaan. De regering moet dit in EU- en NAVO-verband aanhangig maken.
8. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) dient een sleutelrol te vervullen bij de internationale inspanningen voor regionale capaciteitenversterking in Afrikaanse kuststaten bij de bestrijding van piraterij. De verwezenlijking van de doelstellingen van de Djibouti Code of Conduct staat of valt met de bereidheid van internationale donoren, waaronder de EU en Nederland, om voldoende fondsen beschikbaar te stellen.
9. De Nederlandse regering moet niet schromen samen te werken met Somaliland bij de versterking van de kustwacht aldaar. Ook in Puntland dienen de mogelijkheden voor een ontmoedigingsbeleid inzake piraterij te worden verkend, in het bijzonder het creëren van alternatieve werkgelegenheid voor werkloze vissers en voormalige piraten waarmee een fundament gelegd kan worden voor sociaal-economische ontwikkeling van de kustgebieden in Puntland. Nederland moet zich ook in EU-verband sterk maken voor een samenhangende en voortvarende aanpak van piraterijbestrijding in Puntland en voor meer samenwerking op het gebied van capaciteitenversterking in Somaliland.
10. Op het gebied van de berechting van piraten is samenwerking met Somalië op korte termijn niet mogelijk; de voorkeur moet gegeven worden aan berechting van Somalische piraten in de regio. De inspanningen van de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ter ondersteuning van berechting en detentie van Somalische piraten in Oostelijk Afrika verdienen brede internationale steun.
11. Er is geen behoefte aan een nieuw kenniscentrum voor piraterij, wel aan de ontwikkeling en verbetering van operationele doctrines op het gebied van piraterijbestrijding bij de operationele staven van de EU en de NAVO. De regering moet zich in bondgenootschappelijk verband sterk maken voor een gecombineerde EU-NAVO operationele staf voor piraterijbestrijding.
12. De communicatiestrategie van MSCHOA naar reders en kapiteins van schepen behoeft verbetering. Daarnaast is er behoefte aan een communicatiestrategie om de Somalische bevolking in de kustgebieden beter te informeren over de taken van de EU- en NAVO-marineschepen voor de kust.

13. Alle partners in het Koninkrijk der Nederlanden - dus ook Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en de BES-eilanden die openbare lichamen van Nederland zijn geworden - moeten de internationale afspraken over piraterijbestrijding uitvoeren. Aanbevolen wordt piraterijbestrijding door de Rijksministerraad te agenderen, gelet op het Statuut voor het Koninkrijk.

Deze conclusies en aanbevelingen worden nader toegelicht bij de beantwoording van de door de regering gestelde vragen.

Regeringsvraag
Welke toekomstige ontwikkelingen voorziet de AIV ten aanzien van de dreiging van piraterij en gewapende overvallen op zee?

Zuidoost-Azië

De Straat van Malakka, een nauwe zeestraat die de Indische Oceaan met de Zuid-Chinese Zee verbindt, was aan het begin van deze eeuw het gevaarlijkste gebied voor zeevarenden. Indonesië, Maleisië en Singapore hebben vanaf 2004 zowel ieder afzonderlijk als ook gezamenlijk maatregelen genomen om de proliferatie van piraterij in de Straat van Malakka tegen te gaan. De rapportages van het ICC Internationaal Maritiem Bureau laten een gestage afname van piraterij-incidenten in deze zeestraat zien in de afgelopen tien jaar. Met name de invloed van transnationale misdaadsyndicaten bij piraterij is teruggedrongen dankzij een verscherpt maritiem toezicht en meer regionale informatie-uitwisseling en samenwerking van (maritieme) opsporingsinstanties in Zuidoost-Azië.

De toekomstige ontwikkeling van de dreiging van piraterij in Zuidoost-Azië wordt mede bepaald door de volgende factoren:
- Nu piraterij in de Straat van Malakka praktisch onder controle is, lijkt er sprake te zijn van een verplaatsing van de piraterijdreiging naar de Zuid-Chinese Zee, in het bijzonder nabij de Anambas- en Mangkai eilanden tussen Indonesië, Maleisië en Singapore. Het Internationaal Maritiem Bureau (IMB) heeft bij de Indonesische autoriteiten aangedrongen op meer maritieme patrouilles in dit deel van de Zuid-Chinese Zee.[165] De AIV meent dat de landen in deze regio dankzij de versterking van hun kustwachten, het regionale samenwerkingsverdrag ReCAAP en het Information Sharing Centre in Singapore in staat moeten zijn op deze veranderende dreiging adequaat te reageren.
- De internationale financiële en economische crisis heeft niet of nauwelijks nadelig uitgewerkt op de economieën van Zuidoost-Azië. Wanneer landen als Indonesië en Maleisië alsnog te maken krijgen met een scherpe economische neergang en een verslechterende arbeidsmarkt, zullen kansarme kustbewoners mogelijk piraterij (her) ontdekken als alternatieve inkomstenbron. Het zal dan vooral roofovervallen op schepen betreffen.

Somalië

Somalië is in 2008 Zuidoost-Azië voorbijgestreefd als de regio met het hoogste aantal piraterij-incidenten. Buitenlandse vissersboten in Somalische wateren waren aanvankelijk het belangrijkste doelwit van Somalische piraten. Vanaf 2006 verlegden Somalische piraten

165 ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Report for the period 1 January - 30 September 2010. Lloyd's List, 'Asian shipowners call for tougher action over South China Sea piracy', 20 September 2010.

hun werkterrein grotendeels naar het kapen van koopvaardijschepen op internationale scheepvaartroutes en het gijzelen van de opvarenden voor losgeld. De belangrijkste ingrediënten van het huidige succes van Somalische piraten zijn:

- de straffeloosheid en armoede in Somalië die een voedingsbodem zijn voor vooral jonge mannen zonder werk om zich door middel van piraterij een bron van inkomsten te verschaffen;
- het grote aantal scheepsbewegingen door de Golf van Aden, waaronder zeer waardevolle transporten (olietankers en andere vrachtschepen met kostbare lading);
- piraten kunnen met gekaapte schepen vlakbij de Somalische kust ongestoord voor anker gaan en daarvandaan onderhandelingen voeren met de reder over de betaling van losgeld;
- het gedeelde belang van reders, opvarenden en verzekeraars om over te gaan tot de betaling van losgeld bij een kaping.

Wat begon als een missie ter bescherming van VN-voedseltransporten van het World Food Programme (WFP) naar de Somalische hoofdstad Mogadishu, is uitgegroeid tot een grote internationale maritieme aanwezigheid van drie multinationale coalities (EU, NAVO en CTF 151) en individuele landen waaronder India, China, Rusland, Japan, Zuid-Korea, Maleisië en Singapore, die optreden met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. Een substantieel deel van de beschikbare maritieme capaciteit wordt ingezet voor de bescherming van de Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC) door de Golf van Aden waardoor schepen een zo veilig mogelijke passage door deze zeestraat kan worden geboden. Toch wordt één op elke 250 schepen die door de Golf van Aden vaart aangevallen door piraten.[166] Het MSCHOA in Northwood, Verenigd Koninkrijk, vervult een sleutelrol in de voorlichting en advisering van reders en kapiteins van schepen die varen door de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Indische Oceaan.

Hoe zal de problematiek van piraterij bij Somalië zich de komende jaren ontwikkelen? De AIV meent dat de binnenlandse situatie in Somalië vooralsnog weinig aanleiding geeft voor optimisme over de kansen om piraterij op land te bestrijden. Toch zal een duurzame oplossing van het piraterijprobleem uiteindelijk in Somalië zelf gevonden moeten worden. De Transitional Federal Government (TFG) is vooralsnog niet in staat voor veiligheid en basisvoorzieningen in het land zorg te dragen en haar gezag te doen gelden in de gebieden vanwaaruit Somalische piraten opereren; de meeste piraten zijn overigens afkomstig uit de semi-autonome regio Puntland in het noordoosten van Somalië. Piraterij is een belangrijke bron van inkomsten geworden voor een groeiende groep mensen; naast de piraten zelf delen ook gewapende milities van lokale krijgsheren, dorpsoudsten, lokale bestuurders en zakenmensen in de opbrengsten van piraterij. De VN heeft zelfs belangrijke bestuurders van Puntland, waaronder de president, beschuldigd geld te ontvangen afkomstig van piraterij en losgeldbetalingen. Een positieve uitzondering vormt Somaliland dat wel daadkrachtig optreedt tegen piraterij met als gevolg dat daarvandaan geen piratenbendes meer opereren.

Somalische piraten hebben aangetoond zich snel aan te passen aan de internationale maritieme presentie in de regio door het operatiegebied voor piraterij steeds verder uit te breiden tot inmiddels duizend zeemijlen uit de Somalische kust. Tegelijkertijd blijven zij ook in de Golf van Aden, waar de grootste concentratie van internationale marineschepen zich ophoudt, met succes aanvallen uitvoeren op kwetsbare schepen. Bij snel uitgevoerde aanvallen op koopvaardijschepen is de ingeroepen militaire bijstand meestal te laat. Dit

166 Lloyd's List, 'Red Sea and Gulf of Aden lead piracy hotspots', 15 July 2010.

onderstreept het belang van preventieve maatregelen door reders en zelfredzaamheid. Wanneer piraten eenmaal aan boord zijn van een aangevallen schip kunnen marine-eenheden in de meeste gevallen weinig meer uitrichten tegen de kapers, tenzij de bemanning zichzelf heeft opgesloten in een *safe room* en het schip onbestuurbaar heeft gemaakt.

Nigeria

Westerse diplomatieke vertegenwoordigingen in Nigeria en Shell Nigeria spreken de verwachting uit dat het piraterijprobleem de komende jaren verder zal toenemen en ook meer politiek gemotiveerd zal worden. Gewapende militieleden uit de Nigerdelta die in 2009 gebruik hebben gemaakt van een amnestieregeling van de Nigeriaanse regering zijn veelal teleurgesteld, omdat van de beloofde post-amnestieactiviteiten van de regering tot op heden weinig terecht is gekomen. Derhalve is sprake van een reëel risico dat deze ontwapende militieleden de wapens weer zullen opnemen en bij gevolg ook de piraterijdreiging verder zal toenemen, hetzij als politiek drukmiddel hetzij als profijtelijke business.[167]

Er is een reële zorg dat de onveilige situatie in de Nigerdelta, zowel op land als op zee, ook de veiligheid en stabiliteit in de buurlanden Kameroen en Equatoriaal Guinea kan aantasten. Gewapende milities en bendes afkomstig uit Nigeria hebben in de afgelopen drie jaar verschillende aanvallen uitgevoerd voor de kust van Kameroen en Equatoriaal Guinea en vormen derhalve een veiligheidsrisico voor de gehele Golf van Guinea.

Regeringsvraag
Hoe groot is de (potentiële) dreiging van piraterij voor Nederland (in termen van veiligheid en economische dreiging)?

Sinds 2005 is geen schip meer gekaapt dat onder Nederlandse vlag voer. Wel zijn in de afgelopen vijf jaar wereldwijd 29 Nederlandse schepen aangevallen door piraten op open zee of in territoriale wateren. Twee aanvallen op Nederlands-Antilliaanse schepen, die echter beheerd werden vanuit Nederland, hadden wel een kaping of kidnapping tot gevolg.

Het is onmiskenbaar dat de piraterijdreiging voor Nederlandse reders en zeevarenden een last is in verschillende opzichten. Zonder een gedegen risicoanalyse van de vaarroute voor de afvaart en de toepassing van zelfbeschermingsmaatregelen aan boord van het schip, is het niet verantwoord in volle zee te gaan. Dit brengt extra kosten met zich. Nederlandse reders moeten ook extra kosten maken voor het sluiten van een piraterijverzekering en eventueel een afzonderlijke kidnap- en losgeldverzekering. Zeevarenden en hun families hebben last van de psychische spanning en stress die de veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Ook wanneer het risico om door Somalische piraten in de Golf van Aden te worden aangevallen slechts één op de 250 is en de reder zorg draagt voor adequate zelfbeschermingsmaatregelen, dan nog wordt de veerkracht van zeevarenden bij elke passage door een risicogebied op de proef gesteld. De AIV beveelt reders en zeevarenden aan een thuisfrontorganisatie voor zeevarenden op te zetten naar analogie van de thuisfrontorganisatie voor uitgezonden militairen.

167 Gesprekken met diplomatieke vertegenwoordigers van Canada, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten in Nigeria en met Shell Nigeria, juli 2010. BBC News, 'Nigeria offers militants amnesty', 26 June 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8118314.stm>. Geraadpleegd op 2 november 2010. BBC News, 'Nigeria militants 'end truce in Delta oil region", 30 January 2010. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8488772.stm>. Geraadpleegd op 2 november 2010.

Een groot deel van de Nederlandse vloot bestaat uit relatief jonge en moderne schepen die beschikken over goede veiligheidsvoorzieningen aan boord. Daarnaast is een klein deel van de Nederlandse vloot, in het bijzonder schepen voor het transport van zware lading en speciale projectvaart, kwetsbaar voor piraterij, doordat zij beschikken over een laag vrijboord of een lage vaarsnelheid hebben. Een andere categorie kwetsbare schepen betreft kleine schepen van veelal kleine reders die om financiële redenen onvoldoende de noodzakelijke zelfbeschermingsmaatregelen aan boord toepassen.

De AIV merkt op dat piraterij in het Caribisch gebied thans geen omvangrijk probleem is. Maar schepen van alle Koninkrijkspartners worden geconfronteerd met piraterij in Afrikaanse en Aziatische wateren. Naleving van de verplichtingen van het VN-Zeerechtverdrag en het SUA-Verdrag ter voorkoming, bestrijding en berechting van criminaliteit op open zee is derhalve een aangelegenheid van het Koninkrijk. De AIV beveelt aan dat de piraterijbestrijding door de Rijksministerraad wordt geagendeerd, gelet op het Statuut voor het Koninkrijk.

De Nederlandse zeevaartsector en de Nederlandse zeehavens zijn van grote betekenis voor het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. De helft van de goederenstroom van en naar Nederland gaat per zeeschip. De verstoring van het internationale scheepvaartverkeer door piraten in de Golf van Aden, een maritieme levensader voor Europa en Nederland, is derhalve ook een economisch veiligheidsrisico voor Nederland.

De omvang van de economische schade als gevolg van piraterij voor de Nederlandse zeevaart of de Nederlandse economie is moeilijk vast te stellen. De extra kosten voor de beveiliging en verzekering van schepen tegen piraterij, worden door reders waar mogelijk doorberekend aan de opdrachtgever van het transport. Volgens de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) zou het aantal Nederlandse scheepsbewegingen door de Golf van Aden vanwege de piraterijdreiging gedaald zijn van 450 naar 250 à 300. De AIV merkt op dat niet duidelijk is of deze daling moet worden toegeschreven aan de piraterijdreiging dan wel aan andere factoren. Zo is als gevolg van de wereldwijde economische crisis de omzet van de Nederlandse zee- en kustvaart in 2009 fors gedaald. Economische conjuncturele schommelingen maken het kwantificeren van de economische schade als gevolg van piraterij welhaast onmogelijk.

Regeringsvraag

Wat is, naast de verantwoordelijkheid van staten om piraterij en gewapende overvallen op zee tegen te gaan, de eigen verantwoordelijkheid van reders en de kapiteins van schepen?

De inspanningen om piraterij en gewapende overvallen op zee tegen te gaan staan of vallen met de gedeelde verantwoordelijkheid van private en publieke spelers. Reders en kapiteins van schepen moeten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid door de zelfbeschermingsmaatregelen uit de handleiding met *best management practices* tegen piraterij toe te passen, gebruik te maken van de door MSCHOA geadviseerde vaarroutes en elke vaarbeweging door de Golf van Aden vooraf aan te melden bij MSCHOA. In de periode augustus tot december 2009 was ruim een kwart van alle koopvaardijschepen die door de Golf van Aden voeren, niet aangemeld bij MSCHOA.[168] Eind 2010 is het percentage

168 Interview met commandeur P. Bindt, voormalig commandant van EU-operatie Atalanta, Den Haag, 11 juni 2010. Minister van Defensie, Kamerbrief 'Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Evertsen in operatie Atalanta', Den Haag, 11 juni 2010.

koopvaardijschepen dat zich niet heeft aangemeld bij MSCHOA gedaald tot vijftien. De schepen die in de Golf van Aden werden gekaapt hadden zich volgens de Nederlandse overheid niet bij MSCHOA aangemeld of de *best management practices* tegen piraterij niet naar behoren toegepast.[169]

De overheid moet erop toezien dat alle schepen die onder Nederlandse vlag uitvaren, voldoende toegerust zijn met veiligheidsvoorzieningen ter bescherming tegen piraterij. Meer in het bijzonder moet de overheid in samenspraak met de Nederlandse scheepvaartsector afspraken maken over verbetering van de veiligheidsvoorzieningen aan boord van kwetsbare zeeschepen. De AIV geeft de regering in overweging een APK-keuring voor oudere en kwetsbare zeeschepen te introduceren. Daarnaast dient de Nederlandse overheid vanzelfsprekend toe te zien op de naleving van internationale wet- en regelgeving, in het bijzonder van de IMO en de EU, inzake de beveiliging van schepen.

De AIV concludeert dat zelfbeschermingsmaatregelen - van prikkeldraadversperringen langs de railing tot geavanceerde technologische middelen zoals supergeluidssprekers (LRAD's) - en een stricte handhaving van beveiligingsprotocollen aan boord de kern vormen van de eigen verantwoordelijkheid van reders en kapiteins van schepen voor piraterijpreventie.

De AIV is van mening dat internationale en nationale belangenorganisaties van de scheepvaartsector reders en kapiteins van schepen die tekortschieten in de naleving van de uitgegeven richtlijnen, op hun verantwoordelijkheden moeten wijzen. De toepassing van zelfbeschermingsmaatregelen en de medewerking aan maritieme beschermingsmaatregelen van MSCHOA in de Golf van Aden is geen individuele keuze, maar een maatschappelijke verantwoordelijkheid. De AIV is verder van mening dat verzekeraars de toepassing van zelfbeschermingsmaatregelen aan boord van schepen kunnen en moeten bevorderen door reders hiervoor te belonen met kortingen op verzekeringspremies. De AIV beveelt de regering aan hierover afspraken met de verzekeringsbranche te maken.

De AIV constateert dat reders steeds vaker een beroep doen op de expertise en diensten van PSC's in reactie op de toegenomen dreiging van piraterij voor de kust van Somalië. In het AIV-advies 'De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid'[170] werd een enigszins vergelijkbare ontwikkeling geconstateerd bij westerse krijgsmachten die in toenemende mate afhankelijk worden van de inhuur van particuliere bedrijven voor de ondersteuning van militaire operaties in crisisgebieden. De AIV concludeerde destijds dat de inhuur van particuliere diensten problematischer wordt naarmate deze dichter nadert tot actief geweldgebruik en militaire kerntaken.

Na ruim 400 gerapporteerde incidenten van piraterij voor de kust van Somalië sinds begin 2008 groeit de twijfel of de toepassing van zelfbeschermingsmaatregelen en de naleving van de *best management practices* piraten wel in voldoende mate afschrikken. Tegelijkertijd constateert de AIV dat een minderheid van reders nog steeds onvoldoende invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden. Een aantal Nederlandse reders en de

169 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, 'Kamerbrief inzake NAVO-operatie Ocean Shield', Den Haag, 26 april 2010. Interview met commandeur P. Bindt, voormalig commandant van EU-operatie Atalanta, Den Haag, 11 juni 2010.

170 AIV-advies nummer 59, *De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid*, Den Haag, december 2007.

Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders zijn van mening dat voor kwetsbare schepen de aanwezigheid van gewapende beveiligers de beste bescherming biedt en hebben daarom de minister van Defensie verzocht hiervoor Nederlandse militaire beveiligingsteams beschikbaar te stellen. De minister heeft deze optie echter afgewezen vanwege het geheel van logistieke problemen, juridische beperkingen en risico's die aan deze militaire inzet verbonden zijn.

Ondertussen is er voor de kust van Somalië een praktijk gegroeid, ook bij sommige Nederlandse reders, van inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van koopvaardijschepen. De AIV heeft kennisgenomen van de keuze van enkele reders voor gewapende beveiliging van kwetsbare schepen en maakt zich zorgen over de huidige ongereglementeerde praktijk van PSC's op open zee zonder enige vorm van overheidstoezicht. De inzet van PSC's kan leiden tot geweldsincidenten op zee waarbij het onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het geweldsgebruik en op welke wijze hierover verantwoording moet worden afgelegd. De minister van Justitie stelt dat reders die gewapende particuliere beveiligers inzetten op in Nederland geregistreerde schepen de Wet wapens en munitie overtreden en kans lopen strafrechtelijk te worden vervolgd.

De AIV meent dat de Nederlandse overheid in de eerste plaats zelfbeschermingsmaatregelen op schepen die onder Nederlandse vlag varen, verplicht moet stellen en moet toezien op de naleving hiervan. Daarnaast is de AIV er voorstander van om alle Nederlandse schepen die door de Golf van Aden varen te verplichten zich vooraf aan te melden bij MSCHOA en de door MSCHOA geadviseerde vaarroutes te volgen. Schepen voor zwareladingtransport en speciale projectvaart, die zich veelal onderscheiden door een lage bouw, lage vaarsnelheid en beperkte wendbaarheid, zijn extra kwetsbaar voor aanvallen van piraten. De AIV is verder van mening dat de minister van Defensie in bijzondere gevallen, waarbij preventieve beschermingsmaatregelen en de mogelijkheden van *group transits* en *supported transits* in de Golf van Aden onvoldoende waarborgen bieden voor een veilige doorvaart van zeer kwetsbare schepen die onder Nederlandse vlag varen, dient te besluiten tot inzet van een Nederlands militair beveiligingsteam aan boord. Het betreft uitsluitend schepen waarvan MSCHOA heeft vastgesteld dat het schip de *best management practices* tegen piraterij heeft toegepast, zeer kwetsbaar is voor aanvallen van piraten, niet kan meevaren met een *group transit* of *supported transit* en niet in aanmerking komt voor een (individuele) escorte door een marineschip. De Nederlandse regering moet met kuststaten in de regio, bij voorkeur Djibouti en Oman, een Status of Forces Agreement (SOFA) sluiten over het inschepen en ontschepen van Nederlandse militairen. Het is volgens de AIV niet vanzelfsprekend dat alle kosten van de inzet van Nederlandse militaire beveiligingsteams in de Golf van Aden door de overheid worden gedragen.

De inzet van Nederlandse militaire beveiligingsteams in het operatiegebied ten oosten van Somalië, het Somalië Bassin en de Indische Oceaan, kent meer operationele beperkingen dan in de Golf van Aden vanwege de enorme omvang van dit gebied en het geringe aantal marineschepen dat hier aanwezig is. Toch zijn de veiligheidsrisico's voor schepen in dit gebied vergelijkbaar met de Golf van Aden. Daarom beveelt de AIV de regering aan in bijzondere gevallen de kapitein van een zeer kwetsbaar schip dat onder Nederlandse vlag vaart de bevoegdheid te geven om onder strikte voorwaarden[171], onder meer inzake het gebruik van geweld en de naleving van internationale mensenrechten en humanitaire

171 Zie ook de International Code of Conduct for Private Security Service Providers. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21143.pdf>. Geraadpleegd op 26 november 2010.

verdragen, gewapende particuliere beveiligers in te zetten als afschrikking tegen piraten in het operatiegebied ten oosten van Somalië. De minister van Justitie kan op grond van artikel 4 van de Wet wapens en munitie een ontheffing verlenen op het voorhanden hebben en dragen van zware vuurwapens en munitie, maar niet ten behoeve van zelfverdedigingsdoeleinden. De AIV beveelt daarom aan de Wet wapens en munitie op het punt van het dragen van zware vuurwapens en munitie ten behoeve van zelfverdediging tegen piraten te amenderen.

Indien de regering het advies van de AIV volgt inzake de voorwaardelijke inzet van PSC's op zeer kwetsbare schepen die onder Nederlandse vlag varen in het operatiegebied ten oosten van Somalië, beveelt de AIV tevens aan over te gaan tot het certificeren en reguleren van PSC's en zo de kwaliteit van de aangeboden diensten te waarborgen. Nederlandse reders mogen dan uitsluitend gebruikmaken van de diensten van deze gecertificeerde PSC's. De internationale gedragscode voor Private Security Service Providers, een initiatief van de Zwitserse regering, kan bij het certificeren en reguleren van PSC's dienstig zijn. Deze gedragscode vordert dat PSC's hun personeel instrueren al het mogelijke te doen om geweldsgebruik te vermijden en vuurwapens alleen te gebruiken voor zelfverdediging of de verdediging van anderen in levensbedreigende situaties of bij dreiging van ernstige verwonding. Ook bevat de gedragscode bepalingen inzake het respecteren van de mensenrechten en het rapporteren van incidenten.

Regeringsvraag
Beschikken de NAVO en de EU, naast andere betrokken staten, over voldoende capaciteit om voor langere tijd deze dreigingen op zee te weerstaan? En welke bijdrage mag van Nederland worden verwacht?

De marines van de landen die deelnemen aan de bescherming van de wateren bij Somalië hebben de verantwoordelijkheid om met de beschikbaar gestelde capaciteiten op zee (momenteel ongeveer 25 marineschepen, waaronder fregatten, landingsvaartuigen met speciale eenheden van mariniers en bevoorradingsschepen) en in de lucht (momenteel acht maritieme patrouillevliegtuigen en een onbekend aantal helikopters) bescherming te bieden in de IRTC en preventief op te treden tegen piratenboten in de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Indische Oceaan. In september 2010 heeft de commandant van EU-operatie Atalanta aangekondigd de beschikbare marinecapaciteit verder oostelijk op de Indische Oceaan in te zetten in antwoord op de toename van aanvallen van Somalische piraten op de Indische Oceaan. Zo wordt de bewegingsvrijheid van Somalische piraten op zee verder beperkt en krijgt het internationale scheepvaartverkeer de best mogelijke bescherming, aldus generaal-majoor Buster Howes.[172]

De AIV is van mening dat de EU en de NAVO hun besluitvorming over piraterijbestrijdingsoperaties voor de kust van Somalië beter op elkaar moeten afstemmen en niet met elkaar moeten concurreren bij de verwerving van schaarse militaire capaciteiten voor piraterijbestrijding uit de lidstaten. Een nieuw coördinatiemechanisme voor de planning en uitvoering van gecombineerde EU-NAVO-operaties in crisisgebieden is hiertoe gewenst.[173]

172 Press release EU NAVFOR, 'Atalanta Area of Operation Extended', 22 September 2010. <http://www.eunavfor.eu/2010/09/eunavfor-atalanta-area-of-operation-extended/>. Geraadpleegd op 24 september 2010.

173 Zie ook AIV-advies nummer 67, *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, Den Haag, januari 2010.

Nederland heeft tot nu toe een belangrijk aandeel gehad in de EU- en NAVO-operaties voor de kust van Somalië en daarmee zijn internationale verantwoordelijkheid ruimschoots genomen. Nederland zit echter met andere Europese deelnemende landen aan de grenzen van zijn maritieme mogelijkheden voor piraterijbestrijding. Daarom zal alleen al het op peil houden van de huidige maritieme inspanningen in de komende jaren van Nederland en de Koninklijke marine veel vergen. Wel zal met de komst van vier nieuwe Ocean Going Patrol Vessels of patrouillevaartuigen de Koninklijke marine over een aantal jaren de beschikking krijgen over een capaciteit die doelmatiger kan worden ingezet voor piraterijbestrijding dan de veel grotere LCF-fregatten.

De AIV concludeert dat de internationale gemeenschap en de EU in het bijzonder door de introductie van *group transits* en de *supported transits* een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de beveiliging van de internationale scheepvaartroute door de Golf van Aden. Tegelijkertijd constateert de AIV dat het voor de marines van de deelnemende landen een onmogelijke opgave is het omvangrijke scheepvaartverkeer in de Golf van Aden en vooral in het uitgestrekte zeegebied van het Somalië Bassin en de Indische Oceaan volledig te beschermen. Een substantiële vergroting van de internationale maritieme presentie is niet waarschijnlijk en ook niet wenselijk. Een effectieve bestrijding van piraterij op zee vraagt om maatregelen die de situatie in Somalië zelf en de regio ten goede komen.

De AIV is verder van mening dat het gelijktijdige maritieme optreden van drie multinationale operaties (EU, NAVO en CTF 151) alsmede de nationale maritieme presentie van Rusland en belangrijke Aziatische landen voor de kust van Somalië betere resultaten oplevert wanneer een gezamenlijk operatieconcept tot stand komt en alle deelnemers afspraken maken over één centrale coördinatie van de operatie, bijvoorbeeld door bij toerbeurt één multinationale operatie of één land hiervoor verantwoordelijk te maken. De regering moet dit voorstel in EU- en NAVO-verband aanhangig maken. In dit gezamenlijke operatieconcept moet meer nadruk komen te liggen op inlichtingenvergaring dichterbij de Somalische kust en de onderlinge uitwisseling van inlichtingen. Thans worden hiertoe militaire patrouillevliegtuigen ingezet door de EU, CTF 151 en Japan.

Regeringsvraag

Wat kan de internationale gemeenschap leren van eerdere succesvolle initiatieven tegen piraterij en gewapende overvallen op zee, waaronder die in de Straat van Malakka?

Voor een effectieve en duurzame bestrijding van piraterij moeten eerst de onderliggende oorzaken worden geanalyseerd. De oorzaken van piraterij in de Straat van Malakka waren de volgende:

- sociale onrust en economische tegenspoed in met name Indonesië en Maleisië aan het eind van de vorige eeuw;
- corruptie bij politieke en militaire instanties verantwoordelijk voor het maritiem toezicht, met name in Indonesië;
- zorgen over aantasting van de nationale soevereiniteit stond een regionale maritieme samenwerking in de weg.

Het is de verdienste van de IMO en gidslanden als Japan en de Verenigde Staten dat met name Indonesië en Maleisië steun ontvingen voor investeringen in handhavingscapaciteit (schepen en apparatuur) en de training van kustwachtpersoneel in de Straat van Malakka. Even belangrijk is dat de IMO met kleine stapjes een breed draagvlak voor regionale maritieme samenwerking tot stand heeft gebracht. Wat begon met de organisatie van internationale conferenties over de veiligheidsproblematiek in de Straat van Malakka in de jaren

negentig van de vorige eeuw is uitgemond in een regionaal samenwerkingsverdrag inzake de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee in Azië (ReCAAP) van zestien Aziatische landen in 2004. Informatie-uitwisseling via het ReCAAP Information Sharing Centre in Singapore en internationale samenwerking bij de opsporing van vermiste schepen vormen de kern van dit verdrag (zie schema in bijlage V). Ook Nederland is in juli 2010 als eerste Europees land toegetreden tot ReCAAP.

Het succes van het beteugelen van piraterij in de Straat van Malakka is gelegen in een samenhangende aanpak die zich rekenschap geeft van de sociale, economische en bestuurlijke problemen op nationaal niveau die piraterij in de hand werken (met name in Indonesië en Maleisië), het belang van internationale samenwerking bij de beveiliging van deze zeestraat (via MALSINDO) en de betekenis van informatie-uitwisseling en gezamenlijke opsporing (via ReCAAP).

De AIV merkt op dat bij de totstandkoming van regionale samenwerkingsovereenkomsten inzake de bestrijding van piraterij een goede balans gevonden moet worden tussen de soevereiniteit van deelnemende kuststaten en de voordelen van internationale samenwerking. De EU is bij uitstek geschikt om haar expertise op dit gebied in te zetten bij de totstandkoming en implementatie van regionale samenwerkingsovereenkomsten inzake de bestrijding van piraterij rond de Hoorn van Afrika (Somalië) en ook in West-Afrika (Nigeria en de Golf van Guinea).

De AIV is van mening dat de geboekte successen bij piraterijbestrijding in de Straat van Malakka in zijn algemeenheid navolging verdienen in andere regio's. Echter de omstandigheden van piraterij in Zuidoost-Azië verschillen sterk van die in Somalië en Nigeria. Derhalve zijn de kansen om met evenveel succes piraterij bij Somalië en Nigeria te bestrijden vooralsnog beperkt.

Somalië wordt al twintig jaar geteisterd door gewelddadige groeperingen. Internationale inspanningen onder aanvoering van de VN en de Afrikaanse Unie om het land te pacificeren en een overgangsregering (TFG) in staat te stellen voor veiligheid en basisvoorzieningen in het land zorg te dragen hebben nog weinig effect gesorteerd. Zolang er geen vooruitzicht is op meer stabiliteit en een begin van rechtshandhaving binnen Somalië zal piraterij voor de kust van Somalië een ernstig veiligheidsrisico blijven in een gebied zo groot als West-Europa (van Noord-Noorwegen tot Zuid-Spanje).

Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid geeft prioriteit aan het thema veiligheid en rechtsorde in fragiele staten vanwege de directe relatie met onze eigen veiligheid.[174] De AIV is van mening dat Somalië op termijn alleen op de been geholpen kan worden met een samenhangende aanpak van veiligheid, bestuur en wederopbouw onder leiding van de VN en met een nadrukkelijke rol voor de Europese Unie.

In Nigeria is sprake van een langdurig conflict over de oliewinning in de Nigerdelta door westerse oliemaatschappijen. De lokale bevolking in het gebied is van mening dat zij wel de lasten van de oliewinning (milieuschade) krijgt, maar niet de lusten (investeringen in de regio). Gewapende milities in de Nigerdelta voeren aanvallen uit op olie-installaties en zeeschepen in het gebied als politiek drukmiddel op de Nigeriaanse overheid en als afpersing. Een succesvolle aanpak van piraterij voor de kust van Nigeria is niet goed denkbaar

174 Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 'Kamerbrief inzake basisbrief Ontwikkelingssamenwerking', Den Haag, 26 november 2010.

zonder een duurzame politieke oplossing voor het conflict in de Nigerdelta.

Regeringsvraag

Hoe kan worden bijgedragen aan het opbouwen van adequate capaciteiten in kuststaten zodat die kuststaten op termijn, zonder hulp van de internationale gemeenschap, piraterij en gewapende overvallen op zee kunnen bestrijden?

De IMO draagt onder meer via een Technisch Samenwerkingsprogramma bij tot de versterking van de maritieme sector en de implementatie van internationale regelgeving op het gebied van maritieme veiligheid in met name Afrika en Oost-Azië. Dit samenwerkingsprogramma brengt landen die assistentie behoeven en donoren (landen, internationale en non-gouvernementele organisaties) tezamen en steunt op drie complementaire principes:

- de behoeften van ontwikkelingslanden en *local ownership* zijn leidend voor het programma;
- het commitment van donoren aan duurzame ontwikkeling van de maritieme sector;
- de bevordering van uniforme implementatie van regelgeving en richtlijnen van de IMO.[175]

Ook heeft de IMO in 2009 een fonds in het leven geroepen om de doelstellingen van de Djibouti Code of Conduct te kunnen verwezenlijken, waaronder het opstellen van nationale wetgeving tegen piraterij en de versterking van handhavingscapaciteiten en kustwachten in de Hoorn van Afrika.

De AIV merkt op dat gerichte investeringen van de internationale gemeenschap in de versterking van handhavingscapaciteiten en kustwachten in fragiele of zwakke staten op termijn een tweeledig doel kunnen dienen: bescherming van veilige internationale scheepvaartroutes en een bijdrage aan stabilisatie van fragiele of zwakke kuststaten. De AIV meent dat prioriteit gegeven moet worden aan fragiele kuststaten in Oost-Afrika en Jemen (de landen die participeren in de Djibouti Code of Conduct) alsmede in West-Afrika (Nigeria, Equatoriaal Guinea en Kameroen).

De AIV is van mening dat de IMO op grond van haar ervaring met regionale samenwerking bij de bestrijding van piraterij in Azië en haar regionale presentie in Afrika (Kenia, Ghana en Ivoorkust) een sleutelpositie zou moeten innemen bij de internationale inspanningen voor regionale capaciteitenversterking in Afrikaanse kuststaten bij de bestrijding van piraterij. De IMO is bovendien toegerust om de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee in te bedden in een meeromvattende aanpak van de bescherming en beveiliging van kustwateren.

De AIV is verder van mening dat de NAVO geen taken op het gebied van maritieme capaciteitsopbouw in de Hoorn van Afrika op zich moet nemen. De IMO en de EU zijn beter toegerust om deze taak ter hand te nemen.

Een punt van zorg is dat de ambities van de IMO op het gebied van ondersteuning van de maritieme sector en maritieme veiligheid in Afrikaanse kuststaten alsmede de verwezenlijking van de doelstellingen van de Djibouti Code of Conduct staan of vallen met de bereidheid van internationale donoren, waaronder de EU en Nederland, om voldoende fondsen beschikbaar te stellen.

175 IMO, 'Technical co-operation: IMO's response to the 2005 World Summit', London, 2005. <http://www.imo.org/TCD/mainframe.asp?topic_id=27>. Geraadpleegd op 4 oktober 2010.

De AIV merkt op dat de internationale gemeenschap zich voor een moeilijke afweging geplaatst ziet ten aanzien van de vraag of prioriteit gegeven moet worden aan financiële en technische assistentie aan zwakke Afrikaanse kuststaten bij de opbouw van een maritieme sector die op termijn in staat is zelf de veiligheid op zee te waarborgen ofwel dat de komende jaren prioriteit blijft uitgaan naar de kostbare uitzending van marine-eenheden ter beveiliging van strategische scheepvaartroutes voor de kust van Somalië. De AIV is van mening dat een exitstrategie voor de internationale maritieme aanwezigheid in de Golf van Aden en de wateren ten oosten van Somalië vooralsnog niet aan de orde is. Dat betekent dat ook Nederland de komende jaren een maritieme bijdrage moet leveren voor piraterijbestrijding in het gebied. Er is meer tijd nodig om de ontwikkelingen in Somalië zelf in positieve zin te beïnvloeden en tegelijkertijd de staten in en nabij de Hoorn van Afrika te ondersteunen bij de versterking van hun handhavingscapaciteiten en kustwachten. Ook moeten de Europese Unie en de Nederlandse regering niet schromen te investeren in samenwerking met Somaliland op het gebied van training en uitrusting van een eigen kustwacht. De Britse regering is hier al volop mee bezig. De AIV is van mening dat het Britse voorbeeld navolging verdient.

Samenwerking met de autoriteiten van de semi-autonome regio Puntland, waarvandaan de meeste Somalische piratenbendes opereren, is problematischer dan samenwerking met Somaliland vanwege de vermoedelijke betrokkenheid van Puntlandse bestuurders bij piraterij. Nederland moet zich in EU-verband sterk maken voor een samenhangende en voortvarende aanpak van piraterijbestrijding in Puntland. Medewerking van de Puntlandse regering is wenselijk, maar indien deze samenwerking niet vruchtbaar of contraproductief blijkt te zijn, zal het zwaartepunt van de samenwerking verlegd moeten worden naar het lokale niveau en de districten in Puntland waar piraterij het meeste voorkomt. Kern van het ontmoedigingsbeleid inzake piraterij vormt het creëren van alternatieve werkgelegenheid voor werkloze vissers en voormalige piraten; zo wordt een fundament gelegd voor sociaal-economische ontwikkeling van de kustgebieden in Puntland. Mogelijke voorbeelden van concrete EU-steun aan Puntland zijn de modernisering van de haven in Boosaaso en het certificeren van vis en schaaldieren uit Puntland, opdat deze rechtstreeks naar EU-lidstaten uitgevoerd kunnen worden.

Regeringsvraag
Hoe kan de straffeloosheid van piraterij en gewapende overvallen op zee worden aangepakt?

De AIV heeft veel waardering voor het feit dat Nederland er als eerste westerse land in is geslaagd Somalische piraten te berechten. Hiervoor is een grote krachtsinspanning en veel improvisatievermogen van de betrokken autoriteiten noodzakelijk geweest. Tegelijkertijd vraagt de AIV zich af wat het preventieve effect is van deze veroordeling en toekomstige veroordelingen in andere westerse landen. Naar de mening van de AIV zal van berechting in de regio een groter preventief effect uitgaan en moet hieraan in het algemeen de voorkeur worden gegeven. De in beginsel meest aantrekkelijke optie - berechting in het thuisland van de piraten - is in het geval van Somalië voorlopig niet mogelijk vanwege het ontbreken van een goed functionerend juridisch systeem.

De AIV is van mening dat de inspanningen van de UNODC die erop gericht zijn berechting en detentie van Somalische piraten in Oostelijk Afrika te ondersteunen, brede internationale steun verdienen. Nederland heeft met een donatie van €800.000 ter verbetering van de justitiecapaciteit op de Seychellen het belang van vervolging van Somalische piraten in de regio onderstreept. Er zal in internationaal verband echter meer moeten gebeuren om ook andere landen in de regio bereid te vinden vervolgings- en detentiecapaciteit beschikbaar

te stellen voor Somalische verdachten van piraterij. Westerse landen die hebben besloten tot berechting van Somalische piraten, kunnen een voorbeeldfunctie vervullen voor Oost-Afrikaanse landen en verwerven zo meer recht van spreken om deze landen aan te sporen ook Somalische piraten te berechten.

Een ander knelpunt betreft de kwestie waar veroordeelde Somalische piraten hun straf moeten uitzitten. Het is begrijpelijk dat Kenia en de Seychellen hun verdere medewerking aan de vervolging van Somalische piraten koppelen aan de eis dat eenmaal veroordeelde piraten aan Somalië worden overgedragen om hun gevangenisstraf daar uit te zitten. De AIV is met de UNODC van mening dat hervorming van het gevangeniswezen in Somalië, in het bijzonder in Somaliland en Puntland, prioriteit moet krijgen om een humane en veilige detentie van veroordeelde piraten in Somalië te kunnen realiseren. De AIV is echter van mening dat de VN nauwlettend moeten toezien op deze hervorming en de feitelijke omstandigheden van detentie van Somalische piraten. De VN zou ter zake een overeenkomst met de autoriteiten in Somaliland en Puntland moeten sluiten.

Regeringsvraag
Wat kan er worden ondernomen om de financiering van piraterij tegen te gaan?

De AIV heeft geen aanwijzingen gevonden om te veronderstellen dat piraterij op grote schaal wordt gefinancierd door buitenlandse investeerders. Publicaties over buitenlandse financiering van Somalische piraterij worden niet gestaafd door gezaghebbende rapporten van de VN of onafhankelijke denktanks. De hedendaagse piraterij voor de kust van Somalië begon veelal als kleine criminaliteit op zee. Sommige piraten van het eerste uur hebben hun organisatiegraad door de jaren heen verder verbeterd, waardoor piraterij is uitgegroeid tot een goed georganiseerde bedrijfstak. Piraterij wordt gefinancierd en in stand gehouden volgens een businessmodel, waarbij verschillende Somalische betrokkenen en belanghebbenden ieder een vooraf vastgesteld deel van het losgeld ontvangen.

Het Somalische businessmodel van piraterij wordt in stand gehouden door losgeldbetalingen door rederijen en verzekeringsmaatschappijen. In 2009 is er bijvoorbeeld naar schatting $82 miljoen losgeld betaald aan Somalische piraten en het gemiddelde losgeld dat betaald wordt per schip stijgt nog steeds. Zo zijn in november 2010 recordbedragen aan losgeld betaald voor een gekaapte Zuid-Koreaanse olietanker ($9,5 miljoen) en een gekaapte Singaporese tanker ($9 miljoen). Verschillende internationale partijen, waaronder Interpol en het Britse Hogerhuis, spreken hun bezorgdheid uit over de grote bedragen contant losgeld die worden betaald aan Somalische actoren en de mogelijkheid dat deze bedragen in handen vallen van terroristische groeperingen. Er zijn vooralsnog geen bewijzen gevonden van georganiseerde samenwerking tussen piratenbendes en Islamitische fundamentalistische groeperingen in Somalië.

De AIV is van mening dat de vraag in de adviesaanvraag over het tegengaan van de financiering van piraterij zou moeten worden geherformuleerd in een tweeledige vraag:
1. Is het verbieden of volgen van de geldstromen van piraterij en losgeldbetalingen een mogelijke manier om piraterij tegen te gaan?
2. Wat kan er worden ondernomen om het businessmodel van piraterij te ontkrachten?

Geldstromen van piraterij en losgeldbetalingen

Momenteel wordt door verschillende partijen onderzocht of het verbieden of volgen van de geldstromen van losgeldbetalingen inzicht zou kunnen verschaffen in de structuur en het functioneren van piratenbendes. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Hillary

Clinton heeft aangegeven te willen onderzoeken of het mogelijk is om de tegoeden van piraten te bevriezen of confisqueren.[176] In januari 2010 zei Interpol secretaris-generaal Ron Noble op de eerste conferentie over Maritime Piracy Financial Investigations:

> 'Following the money trail provides a formidable opportunity to understand the structure and functioning of maritime piracy networks.' [177]

Het bevriezen, confisqueren of volgen van de geldstromen van piraten blijkt in de praktijk echter zeer ingewikkeld.

Losgeldbetalingen voor gekaapte schepen zijn niet strafbaar, hoewel deze worden ontmoedigd door overheden.[178] Zodra de gelden door piraten zijn ontvangen, zijn deze *proceeds of crime* en zijn overheden gerechtigd deze gelden te traceren en te confisqueren. Het volgen van de geldstromen na betaling van losgeld is ingewikkeld, zo niet onmogelijk, omdat er in Somalië vrijwel geen functionerende banksector is. De Somalische economie is grotendeels gebaseerd op het gebruik van contant geld en het is onwaarschijnlijk dat piraten hun winsten bij banken deponeren.[179] Momenteel onderzoekt de Financial Action Task Force (FATF), de internationale organisatie belast met het reguleren van witwassen en terrorismefinanciering, of zij op het gebied van geldstromen die verband houden met piraterij actie kan ondernemen.[180] De FATF zou moeten onderzoeken of er patronen en trends zijn in de manieren waarop piratenbendes hun winsten witwassen of verder investeren, een taak die met aanzienlijke uitdagingen gepaard gaat, gezien de afwezigheid van een formele banksector of goed functionerende overheidssector in Somalië, die informatie hierover zou kunnen verschaffen.[181]

De AIV is van mening dat de internationale gemeenschap zorgvuldig zou moeten opereren ten aanzien van het aanpakken van verdachte geldstromen van en naar Somalië. De eerdere ervaringen met het bevriezen van de tegoeden van het Somalische geldtransfernetwerk al-Barakaat, op verdenking van banden met terrorismefinanciering, heeft volgens experts veel schade toegebracht aan de Somalische economie en de binnenlandse situatie zo mogelijk verslechterd. Zo zijn gebieden en vluchtelingenkampen die in grote mate

176 Guardian, 'Clinton announces plan to seize assets to thwart rise of piracy', 16 April 2009. <http://www.guardian.co.uk/world/2009/apr/16/hillary-clinton-piracy-asset-seizure-somalia>. Geraadpleegd op 9 november 2010.

177 Toespraak van de secretaris-generaal van Interpol, Ron K. Noble, op de conferentie Maritime Piracy Financial Investigations, 19 januari 2010. <http://www.interpol.int/Public/ICPO/speeches/2010/SGMaritimePiracy20100119.asp>. Geraadpleegd op 9 november 2010.

178 UK House of Lords EU Committee, 'Combating Somali Piracy: the EU's Naval Operation Atalanta', 12th Report of Session 2009-10, April 2010, p. 81.

179 UK House of Lords EU Committee, 'Money laundering and the financing of terrorism': Vol. II, 19th Report of Session 2008-09, July 2009, p. 91.

180 ibid., p. 47.

181 ibid., p. 63.

afhankelijk zijn van buitenlandse overdrachten getroffen door deze maatregelen.[182] Ondertussen zijn er nog steeds geen overtuigende bewijzen voor de betrokkenheid van al-Barakaat bij terrorismefinanciering.[183]

Ontkrachten businessmodel van piraterij

In Zuidoost-Azië opererereerden internationale misdaadsyndicaten die gekaapte schepen van een nieuwe identiteit voorzagen en buitgemaakte goederen verkochten. Het aanvankelijke succes van deze georganiseerde piraterij in de Straat van Malakka kan worden verklaard door drie factoren: gebrekkig maritiem toezicht door lokale marine en kustwacht, corruptie bij politieke en militaire instanties, en onvoldoende regionale samenwerking. Door een gecombineerde inspanning op deze drie punten zijn de landen in de regio in staat gebleken het businessmodel van piraterij in de Straat van Malakka te ontkrachten.

In Somalië zijn de omstandigheden waaronder piraterij kon uitgroeien tot een grote criminele bedrijfstak heel anders. Sinds twintig jaar ontbreekt iedere vorm van maritiem toezicht voor de kust van Somalië, met uitzondering van Somaliland, en wordt de situatie op land veelal gekenmerkt door algemene wetteloosheid, proliferatie van wapens, extremisme, extreme armoede en werkeloosheid. Het ontkrachten van het businessmodel van piraterij in Somalië vereist een lange adem en begint bij het wegnemen van de prikkels voor jonge werkloze Somaliërs om gewapend de zee op te gaan. Alternatieve werkgelegenheid voor werkloze vissers en voormalige piraten kan een eerste stap zijn naar sociaal-economische ontwikkeling van de kustgebieden van Somalië.

Regeringsvraag
Is de AIV, rekening houdend met de vele internationale initiatieven op dit gebied, van mening dat er een behoefte bestaat aan een kenniscentrum voor piraterij?

Drie internationale non-profitkenniscentra voor piraterij zijn in de afgelopen twee decennia opgericht in antwoord op de toename van piraterij in verschillende regio's:
- Het IMB Piracy Reporting Centre, een expertisecentrum en centraal meldpunt voor piraterij wereldwijd, is in 1992 opgericht is in Kuala Lumpur, Maleisië. Het IMB Piracy Reporting Centre is een initiatief van de internationale scheepvaartsector en werkt ook samen met regeringen en instanties voor ordehandhaving bij piraterijbestrijding.
- Het Information Sharing Centre in Singapore is het regionale expertisecentrum voor piraterij in Zuidoost-Azië, dat is opgericht na de inwerkingtreding van het ReCAAP in 2004.

182 Interview met de heer J. Hemmer, Instituut Clingendael, Den Haag, 28 mei 2010. M. Turner and E. Alden, 'US decision to close bank will hit Somalis', *Financial Times,* 9 November 2001.
Donald G. McNeil, 'How Blocking Assets Erased a Wisp of Prosperity', *The New York Time*s, 13 April 2002. Cindy Horst and Nick van Hear, 'Counting the Cost: Refugees, Remittances and the War against Terrorism', *Forced Migration Review* 14 (2002), pp. 32-34.

183 In 2004 schreef de 9/11 Commission: 'notwithstanding unprecedented cooperation by the UAE, significant FBI interviews of the principal players involved in al-Barakaat (including its founder), and complete and unfettered access to al-Barakaat's financial records, the FBI could not substantiate any links between al-Barakaat and terrorism.' John Roth, Douglas Greenburg en Serena Wille, *Monograph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Washington, August 2004, p. 84.

- Het MSCHOA is het expertisecentrum voor voorlichting en advies inzake piraterij en piraterijpreventie voor de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Indische Oceaan. MSCHOA is een initiatief van de EU in nauwe samenwerking met de internationale scheepvaartsector en is sinds 2008 gevestigd in Northwood, Verenigd Koninkrijk.

Daarnaast is er een groot aantal private organisaties en kennisinstituten dat inlichtingen over piraterij te koop aanbiedt; deze informatie is niet vrij beschikbaar, maar Nederlandse reders zijn in het kader van piraterijpreventie wel bereid hiervoor te betalen.

De AIV is van mening dat er geen behoefte is aan een nieuw kenniscentrum voor piraterij, wel aan verdere verbetering van de informatie en dienstverlening door genoemde non-profitkenniscentra aan reders en kapiteins van schepen. De AIV heeft geconstateerd dat de informatie en dienstverlening van MSCHOA door Nederlandse reders niet altijd positief wordt beoordeeld. De AIV beveelt de regering aan in EU-verband te pleiten voor een onafhankelijke evaluatie van de communicatiestrategie van MSCHOA naar reders en kapiteins van schepen. Daarnaast is er behoefte aan een communicatiestrategie om de Somalische bevolking in de kustgebieden beter te informeren over de taken van de EU- en NAVO-marineschepen voor de kust, waaronder het monitoren van visserij.

De AIV is verder van mening dat de internationale borging en uitwisseling van operationele kennis en ervaring met piraterijbestrijding (*lessons learned*) verbetering behoeven. Aangezien commandanten van marineschepen veelal een relatief korte periode op zee zijn en door nieuwe commandanten worden afgelost, moet worden voorkomen dat op internationaal niveau 'het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden'. De AIV concludeert dat de ontwikkeling en verbetering van operationele doctrines op het gebied van piraterijbestrijding niet in een nieuw op te richten kenniscentrum, maar bij de operationele staven van de EU en de NAVO thuishoren. De AIV beveelt de regering aan in bondgenootschappelijk verband zich sterk te maken voor een gecombineerde EU-NAVO operationele staf voor piraterijbestrijding.

Bijlagen

Adviesaanvraag

De voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Datum 22 maart 2010

Betreft AIV-adviesaanvraag Piraterij

Adviesaanvraag

Hierbij verzoeken wij de Adviesraad Internationale Vraagstukken, mede namens de ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat, het kabinet te adviseren over de internationale bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee.

Nederland heeft sinds 2008, toen de Verenigde Naties de lidstaten om hulp vroegen om de voedseltransporten van het *World Food Programme* (WFP) bescherming te bieden bij de doortocht door de Somalische wateren, veel ervaring opgedaan met de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. Niet alleen heeft de Nederlandse marine twintig schepen van het WFP bescherming geboden, waardoor meer dan 100.000 ton aan voedsel de Somalische bevolking veilig kon bereiken, ook heeft Nederland als onderdeel van de NAVO-operatie Allied Protector en de EU-operatie Atalanta ervaring opgedaan met het in internationaal verband beveiligen van de *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC) in de Golf van Aden, de actieve bescherming van koopvaardijschepen, het afwenden van aanvallen van piraten en gewapende overvallers, het doorzoeken van verdachte schepen en het oppakken van verdachten.

De internationale gemeenschap heeft massaal gereageerd op de oproep van de Verenigde Naties om piraterij en gewapende overvallen op zee in de regio Somalië met alle mogelijke middelen te bestrijden. Resolutie 1816 (2008) van de VN-Veiligheidsraad maakt het mogelijk, voor landen die daartoe zijn aangemeld bij de Secretaris-Generaal van de VN door de Transitional Federal Government in Somalië, in de territoriale wateren van dat land op te treden. Het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA) in Northwood speelt in de internationale aanpak van piraterij een coördinerende en adviserende rol.

De internationale gemeenschap is er ook van doordrongen dat de structurele oplossing voor het probleem van piraterij en gewapende overvallen op zee niet op zee ligt, maar op het land, waar capaciteitsopbouw is vereist. Ook hiertoe zijn al de nodige initiatieven genomen. Zo bespreekt de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* de mogelijkheden om bij te dragen aan het opbouwen en versterken van regionale capaciteiten ter bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. In dat kader wordt momenteel een studie naar regionale behoefte aan capaciteitsopbouw besproken. De Europese Commissie ondersteunt regionale capaciteitsopbouw via diverse programma's die de komende tijd hun beslag krijgen. Zowel de EU als de NAVO komen naar verwachting op korte termijn te spreken over de vraag in hoeverre kan worden bijgedragen aan regionale capaciteitsopbouw.

Verder heeft een aantal landen in de regio afspraken gemaakt over maatregelen tegen piraterij. Deze zijn vastgelegd in de zogenaamde 'Djibouti Code of Conduct', die door acht Oost-Afrikaanse landen, alsmede Egypte en Jemen is getekend, onder auspiciën van de *International Maritime Organization* (IMO). De landen willen onder andere nationale antipiraterijwetgeving implementeren. Ook is het hun bedoeling om handhavingscapaciteiten en kustwachten op te bouwen dan wel te versterken. De *Code of Conduct* is geïnspireerd door het Zuidoost-Aziatische *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* (ReCAAP)-model, dat een eerste voorbeeld vormt van een effectieve regionale aanpak van het piraterijprobleem. Nederland steunt de implementatie van de afspraken gemaakt in Djibouti. Als onderdeel van de *Code of Conduct* moeten er coördinatie- en informatiecentra op drie strategische plekken (Mombasa, Dar es Salaam en Jemen) worden opgericht om de beschikbare informatie over piraterij uit te wisselen.

Enkele jaren geleden vonden wereldwijd de meeste gevallen van piraterij en gewapende overvallen op zee plaats in de Straat van Malakka. Daar is door optreden van landen in de regio een effectief bestrijdingsmechanisme opgezet. Vervolgens heeft de internationale aandacht zich de afgelopen jaren verplaatst naar de regio Somalië, waar het aantal gevallen van piraterij en gewapende overvallen op zee explosief is gestegen. Ondertussen is er ook steeds vaker sprake van met name gewapende overvallen op zee in de Golf van Guinée en de Cariben. Het kabinet vraagt de AIV daarom in haar advies met een brede blik naar het probleem van piraterij te kijken en niet uitsluitend naar de actuele problematiek bij Somalië. In de Oost-Afrikaanse regio volgen de ontwikkelingen zich bovendien, zoals hierboven beschreven, in hoog tempo op.

De centrale vraag van het kabinet luidt: 'Hoe kan de internationale gemeenschap, en Nederland in het bijzonder, piraterij en gewapende overvallen op zee het meest effectief bestrijden?'

Daarbij zou het kabinet graag de volgende deelvragen beantwoord zien:
1. Wat kan de internationale gemeenschap leren van eerdere succesvolle initiatieven tegen piraterij en gewapende overvallen op zee, waaronder die in de Straat van Malakka?
2. Welke toekomstige ontwikkelingen voorziet de AIV ten aanzien van de dreiging van piraterij en gewapende overvallen op zee?
3. Hoe groot is de (potentiële) dreiging van piraterij voor Nederland (in termen van veiligheid en economische dreiging)?
4. Wat is, naast de verantwoordelijkheid van staten om piraterij en gewapende overvallen op zee tegen te gaan, de eigen verantwoordelijkheid van reders en de kapiteins van schepen?
5. Beschikken de NAVO en de EU, naast andere betrokken staten, over voldoende capaciteit om voor langere tijd deze dreigingen op zee te weerstaan? En welke bijdrage mag van Nederland worden verwacht?
6. Hoe kan worden bijgedragen aan het opbouwen van adequate capaciteiten in kuststaten zodat die kuststaten op termijn, zonder hulp van de internationale gemeenschap, piraterij en gewapende overvallen op zee kunnen bestrijden?
7. Hoe kan de straffeloosheid van piraterij en gewapende overvallen op zee worden aangepakt?
8. Wat kan er worden ondernomen om de financiering van piraterij tegen te gaan?
9. Is de AIV, rekening houdend met de vele internationale initiatieven op dit gebied, van mening dat er een behoefte bestaat aan een kenniscentrum voor piraterij?

De AIV wordt verzocht in de zomer van 2010 zijn advies te presenteren.

De Minister van Buitenlandse Zaken

[Getekend]

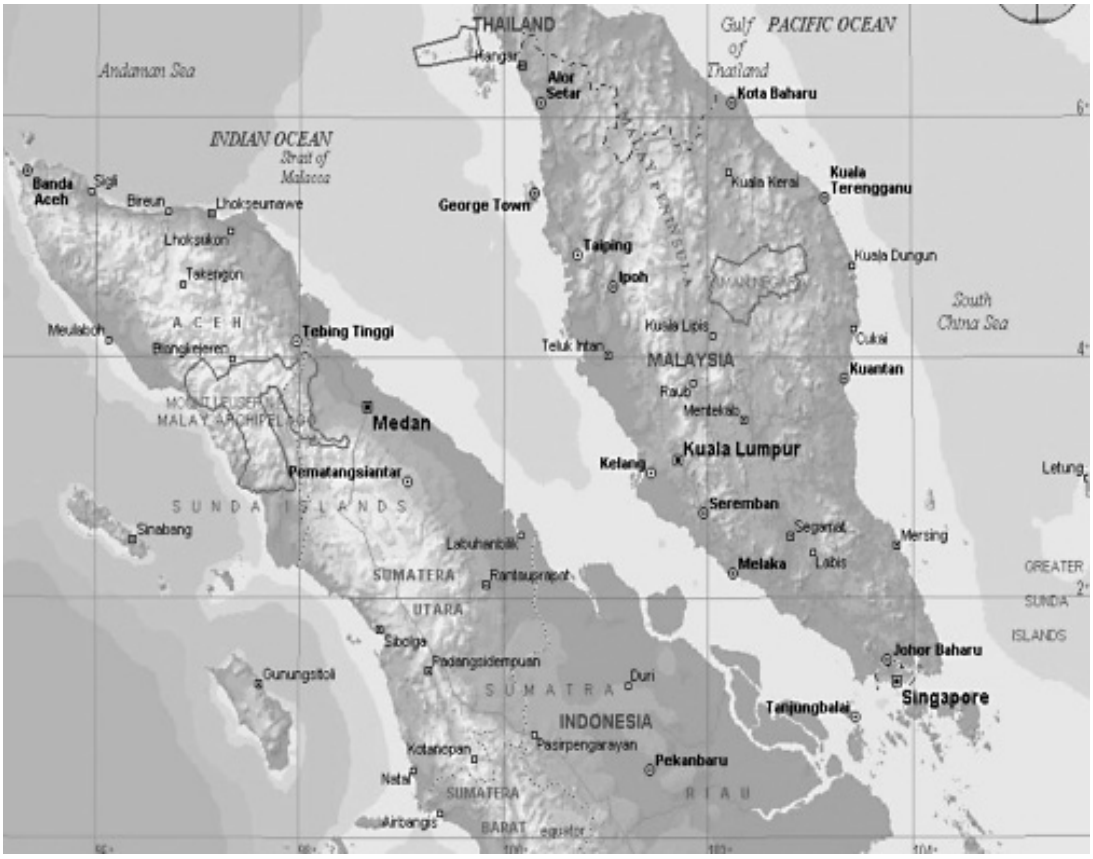
Drs. M.J.M. Verhagen

De Minister van Defensie

[Getekend]

E. van Middelkoop

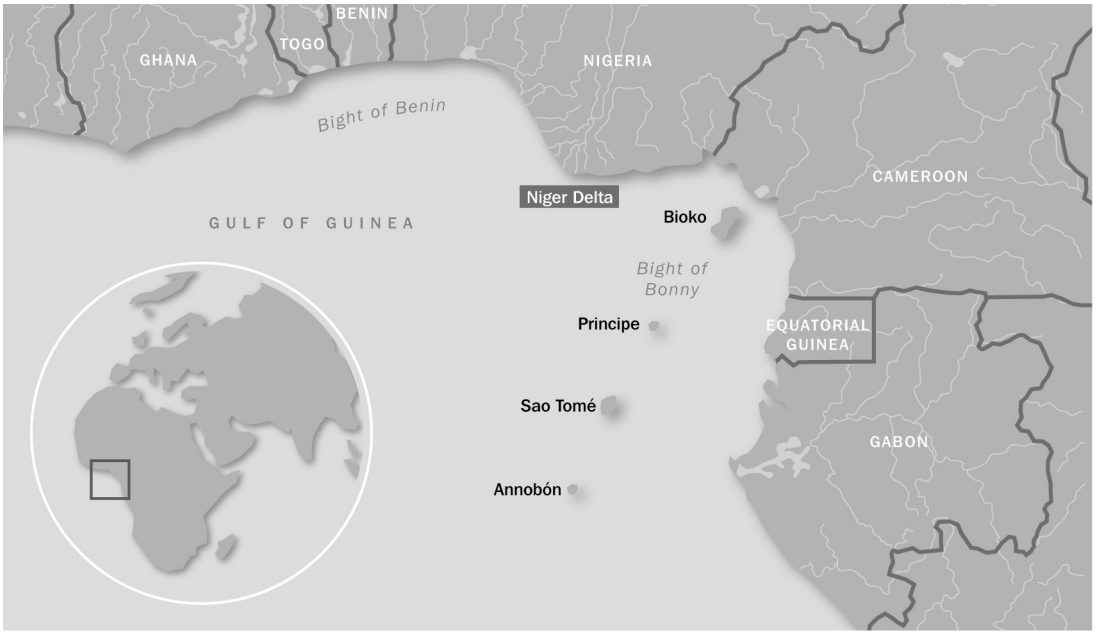
Straat van Malakka



Bron:
<http://www.heatingoil.com/blog/terror-alert-for-oil-tankers-in-asia%E2%80%99s-malacca-strait304/>.

Bijlage III

Golf van Guinea

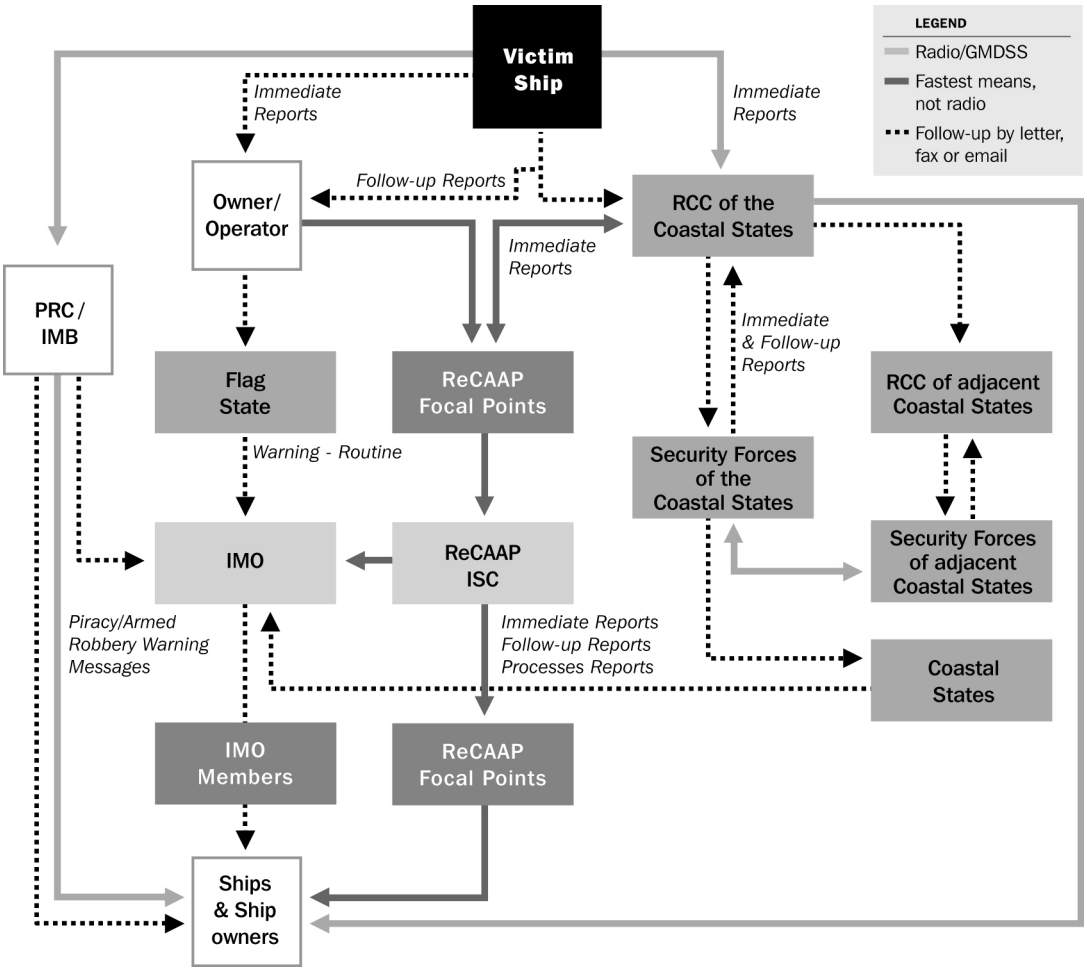


Bron: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Gulf_of_Guinea_(English).jpg>.

Somalië en Golf van Aden

Bron: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Cartographic Section (Kaartnummer: 3690).
Bron: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Gulf_of_Aden_map.png>.

Stroomschema van ReCAAP-rapportage van incidenten



Bron: ReCAAP Information Sharing Centre, 'Half Yearly Report of the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia', January – June 2010.

Overzicht gebruikte begrippen

al-Shabab	Militante islamitisch fundamentalistische groepering die grote delen van Zuid en Centraal-Somalië beheerst.
BES-eilanden	Bonaire, St. Eustasius, Saba.
Best Management Practices Deter Piracy off the Coast of Somalia andin the Arabian Sea	Handleiding over de wijze van opereren van Somalische piraten en de mogelijkheden voor reders en kapiteins van schepen om het risico van een kaping voor de kust *Area* van Somalië te minimaliseren.
Djibouti Code of Conduct	Gedragscode gericht op samenwerking bij piraterijbestrijding en regionale capaciteitsopbouw in de Hoorn van Afrika.
Escorte	Gewapende geleide.
Exclusieve Economische Zone	Een gebied dat zich tot 200 zeemijl buiten de kust van een staat uitstrekt en recht geeft op exploitatie van de aanwezige grondstoffen, visserij en wetenschappelijk onderzoek. Een land dat een EEZ instelt is verantwoordelijk voor het beheer van de natuur in dit gebied.
Kidnap- en losgeldverzekering	Verzekering voor scheepvaarttransporten door de Golf van Aden, specifiek bedoeld om losgeld bijeen te krijgen en te betalen.
Golf van Aden	Zeestraat gelegen tussen Jemen aan de noordkant en Djibouti en Somalië aan de zuidkant.
Group transit	Beschermingsstrategie tegen piraten waarbij één of meer marineschepen voorafgaand aan de passage van een groep koopvaardijschepen de vaarroute door de Golf van Aden inspecteren op de aanwezigheid van piraten.
Hizbul Islam	Militante islamitisch fundamentalistische groepering in Zuid en Centraal-Somalië.
International Recommended Transit Corridor	Beveiligde corridor voor internationaal scheepvaartverkeer door de Golf van Aden.
Nigerdelta	Olierijk deltagebied rond de rivier de Niger in Nigeria, gelegen aan de Golf van Guinea.
Piraterij	Het onrechtmatig toeëigenen of plunderen van schepen voor persoonlijk gewin dan wel het kapen van een schip en het gijzelen van de opvarenden voor losgeld, waarbij geweld wordt gebruikt of hiermee wordt gedreigd.
Piraterijverzekering	Verzekering voor inkomstenverlies ten gevolge van piraterij.
Privaat beveiligingsbedrijf	Bedrijf dat diensten aanbiedt bovenop de beveiliging die wordt gegeven door staten en overheidsinstellingen.

Puntland	Semi-autonome regio in het noordoosten van Somalië.
ReCAAP	Verdrag gericht op het voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende overvallen op zee in Zuidoost-Azië.
Reder	Iemand die een schip of schepen uitrust en in de vaart brengt.
Rules of engagement	Regels die bepalen waar, wanneer en hoe geweld mag worden gebruikt bij militaire operaties of politieoptreden.
Safe room	Een veilige ruimte aan boord van een schip waar bemaningsleden zich kunnen terugtrekken bij een aanval door piraten, maar wel de controle over het schip kunnen behouden, in afwachting van (militaire) bijstand (synoniem: citadel).
Somalië Bassin	Zeegebied ten oosten van Somalië, onderdeel van de Indische Oceaan.
Somaliland	Semi-autonome regio in het noordwesten van Somalië, die streeft naar internationale erkenning van onafhankelijkheid.
Straat van Malakka	Zeestraat die de Indische Oceaan met de Zuid-Chinese Zee verbindt.
SUA-Verdrag	Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart.
Supported transit	Beschermingsstrategie tegen piraten bedoeld voor kwetsbare schepen die zich niet kunnen aansluiten bij een *group transit*, waarbij de vaarroute in kleinere trajecten of sectoren is opgesplitst en elke sector beveiligd wordt door een marineschip dat de koopvaardijschepen nauwlettend in de gaten houdt en bij piraterijaanvallen snel kan ingrijpen.
Territoriale wateren	Wateren vanaf de kust tot maximaal 12 zeemijlen, waarbinnen een kuststaat verantwoordelijk is voor de naleving van de rechtsorde en de maritieme veiligheid.
Transitional Federal Government of Somalia	Internationaal erkende overgangsregering van de Republiek Somalië.
Trust fund	Beheerd fonds.
VN Zeerechtverdrag	Verdrag gericht op de bestrijding van illegaal handelen op zee en die staten het recht toekent om universele rechtsmacht te vestigen op open zee.
Wet wapens en munitie	Wet houdende regels inzake het vervaardigen, verhandelen, vervoeren, voorhanden hebben en dragen van wapens en munitie.

Overzicht gebruikte afkortingen

AMISOM	Afrikaanse Unie Militaire Missie in Somalië
APK	Algemene Periodieke Keuring
AU	Afrikaanse Unie
BES	Bonaire, St. Eustasius, Saba
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
CTF 15	Combined Task Force 151
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EU	Europese Unie
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden
FATF	Financial Action Task Force
GPS	Global Positioning System
KVNR	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
IMB	Internationaal Maritiem Bureau
IMO	Internationale Maritieme Organisatie
IRTC	Internationally Recommended Transit Corridor
LCF	Luchtverdedigings- en commandofregatten
LRAD	Long Range Acoustic Device (supergeluidssprekers)
MALSINDO	Malaysia-Singapore-Indonesia Malacca Straits Coordinated Patrols
MEND	Movement for Emancipation of the Niger Delta
MOWCA	Maritime Organization of West and Central Africa
MSCHOA	Maritime Security Centre Horn of Africa
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OM	openbaar ministerie
PSC	Private Security Company
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction
SNMG	Standing NATO Maritime Group
SUA	Suppression of Unlawful Acts
TFG	Transitional Federal Government of Somalia
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (VN-Zeerechtverdrag)
UNEP	United Nations Environment Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

UNPOS	United Nations Political Office for Somalia
VN	Verenigde Naties
VOC	Verenigde Oost-Indische Compagnie
WFP	World Food Programme

Overzicht geraadpleegde personen

Naam	**Functie / Organisatie**
Drs. J.P. van Aubel	Nederlands Vertegenwoordiger bij de Politiek militaire Groep van de Raad van de EU
KTZ B.W.J. Bekkering	Voormalig commandant van Hr.Ms. Johan de Witt
E. Berendsen	Kustvaartbedrijf Moerman
CDR P.J. Bindt	Voormalig commandant van EU-Atalanta, Ministerie van Defensie
M. van den Broek	Assistant General Secretary Nautilus International
Lt-gen. b.d. P.J.M. Godderij	Voormalig Directeur Internationale Militaire Staf bij de NAVO
J. Haming	Stolt-Nielsen S.A.
Mr. G.J. van Hegelsom	Juridisch adviseur bij het Raadssecretariaat van de EU
Drs. J.C.J. van Hekke	Topadviseur Zeevaart en Security, Directie Maritieme Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
MSc. J. Hemmer	Research Fellow Instituut Clingendael
A. van der Heul	Kahn Scheepvaart B.V.
CDR M.B. Hijmans	Commandant Standing NATO Maritime Group 2, Ministerie van Defensie
H.A. L'Honoré Naber	Directeur adviesbureau 'Safer Seas Consultancy'
Ambassadeur mw. dr. M. de Kwaasteniet	Nederlands Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU
M.D. te Kulve	Consultant Kulve Security Services B.V.
Mr. K. de Vey Mestdagh	Juridisch adviseur, Directie Juridische Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Lt-gen. F. Meulman	Permanent Militair Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO en de EU
Mr. M.R. van Iperen	Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden, Ministerie van Justitie
Mr. H.A. Offens	Directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie
Lt.gen.drs. A.G.D. van Osch	Directeur-Generaal EU Militaire Staf bij het Raadssecretariaat van de EU
LTZ A.Th. Polet	Maritiem adviseur, Commando zeestrijd-krachten, Ministerie van Defensie
Drs. P. Post	Verkeersadviseur, Directie Juridische Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken
P.D. Prins	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
M. van Rijsinge	Spliethoff's Bevrachtingskantoor B.V.
Prof.mr. A.H.A. Soons	Directeur *Netherlands Institute for the Law of the Seas*
KLTZ Th.K. Zelisse	Voormalig liason-officier MSCHOA, Ministerie van Defensie

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO–POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB–SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****

47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie, *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*