

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om søpirateri: styrkelse af EU's reaktion (initiativudtalelse)

(2013/C 76/03)

Ordfører: **Anna BREDIMA**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 12. juli 2012 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

»Søpirateri: styrkelse af EU's reaktion«

(initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som vedtog sin udtalelse den 26. november 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 486. plenarforsamling den 16.-17. januar 2013, mødet den 16. januar, følgende udtalelse med 147 stemmer for, 1 imod og 8 hverken for eller imod.

1. Konklusioner

1.1 Det europæiske civilsamfund har endnu ikke indset den fulde alvor af søpirateri. EØSU ønsker at øge civilsamfundets og den europæiske offentligheds bevidsthed for at mobilisere medlemsstater og EU-institutioner, så der kan træffes konkrete foranstaltninger for at udrydde denne plage. Verdens Søfartsdag 2011 havde fokus på kampen mod piratvirksomhed, der med sin flerdimensionelle karakter vil kræve en helhedsorienteret løsning frem for en ad hoc-baseret og sporadisk tilgang. Pirateri er ikke et fjerntliggende problem et sted ude i Det Indiske Ocean, som kun berører angrebne fartøjer og deres besætning. Det rammer i flere henseender også europæiske forbrugere og skatteborgere og er ikke »et symptom, vi kan leve med«.

EØSU opfordrer EU-institutioner og medlemsstater til at udvise en konkret politisk vilje til at finde en permanent løsning på problemet.

1.2 EU råder over en unik værktøjskasse, som indeholder flere løsninger fra handelsstøtte og udviklingsbistand til militær tilstedeværelse, statsopbygning og genopbygning.

1.3 EØSU bifalder EU's og FN's Sikkerhedsråds beslutning om at fortsætte driften af EU/NAVFOR-ATALANTA frem til december 2014 og udvide indsatsområdet mod øst og syd i Det Indiske Ocean og langs den somaliske kystlinje. Udvalget mener, at EU NAVFOR bør få tildelt et stærkere mandat med bedre regler for magtanvendelse. EØSU opfordrer til at fastholde et stærkt engagement med hensyn til det antal fartøjer, medlemsstaterne stiller til rådighed til denne operation.

1.4 Det har stor betydning, at man for nylig har skabt forbindelse mellem ReCAAP-aftalen (regional samarbejdsaftale

om bekæmpelse af pirateri og væbnet overfald på skibe i Asien) og Djiboutiadfærdskodeksen, samt at EU har indgået bilaterale aftaler om retsforfølgelse af pirater med Kenya, Seychellerne, Mauritius og andre lande.

1.5 EØSU støtter op om, at Tjenesten for EU's Optræden Udadtil indleder en mission vedrørende opbygning af den regionale flådekapacitet. »EUCAP NESTOR« vil bistå landene på Afrikas Horn med at udarbejde en overordnet plan for bekæmpelse af pirataktiviteter, opstille relevant lovgivning og styrke kystvagtens kapacitet.

1.6 EØSU anmoder medlemsstater og lande, som har påbegyndt tiltrædelsesprocessen, eller som har indgået associeringsaftaler med EU, om at gennemføre retlige foranstaltninger mod piratvirksomhed og retsforfølge pirater på det åbne hav i medfør af De Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982.

1.7 EØSU opfordrer rederier til at benytte sektorens reviderede udgave af bedste ledelsespraksis (BMP 4) vedrørende selvbeskyttelsesforanstaltninger om bord. EØSU opfordrer de medlemsstater, der påtænker at tillade anvendelse af uddannede private bevæbnede vagter til at beskytte sårbare fartøjer, til at følge Den Internationale Søfartsorganisations (IMO) retningslinjer på området og til at udarbejde en præcis juridisk ramme, der bl.a. fastlægger betingelserne for kaptajnens ansvar, især i tilfælde, hvor der åbnes ild. Brugen af private bevæbnede vagter er dog ikke en løsning i sig selv og bør ikke blive reglen, men kan fungere som et supplement til bedste ledelsespraksis. Medlemsstater opfordres til at organisere konvojer med militær eskorte og til at stille landbaserede militære enheder (udstationerede styrker til beskyttelse af fartøjer) til rådighed under FN's ledelse, som skal kunne borde skibe i transit fra højrisikoområder.

1.8 EØSU er ikke enig i, at man begrænser betalingen af løsepenge. Det kan få den modsatte virkning af den ønskede og udsætte gidsler for endnu større fare. Løsepenge er for nuværende et instrument, som sikrer, at søfarende, der bruges som menneskelige skjolde, kan vende sikkert hjem igen. Udvalget fordømmer piraternes praksis med at henrette og torturere søfarende for at fremtvinge betalingen af løsepenge.

1.9 EØSU mener, at løsningen på piratproblemet er at spore og lukke ned for de pågældende pengestrømme, og bifalder forslaget om større fokus på investorer og databasekoordinering for at fremme forståelsen af piraternes »forretningsmodel«. EU bør opstille en sortliste over finansielle institutioner, der er involveret i hvidvaskning af penge fra pirataktiviteter. Udvalget anerkender Europols og Eurojusts arbejde på dette område.

1.10 EØSU opfordrer EU-institutionerne til at reagere på problemerne med væbnet røveri på åbent hav og olietyveri i Vestafrika og Guineabugten. Eftersom fremgangsmåden for væbnet røveri på åbent hav er meget anderledes end den, som karakteriserer somaliske pirater, bør der træffes særlige støtteforanstaltninger møntet på denne region. Tre mio. olietønder og 50 % af den globale containerhandel fragtes dagligt gennem de piratplagede områder af Det Indiske Ocean.

1.11 EØSU understreger vigtigheden af at befri de 218 søfarende, der i dag sidder som gidsler, og bakker op om uddannelse af søfarende i bekæmpelse af piratvirksomhed med henblik på selvbeskyttelse og etablering af sundhedsklinikker for gidselofre. Tre internationale konventioner (Konventionen om uddannelse af søfarende, om sønæring og om vagthold fra 2010, Den internationale kode for sikring af skibe og havnefaciliteter fra 2004 og Konventionen om søfarendes arbejdsstandarder fra 2006) udgør det retlige grundlag for oplæring forud for udsejling, øvelser og træning om bord, hjemsendelse, kompensation, etablering af familiekontakter og hjælpeforanstaltninger til frigivne søfarende. Udvalget tilskynder EU til at styrke disse konventioner og udarbejde et nyt sæt omfattende retningslinjer for velfærd for søfarende, der har været ofre eller kan komme i fare for at blive ofre for piratvirksomhed, og deres familier. EU bør have en hovedrolle i tilpasningen af disse internationale konventioner for at indarbejde foranstaltninger til støtte af tilfangetagne søfarende.

1.12 Valget den 20. august 2012 i Somalia var en vigtig begivenhed i den fejlslagne stats historie, og EØSU ønsker at

deltage i fremtidige EU-tiltag til fremme af opbygningen af et civilsamfund i landet efter samme model som i andre afrikanske lande.

1.13 EØSU mener, at der gennem koordinerede foranstaltninger på EU-niveau bør afsættes en del af udviklingsbistanden eller andre ressourcer til uddannelse af unge fiskere, fremme af bæredygtigt landbrug og iværksætter. Ordentlige levevilkår kan gøre en »piratkarriere« mindre tiltrækkende for unge somaliere.

2. Pirateri: et flerdimensionelt problem

2.1 Pirataktiviteters kompleksitet

2.1.1 Efter fem år med stadig flere piratangreb på handelskibe i Adenbugten, Det Somaliske Bassin, Det Arabiske Hav og Det Indiske Ocean, kan de seneste statistikker give det vildledende billede, at problemet er inddæmmet. Det ville være en fejlagtig antagelse, som ser bort fra pirataktiviteters afsmittende effekt og voldsomme udbredelse i Vestafrika. Piratvirksomhed er desværre et globalt problem, der også findes i Indonesien, Malacca- og Singaporestræderne, Det Sydkinesiske Hav og Sydamerika. Ifølge de seneste oplysninger (pr. 24. september 2012) er der registreret 50 piratangreb i Somalia, 34 i Guineabugten og 51 i Indonesien.

2.1.2 Ved at bruge moderskibe har pirater fået større succes, og skiftende taktik og udstyr, som hjælper med at udpege mål, samt værktøj til at bryde ind i skibenes citadel har givet dem en mere aggressiv, sofistikeret og voldelig stil, der til tider fører til dødsfald blandt besætningen ombord.

2.1.3 Pirateri starter som et søfartsrelateret problem og udvikler sig til et humanitært, handelsmæssigt og globaløkonomisk problem, der påvirker forbrugere i hele verden. De forbundne omkostninger kan eskalere, hvis vare- og energiforsyningen skulle blive forstyrret, medmindre verdenssamfundet på effektiv vis kommer pirataktiviteterne til livs, eller sømandsforbund nægter at sejle i de pågældende områder. Årligt sejler 18 000 fartøjer gennem disse områder. Pirataktiviteter i Adenbugten/Afrikas Horn er en strategisk trussel mod EU, da de påvirker trafikken i korridoren Europa-Asien. For at undgå Suezkanalen benytter virksomheder sig mere og mere af sørutene rundt om Kap Det Gode Håb. Pirateri er blevet en meget indbringende kriminel virksomhed og en meget tiltrækkende karriere for unge i området. Omkostningerne svarer ikke til antallet af aktive pirater (ca. 1 500 i Somalia). Piratvirksomhed hindrer desuden EU's fødevarerhjælp i at komme frem, når ofre for tørken i Afrika har mest brug for den. Den væbnede flådes tilstedeværelse i Det Indiske Ocean sammenlignes med at »patuljere et område på størrelse med Europa med 20 politibiler«.

2.1.4 Det er helt uacceptabelt, at sørøveri får lov til at gå ustraffet hen, og at international lov og orden (UNCLOS-konvention 1982) undermineres, og EU bør udvise en større politisk vilje til at komme dette problem til livs. FN's kontaktgruppe om piratvirksomhed ud for Somalias kyst opfordrede til at opstillingen en global strategi, herunder præventive og afskrækkende foranstaltninger, praktisk vejledning til bedre samarbejde mellem flådestyrker, retsforfølgelse af pirater og opsporing af deres finansielle ressourcer.

2.1.5 EU tegner sig for 40 % af verdens søfart, og der er ikke råd til, at pirataktivitetene vokser ukontrolleret. EU's transportkommissær, Siim Kallas, har anført, at »pirateri til søs er en ægte trussel mod EU's transportpolitik«. Ligeledes er det en trussel mod EU's eksterne handel, energiforsyningen og -sikkerheden, velfærd for søfarende og leveringen af humanitær bistand.

2.2 Pirataktiviteternes menneskelige omkostninger

2.2.1 I 2011 mistede mere end syv søfarende livet, mens 39 blev såret pga. piratangreb. I 2012 (pr. 24. september) blev seks søfarende dræbt og 448 holdt gidsel i 225 piratangreb og 24 kapringer. Den 30. juni 2012 tog pirater 11 fartøjer med 218 søfarende som gidsler i Somalia. Siden 2007 er mere end 43 søfarende blevet dræbt, mens 2 653 er blevet taget som gidsler i piratangreb ud for Somalias kyst.

2.2.2 Internationale skibsrederforeninger og sømandsorganisationer (f.eks. Det Internationale Skibsfartskammer [ICS], European Community Shipowners Associations [ECSA], European Transport Workers Federation [ETF], Asian Shipowners Forum [ASF], SOS »Save Our Seafarers« (sammenslutning af 31 internationale søfartserhvervsorganisationer)) er gået sammen for at gøre opmærksom på pirataktiviteternes menneskelige og økonomiske omkostninger gennem medier og ved henvendelse til politikere og industrier på højeste niveau. Den 24. maj 2012 anførte ASF, at 62 søfarende har ladet livet i løbet af de sidste syv år pga. piratvirksomhed, og at 4 000 har været gidsler på omkring 200 skibe, der blev bordet af somaliske pirater. Mens antallet af angreb i Det Indiske Ocean er faldet for første gang i fem år (2007-2012), er antallet af dræbte søfarende tredoblet i de sidste to år (Sultan AHMED BIN SULAYEM/formand for DP World 30.6.2012). Derfor er der ingen laurbær at hvile på.

2.2.3 For at bremse piratvirksomhed skal man først og fremmest forebygge den i stedet for at stoppe løsepengebetalingen, som giver ofrene friheden tilbage. Dødsfald blandt søfarende må

ikke blive opfattet som en negativ sideeffekt af krigen mod pirater (Nautilus International).

2.3 Pirataktiviteternes økonomiske omkostninger

2.3.1 Der findes to vigtige undersøgelser af piratøkonomien:

2.3.2 »The Economic Cost of Maritime Piracy« fra december 2010 analyserer de direkte omkostninger: løsepenge, forsikringspræmier, omlægning af ruter til rundt om Afrikas sydspids, afskrækkende sikkerhedsforanstaltninger, bevæbnede vagter, deployering af tre flådemissioner, retsforfølgelse, finansiering af organisationer til bekæmpelse af piratvirksomhed samt humanitære omkostninger. Undersøgelsen skønner, at de samlede omkostninger ligger på 7-12 mia. One Earth Foundation skønner desuden, at udgifterne til udbetalte løsepenge i perioden 2009-2010 lå på 830 mio. USD. mens de årlige udgifter til forebyggende udstyr/private bevæbnede vagter ligger på mellem 360 mio.-2,5 mia. USD.

2.3.3 »The Economics of Piracy« fra maj 2011 ser på »piratværdikæden« mellem pirater, investorer, revisorer og våbenleverandører. Undersøgelsen viser, at piratvirksomhed kan være en langt mere indbringende karriere, når man ser på Somalias BNP pr. capita (piraternes indkomst kan være 67-157 gange større end den gennemsnitlige indkomst i Somalia). Undersøgelsen fremhæver behovet for at opspore det uformelle pengeoverførselssystem »hawala« og skønner de årlige omkostninger til 4,9-8,3 mia. USD.

3. Foranstaltninger på europæisk niveau

3.1 EU-institutionerne

3.1.1 I deres fælleserklæring om et partnerskab til bekæmpelse af søpirateri og væbnet røveri i det vestlige Indiske Ocean (London, 15. maj 2012) fastslog EU og Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) deres hensigt om at øge kapaciteten til bekæmpelse af søpirateri og væbnet røveri og forbedre havforvaltningen i det vestlige Indiske Ocean. For 18 østafrikanske stater er Djiboutiadfærdskodeksen et nøgleredskab til at udforme en regional løsning på problemet. Det Internationale Maritime Bureau (IMB) modtog desuden støtte fra EU i en periode på mere end tre år til finansiering af aktiviteterne i bureauets piratrapporteringscenter, som bekæmper piratvirksomhed og væbnet røveri mod fartøjer.

3.1.2 Den internationale kontaktsarbejdsgruppe om piratvirksomhed udforsker nye måder at lukke ned for beløbsmodtagere, eftersom løsepenge på 300-500 mio. euro ender hos somaliske ledere af kriminelle netværk, som indsætter dem i banker, måske endda banker i EU. EØSU opfordrer til at opspore og konfiskere løsepenge, så pirateri bliver mindre attraktivt.

3.1.3 Det er et skridt i den rigtige retning, at der i kølvandet på vedtagelsen af strategirammen for Afrikas Horn er udpeget en særlig repræsentant, der skal koordinere EU's indsats i regionen.

3.1.4 EØSU bifalder Europa-Parlamentets beslutning af 10. maj 2012 om piratvirksomhed til søs, der sigter mod en bedre koordinering af EU-institutionerne og optrapning af deres indsats for at bekæmpe pirater og genopbygge Somalia som en suveræn stat.

3.1.5 EØSU har i et væld af tidligere udtalelser siden 2008 udtrykt sin bekymring over udbredelsen af væbnet røveri og pirateri i Sydøstasien og Afrika⁽¹⁾. Udvalget opfordrede Kommissionen til at fremme fastlæggelsen af klare jurisdiktioner for at sætte en stopper for den nuværende straffrihed for pirataktiviteter og afviste kategorisk at bevæbne de søfarende. EØSU tilskyndede Kommissionen til sammen med medlemsstaterne at undersøge mulighederne for at oplære søfarende i bekæmpelse af piratvirksomhed.

3.1.6 På sin konference om de maritime erhvervs mange muligheder den 7. marts 2010 pegede EØSU på pirateri som en af de faktorer, der afskrækker borgere fra søfartserhvervet, og som skader branchens markedsføringskampagner.

3.2 De europæiske arbejdsmarkedsparter (ECSA/ETF)

3.2.1 I en fælles erklæring af 31. juli 2012 gav European Community Shipowners' Associations (ECSA) og Det Europæiske Transportarbejderforbund (ETF) udtryk for deres bekymring, over, at piratangrebene fortsatte på trods af en effektiv international og europæisk indsats. De fremhævede således

(1) EØSU's udtalelse om *En integreret EU-havpolitik*, EUT C 211 af 19.8.2008, s. 31.

EØSU's udtalelse om *EU's søtransportpolitik frem til 2018 — strategiske mål og anbefalinger*, EUT C 255 af 22.9.2010, s. 103.

EØSU's udtalelse om *Integrering af havovervågningen: En fælles ramme for informationsudveksling for EU's maritime område*, EUT C 44 af 11.2.2011, s. 173.

EØSU's udtalelse om *Partnerskab EU-Afrika — Afrikas og Europas forbindelser: Mod en styrkelse af samarbejdet på transportområdet*, EUT C 18 af 19.1.2011, s. 69.

EØSU's udtalelse om *Minimumsuddannelsesniveaue for søfartserhverv*, EUT C 43 af 15.2.2012, s. 69.

EØSU's udtalelse om *Konventionen om søfarendes arbejdsstandarder/flag- og havnstaters ansvar*, EUT C 299 af 4.10.2012, s. 153.

udryddelse af piratvirksomhed som en af de vigtigste prioriteter for udvalget for den sociale dialog inden for søtransport (SSDC).

4. En mere koordineret EU-indsats

4.1 Piratvirksomhed udgør et komplekst og flerdimensionelt problem, som kun kan løses gennem en helhedsorienteret og velkoordineret tilgang til lands og til søs. EU befinder sig i en unik position med hensyn til at levere en sådan strategi: EU er en velrespekteret aktør i regionen med diplomatiske, handels- og transportmæssige samt militære og humanitære interesser.

4.2 Søfarende betaler stadig en høj pris, og enhver indsats bør søge at afvende alle farer mod deres fysiske, mentale og psykologiske integritet. Det Internationale Skibsfartskammer (ICS) har udarbejdet retningslinjer for god praksis til rederier for at hjælpe de berørte søfarende og deres familier.

4.3 Eftersom der er behov for en langsigtet løsning på land for at komme de grundlæggende årsager til pirateri til livs, er kapacitetsopbygning i Somalia en afgørende faktor for at sætte en stopper for straffriheden og genindføre retsstatsprincippet. EU's flagstater skal udvise et større engagement for at sikre bedre koordinering af flådestyrker og retsforfølgelse af pirater.

4.4 Efter pirataktiviteternes genoplussen i 2007 er det vigtigt nu, at der er politisk vilje til at sætte problemet øverst på EU's politiske dagsorden og bevilge flere ressourcer til militærflåde og -fartøjer. Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og Kommissionen bør samarbejde med Rådet for at udpege de sektorer, som har kompetence inden for bekæmpelse af piratvirksomhed og kapacitetsopbygning i Somalia. Verdensbanken, Interpol og Europol kan være behjælpelige i arbejdet med at opspore løsepenge.

4.5 Medlemsstaternes lovgivning til bekæmpelse af piratvirksomhed trænger til en ajourføring:

— Eftersom piratvirksomhed i nogle lande ikke længere er en strafbar handling, bør der opstilles en klarere ramme for jurisdiktioner med kompetence til at retsforfølge pirater.

— Hvad angår forslagene om at forbyde løsepenge, kan denne form for forbud få utilsigtede virkninger og bringe søfarendes liv i endnu større fare. Betaling af løsepenge bør generelt være tilladt i EU.

-
- Medlemsstaterne bør have lov til at benytte private bevæbnede vagter, som er behørigt akkrediteret, såfremt der foreligger en præcis juridisk ramme, der bl.a. pålægger medlemsstaten ansvaret for uddannelse af disse vagter og fastlægger betingelserne for kaptajnens ansvar, især hvis der åbnes ild.
 - EU bør sammen med områdets kyststater undersøge, hvilke problemer der er forbundet med transit af skibe med bevæbnet sikkerhedspersonale om bord.

Bruxelles, den 16. januar 2013

Staffan NILSSON
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
