

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Piraterij op zee: een krachtiger EU-optreden” (initiatiefadvies)

(2013/C 76/03)

Rapporteur: **Anna BREDIMA**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 12 juli 2012 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema

Piraterij op zee: een krachtiger EU-optreden

(initiatiefadvies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 november 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 januari 2013 gehouden 486e zitting (vergadering van 16 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 147 stemmen vóór en 1 tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusie

1.1 Piraterij op zee is een ernstig probleem en daar is niet iedereen in het Europees maatschappelijk middenveld zich van bewust. Het EESC zou willen dat het maatschappelijk middenveld en de Europese publieke opinie meer oog hebben voor dit probleem en de lidstaten en de EU-instellingen ertoe aanzetten om concrete actie te ondernemen ter bestrijding van piraterij. In 2011 stond de *World Maritime Day* in het teken van de strijd tegen piraterij. Het gaat hier om een veelzijdig probleem, dat een totaalaanpak vereist en geen doekje voor het bloeden. Piraterij is geen ver-van-mijn-bedshow die ergens in de Indische Oceaan plaatsvindt en alleen gevolgen heeft voor de schepen die worden aangevallen en hun bemanningsleden. Piraterij heeft in velerlei opzichten gevolgen voor Europese consumenten en belastingbetalers en is niet „iets waar we mee moeten leren leven”.

Het EESC vindt dat de EU-instellingen en de lidstaten concrete politieke bereidheid moeten tonen om een permanente oplossing te vinden voor piraterij.

1.2 De EU kan putten uit een uniek arsenaal aan instrumenten, variërend van handels- en ontwikkelingssteun tot militaire aanwezigheid, hulp bij staatsopbouw en wederopbouw.

1.3 Het EESC is blij dat de VN-Veiligheidsraad en de EU hebben besloten om de operatie EU/Navfor-Atalanta te verlengen tot december 2014 en het actieterrain uit te breiden tot het oosten en zuiden van de Indische Oceaan en de kustlijn van Somalië. EU/Navfor zou een robuuster mandaat met ruimere inzetregels moeten krijgen. Het EESC vindt dat de EU-lidstaten een krachtig signaal moeten blijven geven met betrekking tot het aantal schepen dat ter beschikking wordt gesteld voor deze operatie.

1.4 De recente koppeling van het Regionaal Samenwerkingsverdrag inzake de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee in Azië (Recaap) aan de gedragscode van Djibouti,

en het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreffende de vervolging van piraten tussen de EU en Kenia, de Seychellen, Mauritius en andere landen zijn erg belangrijk.

1.5 Het EESC steunt het opzetten van een missie voor de opbouw van regionale maritieme capaciteit door de Europese Dienst voor extern optreden (EDED). Deze missie, EUCAP NESTOR genaamd, zal de landen in de Hoorn van Afrika helpen met het ontwikkelen van een masterplan voor de bestrijding van piraterij, het opstellen van wetgeving ter zake en het bieden van capaciteitsondersteuning aan de kustwacht.

1.6 Het EESC verzoekt de EU-lidstaten en de landen die toetredingsonderhandelingen voeren of een associatie-overeenkomst hebben gesloten met de EU om juridische actie te ondernemen tegen piraterij en piraten op volle zee te vervolgen, overeenkomstig artikel 105 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982.

1.7 Het EESC raadt schepen aan om de herziene *Best Management Practices* (BMP 4) voor zelfbeschermingsmaatregelen aan boord van schepen toe te passen. Het EESC verzoekt de lidstaten die overwegen toestemming te verlenen voor het inzetten van gekwalificeerde particuliere gewapende bewakers voor de bescherming van kwetsbare schepen om zich aan de desbetreffende richtsnoeren van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) te houden en een strak rechtskader te definiëren waarin o.m. de voorwaarden voor de verantwoordelijkheid van de commandant van het schip worden vastgelegd, met name in het geval van een vuurgevecht. Het inzetten van gewapende particuliere bewakers is geen oplossing op zich en mag niet de norm worden; het dient alleen ter aanvulling van de BMP. Het zou een goede zaak zijn als lidstaten konvooien onder militair escorte zouden organiseren en, onder auspiciën van de VN, militaire eenheden aan land zouden stationeren (eenheden ter bescherming van schepen, *Vessel Protection Detachments* - VPDs), die aan boord van een schip kunnen gaan tijdens het doorkruisen van zeer gevaarlijke gebieden.

1.8 Het EESC is tegen beperkingen op het betalen van losgeld, omdat dat contraproductief kan werken en gijzelaars nog meer in gevaar kan brengen. Losgeld moet vooralsnog een instrument blijven om zeevarenden die als menselijk schild worden gebruikt veilig thuis te brengen. Het EESC veroordeelt het executeren of martelen van zeevarenden, een praktijk die door piraten wordt gebruikt om de betaling van losgeld af te dwingen.

1.9 Het EESC denkt dat de sleutel tot de oplossing van het probleem ligt in het opsporen en stopzetten van de betrokken geldstromen. Het is dan ook blij dat geldschietters in het vizier worden genomen en dat gegevensbestanden aan elkaar worden gekoppeld om meer inzicht te krijgen in het ondernemingsmodel van piraten. Er moet in de EU een zwarte lijst worden opgesteld van financiële instellingen die betrokken zijn bij het witwassen van geld van piraten. Het werk van Europol en Eurojust moet worden toegejuicht in dit verband.

1.10 Het EESC verzoekt de Europese instellingen om iets te doen aan de escalatie van gewapende overvallen op zee (*armed robbery at sea* - ARAS) en oliediefstal in West-Afrika en de Golf van Guinee. Aangezien deze overvallers heel anders te werk gaan dan de Somalische piraten, is er behoefte aan specifieke maatregelen voor deze regio. Drie miljoen vaten olie en 50% van de internationale containerhandel worden dagelijks vervoerd langs piratengebieden in de Indische Oceaan.

1.11 Het EESC benadrukt dat de 218 zeevarenden die momenteel worden gegijzeld, dringend moeten worden bevrijd en pleit ook voor anti-piraten training voor zeelieden zodat zij zichzelf kunnen beschermen en voor medische voorzieningen voor gegijzelde zeelui. Drie internationale verdragen (het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst uit 2010, de Internationale Code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten uit 2004 en het Maritiem Arbeidsverdrag uit 2006) vormen de rechtgrondslag voor cursussen voorafgaand aan de inscheping, training en oefeningen aan boord, repatriëring, compensatie, contacten met de familie en slachtofferhulp aan vrijgelaten zeevarenden. Het EESC dringt er bij de EU op aan deze Verdragen uit te breiden en nieuwe, gedetailleerde richtsnoeren op te stellen voor het welzijn van zeevarenden die het slachtoffer zijn geworden of kunnen worden van piraterij en het welzijn van hun familie. De EU moet het voortouw nemen in de aanpassing van deze internationale verdragen, zodat wordt voorzien in maatregelen voor zeelieden die zijn gegijzeld.

1.12 De verkiezingen van 20 augustus 2012 waren een cruciaal moment in de geschiedenis van de verzwakte staat Somalië. Het EESC verbindt zich ertoe medewerking te verlenen aan toekomstige EU-maatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een maatschappelijk middenveld in dit land, zoals dat ook in andere Afrikaanse landen is gebeurd.

1.13 Het EESC zou graag zien dat de EU gecoördineerde actie onderneemt om een deel van de ontwikkelingshulp of andere middelen te besteden aan opleidingsprogramma's voor jonge vissers en aan de promotie van duurzame landbouw en ondernemerschap. Als de levensomstandigheden in Somalië goed zijn, wordt een loopbaan als piraat wellicht minder aantrekkelijk voor jonge Somaliërs.

2. Piraterij: een veelzijdig probleem

2.1 Waarom piraterij een complex verschijnsel is

2.1.1 Na vijf jaar van toenemende piratenaanvallen op handelschepen in de Golf van Aden, het Somalisch Bassin, de Arabische Zee en de Indische Oceaan lijkt het probleem van piraterij - als je de statistieken mag geloven - onder controle. Maar niets is minder waar; kijk maar naar het imitatie-effect en de toename van piraterij in West-Afrika. Piraterij is helaas een wereldwijd probleem dat zich ook voordoet in Indonesië, de straat van Malakka en de straat van Singapore, de Zuid-Chinese Zee en Zuid-Amerika. Volgens de laatste gegevens (van 24 september 2012) hebben zich 50 incidenten voorgedaan in Somalië, 34 in de Golf van Guinee en 51 in Indonesië.

2.1.2 Door het gebruik van moederschepen kunnen de piraten vaker succes boeken. Doordat zij hun tactiek voortdurend aanpassen en over apparatuur beschikken om hun doelen nauwkeuriger te bepalen en over middelen om de citadel aan boord van schepen open te breken, gaan zij steeds agressiever, geavanceerder en gewelddadiger te werk, wat soms resulteert in de dood van bemanningsleden.

2.1.3 Piraterij begint als een maritiem probleem, maar wordt al gauw een humanitair, handels- en wereldwijd economisch probleem, dat gevolgen heeft voor consumenten overal ter wereld. De kosten ervan kunnen hoog oplopen indien de bevoorradingsketen van goederen en energie wordt onderbroken omdat de wereldgemeenschap er niet in slaagt om piraten doeltreffend aan te pakken of de vakbonden van zeevarenden weigeren om nog langer door de getroffen gebieden te varen. Jaarlijks varen 18 000 schepen door deze gebieden. Piraterij in de Golf van Aden/Hoorn van Afrika vormt een strategische bedreiging voor de EU omdat het het verkeer op de belangrijkste route van Europa naar Azië treft. Bedrijven maken steeds vaker gebruik van de zeeroute rond Kaap de Goede Hoop om het Suezkanaal te vermijden. Piraterij is een zeer lucratieve criminele *business* geworden en een aantrekkelijke loopbaan voor jongeren in de regio. De kosten ervan staan niet in verhouding tot het aantal piraten dat erbij betrokken is (in Somalië ongeveer 1 500). Piraterij belemmert de voedselhulp van de EU aan de slachtoffers van de droogte in Afrika op een kritisch moment. De marineschepen die in de Indische Oceaan aanwezig zijn, worden vergeleken met „een patrouille van 20 politieauto's die heel Europa in de gaten moeten houden”.

2.1.4 Het is ontoelaatbaar dat piraterij ongestraft blijft en de internationale openbare orde wordt verstoord (UNCLOS-Verdrag van 1982), en de EU moet blijk geven van een sterke politieke wil om dit probleem met wortel en tak uit te roeien. De VN-Contactgroep piraterij voor de kust van Somalië heeft een lans gebroken voor een wereldwijde strategie, bestaande uit preventieve en afschrikkende maatregelen, operationele sturing voor betere samenwerking tussen de zeemachten, vervolging van piraten en opsporing van hun financiële middelen.

2.1.5 De EU, die verantwoordelijk is voor 40% van de wereldwijde scheepvaart, kan het zich niet permitteren dat de piraterij uit de hand loopt. EU-commissaris voor vervoer, Siim Kallas, zei hierover: „Piraterij op zee vormt een reële bedreiging voor het vervoerbeleid van de EU.” Ook de buitenlandse handel van de EU, de energievoorziening en –veiligheid, het welzijn van de zeevarenden en de humanitaire hulpverlening worden bedreigd.

2.2 De kosten van piraterij op menselijk vlak

2.2.1 In 2011 werden meer dan zeven zeelieden vermoord en 39 verwond door piraten. In 2012 werden (tot 24 september) wereldwijd zes zeelieden vermoord en 448 gegijzeld na 225 aanvallen en 24 kapingen. Op 30 juni 2012 kaapten piraten 11 schepen met 218 bemanningsleden in Somalië. Sinds 2007 zijn meer dan 43 zeevarenden gedood en 2 653 gegijzeld in piratenaanvallen voor de Somalische kust.

2.2.2 Internationale organisaties van reders en zeevarenden (bijv. de Internationale Koopvaardijkamer [ICS], de Associatie van reders van de Europese Gemeenschap [ECSA], de Europese Transportarbeidersfederatie [ETF], het *Asian Shipowners' Forum* [ASF], de *Save Our Seafarers* [SOS], een groepering van 31 internationale zeevaartorganisaties) hebben de handen ineen geslagen om via de media aandacht te vragen voor de kosten, op menselijk en economisch vlak, van piraterij en om op het hoogste niveau contact te zoeken met politici en bedrijven. Het ASF maakte op 24 mei 2012 bekend dat in de afgelopen zeven jaar 62 zeelieden zijn omgekomen als gevolg van piratenacties en dat 4 000 bemanningsleden van circa 200 door Somaliërs gekaapte schepen werden gegijzeld. Hoewel het aantal piratenaanvallen in de Indische Oceaan voor het eerst in vijf jaar (2007-2012) is gedaald, is het aantal zeelieden dat in de afgelopen twee jaar werd gedood verdrievoudigd (Sultan AHMED BIN SULAYEM, bestuursvoorzitter van DP World, 30 juni 2012). Er is dus geen reden om achterover te leunen.

2.2.3 Om piraterij te beteugelen moet in de eerste plaats iets aan preventie van de misdaad worden gedaan en niet aan preventie van de betalingen die worden gedaan om de slachtoffers

van die misdaad vrij te krijgen. De dood van zeevarenden mag niet worden aanvaard als „randschade” in de oorlog tegen piraterij (Nautilus International).

2.3 De kosten van piraterij op economisch vlak

2.3.1 Twee rapporten over de financiële consequenties van piraterij zijn vermeldenswaardig:

2.3.2 „*The Economic Cost of Maritime Piracy*” (december 2010), waarin de rechtstreekse kosten onder de loep worden genomen: losgeld, verzekeringspremies, alternatieve vaarroutes via Kaap de Goede Hoop, afschrikingsmaatregelen, gewapende bewakers, drie marinemissies, vervolging, financiering van organisaties die piraterij bestrijden, humanitaire kosten. De totale jaarlijkse kosten worden geschat op 7 tot 12 miljard US-dollar. Volgens de *One Earth Foundation* werd er in 2009-2010 naar schatting 830 miljoen US-dollar aan losgeld betaald en werd er jaarlijks tussen de 360 miljoen en 2,5 miljard US-dollar uitgegeven aan afschrikkingmaatregelen/particuliere gewapende bewaking.

2.3.3 „*The Economics of Piracy*” (mei 2011), waarin de „waardeketen” van de piraterij wordt bestudeerd: de omzet van piraten, geldschietters, boekhouders, wapenleveranciers. Hieruit blijkt dat piraterij een keuze is die veel meer kan opleveren dan het bbp per hoofd in Somalië (het inkomen van een piraat bedraagt soms 67-157 keer meer dan het gemiddelde inkomen van een Somaliër). In dit rapport wordt met name ingegaan op de noodzaak meer controle uit te oefenen op het informele banksysteem (Hawala). Hierbij gaat het om een bedrag van naar schatting 4,9 tot 8,3 miljard US-dollar per jaar.

3. EU-maatregelen

3.1 Europese instellingen

3.1.1 In hun gezamenlijke verklaring inzake een partnerschap ter bestrijding van zeepiraterij en gewapende roofovervallen in het westelijk deel van de Indische Oceaan (Londen, 15 mei 2012) hebben de Europese Raad en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) bevestigd dat zij hun capaciteit voor het bestrijden van zeepiraterij en gewapende overvallen en het verbeteren van maritiem beheer in het westelijk deel van de Indische Oceaan willen opvoeren. De „gedragscode van Djibouti” is een middel bij uitstek geworden om 18 landen in Oost-Afrika te helpen met het vinden van een regionale oplossing voor het probleem. De EU heeft bovendien drie jaar lang financiële steun verleend aan het Internationale Maritieme Bureau (IMB) ten behoeve van de activiteiten van het *IMB Piracy Reporting Centre*, dat zich bezighoudt met het uitbannen van piraterij en gewapende overvallen op schepen.

3.1.2 De internationale contactgroep voor piraterij onderzoekt mogelijkheden om een eind te maken aan praktijken waarbij Somalische netwerkcoördinatoren het losgeld van soms wel 300 tot 500 miljoen euro incasseren en het vervolgens op een bankrekening zetten – mogelijk zelfs bij Europese banken. Het EESC dringt erop aan dat dergelijke losgeldbedragen worden achterhaald en in beslag worden genomen zodat piraterij geen aantrekkelijke bezigheid meer is.

3.1.3 Na de goedkeuring van het strategisch kader voor de Hoorn van Afrika is de aanwijzing van een speciale vertegenwoordiger die de EU-actie in de regio coördineert een stap in de goede richting.

3.1.4 Het EESC neemt met voldoening kennis van de resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 betreffende piraterij op zee, die streeft naar betere coördinatie van de EU-acties ter bestrijding van piraterij en voor de wederopbouw van Somalië als soevereine staat.

3.1.5 Sinds 2008 heeft het EESC in een reeks adviezen zijn bezorgdheid geuit over de proliferatie van gewapende overvallen en piraterij in Zuid-Oost Azië en Afrika⁽¹⁾. Het verzocht de Commissie om toereikende rechterlijke bevoegdheden en wetgeving te promoten om de huidige straffeloosheid van zeeroof aan te pakken en beklemtoonde dat de bewapening van zeevarenden volstrekt onaanvaardbaar is voor het Comité. Het EESC verzocht de Commissie en de lidstaten dringend de anti-piraterij-opleiding voor zeevarenden onder de loep te nemen.

3.1.6 Tijdens zijn conferentie over de aantrekkelijkheid van beroepen in de zeevaart (7 maart 2010) constateerde het EESC dat piraterij een van de redenen is om geen beroep in de zeevaart te ambiëren, alle campagnes ter bevordering van de aantrekkelijkheid van deze beroepen ten spijt.

3.2 Europese Sociale Partners (ECSA/ETF)

3.2.1 De Associatie van reders van de Europese Gemeenschap (ECSA) en de Europese Transportarbeidersfederatie [ETF] hebben in een gezamenlijke verklaring (31 juli 2012) hun

⁽¹⁾ EESC-advies over *Een geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie*, PB C 211 van 19.8.2008, blz. 31.

EESC-advies over *Strategische doelstellingen en aanbevelingen voor het zeevervoersbeleid van de EU tot 2018*, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 103.

EESC-advies over *Naar de integratie van de maritieme bewaking: Een gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur voor het maritieme gebied van de EU*, PB C 44 van 11.2.2011, blz. 173.

EESC-advies over *Partnerschap Europese Unie-Afrika — Afrika en Europa met elkaar verbinden: naar een nauwere samenwerking op het gebied van vervoer*, PB C 18 van 19.1.2011, blz. 69.

EESC-advies over een *minimumopleidingsniveau van zeevarenden*, PB C 43 van 15.2.2012, blz. 69.

EESC-advies over het *Verdrag betreffende maritieme arbeid / verantwoordelijkheden van vlaggen- en havenstaten*, PB C 299 van 4.10.2012, blz. 153.

bezorgdheid uitgesproken over de aanhoudende aanvallen, ondanks succesvolle internationale en Europese inspanningen, en hebben de uitroeiing van piraterij hoog op de agenda van de *Sectoral Social Dialogue Committee for Maritime Transport* (SSDC) geplaatst.

4. Een meer gecoördineerde EU-reactie

4.1 Piraterij als complex, veelzijdig probleem kan alleen worden opgelost met een gecoördineerde totaalaanpak te land en ter zee. Als zeer gerespecteerde partij in de regio op diplomatiek, handels-, vervoers-, militair en humanitair gebied bekleedt de EU een unieke positie om een dergelijke aanpak te volgen.

4.2 Zeevarenden blijven een hoge prijs betalen. Alle inspanningen moeten gericht zijn op het afwenden van gevaar voor hun fysieke, mentale en psychologische integriteit. De Internationale Koopvaardijkamer (ICS) heeft richtsnoeren voor goede praktijken opgesteld voor scheepvaartmaatschappijen, voor het verstrekken van steun aan getroffen zeelieden en hun families.

4.3 Aangezien de onderliggende oorzaken van piraterij een langetermijnoplossing aan land vergen, is capaciteitsopbouw in Somalië van cruciaal belang om een eind te maken aan de straffeloosheid en de rechtsstaat te herstellen. EU-vlaggenstaten moeten zich meer inzetten voor een betere coördinatie van de zeestrijdkrachten en de vervolging van de piraten.

4.4 Sinds piraterij in 2007 opnieuw de kop heeft opgestoken is er behoefte aan de politieke wil om dit onderwerp bovenaan de politieke agenda van de EU te plaatsen en meer middelen uit te trekken voor meer militaire lucht- en zeevaartuigen. De Europese Dienst voor extern optreden (EDED) en de Europese Commissie moeten samenwerken met de Europese Raad om de bakens uit te zetten voor actie ter bestrijding van piraterij en voor capaciteitsopbouw in Somalië. De Wereldbank, Interpol en Europol kunnen helpen bij het achterhalen van losgeld.

4.5 Met het oog op de aanpassing van de anti-piraterijwetgeving in de EU-lidstaten dient het volgende in overweging te worden genomen:

- aangezien piraterij in sommige landen uit het strafrecht is verdwenen, moet er een duidelijker rechtskader komen, dat aangeeft welke rechtbanken bevoegd zijn voor de vervolging van piraten;

- een verbod op losgeld kan onbedoelde effecten hebben en nog meer levens in gevaar brengen. Daarom moet de betaling van losgeld zijn toegestaan in de EU;

- de lidstaten moeten particuliere gewapende bewakers met speciale bevoegdheden kunnen inzetten op voorwaarde dat er een strak rechtskader komt op basis waarvan o.a. de opleiding van deze bewakers onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat van hun herkomst valt en waarin wordt aangegeven in hoeverre de commandant van het schip verantwoordelijkheid draagt, vooral wanneer het vuur wordt geopend;
- de EU moet samen met kuststaten in de regio nagaan welke problemen worden veroorzaakt door de doorreis van schepen met gewapende bewakers aan boord.

Brussel, 16 januari 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
