

2 | 03

Justitiële verkenningen

Criminaliteit op zee

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 29 maart



Boom Juridische uitgevers

Justitie



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
prof. dr. H.G. van de Bunt
mr. N.J. Epker-Laverman
mr. dr. J.M. Nelen
mr. dr. E. Niemeijer
dr. B.A.M. van Stokkom
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer
drs. M.A.V. Klein-Meijer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel.: 070-370 71 47
fax: 070-370 79 48
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53
(09.00 uur - 13.00 uur). E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres.

Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.

De abonnementsprijs bedraagt € 69,- (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs per losse aflevering € 14,-. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde worden beëindigd.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576,
2508 CG Den Haag
tel.: 070-330 70 33
fax: 070-330 70 30
e-mail: info@bju.nl
internet: www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Fotografie

Thomas Schlijper/Hollandse Hoogte

Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Voorwoord

De criminaliteit die op zee plaatsvindt, heeft een zeer heterogeen karakter. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen zuivere maritieme misdaad, zoals piraterij en illegale visserij enerzijds en anderzijds maritiem gerelateerde criminaliteit waarbij scheepvaart een hulpmiddel is, zoals bij drugs- en mensensmokkel. Kenmerkend voor dit laatste type misdrijven is ook dat deze niet uitsluitend op zee plaatsvindt.

Werd veiligheid op zee tot voor kort alleen in verband gebracht met de technische staat van schepen en slechte weersomstandigheden, tegenwoordig zijn er steeds meer zeelieden die een aanval van piraten te verduren hebben gehad. Sommige van deze moderne zeeroovers bedienen zich van geavanceerde wapens. Wie de verslagen leest van deze aanvallen, kan zich weinig meer voorstellen bij de vrijbuitenromantiek die om het zeerooverschap hangt. Dat het al lang niet meer gaat om een incidenteel randverschijnsel bewijst het *Weekly Piracy Report*, uitgegeven door de Internationale Kamer van Koophandel. Tien meldingen van incidenten in een willekeurige week zijn heel normaal. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) in Londen hield in december vorig jaar nog een conferentie over maritieme veiligheid en de recente toename van zeeroof.

De recente ramp met de olietanker *Prestige* voor de Spaanse kust liet weer eens zien hoe kwetsbaar het kustmilieu is en hoe ongrijpbaar de verantwoordelijken (scheepseigenaren, opdrachtgevers) voor een dergelijke catastrofe zijn. Duidelijk is dat de oude principes van *mare liberum* en het recht van onschuldige doorvaart steeds meer onder druk komen te staan. Ook de relatieve almacht van de vlaggenstaat staat ter discussie nu olierampen, overbevissing en smokkelpraktijken steeds vaker in verband worden gebracht met de gebrekkige regelgevende- en handhavingscapaciteiten van goedkope-vlaglanden (Flags of Convenience, FOC). Er is dan ook een trend waarneembaar dat havenstaten steeds meer eisen gaan stellen aan bijvoorbeeld de technische staat van schepen. Veranderingen in het zeerecht gaan traag, maar lijken op den duur onontkoombaar.

De bedoeling van dit themanummer van *Justitiële verkenningen* is het probleem van criminaliteit op zee in kaart te brengen: wat gebeurt er

op de wereldzeeën wat het daglicht niet kan verdragen? Het nummer heeft dus een inventariserend karakter en wil daarnaast aandacht geven aan internationaal zeerechtelijke kwesties en handhavings- en veiligheidsstrategieën.

In het openingsartikel analyseert Teitler het verschijnsel piraterij in Zuidoost-Azië door twee perioden te beschrijven waarin zeeroof veel voorkomt. Ten eerste de negentiende eeuw, toen Zuidoost-Azië deel uitmaakte van koloniale rijken. Ten tweede het recente verleden en het heden. In de historische beschrijving staat de Oost-Indische archipel centraal. De auteur beschrijft de verschillende vormen en manifestaties van piraterij, de – soms – politieke achtergronden en complicaties en de banden tussen piraterij en andere vormen van georganiseerde misdaad. Ook staat hij stil bij de verschillende manieren waarop vroeger en nu zeeroof werd en wordt bestreden. Vervolgens concentreren Van de Bunt en Pladdet zich in hun bijdrage op de geavanceerde vormen van zeepiraterij die tegenwoordig voorkomen. De auteurs behandelen drie verschillende hedendaagse definities van het fenomeen piraterij en gaan dan in op achtergronden en de omvang. Zij constateren dat de cijfers verstrekt door de International Maritime Organisation (IMO) en het International Maritime Bureau (IMB) niet een exact beeld geven van de werkelijkheid aangezien deze instanties daarvoor afhankelijk zijn van de medewerking van scheepsbemanningen, rederijen en lokale overheden. Er bestaat een duidelijke relatie tussen het economisch peil van een land en de omvang van piraterij-activiteiten. Zodra de economie verslechtert neemt het aantal incidenten toe. Door contacten te onderhouden met autoriteiten en zakenmensen op het vasteland kunnen piraten hun activiteiten een structureel karakter geven. Het is dus niet alleen hun eigen professionaliteit in termen van kennis en technologie, maar ook de omgeving die het mogelijk maakt dat zij deze activiteiten ontplooiën.

Een andere tot de verbeelding sprekende vorm van maritieme criminaliteit is het zogeheten (eufemistisch geformuleerde) wegbrengen van schepen om zo verzekeringsgelden op te strijken. De schrijver over dit onderwerp, Faber, stelt dat het opzettelijk doen zinken van

zeeschepen niet veel voorkomt. Wel was er kort na de Eerste Wereldoorlog een plotselinge opleving van het verschijnsel. Waarschijnlijk was dit te wijten aan al te veel onderling vertrouwen tussen partijen bij een verzekeringsovereenkomst, dit gekoppeld aan een totaal gebrek aan controle. In de huidige tijd wordt ons perspectief op wegbrengpraktijken vooral gekleurd door twee beroemde zaken, de *Lucona* en de *Salem*. Een analyse van deze en andere zaken wijst uit dat fraude met zeeschepen ondermeer wordt bevorderd door de manier van werken in de (Nederlandse) maritieme verzekeringswereld. De nadruk op vertrouwen tussen zakenrelaties kan worden gezien als een criminogene factor. Interessant is dat de Nederlandse verzekeringswereld wederzijds vertrouwen juist ziet als een manier om misbruik te voorkomen.

Harjono en Leemans behandelen vervolgens het probleem van de milieucriminaliteit. Lozingen van giftige substanties, rampen met olietankers en overbevising brengen grote schade toe aan het oceaan- en kustmilieu overal in de wereld. De ondernemingen die deze schade veroorzaken worden daarvoor echter niet verantwoordelijk gesteld. Integendeel, vervuilen loont: schade toebrengen aan het zeemilieu is vaak profijtelijk. Een heel complex van factoren maakt dat deze situatie voortduurt. Te denken valt aan de basisbeginselen die gelden in de scheepvaart, zoals *mare liberum* of het recht op vrije doorvaart, alsmede aan de geringe pakkans bij illegale vervuilende activiteiten. Een probleem is dat de International Maritime Organisation (IMO) van de VN er niet in slaagt het zeemilieu effectief te beschermen. De IMO wordt gedomineerd door economische krachten die geen belang hebben bij strengere regelgeving ten aanzien van vervuilende activiteiten op zee. Zolang de IMO wordt gedomineerd door de goedkope-vlagstaten (FOC's) zullen de oceanen en kusten lijden onder de kwalijke praktijken van gewetenloze scheepseigenaren, agenten en opdrachtgevers, aldus de auteurs. Radicale veranderingen in het internationaal zeerecht zijn een eerste vereiste voor het vinden van oplossingen, zo luidt hun conclusie. Daarnaast zou Europese samenwerking die prioriteit geeft aan de bescherming van het zeemilieu wel eens de beste manier kunnen zijn om de huidige vervuilende praktijken te stoppen.

De Flags of Convenience (FOC's), de goedkope-vlagstaten, staan centraal in de bijdrage van Winchester. Aldaar geregistreerde schepen worden vaak in verband gebracht met allerlei criminele activiteiten. In dit artikel wordt betoogd dat de structuur en de dynamiek van het hedendaagse open-registratiesysteem – of 'vlaggenmarkt' – de voorwaarden creëert voor bepaalde illegale activiteiten. Scheepseigenaren kunnen zelf kiezen of zij wat betreft regelgeving en controle onder een gematigd of streng regime willen vallen dan wel onder een regime dat nauwelijks eisen stelt. Door het competitieve karakter van de registratiemarkt is het onwaarschijnlijk dat deze zelf op enig moment meer effectieve regelgeving en controle zal genereren, temeer daar de scheepsregistratie voor FOC's een belangrijke bron van inkomsten is. De meest geëigende manier om dit probleem aan te pakken, zo concludeert de auteur, is door het concept en de rol van de vlaggenstaat in het internationaal zeerecht opnieuw te definiëren en minimum-normen voor regulering en handhaving te formuleren.

De reikwijdte van de jurisdictie van de vlaggenstaat in verhouding tot de jurisdictie van de kuststaat en de havenstaat, komt aan de orde in het artikel van Soons. Er volgt een korte uitleg van het internationale zeerecht in relatie tot handavingsvraagstukken op zee. Traditioneel vallen schepen op volle zee (afgezien van een smalle strook territoriale zee) onder de exclusieve jurisdictie van de vlaggenstaat. In steeds meer gevallen heeft de kuststaat tegenwoordig de bevoegdheid buitenlandse schepen te dwingen tot naleving van regels. Maar buiten de Exclusieve Economische Zone van 200 mijl is de jurisdictie van de vlaggenstaat nog steeds intact, en dat geldt ook voor bepaalde activiteiten die plaatsvinden binnen de EEZ. Effectieve rechtshandhaving is daardoor moeilijk. Praktisch gezien kunnen veel obstakels worden overwonnen door effectiever gebruik te maken van de havenstaat en door nieuwe verdragen te sluiten over rechtshandavingssystemen op verschillende terreinen.

De Nederlandse marine heeft inmiddels enige ervaring opgedaan met rechtshandhaving op zee, in het bijzonder met het bestrijden van illegale drugstransporten in het gebied van de Nederlandse Antillen. Van der Kruit en Blocq bezien de inzetmogelijkheden van de marine

tegen de achtergrond van het internationaal zeerecht. Buiten de territoriale wateren kan de marine weinig ondernemen tegen buitenlandse schepen die drugs vervoeren. Daarbinnen speelt de marine volgens de auteurs een belangrijke rol, die zich uitstrekt tot controle op de organisatie en werkwijze van de kustwacht.

M.P.C. Scheepmaker

Zeeroof in Zuidoost-Azië

Een historische vergelijking

G. Teitler*

Zeeroof in en rond de Indische archipel kan bogen op een lange geschiedenis. Ver voordat de Nederlanders bezit namen van Indië was zeeroof een veelvuldig voorkomend verschijnsel, dat ten nauwste was verbonden met de rivaliteit tussen inheemse politieke gemeenschappen. Het Nederlandse koloniale bewind bestreed de zeerovers door hen op te jagen en rondtrekkende lieden en gemeenschappen te verplichten een vaste woon- en verblijfplaats te betrekken. Tegen het einde van de negentiende eeuw begonnen deze maatregelen vrucht te dragen – zowel in Indië als in de aangrenzende Britse en Spaanse gebieden. Koloniale instanties zagen er vervolgens scherp op toe hun greep op de archipel en omstreken niet te laten verslappen. Na de Tweede Wereldoorlog hadden hun inheemse opvolgers er alle belang bij dit beleid voort te zetten.

De recente herleving van zeeroof in Zuidoost-Azië is een opmerkelijk gegeven. Niet alleen vragen naar de hedendaagse verschijningsvormen, maar ook een vergelijking met negentiende eeuwse zeeroof liggen voor de hand. Een dergelijke vergelijking is een onmisbaar hulpmiddel om tot scherper inzicht te geraken.

Vormen van zeeroof

Zeeroof kwam in Indië in de negentiende eeuw in drie vormen voor. Allereerst waren dan inlandse vissers en handelaren actief die – individueel of in groepsverband opererend – er geen been in zagen zich te verrijken door zwakker ogende collega's te beroven. Zij waren niet meer dan gelegenhedsdieven. Deze praktijk stond ver af van de georganiseerde, gespecialiseerde zeeroof, die slechts op enkele plaatsen in de Indische archipel tot ontwikkeling was gekomen. Met name was dit het geval rond de oostuitgang van de Straat Malakka, bij de eilanden die behoorden tot de Riouw- en Lingga-groep. Vanouds vormde dit gebied een voor zeerovers aantrekkelijk deel van een druk bevaren

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan de leerstoelgroep Nieuwste Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam en het Koninklijk Instituut voor de Marine in Den Helder.

handelsroute. Alternatieve zeewegen voor de koophandel ontbraken. De Nederlanders en Britten traden hiertegen lange tijd weinig voortvarend op. Een verklaring hiervoor was de gevoelige politieke verhouding tot de plaatselijke inheemse vorsten. Enerzijds waren er sterke aanwijzingen dat deze lieden zich, tezamen met hun politieke en familiale achterban, rechtstreeks of indirect aan zeeroof bezondigden. Anderzijds waren voorlopig noch de Britten, noch de Nederlanders in staat of bereid de betreffende gebieden onder hun rechtstreeks bestuur te stellen. Enige terughoudendheid was dus geboden. Voorts waren de Brits-Nederlandse betrekkingen zelf in het geding. De afbakening van hun invloedssferen kwam pas na jaren moeizaam onderhandelen tot stand. Een doortastend achtervolgingsbeleid zou dan ook niet alleen slecht zijn voor de zeerovers, maar ook voor de Brits-Nederlandse verhoudingen. Het zou immers de oorlogsschepen van deze twee naties in elkaars vaarwater kunnen doen belanden. Voor hun ten gevolge van politieke en commerciële rivaliteit toch al gespannen relaties was dit vooruitzicht bijzonder onaantrekkelijk. Natuurlijk zou het mogelijk zijn geweest deze klip te omzeilen. Gezamenlijke expedities tegen de zeerovers zouden vermoedelijk de angel uit dit probleem hebben gehaald. Sterker nog, het grensafbakeningsverdrag van Londen van 1824 voorzag zelfs in deze aanpak. In de praktijk echter bleek de zaak hiervoor toch te gevoelig te liggen. Over gezamenlijke expedities is enkele malen tussen Batavia en Singapore druk gecorrespondeerd. Tot uitwerking van de plannen is het evenwel nooit gekomen.

Veel ernstiger en voor het Nederlandse Gouvernement schadelijker was de roof die zich richtte op het bemachtigen van mensen. De slachtoffers vielen hierbij bovendien – behalve in volle zee – vooral vlak voor de kust, op de stranden en langs de oevers van rivieren. Deze derde zeeroofvariant ontsproot in hoofdzaak aan de Sulu-archipel, een zich onafhankelijk voelend sultanaat, dat de eilanden omvatte tussen Nederlands- en Brits-Borneo en de Filipijnen. Deze zeerovers zagen in hun menselijke buit voornamelijk slaven en het was tegen hen dat het Nederlandse Gouvernement zich vooral moest richten. De Sulu-rovers bedreven hun praktijken dan ook als een grootschalig

bedrijf, waartegen lange tijd geen kruid gewassen leek. Zo ernstig waren de gevolgen van hun roverijen, dat hele kustgebieden ontvolkt dreigden te raken. Het is tot goed begrip van deze situatie nodig het beeld los te laten van een overbevolkt Zuidoost-Azië. Indië en de omringende gebieden waren destijds – met uitzondering van delen van Java – uitzonderlijk dun bevolkt. Menskracht was schaars en duur, terwijl sommige vormen van landbouw juist veel arbeidskrachten vergden. Van buiten de eigen streek aangevoerde slaven vulden het lokale tekort aan. Bovendien telden de hofhoudingen van vorsten en hun rijksgrotten – mede om prestigeredenen – grote aantallen slaven. Slavenbezit was belangrijk en de slavenhandel een bijzonder winstgevend tak van de regionale economie. De Sulu-rovers hadden zich tot specialisten op dit terrein ontwikkeld en organiseerden dit bedrijf op grootschalige wijze. Rond de sultan en diens vazallen was bijna de gehele gemeenschap van dit gebied op enigerlei wijze bij dit bedrijf betrokken. De adel financierde de expedities en rustte de vloeten uit. Volgelingen bemanden de schepen en lieten tijdens hun afwezigheid de lokale visvangst en bewerking van de grond over aan uit eerdere expedities verworven slaven.

Deze vorm van zeeroof was voor de betrokkenen méér dan een economische bedoening. Hij vormde een levensstijl, waarmee aanzien, rang en prestige waren gemoeid. Het sultanaat, met andere woorden, vormde een roofstaat, gebouwd op een eenzijdige parasitaire economie, maar met elitaire pretenties. Velen, zij het niet alle Sulu-rovers, beschouwden zich voorts als goede moslims. In hun aanhoudende conflicten met de hen omringende Nederlandse, Spaanse en Britse koloniale instanties speelde dit geloofsaspect – als verzetselement – een niet te verwaarlozen rol (Warren, 1981).

De marine

Het is opmerkelijk, maar niet verbazingwekkend dat het Gouvernement in zijn strijd tegen de zeeroof allereerst de zeemacht inzette. Opmerkelijk, omdat Nederlandse instanties niet voor de eerste keer de degens kruisten met goed georganiseerde en goed uitgeruste

zeerovers en kapers. Zij hadden uit zulke ontmoetingen kunnen leren hoe moeilijk het was, zo niet onmogelijk, eigen handels- en vissersschepen te beveiligen. Het konvooistelsel – al eeuwenlang bekend en beproefd – was uitstekend geschikt om dat doel te bereiken. Veel lastiger, haast onbegonnen werk, was het om (als in Indië) verspreid varende (inheemse) koopvaarders en vissers bescherming te verschaffen. Nog moeilijker was het om op basis van meestal snel verouderde inlichtingen in een uitgestrekt gebied jacht te maken op zeerovers of kapers en de tegenstander daarbij beslissende verliezen toe te brengen. Als de tegenstander bovendien wél over goede inlichtingen beschikte, het gebied op zijn duimpje kende en zich daar van vele schuilplaatsen kon bedienen, was het onzin van deze aanpak resultaten te verwachten. Tegelijkertijd was de inzet van de marine niet verbazingwekkend om de eenvoudige reden dat het gouvernement niet passief kon blijven.

In eerste aanleg kreeg het Nederlandse eskader in Indië deze taak toegewezen. Dit bestond in hoofdzaak uit betrekkelijk zware schepen. Tegenover de vlugge, wendbare zeeroversprauwen bleven resultaten dan ook uit. Verbetering zou moeten komen van een nieuwe organisatie, een Koloniale Marine, die zich in de zeeroofbestrijding zou moeten specialiseren. Haar materiaal bestond uit kleine, snelle scheepjes. Haar personeel telde – op de officieren na – inlandse schepelingen. Op deze wijze uitgerust en bemand zou het haar mogelijk moeten zijn de zeerovers op hun eigen wapens te treffen en af te troeven. De kern van deze gedachte sneed zeker hout. De uitwerking liet echter veel te wensen over. Het ontwerp van de te gebruiken boten bleek uiteindelijk weinig gelukkig. Het viel bovendien niet mee officieren te vinden die bereid waren op dit kleine formaat scheepjes lange tijd te dienen. Hun moreel en militair gehalte bleef zo beneden de verwachting, wat weer een negatieve uitwerking had op de kwaliteit en inzet van de schepelingen. Mouterijen bleven dan ook niet uit.

Al snel trad ter zee dan ook een derde organisatie naar voren – de Residentie Marine – die overigens van dezelfde grondgedachte uitging als de Koloniale zeemacht: proberen de zeerovers op hun eigen wapens te bestrijden. Anders echter dan de Koloniale Marine was

deze derde loot aan de Indische marinestam decentraal opgezet. Het initiatief tot deze organisatie was uitgegaan van enkele residenten, belast met het beheer over kustgebieden op Java. De bewoners van deze streken hadden traditioneel veel van zeeroof te lijden. Zij reageerden dan ook willig op het voorstel per residentie een eigen kustwacht te helpen organiseren en bemannen. Deze eenheden kregen snelle prauwen tot hun beschikking, onder commando van eigen, inheemse officieren. Daarnaast zorgde de Residentie Marine voor een goed functionerend waarschuwingsstelsel, zodat zij in korte tijd uitgestrekte kustgebieden kon alarmeren. Tot slot was van belang dat zij een begin maakte met de registratie van inheemse vaartuigen en hiervoor een stelsel van passen, zeebrieven en herkenningstekens ontwierp.

Van de drie genoemde organisaties was de Residentie Marine de meest effectieve. Toch was ook haar invloed op de omvang en scherppte van de zeeroof uiteindelijk beperkt. De Residentie Marine was nu eenmaal aan Java gebonden omdat in de Buitengewesten andere bestuurlijke verhoudingen golden. Bovendien bleef haar optreden strikt defensief en reactief van aard. Wel valt in de verhouding tussen eskader, Koloniale- en Residentie Marine enerzijds en de zeerovers anderzijds een ontwikkeling op van asymmetrie naar symmetrie. Dit houdt in dat de organisaties aan Nederlandse zijde wat betreft het gebruikte scheepstype en hun wijze van handelen steeds meer op die van de zeerovers ging lijken. Voor wie vertrouwd is met de ongeregelde oorlogsvoering, de betrekkingen tussen guerrilla en contraguerrilla, vormt deze ontwikkeling een bekend patroon.

Het volgende maritieme middel dat het Nederlandse arsenaal kwam versterken – het stoomschip – bracht in de verhouding tot de zeerovers echter weer een strikt asymmetrisch element in. Onloochenbaar heeft dit de zeeroofbestrijding een nieuwe impuls gegeven. Van beslissende betekenis is het echter niet geweest. Daarvoor verraadde de rookpluim van het stoomschip zijn aanwezigheid te snel aan de tegenstander. Niet zelden slaagde deze er dan in zich snel in veiligheid

te brengen, bijvoorbeeld door zich te midden van allerlei eilandjes schuil te houden of – wanneer zij met kleine prauwen opereerden – zich in mangrovebossen aan de kust te verbergen. Dit onderbrak en belemmerde hun activiteiten, maar verdreef hen niet van de zeeën.

Vermoedelijk is de indirect-logistieke invloed van het stoomschip belangrijker geweest dan de direct-militaire. Dit vaartuig dwong immers het Gouvernement overal in de archipel kolenstations aan te leggen. Hiervan konden snel ook particulieren profiteren en tezamen met andere factoren, als de liberalisering van het Indische economische beleid, bracht dit de geleidelijke openlegging van de Buitengewesten teweeg. Het westers ondernemerschap, het Binnenlands Bestuur en de krijgsmacht konden zich hier nu gedrieën manifesteren. Hun gezamenlijke krachten maakten in de loop van dit proces ook aan de zeeroof een einde. Dit euvel alleen op zee bestrijden was hopeloos onvoldoende gebleken. Ook de enkele tuchtiging van een zeerovers-nest zette geen zoden aan de dijk. Voor blijvend succes was een combinatie van factoren nodig: ten eerste een permanente bezetting of in elk geval permanent toezicht; ten tweede goed bestuur, liefst op niet al te grote afstand uitgeoefend; ten derde vrijhandel en mede daardoor nieuwe economische mogelijkheden voor de bevolking en, in het verlengde hiervan, een andere levensstijl voor de inheemse elite. Nederland zette zich pas laat in de negentiende eeuw aan de uitwerking van deze taken. Spanje deed – kort voor het de Filippijnen aan de Verenigde Staten verloor – hetzelfde met het Sulu-sultanaat. Natuurlijk duurde het nog jaren voor de zeeroof effectief ten onder was gebracht. Kort na 1900 bevatten de relevante bronnen er echter nauwelijks meer verwijzingen naar (Kniphorst, Teitler, 2000; Tagliacozzo, 2000).

Recente ontwikkelingen

De jaren negentig van de twintigste eeuw laten een opleving zien van zeeroof in Zuidoost-Azië. Meer dan de helft van de totale handels-scheepvaart ter wereld passeert jaarlijks dit gebied. De nu nog veilige omweg langs Australië en Nieuw-Guinea kost bovendien tijd en

brandstof en is dus weinig aantrekkelijk. Op jaarbasis varen meer dan tienduizend schepen van meer dan tienduizend ton noordwaarts door de betreffende zeeën, meer dan zesduizend in zuidelijke richting (Keynan, 2000). Te verbazen hoeft deze drukte niet. In en rond deze regio liggen de volkrijkste landen ter wereld, waarvan sommige (Japan, Taiwan, Singapore) over een sterke, van veel in- en uitvoer afhankelijke economie beschikken.

Met zoveel scheepvaart in de regio is er voor zeerovers geen gebrek aan buit. Ook de geografische omstandigheden werken hier in hun voordeel. Een groot aantal eilanden staat hen als uitvalsbases en schuilplaatsen ter beschikking. Bovendien is de afstand van daar naar de plaats van het misdrijf meestal gering. Het logistieke en veiligheidsbelang dat zeerovers hierbij hebben, behoeft nauwelijks betoog. De tijdsduur, waarin zij zich voor hun misdrijf moeten blootgeven, blijft door deze korte afstand immers beperkt. Verder staat die afstand, gekoppeld aan de weersgesteldheid gedurende een deel van het jaar, hen toe hun bedrijf met kleine schepen uit te oefenen. Deze vaartuigjes zijn gemakkelijk te verbergen. Ook de betrekkelijk dichte begroeiing van de meeste kusten draagt hiertoe bij. Dat handelsschepen met een steeds kleinere bemanning varen, maakt hen bovendien kwetsbaar, ook voor kleine aantallen zeerovers.

Belangrijker nog dan deze omstandigheden zijn factoren van sociale, politieke en economische aard. Zo zijn koloniale mogendheden en hun nationalistische opvolgers erin geslaagd zeeroof gedurende langere tijd te onderdrukken. Toch zal de herinnering aan deze inkomstenbron onder de zeevarende bevolking niet zijn verdwenen. Evenmin zal zijn vergeten dat die inkomsten én hun wijze van verwerven plaatselijk niet alleen aanzien verschaffen, maar ook een zekere autonomie ten opzichte van de omgeving. Sterke centrale overheden die over de wil en middelen beschikken die autonomie te breken, vormen belangrijke zeeroof-bestrijdende factoren. Waar en wanneer hun macht afneemt, groeit de kans op toename van dit kwaad.

Een haperende economie versterkt nog dit proces, zeker wanneer de meer afgelegen delen van een land hiervan meer te lijden krijgen dan het centrum. Zeeroof kan in die gebieden niet alleen een welkome

aanvulling vormen op andere middelen van bestaan. Het kan ook een uiting van protest zijn jegens een verre en dan ook nog falende overheid. Hierbij is verder van belang drie zaken te onderkennen. Ten eerste dat voor veel landen in Zuidoost-Azië veilige en (dus) drukke scheepvaartverbindingen een van de middelen vormen de betreffende staat bijéén te houden. Komen deze verbindingen onder druk te staan, dan komt een proces op gang, waarin zich steeds sterkere middelpuntvliedende krachten doen gevoelen. Zelfs waar zeeroof aanvankelijk een economisch verschijnsel vormt, kan hij zo politieke gevolgen krijgen. Ten tweede dat zeerovers, als alle broeders van het dieven-gilde, niet kunnen leven zonder helers, een afzetmarkt voor hun buit en een gemeenschap die hen op enigerlei wijze met morele en stoffelijke middelen steunt. Hoe omvangrijker en kostbaarder bovendien de buit, des te groter de kans dat zeerovers behoefte krijgen aan verbindingen met de bovenwereld. Ook hiervoor geldt dat wat als een economische bezigheid begint, na verloop van tijd politieke sporen kan trekken. Ten derde dat de beide vorige punten met elkaar zijn verbonden. Zoals zeeroof politieke gevolgen heeft, zo kunnen politieke ambities tot (steun aan) zeeroof leiden. Onder de omstandigheden die in Zuidoost-Azië heersen, kunnen lokale machthebbers hun autonomie vergroten door zeerovers (bedekt) voor zich te laten werken. Alles immers wat het inter-insulaire zeeverkeer hindert, schept afstand tot de overheid en ondergraaft haar gezag als veiligheid brengende instantie (Peterson, 1989; Chalk, 1998).

De verdenking bestaat dat ambtenaren zich inderdaad aan de boven beschreven praktijken bezondigen en dus nauwe betrekkingen met zeerovers onderhouden. Het is overigens onjuist al deze lieden als betrokken bij afscheidings- en verzetsbewegingen te zien. Dit kan het geval zijn. Dikwijls echter zijn zij alleen maar corrupt en geïnteresseerd in geldelijk gewin – dat zij onder meer via zeerovers hopen te behalen. Het ene motief hoeft echter het andere niet uit te sluiten.

Verzetsbewegingen hoeven niet altijd uit personen te bestaan die uit overtuiging armoede lijden. Met gewelddadige berovingen en ontvoeringen geven zij – of hun handlangers – uiting aan hun protest. De inkomsten die zij uit deze bezigheden putten, zijn alleszins welkom:

om wapens en uitrustingen te betalen, om volgelingen te belonen, maar ook om er zelf zo goed mogelijk van te leven. De grens tussen verzetslieden en zeeroovers is zo niet altijd duidelijk te trekken (Chalk, 1998). Dit geldt ook voor de lijn die hen van corrupte ambtenaren en helers scheidt. Eén punt mag duidelijk zijn: deze verschijnselen openbaren zich uitsluitend in en rond staten met een zwak bestuur. Ook op andere wijze zijn deze staten kwetsbaar voor zeeroof. Hun zwakte is een uiting van haperende staatscentralisering en hiermee hangt dikwijls een bijzondere gevoeligheid samen op het punt van soevereiniteit.

De bereidheid samen met buurlanden iets tegen zeeroof te ondernemen, kan licht onder die gevoeligheid lijden. Die samenwerking houdt immers de noodzaak in bepaalde bevoegdheden met burens te delen of aan hen af te staan. Dit kan zo ver gaan elkaars kustwacht-, politie- of marineschepen toestemming te verlenen – in het kader van een achtervolging – in de eigen territoriale wateren zeeroovers aan te houden. In Zuidoost-Azië blijkt de bereidheid gezamenlijk dit soort stappen te zetten nog gering. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Ten eerste de zorg de eigen bestuurlijke zwakte al te duidelijk te tonen. Hoe zwakker de staat, des te minder lijkt hij zich tegemoetkomingen aan burens te kunnen veroorloven. Ten tweede de grensgeschillen ter zee tussen haast alle landen in de regio. Zij geven elkaar op dit punt weinig toe en zetten allerlei middelen in – waaronder militaire – om de eigen rechten te verdedigen. Het hoeft zo niet te verbazen dat zij in de betwiste gebieden elkaars staatsschepen gaarne op afstand houden. Ten derde de minderheden die vele landen herbergen. In de ogen van het centrale gezag bieden deze groepen buitenstaanders aangrijppingspunten zich met binnenlandse aangelegenheden te bemoeien. Des te groter acht het dit gevaar, als die buitenstaanders geloofsgenoten of etnische verwanten zijn van die minderheden (Keynan, 2000).

Dit wantrouwen tussen burens in de regio en van staten jegens eigen minderheden, speelt zeeroof in de kaart. Als leden van minderheidsgroepen zich vanuit hun achtergestelde positie met zeeroof inlaten, mogen zij bij lotgenoten zo niet op begrip dan toch op steun rekenen.

Er zijn aanwijzingen dat dit mechanisme inderdaad werkzaam is. Hieruit volgt ook dat de zeeroofgemeenschap zich via die minderheden internationaal kan vertakken. Haar effectiviteit en overlevingskansen nemen hierdoor verder toe. Dat de landen in de regio over het algemeen weinig neiging vertonen zeerovers gezamenlijk te bestrijden, levert die laatsten zo een vrijplaats op. Uitgestrekte kustgebieden onttrekken zich dan aan het toezicht van de staat, terwijl die de steun van buurlanden afwijst. Het nieuwe internationale recht van de zee (van kracht sinds 1994) verscherpt nog dit probleem. Van de mogelijkheid voor kusten en rond eilanden een zogenaamde exclusieve economische zone van tweehonderd zeemijl op te eisen, maken de meeste landen gebruik. Zij eisen allerlei eilanden op, sturen er marineschepen naar toe, openen het vuur op rivalen, verwijderen er de symbolen van vreemde nationale soevereiniteit en lokken buitenlandse bedrijven met concessies om naar delfstoffen te zoeken. De spanningen die hieruit voortvloeien, zijn weinig geschikt de samenwerking tegen zeeroof te bevorderen. Integendeel, de bedrivers van dit kwaad spinnen er alleen maar garen bij dat de aandacht van hun tegenstanders naar andere zaken uitgaat. Ook de nu toegestane verbreding van de territoriale zee van drie naar twaalf zeemijl is in dit kader relevant. De meeste zeeroof vindt door deze wijziging niet meer plaats in volle zee. De bestrijding is nu strikt voorbehouden aan de staat, in wiens kustwateren de zeerovers hun slag slaan (Steel, 1996). Buitenstaanders mogen zich hiermee alleen met instemming van die kuststaat bemoeien. Als hij deze steun afwijst – om welke reden ook – zijn alleen de eigen, soms schaarse middelen inzetbaar. De kans is groot dat die niet voldoende zijn.

Gegevens over het eerste halfjaar van 2000 wijzen uit dat, wereldwijd, slechts één op de vijf zeeroofacties plaatsvond in volle zee. In Zuidoost-Azië is deze verhouding nog schever. Per slot van rekening vallen de zeegebieden in Indonesië en de Filipijnen tegenwoordig in de categorie archipel-wateren. De rechten van de kuststaat zijn hier nog uitgebreider dan in de territoriale zee. Het belang van internationale samenwerking bij de bestrijding van zeeroof neemt zo alleen maar toe. Het mag immers duidelijk zijn dat – ieder voor zich – deze

twee landen de middelen ontberen om het kwaad effectief te keren. Vooral in de Indonesische wateren neemt zeeroof de laatste jaren snel in omvang toe (Chalk, 1998). Wel blijft het misdrijf hier betrekkelijk kleinschalig en speelt zich af niet ver van havens en reden. Ook de vele zeestraten oefenen hier aantrekkingskracht op zeerovers uit. Deze bedrijven hun kwaad met betrekkelijk weinig geweld en maken slechts een beperkt aantal slachtoffers. Zij opereren met allerhande kleine vaartuigen, waaronder vissersschepen, en zijn vooral uit op geld en roerende goederen van hoge waarde. Tot voor kort vond veel zeeroof ook plaats rond het schiereiland Malakka. Onder druk van een opgevoerde bestrijdingscampagne – een van de weinige voorbeelden van internationale samenwerking – verschoof dit zwaartepunt naar de Zuid-Chinese zee.

Rond Malakka verschildte de vorm waarin zeeroof zich openbaarde niet veel van het Indonesische patroon. Hooguit liet hij zich hier op een wat gewelddadiger wijze kennen. Gevaarlijk was hij in elk geval vanwege de milieugevolgen die uit een botsing of stranding van een stuurloos gemaakt schip kunnen voortvloeien. Straat Malakka behoort immers tot de drukste vaarwateren ter wereld. Zij vergt ook onder normale omstandigheden veel van de bemanning van passerende schepen.

Het zeeroofgebied in de Zuid-Chinese zee staat als de Hongkong-Luzon-Hainan driehoek bekend.

Het misdrijf doet zich hier in twee varianten voor. In de eerste plaats met overmacht en veel geweld uitgevoerde acties, waarbij de rovers vanaf de kust opereren dan wel zich van een moederschip bedienen. Zij vergrijpen zich hierbij vooral aan de lading van het aangehouden schip. De persoonlijke bezittingen van de bemanning zijn voor deze rovers bijzaak. Ook het schip zelf vormt voor hen geen buit. Na gedane zaken laten zij het stranden of in de handen achter van bemanningsleden, die de aanval hebben overleefd. In de tweede variant is het de rovers zowel om de lading als het schip zelf te doen. In dit geval is dan ook uitgesloten dat zij de bemanning en eventuele passagiers in leven laten. Het hele schip verdwijnt, krijgt een nieuwe identiteit en begint onder een andere naam, met nieuwe papieren en dikwijls een

iets ander uiterlijk aan een nieuw economisch (of, als drugskoerier, misdadig) leven. Het spreekt vanzelf dat deze laatste vorm van zeeroof de meest grootschalige is. Het vergt een uitgebreide organisatie, veel financiële middelen en internationale contacten. Bovendien is het haast niet uitvoerbaar zonder steun van plaatselijke, maar wellicht ook hogere ambtenaren. Tevens mag duidelijk zijn dat zonder internationale samenwerking de bestrijding van dit type zeeroof onbegonnen werk is.

Internationale samenwerking

Het besef dat internationale samenwerking van belang is, leeft al geruime tijd. Een van de vroege blijken daarvan vormt het in Londen gevestigde International Maritime Bureau (IMB). Deze instelling is in 1981 opgericht door de Raad van de Internationale Kamer van Koophandel. Zij richt zich – met steun van de onder gezag van de Verenigde Naties werkende International Maritime Organization – onder meer op de voorkoming, beperking en bestrijding van misdadige activiteiten rond zeetransport. Onder dit IMB valt een Piracy Centre, dat zich in Kuala Lumpur bevindt. Deze locatiekeuze onderstreept de ernst van het zeeroof-probleem in Zuidoost-Azië (Ellen, 1989). Dit Centrum verzamelt en verspreidt inlichtingen over zeeroof, bemiddelt tussen landelijke opsporingsdiensten, verschaft adviezen aan rederijen en opvarenden, en helpt bij het achterhalen van geroofde ladingen en schepen. Belangrijk als het IMB en dit Centrum zijn, voor een succesvolle bestrijding is samenwerking tussen landen in de regio nodig. Het Regional Forum van de Association of Southeast Asian Nations (Asean) leek enige tijd hiervoor te kunnen zorgen. De laatste jaren echter is het opmerkelijk stil rond dit instituut. Deze ontwikkeling houdt mogelijk verband met de economische en binnenlandse problemen, waarmee veel landen hier kampen. Voorlopig lijken bi- of trilaterale contacten – als tussen Singapore, Maleisië en Indonesië, tussen Maleisië en de Filipijnen en tussen Vietnam en Thailand – op het gebied van zeeroof-bestrijding het enig haalbare. Als de hieruit voortvloeiende afspraken de betrokken landen het recht

geven in elkaars territoriale wateren op te treden, is overigens al veel gewonnen. Ook verdieping van de samenwerking is wenselijk, bijvoorbeeld via afspraken inzake de uitlevering van gevangen zeerovers aan de meest benadeelde staat (Goodman, 1999). Toch zal, in verband met de gevoeligheid op het punt van soevereiniteit, het tempo van dit soort stappen traag blijven. Japan onderneemt sinds kort pogingen landen in Zuidoost-Azië nauwer bij de zeeroof-bestrijding te betrekken door kustwachteenheden ter beschikking te stellen, maar dit initiatief vindt vooralsnog een lauw onthaal.

Vooral China schijnt weinig voor meer regionale samenwerking te voelen. Aan deze opstelling kunnen in elk geval vier overwegingen ten grondslag liggen. Ten eerste wantrouwen jegens de leidende rol die Japan in dit verband voor zich kan opeisen. Ten tweede afwijzing van de gedachte om, zelfs in het betrekkelijk a-politieke kader van zeeroof-bestrijding, met kustwacht- of marine-eenheden van Taiwan te moeten samenwerken. Ten derde afwijzing van de soevereiniteitseisen die veel landen rond de Zuid-Chinese zee tot enkele daarin gelegen eiland-groepen uitstrekken en die China als eigen bezit beschouwt.

Ten vierde de zorg dat een effectieve aanpak van zeeroof betrokkenheid bij dit misdrijf van Chinese ambtenaren aan het licht brengt.

Harde bewijzen daarvoor ontbreken overigens. De overige landen in Zuidoost-Azië beseffen dat zonder de steun van een grote mogendheid zij niet in staat zijn het kwaad uit te roeien. Regionaal kan Japan zo de rol op zich nemen, die – in de negentiende eeuw – Groot-Brittannië vervulde bij de bestrijding van zeeroof en slavenhandel (Steel, 1996). Tot slot laten de kleinere landen zich wellicht leiden door de vrees de verdenking van medeplichtigheid op zich te laden, als zij zich blijvend verzetten tegen het Japanse initiatief.

De verwickelingen waarmee het Japanse initiatief gepaard gaat, doen vermoeden dat activiteiten van westerse landen al heel weinig kans van slagen maken. Zwaarder nog dan op Japan drukt immers op hen de last van het koloniale (in het geval van Vietnam recente) verleden. Verder dan het verstrekken van adviezen en het ter beschikking stellen van middelen, geld en deskundigen kunnen westerse landen niet gaan. Deze terughoudendheid maakt hen overigens kwetsbaar voor

verwijten van rederijen en verenigingen van zeevarenden. Deze instanties eisen bestrijding van zeeroof en omdat zij weinig van de landen in Zuidoost-Azië verwachten, wenden zij zich tot de eigen overheid. Voorlopig echter toont het Westen weinig neiging toe te geven aan deze druk.

Particulier initiatief

Uit het bovenstaande blijkt dat aan internationale samenwerking nog veel ontbreekt. Dit geldt ook voor het beleid van afzonderlijke staten. Zelfs het Piracy Centre van het IMB heeft hiervan te lijden. Of die passiviteit nu voortvloeit uit machteloosheid, achteloosheid of corruptie, dit Centrum is deels afhankelijk van overheidssubsidies. Sommige landen in de regio blijven wat dat betreft geregeld in gebreke. Hierbij is wellicht ook ergernis in het geding dat het Centrum de regio een slechte naam zou bezorgen. Niet het kwaad, maar de brenger van de slechte tijding krijgt het zo te verduren (Chalk, 1998).

Hoe dit ook zij, waar de overheid tekortschiet, maar grote economische belangen op het spel staan, reageert het bedrijfsleven op klassieke wijze – het streeft eigen oplossingen na. Overheden (althans niet-totalitaire) zijn met deze reactie vanouds vertrouwd en kunnen zich in hun passiviteit hierdoor zelfs laten leiden. Door alle eeuwen heen hebben zwakke (en dus betrekkelijk arme) staten zich – noodgedwongen meestal – door particulieren laten helpen. Zelfs kerntaken van de overheid, als de verzorging van de interne en externe veiligheid, bleven van deze ontwikkeling niet gevrijwaard. Ter zee getuigde in offensieve zin de kaapvaart hiervan (een begin van afschaffing vond pas in 1856 plaats (Stark, 1967); in defensieve zin dat kooplieden tot het begin van de negentiende eeuw vaak zelf de convooiëring van hun schepen financierden. Te land valt op dat particuliere veiligheidsorganisaties in steeds meer grote (westerse) steden het gat vullen dat de politie maar niet kan dichten.

Niet-Gouvernementele Organisaties bieden hun diensten op steeds meer terreinen aan. Omgekeerd besteden strijdkrachten logistieke taken steeds vaker aan particuliere ondernemingen uit. Ter zee lijkt

deze ontwikkeling nog een stap verder te gaan. Sinds 1993 hebben enkele rederijen en Gurkhas (die de Britse belangstelling voor hun militaire diensten zagen teruglopen) elkaar gevonden rond de zeeroofbestrijding. In totaal zestien rederijen, met vijfenzeventig schepen in dienst, gebruiken in risicogebieden de reputatie van deze huurlingen om hun vaartuigen een ongehinderde doortocht te bezorgen. In beginsel zijn de ex-militairen ongewapend. De roem die zij zich als leden van een elite-eenheid hebben verworven, moet voldoende zijn zeerovers op afstand te houden. Voorwaarde hiertoe is dat reders de aanwezigheid van Gurkhas aan boord van hun schepen luide verkondigen. Zonder deze reclame komt hun afschrikwekkende reputatie niet tot haar recht, met als gevolg dat zij toch in actie moeten komen. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Voor zover de reclame haar uitwerking heeft gemist, of de zeerovers de boodschap niet hebben opgevangen, mogen de Gurkhas niet verder gaan dan de inzet van niet-dodelijke wapens.

Overigens hebben de Gurkhas in zekere zin een historische pendant in de figuur van James Brooke, die in de negentiende eeuw actief was in Noord-Borneo. Het scheppen en benutten van handelsmogelijkheden waren voor deze Brit van meet af aan met bestrijding van zeeroof verbonden (Tarling, 1971). Hij vond bovendien (vooral Britse) navolgers. Erg succesvol opereerden Brooke en zijn navolgers niet, ook omdat het Nederlands-Indisch Gouvernement hun activiteiten waar mogelijk dwarsboomde. Het voelde er weinig voor de ene groep vrijbuiters (de zeerovers) voor een andere (Britse particulieren) te ruilen. De laatsten vormden immers een minstens zo moeilijk te beheersen en, gezien hun achterban, wellicht nog gevaarlijker groep dan de rovers van inheemse oorsprong.

Tot slot past in dit verband het 'buitgeld' dat koloniale mogendheden in Zuidoost-Azië uitloofden voor particuliere schepen die zeerovers overmeesterden en opbrachten. Deze regeling geeft aan dat zij erkenden op eigen kracht particulieren geen volledige veiligheid te kunnen verschaffen. Als reactie delegeerden zij een overheidstaak aan het betrokken en bedreigde deel van de koloniale samenleving.

Overeenkomsten en verschillen

Het is duidelijk dat de vatbaarheid van Zuidoost-Azië voor zeeroof niet is verminderd. Onveranderd zijn de drukke scheepvaart voor handelsdoeleinden en visserij, en het feit dat deze zich door betrekkelijk nauwe vaarwaters moet manoeuvreren. Wel zijn de vormen waarin zeeroof zich voordoet gewijzigd. Behoorden in de negentiende eeuw overvallen vanuit zee op kustdorpen tot de gevaarlijkste en meest voorkomende soort, tegenwoordig doen deze zich weinig meer voor. Toch ontbreken zij niet geheel. De recente gijzeling van westerse toeristen op een eiland ten noordoosten van Borneo door moslimstrijders uit de Filippijnen getuigt hiervan. Met dat al verschilt deze aanslag toch sterk van die van de negentiende eeuwse rovers, afkomstig uit ruwweg hetzelfde gebied (de Sulu-archipel). De gijzeling was een terroristische daad, vooral bedoeld om de aandacht van westerse media te trekken. Daarnaast beoogden de moslimstrijders de zwakte van het Filippijnse bewind aan te tonen en losgeld te innen voor de aanschaf van wapens en om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Vergeleken hiermee waren de vroegere rovers uit Sulu meer uit op louter economisch gewin, al mag niet worden vergeten dat zeeroof ook toen een middel vormde zich te onttrekken aan de greep van een naar centraal bestuur strevend (Spaans) bewind. Dat dit streven uitging van een niet-moslim instantie gaf aan de tegenstelling extra scherpte (Warren, 1981).

Een verschil lijkt voorts dat tegenwoordig duurzame gemeenschappen met een op zeeroof toegespitste economie en cultuur ontbreken. In de negentiende eeuw vormden het sultanaat Sulu en, in mindere mate, Riouw/Lingga zulke gemeenschappen (Trocki, 1979). Tegenwoordig lijken zeerovers een vlottender bestand te vormen, opererend vanuit een veelheid van lossere groeperingen. Enige vastheid ontbreekt overigens ook nu niet. Zeerovers en corrupte ambtenaren kunnen de tussen hen gegroeide band zo voordelig achten, dat zij hierop duurzame betrekkingen bouwen. Ambtenaren zijn echter geografisch minder diep geworteld – en dus kwetsbaarder – dan de negentiende eeuwse beschermers van zeeroof. Aan die duurzaamheid zijn dus over het

algemeen grenzen gesteld. Zeker is dit het geval waar de betreffende overheid op twee punten toeziet. Ten eerste haar ambtenaren regelmatig van standplaats te verwisselen. Ten tweede hen zoveel mogelijk buiten hun plaats van etnische herkomst aan te stellen.

Een belangrijk, maar niet bijzonder opmerkelijk element (van alle tijden) is dat zeerovers afhankelijk zijn van helers, geldschieters, sympathisanten onder de plaatselijke bevolking en personen, die sleutelposten bezetten in de bovenwereld. Zeerovers vormen zo niet meer dan het topje van een ijsberg, in dezelfde zin als guerrillastrijders dat doen. Ook de laatsten kunnen immers niet opereren zonder de steun van een uitgebreide achterban.

Voor de bestrijders van zeeroof betekent dit dat zich voor hen – net als bij contraguerrilla – drie doelen aandienen. Zij kunnen jacht maken op de zeerovers zelf. Zij kunnen proberen deze lieden af te snijden van hun achterban. Zij kunnen tot slot hun pijlen op die achterban zelve richten. De ervaring van zowel de bestrijding van zeeroof als de contraguerrilla leert dat concentratie op alleen het eerste doelwit – hoezeer dat ook voor de hand ligt – tot weinig blijvende resultaten voert. Deze aanpak biedt incidentele succesjes – plus buitgeld en promotie – maar leidt niet tot een duurzame verbetering.

Wat verder opvalt, is de moeite die het de benadeelde landen kost tot een gecoördineerde aanpak te komen. In de negentiende eeuw vloei- de dit gebrek aan afstemming voort uit onzekerheid inzake de afbake- ning van invloedssferen. Wel waren de marineorganisaties van koloni- ale mogendheden volop, zij het met wisselend succes bij de bestrij- ding van zeeroof betrokken. Westerse zee strijdkrachten onderkennen tegenwoordig het probleem, maar reageren terughoudend op aanspo- ringen zich actief met die bestrijding in te laten. Zij wijzen daarbij op twee punten. Enerzijds de primaire verantwoordelijkheid van landen in de regio. Anderzijds op het feit dat zij vaak pas in actie mogen komen na daartoe te zijn uitgenodigd door de kuststaat. Dat westerse marines verwijten van neo-kolonialisme duchten, hoeft niet te verba- zen. Een vergelijkbare beschuldiging kan ook zee strijdkrachten uit de regio treffen. Japan – toch een betrekkelijke buitenstaander – onder- kent dit gevaar. Het geldt echter ook voor landen dicht bij het vuur.

Indonesië bijvoorbeeld zal zich moeten hoeden voor het verwijt onder het mom van bestrijding van zeeroof afscheidingsbewegingen te onderdrukken. Britse, Nederlandse en Spaanse marine-eenheden in Zuidoost-Azië ontvingen in de negentiende eeuw louter bijval voor die bestrijding. Deze situatie ligt voor plaatselijke marines nu ingewikkelder. Dat deze complexiteit tot particuliere beveiligingsinitiatieven – de Gurkhas – leidt, is al vermeld.

Tot slot

Doel van vergelijken is niet om zoveel mogelijk overeenkomsten en verschillen te turven. Het is erop gericht de verschijnselen in kwestie scherper in beeld te krijgen. De onderzoeker of beleidsmaker kan zo tot beter begrip geraken en eventueel nieuwe vragen formuleren. Deze kunnen zijn gericht op: de parallellen tussen staatsvorming en -desintegratie (des te interessanter omdat die processen in Zuidoost-Azië soms snel op elkaar volgen); het verband tussen deze ontwikkelingen en de rol van de georganiseerde misdaad; de uitwaaiering hiervan (drugssmokkel, zeeroof, afpersingen, ontvoeringen, mensen-smokkel) en de mate waarin verzetsbewegingen bij deze activiteiten zijn betrokken. Vanzelfsprekend is dit lijstje met vele andere vragen uit te breiden.

Literatuur

Chalk, P.

Low intensity conflict in Southeast Asia; piracy, drug trafficking and political terrorism
Conflict studies, 1e jrg., 1998, pp. 1-36

Chalk, P.

Contemporary maritime piracy in Southeast Asia

Studies in conflict and terrorism, 21e jrg., 1998, pp. 87-112

Ellen, E.

Contemporary piracy
Californian western international law journal, 21e jrg., nr. 1, 1989, pp. 123-128

Goodman, Th.H.

Leaving the Corsair's name to

other times; how to enforce the law of sea piracy in the 21st century through regional international agreements

Case western reserve journal of international law, 31e jrg., 1999, pp. 139-168

Keynan, Z.

Enforcing the law of piracy in the South China Sea

Journal of maritime law and commerce, 31e jrg., nr. 1, 2000, pp. 107-117

Kniphorst, J.H.P.E.

Historische schets van den zeeroof in den Oost-Indische archipel
Batavia, S.N., S.A.

Peterson, M.J.

A historical perspective on the incidence of piracy

In: Ellen, E. (ed.), *Piracy at sea*, Paris, International Chamber of Commerce, 1989

Peterson, M.J.

Naval forces and the control of piracy in Southeast Asia

Naval forces, 6e jrg., 1995, pp. 58-60

Stark, F.R.

The abolition of privateering and the declaration of Paris

New York, AMS Press, 1967

Steel, D.G.

Piracy; can the order of the oceans be safeguarded?

Journal of the royal united service institute, 1996, pp. 17-25

Tagliacozzo, E.

Kettle on a slow boil; Batavia's threat perceptions in the Indies' outer islands, 1870-1910

Journal of Southeast Asian studies, 31e jrg., nr. 1, 2000, pp. 70-100

Tarling, N.

Britain, Brooke and Brunei
Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1971

Teitler, G.

Zeeroof en zeeroofbestrijding in de Indische archipel gedurende de negentiende eeuw

Marineblad, 110e jrg., nr. 4, 2000, pp. 130-137

Trocki, C.A.

Prince of pirates; the Temenggongs and the development of Johor and Singapore 1784-1885

Singapore, Singapore University Press, 1979

Warren, J.F.

The Sulu zone, 1768-1898; the dynamics of external trade, slavery and ethnicity in the transformation of a Southeast Asian maritime state

Singapore, Singapore University Press, 1981

Geweld op zee

Een verkenning naar de aard en omvang van zeepiraterij

H.G. van de Bunt en E.K.J. Pladdet*

Roofovervallen en berovingen behoren tot de zware misdrijven. Kenmerkend voor deze misdrijven is dat er gericht geweld gebruikt wordt tegen slachtoffers om hen geld of goederen te ontnemen. Dergelijke agressieve vermogensmisdrijven trekken volop de publieke aandacht en kunnen rekenen op grote maatschappelijke verontwaardiging. In de criminologische literatuur wordt veel geschreven over de achtergronden en oorzaken van deze misdrijven. Maar er wordt meestal over het hoofd gezien dat dergelijke agressieve vermogenscriminaliteit niet alleen op straat of binnenshuis, maar ook gewoon op zee wordt gepleegd. Wij hebben het over zeepiraterij. Wat betreft het toegepaste geweld en de tweegebrachte schade vormen deze misdrijven op zee een ernstig probleem. Iedereen heeft bij het begrip 'zeepiraat' onmiddellijk allerlei romantische voorstellingen en wellicht is dat de reden dat piraterij als misdaadprobleem nog niet zo serieus wordt genomen. Het aantal recente internationale criminologische publicaties over moderne zeepiraterij is namelijk op de vingers van een hand te tellen. Bovendien wordt zeepiraterij vooral als een historisch verschijnsel gezien. Inderdaad, kapitein Haak leeft niet meer. Evenmin bestaan er nog zeerovers die hun leven lang wereldzeeën onveilig maken, bezittingen roven, vrouwen schaken en zich uiteindelijk vestigen in een afgelegen gebied. Vermoedelijk zal de moderne zeepiraterij in de nabije toekomst wel de aandacht trekken die het verdient. Met name in Zuidoost-Azië is zeepiraterij een sterk groeiend probleem. In dit artikel proberen wij het probleem van de zeepiraterij in kaart te brengen. Eerst zullen wij aan de hand van een concreet voorbeeld en een bespreking van de definities van zeepiraterij ingaan op de vraag wat zeepiraterij nu eigenlijk is. Vervolgens zullen wij de aard en omvang van de geregistreerde zeepiraterij beschrijven.

* De auteurs zijn respectievelijk als hoogleraar criminologie verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam en als aio aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Een concreet voorbeeld

De journalist en zeeman Burnett heeft onlangs een boek gepubliceerd over concrete voorvallen van zeepiraterij. Aan de hand van gesprekken met slachtoffers en getuigen schrijft hij gedetailleerd over een aantal gevallen van moderne zeepiraterij. Een van de gevallen betreft de overval op de *Valiant Carrier*. Deze tanker voer op het moment van de overval op de automatische piloot langs de kustlijn van Sumatra, een inmiddels berucht geworden zeeroute. Het schip was geladen met een licht ontvlambare olie.

‘Plotseling klonk aan boord een geluid dat leek op een donderslag. Metalen slagen klonken tegen de romp en er was veel lawaai op het dek. De eerste gedachte die bij de kapitein opkwam, was dat er een vechtpartij tussen de bemanning plaatsvond. Het lawaai nam toe en werd gemengd met het geluid van rennende voetstappen over het benedendek. De kapitein opende zijn raam, keek naar beneden naar de zee en zag dat een bootje naast de *Valiant Carrier* meevoer. Vanaf dit scheepje werden brandbommen op de tanker afgevuurd.’

... ondertussen in de stuurhut ...

‘Op het moment dat de officier de stuurhut bereikte, stormden vijf mannen met bivakmutsen en zwaaiend met messen op hem af. Ze sleurden de derde stuurman, half bewusteloos en vastgebonden, in een spoor van bloed met zich mee. In gebroken Engels schreeuwden zij: “You fight, you die”. Ook de handen van de officier werden vastgebonden en hij werd achter op zijn schedel geslagen waarop hij neerviel.’

... een dek lager ...

‘De derde stuurman klopte aan op de deur van de kapitein om hem binnen te laten. De kapitein, die vreesde dat zijn schip mogelijk al in brand zou staan, stond voor een moeilijke beslissing. Moest hij zijn

derde stuurman hulp bieden of zijn vrouw en kinderen beschermen die binnen waren? Maar in feite had hij geen keuze; als kapitein kon hij zijn gewonde bemanningslid niet hulpeloos achterlaten. Bij het openen van de deur stormde een horde piraten binnen, de gewonde stuurman werd met hen meegesleurd. De kapitein werd in elkaar geslagen en de piraten eisten geld. Kruipend op handen en voeten zag de kapitein de dikke eeltige tenen en harde hielen van zijn aanvallers. Ondertussen schopte een zeerover in de bloedende maag van de stuurman. De piraten bleven schreeuwen om geld. In hun bevelen en bedreigingen klonk een onderton van haast en paniek. Het hele kantoor van de kapitein werd overhoop gehaald en een mes werd op de keel van de kapitein gedrukt. Verdoofd probeerde de kapitein te vertellen dat er geen geld in de kluis aanwezig was. Na deze mededeling omcirkelden de piraten de kapitein en opgefokt schreeuwden ze in het Indonesisch en in gebroken Engels dat ze geld wilden. Met een mes werd door de wenkbrauwen van de kapitein een streep getrokken, terwijl de belager van de stuurman inmiddels tegen diens ribben aan het stompen was. Uiteindelijk schreeuwde deze dat het geld zich in de slaapkamer bevond (Burnett, 2002, pp. 56-71).'

Zo gaat het verhaal nog even door. Uiteindelijk gaan de piraten er in paniek zonder medeneming van het geld van door. Op het schip woedt een brandje, maar dat wordt geblust voordat de gevaarlijke lading vlam vat.

Definitie

Bovenstaand voorbeeld is voor iedereen 'duidelijk' een geval van zee-piraterij. Immers er wordt op zee een schip geënterd door daders die zonder scrupules geweld toepassen om geld te roven. En het lijkt er – op het eerste gezicht – op dat over de definitie van zeepiraterij weinig discussie kan bestaan. Zo stelt de Engelse criminoloog Vagg kortweg vast dat zeepiraterij niets meer en niets minder is dan roverij, met dit verschil dat zeepiraterij op het water en niet op het land plaatsvindt (Vagg, 1995, p. 65).

Maar zo simpel ligt het nu ook weer niet. Is het noodzakelijk dat doelwitten op zee worden beroofd om van piraterij te kunnen spreken? In het verleden maakten piraten vooral de kusten onveilig. Zij overvielen dorpen en nederzettingen. Zij moordden en roofden, namen mannen en vrouwen mee om te verkopen op de slavenmarkten. Hele kustgebieden raakten ontvolkt (Warren, 2001). Naarmate het handelsverkeer op zee toenam en de kustgebieden zich economisch ontwikkelden oriënteerden de piraten zich steeds meer op doelwitten op zee. Het woord piraat is afkomstig van het Griekse 'peirates' waarmee avonturiers werden aangeduid die schepen aanvallen (Innes, 1996, p. 8). In de hedendaagse definities wordt dit element overgenomen. Volgens deze definities is sprake van piraterij als schepen worden aangevallen door personen die zelf ook gebruik maken van boten.

Zeeroverij is een ernstige aantasting van het ideaal van de *mare liberum*, dat wil zeggen van de vrije zee die eigendom is van de gehele mensheid en essentieel is voor het verkeer tussen volkeren op de wereld. Door toedoen van zeepiraten worden deze zeeën echter onveilig. Zeepiraten maken duidelijk hoe kwetsbaar schepen op volle zee zijn. De *mare liberum* is wel vrij, maar geeft geen bescherming en zeker geen veilig gevoel.

In artikel 101 van de United Nations Conference on the Law of the Seas (Unclos), komt dit aspect van kwetsbaarheid op volle zee goed naar voren. Piraterij wordt gedefinieerd als diefstal met geweld tegen schepen en opvarenden, op volle zee en buiten de jurisdictie van staten. Maar de vraag is of deze juridisch getinte definitie niet te veel beperkingen kent. Sedert enkele jaren zijn de grenzen van de territoriale wateren van drie tot twaalf zeemijl uitgebreid. Dit zou strikt genomen betekenen dat veel overvallen op schepen niet langer als zeepiraterij kunnen worden aangeduid omdat deze gepleegd worden binnen de (verruimde) grenzen van de jurisdictie van de betrokken staten. Ook de aanval op de *Valiant Carrier* zou niet als vorm van zeepiraterij aangemerkt worden omdat het schip binnen de territoriale wateren van Indonesië voer. Formeel-juridisch geredeneerd genieten de schepen die binnen de territoriale wateren van landen varen meer bescherming, maar feitelijk gesproken maakt het niet zo heel veel uit

of schepen wel of niet binnen de territoriale grenzen varen.

Het International Maritime Bureau (IMB), een onderdeel van de International Chamber of Commerce dat gericht is op bestrijding van piraterij, heeft daarom een definitie ontwikkeld die geen rekening houdt met de territoriale grenzen. Een aanval op een schip is volgens het IMB piraterij, indien deze aanval erop gericht is diefstal of andere misdrijven te plegen, waarbij gebruik gemaakt wordt van geweld of geweldsdreiging. Piraterij is 'an act of boarding or attempting to board any ship with the intent to commit theft or any other crime and with the attempt or capability to use force in the furtherance of that act' (IMB, 1992).

Opvallend is dat volgens deze definitie alle aanvallen op schepen tot piraterij worden gerekend, inclusief bijvoorbeeld aanvallen die uit politieke motieven voortkomen. Een bekend voorbeeld van een dergelijke politiek geïnspireerde kaping op zee was het incident van de *Achille Lauro* in 1985. Tenslotte richt deze definitie zich niet alleen op schepen die op volle zee worden overvallen. Ook aanvallen op schepen die voor anker liggen, kunnen volgens deze definitie aangemerkt worden als zeepiraterij. De cijfers die in dit artikel worden gepresenteerd zijn ontleend aan de tellingen van de International Maritime Organization (IMO), en dus gebaseerd op de brede definitie.

Databestanden over de omvang van piraterij

Het is niet mogelijk om de precieze omvang van zeepiraterij in de wereld vast te stellen. Er zijn twee internationale instanties die deze piratenaanvallen registreren, het IMO en het IMB. Beide instanties proberen een zo goed mogelijk beeld te geven van de aanvallen die tegen schepen worden gepleegd. Het IMO is gelieerd aan de United Nations. Zowel IMO als IMB brengen jaarlijks rapporten uit over de aard en omvang van geregistreerde gevallen van zeepiraterij. Er kan ofwel rechtstreeks aan het IMO en IMB worden gerapporteerd door slachtoffers ofwel via lokale autoriteiten. Het probleem hierbij is dat de kwaliteit van het cijfermateriaal van het IMO en IMB afhankelijk is van de medewerking van de scheepsbemanning, rederijen en lokale overheden (IMO, 2001).

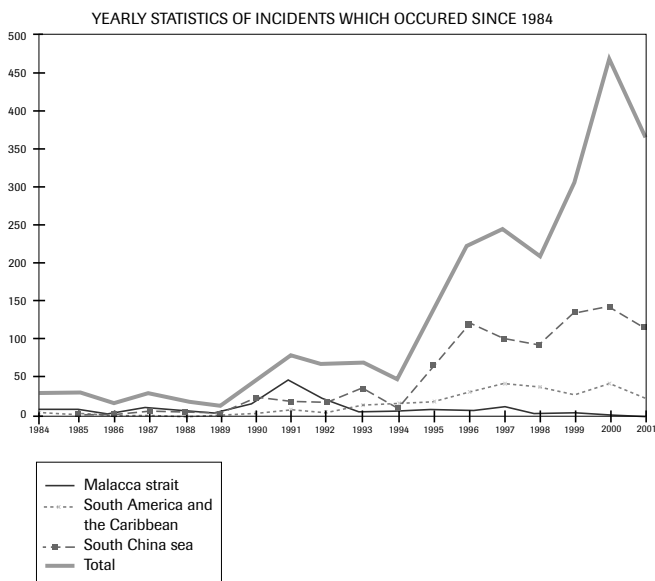
De bereidheid om bij de lokale autoriteiten aangifte te doen van zee-piraterij is niet altijd even groot. Een belangrijke reden om geen aangifte te doen is de vrees verzeild te raken in een omslachtige administratieve aangifteprocedure die tot vertraging leidt. Een dag opont-houd kost een groot vrachtschip tienduizenden euro's aan havengeld en extra brandstof (Veldt, 1993). Vervolgens vrezen rederijen alsnog invoerrechten te moeten betalen voor de lading waarvan ze beroofd zijn (Jippes, 1997). Verder worden plaatselijke gezagsdragers met – gepast – wantrouwen bekeken. Soms ontbreekt het vertrouwen in de competentie en integriteit van de plaatselijke politie volledig en acht men het zinloos aangifte te doen, omdat er toch geen onderzoek zal worden gestart naar de piraten of de gestolen lading (Van der Post, 1997). De argwaan wordt gevoed door de werkwijze van piraten; het komt geregeld voor dat zij precies de weg weten op het schip. Het kan niet anders dan dat informatie hierover verkregen is van havenauto-riteiten en kustwachten die de schepen inspecteren en over gedetail-leerde informatie beschikken over wie en wat zich waar aan boord bevindt (Jippes, 1997). Natuurlijk zijn er ook goede redenen om wel aangifte te doen bij de lokale autoriteiten. Wanneer een of meer bemanningsleden zwaar lichamelijk letsel oploopt, is het alleen al om verzekeringstechnische redenen aangewezen om aangifte te doen. Er kan door slachtoffers, rederijen en lokale autoriteiten ook direct, dat wil zeggen zonder aangifte, bij het IMO melding worden gemaakt van incidenten. Hoewel men veel gemakkelijker meldt aan het IMO dan aangifte doet bij de lokale autoriteiten, bestaat er toch ook in het meldgedrag een zekere terughoudendheid. Rederijen zien soms af van een melding uit vrees hun goede naam te verliezen. Soms zijn slacht-offers niet bereid om over hun ervaringen te praten. Er zijn evenwel ook goede redenen om wel melding te maken van een aanval of een poging daartoe. Het IMO en het IMB kunnen onmiddellijk een waar-schuwing versturen naar andere schepen in die zone, en gegevens verspreiden over het eventueel gestolen vaartuig en de gestolen lading. Het IMB heeft evenals Interpol de status van observator verworven.

Lokale autoriteiten kunnen afzien van aangifte bij het IMO omdat ze ofwel beducht zijn voor de slechte naam van de vaarroute en de economische gevolgen die hiervan ondervonden kunnen worden, ofwel de piraterij in hun regio willen beschermen.

De op- en neergang van zeepiraterij in de wereld

Met bovenstaande kanttekeningen omtrent de betrouwbaarheid van de registratie wordt in grafiek 1 een overzicht gegeven van alle door het IMO geregistreerde incidenten in de periode 1984-2001.

Grafiek 1: Piraterij en gewapende overval 1984-2001



Blijkens dit overzicht is het aantal gevallen van piraterij sedert het midden van de jaren negentig tot en met 2000 sterk gestegen, met name in de Zuid-Chinese zee en in de Indonesische archipel.

Indonesië is onlangs aangeduid als 'the most piracy prone country in the world' (Warren, 2001). De Zuidoost-Aziatische zeeën zijn van groot economisch belang: het zijn de drukst bevaren handelsroutes ter wereld. Zij vormen de zeehandelsverbinding tussen Azië (China, Japan, Zuid Korea) en de westerse wereld. Tegelijkertijd zijn deze routes de hot spots geworden van piraterij.

Volgens de historicus Warren heeft de op- en neergang van zeepiraterij in de afgelopen eeuwen in Zuidoost-Azië alles te maken met de economische hoogtepunten en crises op het vasteland (Warren, 2001, p. 16). Door wereldwijde economische groei ontstond in de vorige eeuwen sterke behoefte aan goedkope arbeidskracht. Zeerovers bedienden de vraag op de slavenmarkten. Als gevolg van economische welvaart nam op de zee het aantal 'aantrekkelijke doelwitten' sterk toe. Zeerovers gingen parasiteren op bloeiende internationale handelsroutes. In de 16e en 17e eeuw toen Europese landen de wereld gingen veroveren en onder andere exotische specerijen, geld, goud en luxe goederen gingen transporteren, namen de mogelijkheden voor zeepiraterij toe.

Niet alleen de omvang maar ook de aard van de piraterij is afhankelijk van de regionale economische ontwikkelingen. Zo ontwikkelde het eiland Batam zich tijdens de economische boom in Indonesië (1970-1980), tot hoofdkwartier van 'space-age-looking pirates' die waren voorzien van de allerlaatste technologische snufjes (Warren, 2001, pp. 16-17). De economische malaise in Aziatische landen aan het einde van de jaren negentig, heeft er toe bijgedragen dat de piraterij een inkomstenbron werd voor mensen die werk verloren hadden en in diepe armoede dreigden te vervallen. Het laat zich raden dat deze vorm van piraterij veel primitiever wordt gepleegd en ook met meer geweld gepaard gaat.

Ook de criminoloog Vagg, een van de weinige criminologen die over piraterij heeft geschreven, legt een verband tussen de stijging van zee-piraterij en de economische depressies. Hij vergelijkt de zeepiraterij

met het historische fenomeen van banditisme dat sterk toenam in tijden van economische malaise en in perioden vlak na oorlogen, vooral in afgelegen gebieden waarin geen overheidsgezag (meer) aanwezig was. Volgens Vagg, die zijn artikel publiceerde in 1995 dus nog voor het moment van de explosieve toename van zeepiraterij, kan de stijging worden begrepen uit de gecombineerde aanwezigheid van economische nood en gebrek aan overheidstoezicht. Hij voegt daaraan toe dat de problemen groter worden wanneer er sprake is van 'culturele acceptatie' van zeeroverij (Vagg, 1995). Historisch gezien is hiervan zeker sprake (geweest). In bijvoorbeeld de verhoudingen tussen vissersgemeenschappen in Maleisië en Indonesië heeft een lange traditie bestaan van plunderingen, overvallen, en smokkelen. Het onderscheid tussen handel drijven en (zee)roof was betrekkelijk dun. Vooral in tijden van slechte visvangsten vormden clandestiene zeeactiviteiten een geaccepteerd onderdeel van de dagelijkse activiteiten (Vagg, 1995, p. 68). Vagg suggereert dat deze historisch bepaalde culturele acceptatie in tijden van economische malaise nog steeds actueel is.

Het ontbrekend overheidstoezicht is vermoedelijk eveneens een belangrijke factor in het ontstaan en voortbestaan van zeepiraterij. Falend overheidstoezicht is ook een van de maatschappelijke gevolgen van economische neergang. Meer in het algemeen gesproken is het overheidsgezag in de Indonesische archipel in het afgelopen decennium ernstig verzwakt door etnische conflicten en grote corruptie. Indonesië is een 'messy state' geworden. Niet alleen hierdoor maar ook door mondiale ontwikkelingen, zoals het verdwijnen van de Koude Oorlog, is het toezicht op zee verminderd. Ten tijde van de Koude Oorlog waren er in de Aziatische wateren marineschepen uit verschillende landen aanwezig om een militair en politiek evenwicht te verzorgen. Door het wegvallen van deze surveillance op zee is er vermoedelijk een machtsvacuüm ontstaan waardoor piraten vrijelijk hun gang konden gaan. Gelijktijdig met de vermindering van marine-toezicht is de omvang van zeepiraterij geleidelijk aan gestegen.

Verschillende vormen van zeepiraterij

Per land en soms zelfs per regio bestaan er verschillen in de modus operandi van zeepiraten. In de Straat Malakka wordt bijvoorbeeld veel gebruik gemaakt van de 'hit-rob-run' methode. Hiermee wordt gedoeld op het enteren van een varende vaartuig, het plunderen ervan, en vervolgens het snel wegvaren met de buit. De overval op de *Valiant Carrier* verliep volgens dit patroon. In Afrika en in Zuid-Amerika worden voornamelijk schepen aangevallen die voor de kust voor anker zijn gegaan. De havens zijn daar vaak overvol, waardoor de schepen soms enkele dagen op open zee moeten wachten alvorens zij de haven kunnen binnenvaren. Met kleine schepen varen de piraten op de stilliggende boten af, om die vervolgens te plunderen en met de buit weg te varen.

De modus operandi van zeepiraten hangt nauw samen met de mogelijkheden die de omgeving biedt. In nauwe zeestraten waar schepen langzaam varen kunnen ook piraten met primitieve uitrusting hun slag slaan. Verder zijn wateren met vele eilandjes, rotsen en riffen een ideaal jachtterrein voor piraten. Zij kunnen zich namelijk makkelijk schuilhouden en deze als uitvalsbasis voor hun aanvallen gebruiken. Aanvallen op open zee, buiten de territoriale grenzen, zijn eigenlijk alleen weggelegd voor piraten die gebruik kunnen maken van snelle boten. De beste mogelijkheden voor zeeroverij worden geboden in en rondom zeehavens. Zojuist is al gewezen op de kwetsbare situatie van schepen die op zee voor anker gaan, wachtend om in de haven gelost te worden. Ook schepen in de haven zijn eenvoudige doelwitten voor piraten; zij kunnen zelfs zonder eigen vaartuigen te gebruiken aan boord klimmen.

Uit de gegevens van de IMB komt naar voren dat 45% van alle in 2001 geregistreerde gevallen overvallen betrof op schepen die voor of in havens voor anker lagen. Slechts een minderheid van 21% betreft de zeeroof in klassieke zin, namelijk aanvallen op schepen op 'volle' zee, dat wil zeggen buiten de territoriale wateren. In tabel 1 worden de aantallen zeeroven weergegeven in internationale wateren, territoriaal gebied respectievelijk in/nabij havens.

Tabel 1: Aantallen zeeroven naar plaats (1999-2001)

Jaar	Internationale wateren		Territoriale wateren		Havens	
2001	79	21%	125	34%	166	45%
2000	136	29%	224	48%	111	23%
1999	38	12%	201	65%	70	23%

Bron: IMO 2001

De door de piraten gekozen *modus operandi* zegt niet alleen iets over de situationele mogelijkheden die worden geboden, maar ook iets over de professionaliteit van de daders. Naarmate de voor handen zijnde mogelijkheden minder hoge eisen stellen aan de uitrusting en professionaliteit van de piraten, neemt de kans toe dat ook onervaren en ondeskundige personen hun slag proberen te slaan. De onervaren piraten enteren vanaf de oever of vanuit wrakke scheepjes schepen die voor anker liggen. In Brazilië en Paraguay proberen krottenwijkbewoners met kleine bootjes naar een schip te varen. Wanneer ze eenmaal het schip hebben bereikt klimmen ze aan boord en met behulp van vuurwapens en messen proberen ze geld uit de scheepskluis, goederen uit de lading en persoonlijke bezittingen van de opvarenden te bemachtigen (Van der Post, 1997). Deze mensen werken niet georganiseerd, en zijn uitsluitend op zoek naar geld of naar goederen voor eigen gebruik. Van roven op bestelling of van contacten met helers op het vasteland is geen sprake. De aanval op de *Valiant Carrier* is een voorbeeld van een dergelijke, weinig professionele werkwijze. De daders proberen met harde hand geld te bemachtigen; zij nemen bij het enteren veel risico's (brandbommen afvuren op een olietanker!), kennen de weg niet op het schip, en druipen uiteindelijk onverrichterzake af.

Maar er zijn ook piraten die uit een geheel ander hout gesneden zijn. Zij gaan goed voorbereid over tot de aanval, zijn uitgerust met moderne vuurwapens en in het bezit van snelle vaartuigen. Soms maken deze piraten deel uit van misdadige organisaties of zijn er eraan verwant. Zo zijn er relaties vastgesteld tussen piraten die in Zuidoost-Azië

opereren en belangrijke Aziatische misdaadsyndicaten (Stellweg, 1999). Via dergelijke connecties worden piraten geïnformeerd over interessante doelwitten (Christern, 1999). Bovendien verzorgen deze syndicaten de afzetmarkten voor geroofde goederen. Veel van deze piraten zouden ook werken voor warlords, corrupte overheidsambtenaren en terroristische bewegingen (Burnett, 2002, p. 10).

Kenmerkend voor de 'professionele' piraat is dan ook dat hij zich niet uitsluitend richt op het bemachtigen van baar geld. De aanval kan gericht zijn op scheepsonderdelen, de lading of zelfs op het vaartuig. In een haven, waar men het niet zo nauw neemt met de controle en scheepsregistratie wordt het vaartuig omgebouwd. De onderdelen die identificatie mogelijk maken, worden met snijbranders en slijptollen verwijderd. Het schip krijgt een nieuwe naam en kan verkocht worden of gebruikt voor criminele activiteiten (Jippes, 1997).

Uit de registratie van het IMB komt naar voren dat er in totaal 21 doden zijn gevallen in 2002 bij piratenacties. Dat aantal fluctueert jaarlijks sterk, zoals uit tabel 2 blijkt. Hetzelfde geldt voor het aantal gewonden.

Tabel 2: Aantallen zeeroven en lichamelijke gevolgen

	Aantallen	Doden	Gewonden	Vermisten
2002	335	21		24
2001	370	17	42	5
2000	471	72	129	5
1999	309	2	11	0

(Bron: IMB 2002)

Het is op basis van de IMB-gegevens niet duidelijk of het tijdens de roven gepleegde geweld samenhangt met de mate van professionaliteit van de daders.

Vergroeid met het vasteland

Willen piraten voor langere tijd hun activiteiten kunnen voortzetten dan is het in de eerste plaats belangrijk dat zij toegang hebben tot markten, waar zij hun gestolen goederen kunnen verkopen en het gestolen cash geld, vaak bestaande uit buitenlandse valuta, kunnen uitgeven of inwisselen (Vagg, 1995). Maar in de tweede plaats is van belang dat deze activiteiten door de lokale autoriteiten gedoogd worden. Voor de continuïteit van het roversbestaan op zee, is het belangrijk dat de formele sociale controle op het vasteland is uitgeschakeld (Vagg, 1995; Worrall, 2000, p. 38). Gewezen kan worden op het bestaan van een symbiose tussen piraten en de haven- en douanebeambten; in ruil voor geld en goederen ontvangen piraten gedetailleerde informatie over de herkomst en lading van passerende schepen (Worrall, 2000, p. 47).

De verhoudingen tussen piraten en de wettige omgeving kunnen nog veel verder gaan. Er kan sprake zijn van een zodanige verweving dat zelfs de grenzen tussen illegaliteit en legaliteit nog maar moeilijk getrokken kunnen worden. In sommige ontwikkelingslanden zijn lokale ambtenaren in de praktijk 'warlords'. Zij oefenen gezag uit over het lokale overheidsbestuur en de strijdkrachten, en hebben ook intensieve contacten met de 'elite' uit de zakenwereld. Maar hun macht en bemoeienis strekken zich ook uit over de illegaliteit. Op een van de eilanden in de Riao Archipel tolereerden deze lokale machthebbers piraterij omdat het broodnodige inkomsten verschaften aan de almaar opstandiger wordende ambtenaren en militairen. De autoriteiten tolereerden piraterij, ook als deze werd gepleegd door 'bijklussende' overheidsdienaren.

Ook op centraal niveau zijn verregaande vergroeiingen gesignaleerd tussen het wettige gezag en zeepiraterij. Naar verluidt zou een van de intimi van de voormalige Indonesische president Soeharto leider zijn geweest van een goed georganiseerd netwerk van piraten. Deze beide concrete voorbeelden illustreren hoezeer roof op zee geworteld is op het vasteland.

Conclusie

Het onderwerp zeepiraterij spreekt weliswaar sterk tot de verbeelding, maar het heeft tot dusverre nog niet de aandacht gekregen van criminologen in de Westerse wereld, die het verdient. In de eerste plaats verdient het onderwerp grotere aandacht omdat de problematiek, in termen van fysieke en materiële schade, ernstig is. In de tweede helft van de jaren negentig is, mede als gevolg van economische depressies en de verzwakking van overheidstoezicht, zelfs van een sterke toename van de zeeroversproblematiek sprake. In de tweede plaats verdient zeeroverij aandacht omdat deze vorm van criminaliteit een goede illustratie is van de economische en sociale bepaaldheid van criminaliteit. Geweld op zee wordt sterk bepaald door de maatschappelijke situatie op het vasteland. Met name is van belang de verwevenheid tussen legale instituties en zeeroverij. Alleen al deze laatste constatering doet vermoeden dat de problematiek van de zeeroverij niet kan worden bestreden met alleen meer maritiem toezicht door westerse landen.

Literatuur

Aune, B.

Piracy and its repression under the 1982 Law of the Sea Convention

Chicago, University of Chicago, Ocean Yearbook 8, 1990

Beckman, R.C., C., Grundy e.a.

Acts of piracy in the Malakka and Singapore Straits

Durham, University of Durham international boundaries research unit maritime briefings, 1^e jrg., nr. 4, 1994

Burnett, J.

Dangerous waters, modern piracy and terror on the high seas
New York, Penquin Group, 2002

IMO

MSC.4/Circ. 16

31 March 2002, Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report 2001

Innes, B.

The book of pirates, buccaneers – corsairs – privateers – freebooters & all searovers

Londen, Bancroff & Co

Jippes, H.

Moderne zeepiraten; Yohoho en een fles met rum

NRC Handelsblad, 15 november 1997

Post, W. van der

Geweld op zee neemt toe; Nederlandse schepen vaker prooi van zeerovers

Algemeen Dagblad, 5 februari 1997

Teitler, G.

Zeeroof? Nederland en de zaak van Santa Maria, januari 1961
Marineblad, oktober 1994

Teitler, G.

Zeeroof en zeeroofbestrijding in de Indische archipel gedurende de negentiende eeuw
Marineblad, april 2000

Trocki, C.A.

Piracy in the Malay world
In: A.T. Embree (red.),
Encyclopedia of Asian history,
deel 3, New York, Charles
Scribness

Unclos

United Nations conference on the law of the seas
Montago Bay, 10 december 1982

United National Convention on the Law of the Sea

www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/cbsindx.htm

Vagg, J.

Rough seas? Contemporary piracy in South East Asia
British journal of criminology,
35^e jrg., nr. 1, 1995

Veldt, M.

Misdaad op zee
Intermediair, 26 maart 1993,
nr. 12

Warren, J.F.

A tale of two centuries; the globalisation of maritime raiding and piracy in Southeast Asia at the end of the eighteenth and twentieth centuries
Leiden, KITLV Jubilee Workshop,
14-16 Juni 2001

Worral, J.L.

The routine activities of maritime piracy
Security journal, 2000

Wegbrengen van schepen en de Nederlandse verzekeringsbeurzen

E. Faber*

In Slauerhoffs beroemde bundel *Schuim en as* (Slauerhoff, 1988 [1930]) staat het verhaal 'De laatste reis van de Nyborg', waarin kapitein Fröbom de identiteit van zijn schip verandert om te voorkomen dat uitkomt dat hij onderweg illegaal een tweede lading heeft opgepikt.

“(...) (L)aat mij even een stel papieren uitzoeken”. Fröbom liet hem begaan. Weldra kwam hij triomfantelijk terug. “Deze zijn geschikt. Verandert u het tuig een beetje, ik de jaartallen en nog een paar dingetjes en klaar zijn ze. Zo nauw kijken die mensen in de haven niet, als ze mij zien. Ze kennen mij. 't Is maar om u gerust te stellen”. Fröbom zei niets, het ging hem aan het hart dat hij moest knoeien en zijn schip vermommen. Maar een dag later had de achtermast een gaffel en op de spiegel stond een nieuwe naam: Aarhus, Kopenhagen. (...) (E)en paar maanden later was de Aarhus ook op geen zee van de aardbol meer te vinden geweest. Daarentegen was de Nyborg weer opgedoken in zijn oude gedaante van fier zeilschip.’

Om te verklaren dat het schip met de oorspronkelijke lading maanden te laat op de plaats van bestemming aan zal komen, slaat de kapitein gaten in het schip zodat het lijkt alsof het schip door een zware storm is geteisterd. Het kunstmatig gehavende schip raakt echter echt in een storm en gaat ten onder: ‘(...) het karkas van zijn schip zweefde tussen wind en water, door de diepten, bij de Japanse kust, waar nog geen peillood grond heeft gevonden (...)’ (Slauerhoff, 1988 [1930], p. 79). Het is niet verbazingwekkend dat misdaad op zee een onderwerp is dat verscheidene Nederlandse schrijvers heeft geïnspireerd (bijvoorbeeld Den Tex, 1996; Noordegraaf, 1990 [1971]; Pieters, 1995). Van alle vormen van wat ook wel maritieme fraude¹ wordt genoemd (Conway,

* De auteur werkt voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken en is thans ambassade-secretaris bij de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij het Bureau van de Verenigde Naties en andere internationale organisaties in Genève. Hij was tot 1998 verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht en bereidt een proefschrift voor over de criminogene kenmerken van de Nederlandse assurantiebeurzen.

¹ Er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van het begrip maritieme fraude. Veel gebruikt is de omschrijving van Ellen en Campbell (1981, p. V): ‘fraud in connection with the movement of goods from country to country across the great oceans, dishonesty in the use of ships to transport those cargoes, offences against those who fund business interests involved and crimes against those who insure ships and cargoes’. Piraterij wordt over het algemeen niet als een vorm van maritieme fraude beschouwd.

1990) is het wegbrengen van schepen wellicht het misdrijf dat het meest tot de verbeelding spreekt, maar het is waarschijnlijk niet de meest voorkomende of zelfs maar een veel voorkomende vorm. Het tot zinken brengen van schip en/of lading om zich ten nadele van de verzekeraar wederrechtelijk te bevoordelen – strafbaar gesteld in art. 328 van het Wetboek van Strafrecht, een artikel dat maar zelden wordt toegepast – wordt door deskundigen werkzaam in de maritieme verzekeringspraktijk als een archaïsche en inefficiënte vorm van misdaad beschouwd.² Andere, meer ‘moderne’ vormen, zouden lucratiever zijn. Gewezen wordt bijvoorbeeld op fraudes met cognossementen en documentaire kredieten. De hedendaagse (maritieme) handels-, vervoers- en verzekeringspraktijk lijkt vele mogelijkheden te bieden tot verschillende vormen van maritieme fraude, waaronder het wegbrengen van schepen. In deze bijdrage ga ik in op enkele kenmerken van de Nederlandse (maritieme) assurantiebeurzen en betoog ik dat het optreden van maritieme fraude en van het wegbrengen van schepen in het bijzonder door deze kenmerken zou kunnen worden vergemakkelijkt.

Wegbrengen van schepen

De term wegbrengen van schepen stamt uit de tijd onmiddellijk na de Eerste Wereldoorlog, toen in korte tijd zoveel schepen voor de Nederlandse kust tot zinken werden gebracht dat ‘de spraakmakende gemeente’ (Wijnveldt, 1925, p. 6) een populaire term zocht voor het verschijnsel en vond in het ‘wegbrengen van schepen’. Wijnveldt, rechter in de Rotterdamse rechtbank, had van de toenmalige Minister van Justitie Heemskerk opdracht gekregen onderzoek te doen naar de oorzaken van de plotselinge toename van het aantal weggebrachte schepen. In de periode tot 1918 waren gevallen van wegbrengen eerder sporadisch. En na 1920 bleek het aantal gevallen weer sterk gedaald. Wijnveldt zoekt de oorzaken voor de plotselinge stijging in een combinatie van zeer bijzondere economische omstandigheden en structurele kenmerken van de wijze waarop schepen en lading indertijd werden

2 Materiaal gebruikt in dit artikel werd verzameld in de periode tussen 1995 en 1998. Bron zijn in de eerste plaats interviews met personen werkzaam in de maritieme verzekeringsbranche (makelaars, assuradeuren en verzekeraars), bij expertisebureaus (zowel bij bureaus gespecialiseerd in het vaststellen van schades als bij fraude-expertisebureaus, waaronder het in Londen gevestigde International Maritime Bureau), het Verbond van Verzekeraars, personen werkzaam bij (bijzondere) politie en justitie en in de advocatuur. Een tweede bron van gegevens zijn twee periodes van participerende observatie bij bedrijven actief op de Rotterdamse assurantiebeurs.

verzekerd. Een enorme stijging van de vraag naar scheepsruimte in het laatste jaar van de oorlog maakte dat vele ondernemers hun geluk zochten als reder van zeeschepen. Direct na het einde van de oorlog daalde echter de vraag naar scheepsruimte zo dramatisch – alle eerder voor de marine gevorderde schepen kwamen terug in de handels-scheepvaart – dat velen een faillissement probeerden te voorkomen door hun schepen weg te brengen. ‘Het dacht den nieuwbakken reders goed de gevaren der zee tegemoet te komen; wanneer het schip maar weg was, kon het gevaar dat voor de oorzaak ervan moest doorgaan, wel bedacht worden’, aldus Wijnveldt (1925, p. 5), die daar echter aan toevoegt dat vooral de wijze van verzekeren van schip en lading debet was aan de serie van weggebrachte schepen. Een combinatie van premie- en provisiezucht, al te goede trouw tussen makelaar, assuradeur en verzekeraar, de noodzaak om als ‘coulant’ bekend te staan in de verzekeringsmarkt en een nonchalante omgang met documenten en bewijs maakte, aldus Wijnveldt, dat wegbrengen een zo hoge vlucht kon nemen.

Twee beeldbepalende gevallen – het wegbrengen van de *Salem* en de *Lucona*

In de meer recente internationale geschiedenis bepalen twee gevallen in belangrijke mate het beeld van het fenomeen wegbrengen van schepen: het tot zinken brengen van de *Lucona* in 1977 en van de *Salem* in 1980 (Conway 1981, 1990; Ellen en Campbell, 1981). Deze twee gevallen zijn beeldbepalend niet alleen vanwege hun omvang, maar ook vanwege de verbanden die kunnen worden gelegd tussen de wijze waarop de maritieme handels-, vervoers- en vooral verzekeringsindustrie werkt en deze twee maritieme fraudes. Onderzoekers van deze beide gevallen (Klinghoffer, 1988; Pretterebner, 1989) komen tot vergelijkbare conclusies met betrekking tot de onderliggende oorzaken als Wijnveldt in 1925 – kritiekloze ‘uiterste goede trouw’ tussen assuradeur en makelaar en noodzakelijke ‘coulance’.

De supertanker *Salem* werd op 17 januari 1980 ongeveer 120 zeemijl uit de kust van Senegal tot zinken gebracht. Om 10 voor 11 ’s ochtends

merkt een bemanningslid van de passerende Britse tanker *Trident* de *Salem* op: 'It appeared to be in trouble. Eighteen minutes later, an SOS message was received by radio. It came not from the stricken vessel itself, but from one of the two lifeboats which had already been lowered into the rather friendly sea. (...) (E)veryone had safely abandoned ship. (...) Barely [seventeen] minutes later, at 11.36, crew members of the British *Trident* watched with astonishment as the supertanker *Salem* slid beneath the waves. It was classified as a VLCC (very large crude carrier), a giant vessel of almost 214.000 deadweight tons which stretched out for nearly a fifth of a mile!' (Klinghoffer, 1988, p. 3).

De te vrezen olievlek (193.000 ton ruwe olie) bleef echter uit. Het tot zinken brengen van de *Salem* was namelijk slechts het sluitstuk van een veel ingewikkelder misdrijf. De olie aan boord van de supertanker – gekocht door Shell en bestemd voor Rotterdam – was eerder, in strijd met het toen van kracht zijnde olie-embargo, aan Zuid-Afrika verkocht en in Durban gelost en vervangen door zeewater.

Schip en lading waren op de Londense verzekeringsbeurs Lloyd's of London verzekerd voor in totaal 84 miljoen dollar. Door de ontbreken-de olievlek kwam echter uit dat de *Salem* tot zinken was gebracht. Shell en de Zuid-Afrikaanse oliemaatschappij Sasol bereikten snel genoeg overeenstemming – Sasol betaalde uiteindelijk bijna twee keer zoveel voor de olie. De scheepseigenaar heeft nooit een claim ingediend voor het verlies van zijn schip. Verscheidene strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures zijn naar aanleiding van het wegbrengen van de *Salem* gevoerd.

Desgevraagd geven deskundigen werkzaam in de maritieme verzekeringsbranche echter aan dat zonder die ontbrekende olievlek verzekeraars van lading en schip waarschijnlijk zouden hebben uitbetaald en dat er voor elk geval dat uitkomt een verhoudingsgewijs bijzonder groot aantal gevallen onopgemerkt blijft. Dat heeft te maken met de wijze waarop zaken worden gedaan in de maritieme verzekeringsbranche. In de woorden van onderzoeker Klinghoffer: '(t)he shipping, oil and insurance trades have traditionally been conducted in a gentlemanly manner that may not be suitable in the present environment of reckless competition and transnational crime. In the insurance and

oil industries, deals are considered formalized well before the exchange of documents' (Klinghoffer, 1988, p. 125).

Het tweede beeldbepalende geval is het wegbrengen van de *Lucona*, drie jaar eerder. Op 6 januari 1977 verliet het vrachtschip *Lucona* de haven van het Italiaanse Chioggia met bestemming Hong Kong. Aan boord een nucleaire opwerkingsfabriek, op de Oostenrijkse en Zwitserse verzekeringsmarkten verzekerd voor ruim 31 miljoen Zwitserse Franken. Het schip is in Rotterdam en Londen verzekerd voor 3 miljoen gulden. Op 23 januari, als het schip bij mooi weer ter hoogte van de Malediven vaart op een kalme Indische Oceaan, ontploft het schip. Binnen twee minuten is het gezonken. Zes bemanningsleden komen om. Zes anderen kunnen worden gered (Hooke, 1989, p. 278). Net als na het zinken van de *Salem*, wordt een milieuramp gevreesd – dit maal de straling van de opwerkingsfabriek. Volgens de leidende Nederlandse assuradeur van de *Lucona* deden indertijd zelfs geruchten de ronde dat een geheime dienst het schip tot zinken zou hebben gebracht.

In plaats van een opwerkingsfabriek was echter slechts schroot aan boord. Wanneer de Zwitserse en Oostenrijkse verzekeringsmaatschappijen die de lading verzekerden, dit ontdekken, weigeren ze uiteraard de verzekerde, de Oostenrijkse banketbakker, society figuur en intimus van menig Oostenrijks politicus Udo Proksch, uit te betalen (Pretterebner, 1989). In de Oostenrijkse politiek leidde dit uiteindelijk tot een groot schandaal, maar toen hadden de Nederlandse verzekeraars van het schip allang betaald. Het schip de *Lucona*, dat in goede staat verkeerde en bemand werd door een gedeeltelijk Nederlandse bemanning, was door Proksch gehuurd van de Panamese eigenaar van het schip via een Rotterdamse managing agent/bevrachter. Deze laatste liet de *Lucona* via een Nederlandse makelaar verzekeren. Het schip werd voor 60% op de Nederlandse verzekeringsmarkt ondergebracht. De overige 40% 'loopt' in Londen. De zogeheten leidende assuradeur heeft, namens de verzekeringsmaatschappijen voor wie hij optreedt, getekend voor 15% van het risico. Na het zinken van de *Lucona* dient de verzekeringsmakelaar van de managing agent/bevrachter, op wiens naam de verzekering van het schip staat,

een claim in bij de leidende assuradeur van het schip. Volgens de regels van de Nederlandse verzekeringsbeurs zijn makelaar en leidende assuradeur vervolgens degenen die de behandeling van de claim 'sturen'. Beiden achten de omstandigheden waaronder de *Lucona* is gezonken merkwaardig, maar concrete aanwijzingen om aan te nemen dat de verzekerde (de managing agent/bevrachter) het schip tot zinken zou hebben gebracht of daarbij betrokken zou zijn geweest, is er niet. Hoewel effectief onder druk gezet door de makelaar dat de uitstaande claim voor het gezonken schip onmiddellijk moet worden betaald, wacht de leidende assuradeur enkele maanden met zijn beslissing. Bijzonder ongebruikelijk, de Nederlandse markt stond indertijd bekend om de snelheid en het gemak – de 'coulance' (vergelijk Wijnveldt, 1925) – waarmee schades werden afgehandeld, maar 'we wilden alles weten', aldus de leidende assuradeur, 'alleen geen enkele omstandigheid kwam naar voren die een weigering zou kunnen rechtvaardigen'. Dus er wordt betaald. Ook achteraf, als de volle omvang van het misdrijf bekend is geworden en er wellicht toch mogelijkheden blijken te zijn geweest om uitbetaling van de schade te voorkomen, zijn de betrokkenen opvallend mild: 'zo werkt het nu eenmaal'. Hoe werkt 't? In essentie beheerst het principe van 'uiterste goede trouw' de relaties tussen de verschillende actoren in het proces van maritiem verzekeren. Juridisch gaat het dan om de relatie tussen verzekerde en verzekeraars, in de praktijk, zeker ten tijde van het zinken van de *Lucona*, om de bijzondere relatie tussen makelaar en assuradeur (en diens achterliggende principalen, de verzekeraars). De behoefte aan een dergelijk principe ontstond in de begintijd van de maritieme verzekering, toen het verzamelen van gegevens over de toedracht van een schade onbegonnen werk was. In de woorden van de Engelse rechter Scrutton (in *Greenhill vs. Federal Insurance Co. Ltd*, 1927, 1 K.B. 65, p. 76): 'Now, insurance is contract of the utmost good faith, and it is of the gravest importance to commerce that that position should be observed. The underwriter knows nothing of the particular circumstances of the voyage to be insured. The assured knows a great deal, and it is the duty of the assured to inform the underwriter of everything (...)'. Aan het principe van uiterste goede trouw bestaat

nog steeds behoefte, nu echter vooral omdat het de markt in staat stelt snel, flexibel en efficiënt te opereren. Partijen hoeven niet alles op papier te zetten voordat een maritiem risico gedekt is, en ook bij schades is het gebruikelijk dat makelaar, assuradeurs en verzekeraars snel tot overeenstemming komen. 'Goede trouw' vervangt zo de noodzaak van uitgebreide, tijdrovende en dure controles. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat het principe van uiterste goede trouw is ingebed in jarenlange werkrelaties tussen slechts een handvol professionals werkzaam op de Nederlandse maritieme verzekeringsmarkt. Van deze professionals is de makelaar ongetwijfeld de machtigste. Tegen zijn druk zijn maar weinig assuradeuren bestand gebleken.³

Het gemankeerde zinken van de John Elton⁴

Een derde geval (uit 1994) werpt licht op de mogelijke invloed van enkele andere kenmerken van de wijze van maritiem verzekeren op het verschijnsel van wegbrengen van schepen en andere vormen van maritieme fraude (zie Faber, 1997). In het najaar van 1994 vaart de bulkcarrier *John Elton*, onder Cypriotische vlag, ruim tweehonderd mijl ten zuiden van de Canarische Eilanden. Het schip is op weg naar Lissabon met een lading sojabonen die het twee weken eerder in Brazilië had ingenomen. De matige noordoostenwind en de redelijk zware zeegang hadden geen probleem moeten vormen voor het schip dat weliswaar niet meer gloednieuw was – gebouwd in 1976 – maar dat recentelijk klasse geïnspecteerd was en ondergebracht in het Griekse Hellenic Register of Shipping. Niettemin zond het schip een noodsignaal uit, dat werd opgevangen door de Spaanse kustwacht. De machinekamer was reeds onder water gelopen, waardoor de aandrijving van het schip was stilgevallen. De bemanning slaagde er niet in de machinekamer leeg te pompen en trok de enig mogelijke conclusie: zo snel mogelijk van boord. Alle eenendertig bemanningsleden werden gered door de kustwacht en ondergebracht in een hotel in Las Palmas.

De *John Elton* zou zeker gezonken zijn, ware het niet dat een Spaanse berger, reagerend op hetzelfde noodsignaal, naar de positie van de

3 Opmerking verdient dat de Nederlandse maritieme verzekeringsbeurs in de afgelopen jaren snel is veranderd. Het specifieke beroep van assuradeur is vrijwel uitgestorven, maar niet het principe van co-assurantie waarbij een risico over een aantal verzekeraars wordt verdeeld. Een aantal grote verzekeraars heeft zich uit de maritieme verzekeringsmarkt teruggetrokken. De positie van de makelaar lijkt nog verder versterkt.

4 De naam van het schip en enkele van de feiten zijn gewijzigd.

John Elton was opgestoomd, het schip drijvend aantrof en zonder al te grote moeite het water maken door het schip wist te stoppen door een aantal openstaande kleppen dicht te draaien. De *John Elton* werd de haven in gesleept, waar de havenmeester vaststelde dat 'the tanks corresponding to [the open] valves [were] connected to the double bottom ones, such an action meant that, when the floatation reached that level, the water would have come in faster and, probably, the sinking process would have accelerated' (citaat uit het rapport van de havenmeester). De havenmeester vermoedt dat kapitein en bemanning van de *John Elton* het schip hebben proberen weg te brengen, maar de Griekse hoofdingenieur ontkent opdracht te hebben gekregen het schip, in Cypriotisch eigendom, gehuurd door een Braziliaans bedrijf, met sojabonen bestemd voor kopers in heel West-Europa, tot zinken te brengen. Het schip was verzekerd in Londen, de lading in Rotterdam. Behalve uit Grieken bestond de bemanning uit Filippino's. Volgens de Grieken was het allemaal de schuld van de Filippino's: 'The Filipinos are drunkards, they smoke marihuana, they don't know what they're doing. There's always problems with the Filippino crew and when I went down to the engine it was already flooded and saw nobody near the valve.' Maar de Spaanse autoriteiten houden de Grieken verantwoordelijk voor de poging tot wegbrengen. 'It has been proved that the fundamental cause of the flooding was the opening that was dismounted in the (...) pipe. (...) (I)t is true that, once water started to flood the vessel, the great number of open valves in the engine-room as well as the tunnels running along the entire length of the ship, simplified the free flow of water inside the vessel. (...) (C)lear signs exist to suspect that [the ship] suffered a deliberate sinking attempt, presumably carried out by members of its crew.'

Dat het bij een poging bleef werd overigens niet veroorzaakt door een gebrek aan kennis van wegbrengen. Een Nederlandse expert merkte hierover op dat de bemanning geen halve maatregelen had genomen om het schip te laten zinken. De oorzaak was de lading. Het schip bleek veel langer op de sojabonen te blijven drijven dan gedacht. De Spaanse autoriteiten vervolgen niemand, want zij hebben geen jurisdictie: 'having the incident taken place in international waters,

this Maritime Captaincy understands that, it will have to be the jurisdiction of the ship's flag country (Cyprus) which will have to go on with the investigations (...)' En zo wordt een eenvoudig geval een ingewikkelde strafzaak met internationale aspecten. Ook Cyprus start geen onderzoek en de bemanning wordt dus niet vervolgd. Veel onderzoekers wijzen erop dat de internationale context waarin maritieme fraude per definitie plaatsvindt en de typische juridische problemen die daarmee gepaard gaan in belangrijke mate bijdragen aan het verschijnsel maritieme fraude (zie bijvoorbeeld Ellen en Campbell, 1981; Mueller en Adler, 1985; Ford, 1993). De advocaten van de Londense verzekeraars van de *John Elton* stelden weliswaar meteen ter plaatse vast dat niet van een gedekt evenement sprake kon zijn – het gereedschap waarmee de kleppen waren opengedraaid lag immers nog in de machinekamer, de bemanning had uiteraard niet de moeite genomen zijn sporen uit te wissen – niettemin werd gedurende jaren in Londen geprocedeerd over de vraag of de eigenaren niet toch recht hadden op vergoeding van hun schade. Zouden de verzekeraars niet kunnen aantonen dat zij iets met de poging tot wegbrengen te maken hebben – zie de *Lucona* – dan zouden zij immers recht hebben op vergoeding van hun schade (Hazelwood, 1982).

Marktkenmerken

In elk van deze drie voorbeelden van wegbrengen van schepen lijken bepaalde kenmerken van de maritieme transport- en verzekeringsbranches te hebben bijgedragen aan het bestaan van maritieme fraude. Een markt met kenmerken die het optreden van fraude beïnvloeden wordt in de criminologie een criminogene markt genoemd (Needleman en Needleman, 1979). De literatuur over dit onderwerp is inmiddels zeer uitgebreid (zie voor enkele klassieke studies Leonard en Weber, 1970; Brady, 1983; Vaughan 1983; Szasz, 1986; Coleman, 1987; Shapiro, 1990; Calavita, Pontell e.a., 1997) en bestaat uit zowel theoretische (weinig) als empirische studies (zeer veel). Grosso modo kunnen op basis van deze literatuur drie categorieën worden onderscheiden van marktkenmerken die fraude zouden kunnen vergemak-

kelijken, maar het blijkt moeilijk om met veel precisie de invloed van deze marktkenmerken op het optreden van fraude in kaart te brengen. Een eerste categorie van kenmerken betreft de economische organisatie van de markt. De mate van marktconcentratie is dan van belang, alsook de vraag of een markt in verandering is. Verder moet gekeken worden naar de mate waarin marktpartijen afhankelijk van elkaar zijn en of contractspartijen zelf hun onderhandelingen voeren of zich laten vertegenwoordigen door tussenpersonen. Een zeer geconcentreerde markt zou de marktdeelnemers onder bepaalde omstandigheden bijna dwingen tot het plegen van misdrijven (zie Leonard en Weber, 1975). Snelle veranderingen in de markt lijken het plegen van misdrijven eerder te vergemakkelijken. Een soortgelijke invloed lijken sterke wederzijdse afhankelijkheidsrelaties tussen contractspartijen te hebben, in het bijzonder als het om de relatie tussen opdrachtgever en tussenpersoon gaat.

Een tweede categorie kenmerken betreft de regelgeving en de wijze van handhaving. Dan gaat het onder andere om vragen als hoeveel regels zijn er en hoe duidelijk zijn ze, hoe moeilijk is het voor externe handhavers om toegang te krijgen tot de markt, in hoeverre zijn zij afhankelijk van gegevens van de markt zelf, en in hoeverre slagen de marktpartijen erin zich effectief te 'beschermen' tegen regulering en handhaving van buitenaf? Ook met betrekking tot dergelijke kenmerken blijkt het echter niet eenvoudig een ondubbelzinnig verband bloot te leggen met het optreden van fraude. Onder omstandigheden is zelfregulering wellicht juist effectiever dan externe handhaving.

Vaak wordt complexiteit van regels aangewezen als een omstandigheid die overtreding van die regels vergemakkelijkt, zo niet uitlokt.

Tegelijkertijd zijn complexe regels soms onvermijdelijk. Wat wel duidelijk naar voren komt uit het onderzoek dat naar dit aspect is verricht, is dat als de handhaver afhankelijk is van de medewerking van de marktdeelnemers – een kenmerk van zeer gespecialiseerde markten, zoals de financiële markten – en handhaving dus een onderhandelingsproces is, de kans dat misdrijven onopgemerkt blijven groot is. Die kans wordt waarschijnlijk nog groter als er geen duidelijk slachtoffer om aandacht van handhavers verzoekt.

Een derde categorie kenmerken betreft de handelsmores. Uit onderzoek naar met name de financiële markten komt naar voren dat de noodzaak van snelheid en efficiëntie vaak verhinderen dat formele vereisten worden nageleefd en dat op de naleving daarvan controle wordt uitgeoefend (zie bijvoorbeeld Vaughan, 1983; Calavita, Pontell e.a., 1997). Het lijkt paradoxaal, maar juist de hogere eisen die de toegenomen, vaak internationale, concurrentie aan marktdeelnemers stelt, lijken hen tot minder geformaliseerd zaken doen te verplichten. Dat wordt mogelijk gemaakt door vertrouwensrelaties tussen handelspartners en tussen principalen en hun tussenpersonen in het bijzonder. Maar dergelijke ongecontroleerde vertrouwensrelaties lijken tegelijkertijd de deur open te zetten voor misbruik.

Een criminogene markt?

Wie de verschillende kenmerken die uit de beschrijving van de Nederlandse (maritieme) verzekeringsbeurzen naar voren komen vergelijkt met de kenmerken die op basis van de criminologische literatuur als criminogeen lijken te kunnen worden aangemerkt, ziet enkele opvallende overeenkomsten (zie uitgebreider Faber, 1997). Ik noem er enkele. De 'gentlemanly manner' van de verzekeringsmarkt maakt dat contractpartijen liever elkaars woord geloven dan de details van hun overeenkomst op papier te zetten. Het principe van 'uiterste goede trouw' beheerst de relaties van vrijwel alle actoren: van oudsher nodig omdat de precieze toedracht van een maritieme schade onmogelijk te achterhalen viel, in de moderne tijd veeleer een substituut voor uitgebreide, tijdrovende en daarom dure controles. De onderhandelingen over het verzekeringscontract en de schade worden gevoerd door makelaar en assuradeur, beiden treden echter op voor de achterliggende eigenlijke contractpartijen, namelijk de verzekerde en de verzekeraars. Makelaar en assuradeur behartigen de belangen van hun principalen, maar hun eigen belangen zullen daarmee niet altijd volledig samenvallen. Het vaak grote aantal verzekeraars dat gezamenlijk een groot risico als een schip of een lading draagt, maakt dat elke verzekeraar afzonderlijk slechts een beperkt risico loopt. Het belang dat wordt

gehecht aan een snelle en gemakkelijke afhandeling van schades, maakt dat soms nauwelijks controle wordt uitgeoefend op de precieze toedracht van een schade. En de internationale context, die juridisch en praktisch gecompliceerd is, bemoeilijkt een effectieve handhaving van regels.

Het gaat echter te ver om op basis van deze overeenkomsten te beweren dat de Nederlandse verzekeringsbeurzen criminogeen zijn. Ik wil in dit verband op een aspect speciaal de aandacht vestigen: vertrouwen als mogelijk criminogene omstandigheid. In de, voornamelijk Angelsaksische, literatuur wordt er vaak op gewezen dat een ongecontroleerd vertrouwen tussen zakenrelaties – in het bijzonder tussen opdrachtgevers en tussenpersonen – en het, daarbij horende, gebrek aan controle, tot misbruik binnen die zakenrelaties zouden leiden (zie bijvoorbeeld Shapiro, 1990). Geconfronteerd met dit wetenschappelijke inzicht, benadrukken vrijwel alle professionals uit de Nederlandse maritieme verzekeringswereld die ik in de loop der jaren heb gesproken, juist het tegenovergestelde: het wederzijds vertrouwen dat de mores op de Nederlandse beursvloer een eeuwlang heeft beheerst, voorkomt juist misbruik. Nu zullen marktdeelnemers hun werkelijke inschattingen niet per se met onderzoekers willen delen. Toch moeten zich afvragen waarom vrijwel alle marktdeelnemers hun vertrouwen vertrouwen, terwijl onderzoeksuitkomsten suggereren dat (een overdaad aan) vertrouwen zou kunnen bijdragen aan het optreden van fraude.

In 1925 concludeerde Wijnveldt dat ‘het “wegbrengen van schepen” een naoorlogs verschijnsel geweest is, dat mogelijk is geworden door een complex van omstandigheden, welke zich slechts bij uitzondering voordoen en vanzelf weer verdwijnen. Assuradeuren, makelaars, reders, bevrachters, allen hebben fouten begaan en allen hebben geleerd – om een volgende keer weer te struikelen, zij het ook op een ander punt. Het onderling vertrouwen moet over de geheele lijn hersteld worden en datzelfde onderling vertrouwen verlangt ook niet naar wettelijke regelingen, welke bovendien in de praktijk toch niet uitvoerbaar zijn’ (Wijnveldt, 1925, p. 132). Volgens Wijnveldt maakt onderling vertrouwen stringente controles overbodig. Dat lijkt ook nu

de gangbare opvatting op de verzekeringsbeurs. Maar kan vertrouwen vertrouwd worden?

Literatuur

Brady, J.

Arson, urban economy, and organized crime; the case of Boston
Social problems, nr. 1, 1983,
pp. 1-27

Calavita, K., H.N. Pontell e.a.

Big money crime, fraud and politics in the savings and loan crisis
Berkeley, University of California Press, 1997

Conway, B.

The piracy business
Londen, Hamlyn, 1981

Coleman, J.W.

Toward an integrated theory of white-collar crime
American journal of sociology,
nr. 2, 1987, pp. 406-436

Conway, B.

Maritime fraud
Londen, Lloyd's of London Press, 1990

Ellen, E., D. Campbell

International Maritime Fraud
Londen, Sweet and Maxwell, 1981

Faber, E.

Shipping and scuttling; crimino-

genesis in marine insurance

Crime, law & social change, 28e
jrg., 1997, pp. 111-135

Ford, M.

Marine insurance fraud in international trade
Londen, Whitherby, 1993

Hazelwood, S.

Barratry; the Scuttler's easy route to the golden prize
Lloyd's maritime and commercial law quarterly, nr. 3, 1982,
pp. 383-400

Hooke, N.

Modern shipping disasters 1963-1987
Londen, Lloyd's of London Press, 1989

Klinghoffer, A.J.

Fraud of the century; the case of the mysterious supertanker Salem

Londen, Routledge, 1988

Leonard, W.N., M.G. Weber

Automakers and dealers; a study of criminogenic market forces
Law and society review, nr. 4, 1970, pp. 407-424

Mueller, G.O.W., F. Adler

Outlaws of the ocean; the complete book of contemporary crime on the high seas

New York, Hearst Marine Publishers, 1985

Needleman, M.L., C. Needleman

Organizational crime; two models of criminogenesis

The sociological quarterly, 1979, pp. 517-528

Noordegraaf, J.

Onder goedkope vlag

Urk – Terschelling, Uitgeverij Smit & Wytzes, 1990 (1971)

Pieters, L.

De argonauten

Amsterdam, Meulenhoff, 1995

Pretterebner, H.

Der Fall Lucona; Ost-Spionage, Korruption und Mord im Dunstkreis der Regierungsspitze
München, Knauer, 1989

Shapiro, S.

Collaring the crime, not the criminal; reconsidering the concept of white-collar crime

American sociological review, juni 1990, pp. 346-365

Slauerhoff, J.

Schuim en as

Amsterdam, Nijgh & Van Ditmar, 1988 (1930)

Szasz, A.

Corporations, organized crime, and the disposal of hazardous waste; an examination of the making of a criminogenic regulatory structure

Criminology, nr. 1, 1986, pp. 1-27

Tex, C. den

Claim

Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1996

Vaughan, D.

Controlling unlawful organizational behavior, social structure and corporate crime

Chicago, University of Chicago Press, 1983

Wijnveldt, J.

Het wegbrengen van schepen; een na-oorlogs verschijnsel

Den Haag, Boekhandel vh. Gebr. Belinfante, 1925

Vervuilen loont

Organisatie van internationale scheepvaart stimuleert milieuvervuiling op zee

M. Harjono en E. Leemans*

Het passagiersschip *Norway* heeft een fortuin bespaard door jarenlang illegaal vuilnis, oliehoudende mengsels en chemicaliën in zee te dumpen. Door het vervalsen van documenten leidde de kapitein de Amerikaanse Coast Guard om de tuin. De eigenaar van het schip, Norwegian Cruise Line, werd daarvoor veroordeeld tot het betalen van een boete van een miljoen dollar. Dit bedrag staat in geen enkele verhouding tot het bedrag dat de eigenaar van het schip bespaarde door het afval te dumpen, in plaats van af te geven bij een ontvangstinstallatie in de haven. Deze kleine 'vangst' is een uitzondering want meestal gaan de veroorzakers van milieuschade op zee gewoon vrijuit. Het aanbrengen van schade aan het zeemilieu loont blijkbaar, en leidt in ieder geval niet tot nadelige economische gevolgen voor de vervuiler. Hoe is dit mogelijk? Het voldoen aan milieuregels kost vaak tijd en geld – waardoor een scheepseigenaar al snel kiest voor illegaal lozen. Bovendien is de pakkans bij een overtreding op open zee simpelweg klein, zeker 's nachts. De pakkans wordt nog verkleind doordat de keten van aansprakelijkheid doelbewust zo georganiseerd wordt dat degene die de touwtjes in handen heeft en de winst opstrijkt aan zijn verantwoordelijkheid kan ontsnappen. Daartoe biedt een algemeen toegepast principe uit de scheepvaart, namelijk het recht om een schip onder buitenlandse – vaak goedkope – vlag te laten varen uitkomst. Om puur financiële redenen registreren scheepseigenaren hun schip in een goedkope vlaggenstaat. Dit soort landen hebben niet alleen een gunstig belastingstelsel, maar stellen bovendien minder regels voor de bemanning of aan het handhaven van de scheepsveiligheid en milieuwetgeving. Bij veel van deze goedkope vlaggen geeft een brievenbusmaatschappij – waarbij de identiteit van de werkelijke scheepseigenaar/manager verborgen blijft – voldoende recht om een schip onder de nationaliteit van die vlag te laten varen. Daarom is in die landen moeilijk te achterhalen wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de vervuiling van de oceanen door een bepaald schip.

* De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij Greenpeace en Stichting De Noordzee.

In dit artikel willen we duidelijk maken hoe deze systematische ontduiking tezamen met de grondslagen in het internationaal zee-recht niet alleen een effectieve bescherming van het zeemilieu belemmert, maar de instandhouding van milieuvervuiling bevordert. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de manier waarop schepen het zeemilieu vervuilen. Daarna volgt een beschrijving van de grondslagen van het internationaal zeerecht en de implicaties voor het zeemilieu in de 21e eeuw. Daarna gaat het over de beperkte aansprakelijkheid van bedrijven bij milieuschade en volgt een korte beschouwing van regionale oplossingen. Afgesloten wordt met een korte beschrijving van de kansen die Nederland laat liggen om effectief op te treden tegen vervuilers in haar economische zone.

Milieuproblemen van zeeschepen

Operationele lozingen

Schepen lozen op diverse manieren giftige stoffen in zee. Veel afval wordt rechtstreeks over boord gegooid. Marpol¹ Annex V stelt regels voor het 'over de muur zetten' van afval. Volgens deze overeenkomst mogen nergens ter wereld plastics in zee worden geloosd. Toch veroorzaken plastic netten, touwen, en verschillende soorten verpakkingsmateriaal de grootste problemen. Zeezoogdieren en vogels raken erin verstrikt en verdrinken of stikken. In magen van zeevogels zoals de albatrossen op Antarctica worden regelmatig de meest uiteenlopende plastic voorwerpen teruggevonden, zoals aanstekers. Een recent ontdekt probleem zijn de kleine pastic pellets, een basisgrondstof voor de plasticindustrie. Deze balletjes met een doorsnede van een paar millimeter zien zeevogels en vissen aan voor visseneitjes en eten ze op. Op Japanse stranden werden concentraties van duizend tot vijftienhonderd pellets per vierkante meter aangetroffen. Een belangrijke bron van informatie over afval van de scheepvaart is het Coastwatch-onderzoek, dat sinds 1988 in Nederland wordt uitgevoerd. Doel is het vergaren van informatie over de herkomst van afval op de Nederlandse kust. In de veertien jaar dat het onderzoek

1 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

loopt, is gebleken dat gemiddeld 40% van al het afval op de Nederlandse stranden afkomstig is van scheepvaart of visserij.² Waarschijnlijk is dit het topje van de ijsberg want de grootste hoeveelheid rommel zinkt naar de bodem van de Noordzee. In verband met de kosten en het gemak voor scheepvaart is de Noordzee nog steeds veruit de grootste concurrent voor welke afvalbak dan ook. Volgens Oskar³ verdwijnt jaarlijks zeventigduizend m³ afval in de Noordzee.⁴ Zweden verwijdert jaarlijks zes- tot achtduizend m³ afval van de Zweedse westkust,⁵ terwijl tegelijkertijd vorig jaar in Nederland nog twee Haven Ontvangstinstallaties zijn gesloten bij gebrek aan aanbod van afval. Want ruim 90% van alle zeeschepen gooit het afval nog steeds overboord. De kosten van afval in zee zijn enorm: de Zweedse visserijgemeenschap in het Skagerrak derft jaarlijks bijna een miljoen euro aan inkomsten door de gevolgen van afval. Het schoonmaken van Britse stranden kost jaarlijks ongeveer 4,4 miljoen euro.⁶ Behalve huishoudelijk afval bestaat nog het probleem van machinekamer- en ladingafval. Afvalolie uit de machinekamer wordt opgeslagen in sloptanks, die vervolgens op zee weer illegaal leeggepompt worden. Ook ladingrestanten belanden veelvuldig in zee, met name bij het vervoer van bulkcladingen, zoals chemicaliën, graan of steenkool. Om de kosten van afgifte te omzeilen worden de ruimen van schepen, het zogenaamde 'zeezwaaien', op volle zee gespoeld. En dat mag nog gewoon volgens de huidige regels en wetten, zolang schepen buiten de twaalfmijlszone van een land zijn. Ten slotte vinden lozingen van schepen plaats in de vorm van emissies door de verbranding van stookolie, die al dan niet verontreinigd is met chemisch afval. Binnen Nederland, Europa en Noord-Amerika gaan steeds meer geluiden op om deze vorm van afvalverbranding op zee te verbieden. De eisen aan brandstof voor transport over land zijn steeds strenger geworden. Het is opmerkelijk dat voor transport over zee totaal andere wetten lijken te gelden. De vuile raffinage residuen vinden alleen hun weg nog naar de scheepsmotoren. Zeescheepvaart kan met recht het bezinkputje van de olie-industrie worden genoemd.

2 Coastwatch jaar rapporten en Coastwatch tien jaar verzameld, Stichting De Noordzee, 1999.

3 Oskar Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic.

4 Marine Litter – trash that kills, Swedish Environment Protection Agency, 2001.

5 Zie noot 4.

6 Zie noot 4.

Olievervuiling

Rampen met olietankers, zoals het vergaan van de *Prestige*, veroorzaken milieuproblemen van een geheel andere orde. Volgens cijfers van de International Tanker Owners Pollution Federation gebeuren de meeste incidenten met olieverlies tijdens routineoperaties, zoals het laden, lossen en bunkeren. Tussen 1990-1999 vond er gemiddeld elke tien dagen een olie-incident plaats bij operationele handelingen, strandingen, botsingen of als gevolg van doorgeroeste scheepshuiden. Per keer liep daarbij meer dan zeven ton olie de zee in. Dat is in tien jaar een totale hoeveelheid van meer dan een miljoen ton olie.⁷ En dan nog een onbekend aantal liters illegaal geloosde olie. Het is bijvoorbeeld bekend dat bij olierampen de passerende schepen hun kans schoon zien en hun vuile tanks even legen. Ook bij de recente olievervuiling afkomstig van de *Tricolor*⁸ werden andere oliesoorten aangetroffen, vermoedelijk door illegale bijlozingen.

Het is dan ook niet zo vreemd dat besmeuring met olie nog steeds de belangrijkste doodsoorzaak is voor zeevogels. Aan de Nederlandse kusten spoelen jaarlijks tienduizenden met olie besmeurde vogels aan. Een veelvoud aan olievogels bereikt echter nooit de kust en ook andere zeeorganismen sterven massaal als gevolg van olieverontreiniging. Naast zeevogels als zeekoeten, alken en zwarte zee-eenden worden ook wadvogels, zoals eidereenden slachtoffer van olieverontreiniging, maar ook de vissen. Vooral visseneieren zijn gevoelig voor vervuiling. Bekend is dat eieren van kabeljauw, haring en schol al bij kleine hoeveelheden olie óf niet uitkomen, óf mismaakte larven opleveren. Kortom, olie heeft rampzalige gevolgen voor het mariene milieu. De slecht afbreekbare stoffen in olie hopen zich op in voedselketens en in het sediment. De effecten van deze afvalstoffen doen zich vooral voor op het niveau van het totale ecosysteem van een gebied. Het dynamisch evenwicht van een dergelijk systeem wordt door een olieramp voor vele jaren verstoord.

7 Accidental Tanker Oil Spill Statistics, ITOPF, 2002.

8 Het autoschip de *Tricolor* zank in december 2002 in het Kanaal, waarna het binnen zes weken tot driemaal toe werd aangevaren. De derde aanvaring leidde tot olieverontreiniging en de olie uit de gezonken *Tricolor* bereikte niet alleen de Belgische maar ook de Nederlandse stranden.

Het zeeschip als medeplichtige in vervoer 'milieubesmette' lading

Afgezien van het feit dat het zeemilieu vaak slachtoffer is van milieu-vervuiling is de zee ook vrijplaats voor zaken die verboden zijn of die vanuit het oogpunt van milieu en natuurbehoud af te wijzen zijn.

Neem bijvoorbeeld het vervoer over zee van tropisch hout. Meer dan de helft van het tropisch hout dat wereldwijd gekapt wordt is illegaal. En zo loopt er zeker een keer per week in een Nederlandse haven een schip binnen met illegaal tropisch hout afkomstig van landen zoals Brazilië, Kameroen en Indonesië.

Een ander voorbeeld is het transport van gevaarlijk afval over zee. De Basel Conventie en de Ban Amendment⁹ in Europa geïmplementeerd door de EVOA (Europese Verordening Overbrenging van Afvalstoffen) reguleert het afvaltransport tussen landen. De Conventie gebiedt staten een aantal universele principes na te streven. Zo moet het ontstaan van afvalstoffen worden voorkomen, giftigheid van afvalstoffen worden verminderd en afvalstoffen milieuvriendelijk worden verwerkt. Daarnaast is er een stelsel van afspraken en regels in het leven geroepen die de overbrenging van afvalstoffen tussen landen reguleert en soms verbiedt. Na deze doorbraak in de strijd tegen lucratieve en vernietigende afvalhandel is het nu zaak dat inspecteurs de vinger aan de pols houden. Want zolang er veel geld te verdienen valt aan (gevaarlijk) afval, ligt het gevaar van illegale handel naar arme landen of dump in zee op de loer. Overtreding van de Basel Conventie vindt op grote schaal plaats in het geval van de dump van giftige sloopschepen in landen als Bangladesh en India. Maar ook de illegale overbrenging van op land ontstane afvalstoffen komt voor. Zo is er momenteel het geval van een illegaal transport over zee van vliegafval afkomstig van Spaanse steenkoolcentrales uit Noord-Spanje. Het schip *MV Ulla* die de vracht vervoerde werd in 2000 op tijd onderschept in de Turkse havenstad Idemir. De giftige vracht was al eerder in Algerije geweigerd toen de autoriteiten de vracht niet vertrouwden. Achteraf bleek dat het giftige goeder bedoeld was voor de bouw van een dam in Algerije. De Turkse regering heeft de Spaanse regering inmiddels gevraagd de vracht terug te nemen zoals voorgeschreven onder de Basel Conventie.

9 Basel Convention, 1989 en Basel Ban Amendment 1995.

Grondslagen van internationaal zeerecht belemmeren milieubescherming

Ondanks slechte voortekens over de toestand van het mariene milieu is de internationale gemeenschap niet in staat de wereldzeeën effectief te beschermen. In plaats van een vuist te maken tegen de economische krachten – die profijt hebben bij het bestaande systeem – zit de internationale gemeenschap vooral verstrikt in lastige discussies over bevoegdheden en rechten van vlaggen-, kust-, en havenstaten. Een verklaring voor deze verwarring en voor het onvermogen om het zeemilieu afdoende te beschermen, zit in de grondslagen van het internationale zeerecht. Twee belangrijke principes van de internationale scheepvaart staan daarbij centraal: *mare liberum* (het recht op vrije doorvaart), opgenomen in de United Nations Convention on the Law of the Sea (Unclos) en de mogelijkheid een schip te laten registreren onder buitenlandse vlag.

Mare liberum

Genoemde discussies kunnen rechtstreeks herleid worden naar de 17e eeuw toen het recht op vrije doorvaart door Hugo de Groot werd bedacht om de Hollandse handelaren ruim baan te geven bij hun strooptochten in de Oost (en West). Hugo de Groot (1583-1645) geldt als één van de grondleggers van het internationale recht. Op zijn zeventiende ontving hij reeds een doctoraat civiel recht aan de universiteit van Orléans. In 1604 schreef hij voor de VOC het werk *De jure praedae*, over de juridische mogelijkheden van het kapen van buitenlandse schepen. Hoofdstuk 12 van dit werk, *Mare liberum*: het recht op vrije doorvaart bestrijdt de zeggenschap van Spanje, Portugal en Engeland op volle zee. Deze zelfbenoemde zeggenschap belemmerde de VOC-handelsschepen de vrije doorvaart naar Oost-Indië. Hugo de Groot vond de vrije doorvaart nu juist een essentiële voorwaarde in het internationale handelsverkeer. Daarom beargumenteerde hij dat geen enkel land de open zee mag controleren. *Mare liberum* wordt heden ten dage nog steeds gezien als het belangrijkste beginsel voor de internationale scheepvaart. Ook de Unclos,

die algemeen geldt als de grondwet voor zeescheepvaart, gaat uit van dit principe. Artikel 24 stelt bijvoorbeeld dat een kuststaat geen maatregelen mag nemen tegen schepen die het recht op 'innocent passage' zouden kunnen belemmeren. Nadat de *Prestige* voor de kust van Galicië naar de kelder ging, stelden Spanje en Frankrijk beide voor om oude olietankers te weren uit de Exclusieve Economische Zone (EEZ, een zone die tot tweehonderd mijlen uit de kust reikt). Ook sloot Spanje per 1 januari 2003 haar havens voor enkelwandige olietankers met bitumen, stookolie en ruwe olie. Deze unilaterale maatregelen leidden tot een storm van kritiek uit scheepvaartkringen en werden uiteindelijk afgedaan met de opmerking dat dit in strijd is met mare liberum en daarom volgens internationaal recht helemaal niet kan. Toch biedt de Unclos wel degelijk aanknopingspunten voor staten om, tegen het principe van de vrije doorvaart in, maatregelen te nemen ter voorkoming van milieuvervuiling. Artikel 192/194 verplicht staten om alleen dan wel gezamenlijk maatregelen te nemen om vervuiling te voorkomen en ter bescherming van het mariene milieu. Artikel 220 (lid I en II) geeft staten het recht om in hun havens inspecties uit te voeren op een buitenlands schip en zonodig maatregelen te nemen, wanneer er gronden zijn om aan te nemen dat het schip de wetgeving van die staat of internationale regels schendt.

Zo heeft de Nederlandse minister van milieu in 2001 met succes het Verdrag van Basel over grensoverschrijdende transporten van gevaarlijk afval toegepast op het asbesthoudende sloopschip *Sandrien*, dat haar laatste reis zou maken van Amsterdam naar de Indiase sloopstranden.¹⁰ De rechterlijke uitspraak in deze zaak voorkomt overigens (nog) niet dat de illegale export van giftige sloopschepen naar Aziatische stranden op grote schaal wordt gedoogd. Het is beschamend dat, terwijl het Verdrag van Basel algemeen van toepassing is op producten zoals auto's, het verdrag geen vuist kan maken tegen een schip als afval. Kennelijk gelden er op zee andere wetten dan op land? Het is belangrijk dat kust- en havenstaten hun juridische mogelijkheden op dit terrein meer toepassen.

10 Uitspraak Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak 19 juni 2002: uitspraak in het geding tussen Upperton Ltd, gevestigd te Mauritius, appellante en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerder.

Imo in de greep van goedkope vlag

Naast Unclos is nog een aantal andere verdragen van belang, waaronder Solas¹¹ (over de veiligheid van bemanning), STCW¹² (over bemannings-eisen) en het Marpol¹³ 73/78-verdrag. Van deze drie vormt Marpol de belangrijkste basis voor bescherming van het mariene milieu. Het Marpol-verdrag is in 1978 tot stand gekomen onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie (Imo, het maritieme bureau van de Verenigde Naties) naar aanleiding van een aantal ernstige ongelukken met olietankers. Het verdrag heeft onder meer zes bijlagen, Annex I t/m VI, waarbij I over lozingen van olie gaat en V over vast afval. Het structurele probleem van Imo is dat de zogenaamde goedkope vlaggen, zoals Panama en Malta, hier – op basis van de grootte van hun scheepstonnage – de dienst uitmaken. Terwijl de stemming wel democratisch is – één staat één stem – wordt een overeenkomst pas van kracht als het aantal ratificerende staten voldoende scheepstonnage vertegenwoordigt. Vijf van de in totaal 29 goedkope vlagstaten, namelijk Panama, Liberia, Bahamas, Malta en Cyprus hebben gezamenlijk de ‘controle’ over circa 45% van de scheepstonnage. Daardoor hebben de goedkope vlaggenstaten in feite het vetorecht in de Imo. Deze status quo wordt in stand gehouden door de reders waarvan de schepen onder goedkope vlag varen: feit is dat scheepseigenaren met Griekse, Japanse, Amerikaanse, Chinese (Hong Kong), Noorse en Duitse nationaliteit overheersen in deze vijf registers.¹⁴ Kortom, Imo is krachteloos als deze reders de maatregelen niet wensen in te voeren. Ook de Marpol-Conventies hebben last van de dominantie van de goedkope vlag. Twee Marpol-Conventies zijn nog steeds niet van kracht, omdat nog onvoldoende landen de Conventies geratificeerd hebben.

Het is hard nodig dat de Verenigde Naties, als beheerder van de internationale wateren, snel korte metten maakt met het vlaggensysteem. Het is te hopen dat de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, die recentelijk zijn zorgen over de desastreuze gevolgen van substandaard scheepvaart kenbaar heeft gemaakt, snel stappen onderneemt om de problemen bij de zeescheepvaart aan te pakken.¹⁵

11 International Convention for the Safety of Life at Sea, 1960 en 1974.

12 Convention on Standards of training, Certification and Watchkeeping 1978/1995.

13 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

14 ITF FOC Campaign Report 1999.

15 Antwoord van de Verenigde Naties van 14 januari 2003 op een brief van Greenpeace International, de Internationale vakbond van zeelieden (ITF) en het Wereldnatuurfonds naar aanleiding van de olieramp met de *Prestige* met een dringende oproep aan de VN om structurele wijzigingen door te voeren in de zeescheepvaart.

Goedkope vlag dekmantel voor overexploitatie van de zee

Het systeem van goedkope vlaggen biedt naast allerlei financiële voordelen voor de scheepseigenaar ook hele andere lucratieve mogelijkheden, die voor het zeemilieu desastreus zijn. Een voorbeeld is de overbevissing, misschien wel het grootste milieuprobleem van het mariene milieu. Volgens de FAO is 75% van alle commerciële vissoorten uitgeput, overbevist of leeft op de grens van overbevissing.¹⁶ Een groot probleem bij visserijmanagement is het omvlaggen van een schip naar een andere vlag om de nationale of regionale vangstbeperkingen te omzeilen. Zo onduiken Spaanse vissers de quota-afspraken van de International Convention on the Conservation of Atlantic Tuna door hun schepen te laten varen onder de vlag van de Nederlandse Antillen, die immers geen lid zijn van het verdrag. Visserij-schepen varen onder allerlei vlaggen en ze veranderen dit ook voortdurend om de controle zo moeilijk mogelijk te maken. De top drie van goedkope vlaggen voor visserij-schepen bestaat uit Belize, Honduras en Panama. Zonder controle op deze groep (20-30% van de totale visserij) is effectief management en dus bescherming van de visstand onmogelijk.

Beperkte aansprakelijkheid bij milieuschade

Ook olierampen zoals met de olietanker de *Prestige* zijn vaak weer terug te voeren op het ondoorzichtige systeem van regulering en de daaruit voortvloeiende eigendomsverhoudingen en ontsnappingsroutes voor aansprakelijkheid bij schade op zee. De *Prestige* heeft ons geleerd dat er bij dit soort rampen toch vaak sprake is van 'easy money'. Het transport van afvalproducten, zoals stookolie, mag niet teveel kosten om rendabel te zijn. Daardoor stijgt de vraag naar goedkope, oude, afgeschreven tankers. Het varen van dergelijke standaard tankers levert weinig risico op voor de handelaar, de reder, de kapitein én de verzekeringsmaatschappij. Ze verliezen op z'n hoogst hun al afgeschreven tanker en een laagwaardige lading. Sterker nog, de waarde van schip en lading is soms voor méér dan 100% gedekt door de verzekering.

16 FAO, World Review of Fisheries and Agriculture, 2000.

Neem bijvoorbeeld de drie beruchte olierampen in chronologie. Bij de ramp met de *Exxon Valdez* voor de kust van Alaska in 1989 was zowel tanker als de lading olie van een en hetzelfde bedrijf. De naam Exxon is vervolgens wekenlang door het slijk gehaald. Exxon heeft hier lering uit getrokken en haar vloot afgestoten. Bij de *Erika*, die in 1999 bij Bretagne verging, was het eigendom van tanker en lading al gescheiden. Het betrof hier een door TotalFina gecharterde tanker die onder Maltese vlag voer. In eerste instantie werd de schuld bij de eigenaar gelegd, maar toen bleek dat deze niet gemakkelijk te pakken was, richtte de aandacht zich alras op de eigenaar van de lading. Nadat een consumentenboycot dreigde, trok TotalFina morrend het boetekleed aan en beloofde alsnog beterschap. Bij de recente ramp met de *Prestige* voor de Spaanse kust in 2002 was niet alleen de tanker en de lading gescheiden, maar was ook de lading Russische stookolie, al niet meer te herleiden tot een oliemaatschappij.

Voor de schade aan het milieu en aan derden draaien meestal de belastingbetalers in verschillende landen op. Er zijn vele voorbeelden waaruit blijkt dat de aansprakelijkheid bij grensoverschrijdende milieuschade niet goed geregeld is.¹⁷ Het is hoog tijd dat het zwakke internationale regime van aansprakelijkheid in de zeescheepvaart (de Civil Liability Convention van de Imo) grondig wordt aangepast. Nu kan alleen de scheepseigenaar voor een zeer beperkt deel aansprakelijk worden gesteld voor milieuschade. De hele keten van belanghebbenden, van scheepseigenaar tot oliemaatschappij moet volledig en onbeperkt aansprakelijk zijn voor de gevolgen van olietransport over water. Dit is de enige manier om grote vervuilende olierampen zoals die met de *Prestige* te voorkomen. Met een goede regeling van aansprakelijkheid loont het namelijk niet meer zoals nu, om met onveilige schepen of slecht opgeleide bemanning te varen.¹⁸ Van de scheepvaartsector mag een transparante organisatie verwacht worden, zodat producten als stookolie niet langer worden verhandeld door 'brievenbusmaatschappijen'. Want zolang meer dan 54% van het

17 Uit een studie van Greenpeace blijkt dat het noodzakelijk is om een internationaal aansprakelijkheidsregime op te stellen: *Corporate Crimes, the need for an international instrument on corporate accountability and liability*, Greenpeace International, augustus 2002.

18 Uit een studie van de OECD blijkt dat het opereren van een sub-standard schip extreem goedkoop is. Zo zouden de kosten voor het opereren van een sub-standard schip slechts 13% bedragen van de kosten van een normaal geopereerd schip op jaarbasis. Bron: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Competitive advantages obtained by some shipowners as a result of non-observance of applicable international rules and standards*, Paris 1996.

tonnage olietankers onder de goedkope vlaggen vaart¹⁹ dan is het niet de vraag óf er nog grote olierampen zullen plaatsvinden, maar waar en wanneer.

Regionale oplossingen

Scheepsrampen geven vaak aanleiding tot nieuwe wetten en regels. Als antwoord op de onmacht/onwil van de Imo nemen regio's daarbij soms zelf het heft in handen. Een bekend voorbeeld is de Amerikaanse Oil Pollution Act (Opa) uit 1990, ontworpen na de ramp met de *Exxon Valdez*. Met deze Opa 90 kwam de VS met een unilaterale versnelde uitfasering van enkelwandige tankers, én een uitgebreid rampenplan om olie op zee op te ruimen.

Sinds de ramp met de *Erika* bemoeit ook de Europese Unie zich in toenemende mate met het internationale scheepvaartbeleid. Zo speelde Europa een cruciale rol bij het Imo-besluit om enkelwandige tankers vervroegd uit te faseren. Pogingen van een aantal goedkope vlagstaten om dit besluit op de valreep te voorkomen, liepen op niets uit, toen de EU serieus dreigde zelf maatregelen te nemen als een Imo-besluit uitbleef.

Bij de actuele discussie naar aanleiding van de olieramp met de *Prestige* lijkt Europa deze lijn door te zetten getuige de uitspraak van Transport Commissaris Loyola de Palacio:²⁰

'Nowadays, many ships carry large quantities of hazardous cargoes which may cause ecological disasters for coastal states in case of accident. The coastal states meet serious difficulties to address questions related to the protection of their coastlines and a number of states to regulate maritime safety and pollution prevention adequately. I would like to stress the importance to re-examine the international rules concerning the law of the seas.'

Eén van de eerste acties van de EU na de ramp met de *Erika* was het aankondigen van een speciaal maritiem agentschap, Emsa.²¹ Dit agentschap is onlangs van start gegaan en zal een belangrijke coördi-

19 ISL Germany, per 1 juli 2002.

20 Lloyds List, 30.1.03, De Ruiter to head Europe's maritime safety agency.

21 European Maritime Safety Agency.

nerende rol spelen voor de Europese kuststaten. De taken van het agentschap omvatten onder meer ondersteuning van kuststaten bij inspecties van schepen, controleren van klassenbureaus, ontsluiten van informatie over scheepvaart in Europa en het opstellen van rampenplannen en methoden om olie op zee te bestrijden.

Een ander voorbeeld van bemoeienis van Brussel is het voorstel voor verdergaande aansprakelijkheidswetgeving, die in de eerste helft van 2003 in het Europese parlement wordt behandeld, en voorstellen voor een versnelde uitfasering van enkelwandige tankers.

Nationale implementatie laat te wensen over

Nederland speelt internationaal vaak een belangrijke rol op het gebied van scheepvaartbeleid. Een voorbeeld is de rol bij de totstandkoming van het Antifouling Verdrag, waarin het gebruik van giftige aangroeiwerende verf voor zeeschepen aan banden wordt gelegd. Vertaling van internationale of Europese regels en implementatie in de eigen nationale wetgeving laat echter vaak lang op zich wachten. Een voorbeeld is de implementatie van de Europese Richtlijn voor scheepsafval en voorzieningen voor inname van afval in de havens. De bedoeling was deze Richtlijn op 28 december 2002 in te voeren, maar vooralsnog wordt deze datum toch zeker een jaar opgeschoven.

Ook de uitbreiding van het juridisch gezag in de Exclusieve Economische Zone laat al jaren op zich wachten. Met name de WVVS,²² maar ook de WVZ²³ en de Wet Milieubeheer zouden Nederland veel meer mogelijkheden geven om verontreinigingen bijvoorbeeld door illegale olielozingen op het Nederlands deel van de Noordzee stevig aan te pakken. In 1999 zijn hierover nog vragen gesteld in de Tweede Kamer, maar nog steeds zijn de juridische bevoegdheden in de EEZ beperkt.

Conclusie

Tijden veranderen en Hugo de Groot heeft ongetwijfeld niet voorzien dat vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw een aanzienlijk aantal tankers zou vergaan, waarbij enorme hoeveelheden olie in zee

22 Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen.

23 Wet Verontreiniging Zeewater.

terechtkwamen. Evenmin dat dit desastreuze gevolgen voor mariene organismen én de economie zou krijgen. Zou hij dit hebben vermoed dan had hij in zijn wijsheid waarschijnlijk wel een clause ingebouwd voor bescherming van het zeemilieu.

Het is daarom nu de taak van de Verenigde Naties, als beheerder van de internationale wateren, om deze leemte in mare liberum op te vullen. Bescherming van het zeemilieu dient het leidende principe bij elke wetgeving te worden. Daarvoor moet wel het een en ander op de schop. Want zolang de Internationale Maritieme Organisatie in de wurggreep blijft van de goedkope vlagstaten blijft het zeemilieu lijden onder de praktijken van rederijen zonder scrupules. Alleen vergaande Europese samenwerking die leidt tot ingrijpende wijzigingen van dit wereldwijde orgaan en die de bescherming van het mariene milieu voorop stelt, kan dan nog een uitweg bieden.

Open registers, zelfregulering en criminaliteit

N. Winchester*

Reeds sinds jaar en dag varen reders met hun schepen onder de vlag van een ander land dan hun land van herkomst. Dat gebeurde vroeger veelal vanwege politieke of economische redenen, meer recentelijk waarschijnlijk vanwege economische motieven. Pas in de periode tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog ontwikkelden bepaalde landen zich echter als 'open registers',¹ dat wil zeggen staten die bijna zonder restricties de registratie accepteren van schepen van een willekeurig ander land, veelal met het doel inkomsten te verwerven. De afgelopen ongeveer vijftig jaar heeft het 'flag of convenience'-systeem zich zodanig ontwikkeld, dat in 1998 meer dan 50% van het bruto-tonnage ter wereld was geregistreerd onder FOC-vloten.

Discussies over het open registratiesysteem spitsen zich vooral toe op een aantal hoofdpunten: het effect ervan op arbeidsomstandigheden; het verband ervan met richtlijnen voor beheer en onderhoud van vaartuigen; en, het risico voor het milieu. Een aantal ongevallen, waarover uitvoerig in de media is bericht, heeft echter de vraag opgeroepen naar het verband tussen het open registratiesysteem en criminele activiteiten.

In dit artikel zal ik aantonen dat de structuur en dynamiek van het open registratiesysteem de voorwaarden scheppen voor verscheidene criminele activiteiten en dat dit kan worden verklaard door de verschillende regulerende omgevingen te bekijken die door de vlaggenstaten in het leven zijn geroepen. In de dynamische markt van scheepsregistratie maakt de reikwijdte van het regulerende toezicht dat door de vlaggenstaat wordt uitgeoefend onderdeel uit van zijn marketingstrategie en derhalve van de economische levensvatbaarheid van het register zelf. In deze context komt uit de vlaggenmarkt een uiteenlopende reeks regulerende omgevingen voort, variërend van een hoge mate van overheidstoezicht tot een omgeving die bijna vrij van regulering is. In deze laatstgenoemde situatie, waarin de omgeving bijna vrij van regulering is, worden illegale activiteiten

* De auteur is als onderzoeker verbonden aan het Seafarers International Research Centre, Cardiff University (UK).

1 In deze verhandeling worden de termen 'open register' en 'flag of convenience' gebruikt als synoniemen.

mogelijk gemaakt. Ten slotte zal ik aandacht schenken aan de mogelijkheden om dit probleem aan te pakken.

Open registers en criminele activiteiten

Voordat ik bespreek hoe een zodanige situatie kan ontstaan, is het noodzakelijk te illustreren welk soorten criminele activiteiten aan het open registratiesysteem zijn verbonden. Ik geef een beperkt verslag van criminele activiteiten en laat daarbij kwesties buiten beschouwing die betrekking hebben op schending van arbeidsovereenkomsten en gebrek aan onderhoud van schepen volgens voorgeschreven normen. Met betrekking tot het verband tussen open registratie en criminaliteit, stelt een recent onderzoek van de OESO (OECD) naar het eigendom en beheer van schepen vast dat er 'veel soepele scheepsregisters' bestaan die mogelijkheden bieden aan 'potentiële terroristen om effectief hun identiteit te verbergen' (OECD, 2003). Voor wat betreft drugshandel stelt Mackinnon dat 'clandestiene drugskoeriers gebruik maken van schepen die staan geregistreerd onder Staten die een gunstig register bieden' (Mackinnon, 2001). Er is echter nog nooit systematisch onderzoek gedaan naar het verband tussen misdaad op zee en het open registratiesysteem en ook bestaan er geen gegevensbronnen die informatie verzamelen over dit onderwerp. Bij gebrek aan zodanige gegevens geeft het volgende een beknopte samenvatting van een aantal belangrijke voorbeelden van criminele activiteiten. Het gaat hierbij om een reeks voorvallen die in de maritieme pers, en in sommige gevallen in de mondiale media, zijn besproken.

- In mei 2002 ging de Griekse kunstwacht aan boord van een veerboot die onder Boliviaanse vlag stond geregistreerd. Daarbij werden drie vrachtwagens aangetroffen met in totaal 1,5 miljoen pakjes gesmokkelde sigaretten. Uit nader onderzoek bleek dat het een Russische maffia-operatie betrof. De kapitein en bemanning werden veroordeeld tot gevangenisstraffen van vier jaar (Lifsher, 2002).
- In januari 2002 nam de Israëlische krijgsmacht in de Rode Zee een vrachtschip in beslag dat onder de vlag van Tongo stond

geregistreerd en was geladen met vijftig ton wapens.

De Israëlische autoriteiten beweerden dat het vaartuig, *Karine A*, op weg was naar de Palestijnse Autoriteit van Yasser Arafat (zie Lowry en Osler, 2002; Nelson, 2002).

- De US Drug Enforcement Agency beschrijft de registratiepraktijken voor schepen en ondernemingen in Belize als een 'uitnodigend doelwit' voor het witwassen van drugsgelden. Volgens de DEA zijn er reeds verschillende grote cocaïnevangsten gedaan aan boord van schepen die de vlag van Belize voerden (Osler, 2001).
- In juni 2002 namen de Franse autoriteiten het in Cambodja geregistreerde schip *Winner* in beslag op verdenking van cocaïne-smokkel. De Griekse eigenaren van het schip werden daarop beschuldigd van drugshandel, het oprichten van een criminele organisatie en het witwassen van geld (zie Wilson, 2002; Hand, 2002).
- Op 31 mei bekende de hoofdmachinist van de in Panama geregistreerde tanker *Sohoh* schuld op verschillende aanklachten. Hij zou geprobeerd hebben het illegaal lozen van olie in internationale wateren te verdoezelen (McLaughlin, 2002). Verwijzend naar de Baltische Zee rapporteerde de Helsinki-commissie dat in 2001 'tijdens één bepaalde 24-uurs luchtsurveillancevlucht, meer dan 26 gevallen van illegale olielozing werden waargenomen' (Helsinki Commission).
- In 1997 werd door de Verenigde Staten de invoer van Atlantische blauwvintonijn, gevangen door schepen die stonden geregistreerd in Panama, Honduras en Belize, verboden. De visvangst die door de schepen onder deze vlaggen werd uitgevoerd, werd beschouwd als schadelijk voor het behoud van deze vissoort (US Department for Commerce).
- Een artikel in de *Wall Street Journal* van september 2002 beschrijft de Boliviaanse vlag als volgt: 'Terwijl de vloot die onder de Boliviaanse vlag vaart is uitgebreid van slechts een handvol enkele jaren geleden tot meer dan driehonderd nu, hebben de autoriteiten tientallen van deze schepen betrappt op drugshandel, dumpen van gevaarlijk afval, illegale visvangst en onveilig handelen' (Lifsher, 2002).

Deze illegale activiteiten kunnen worden opgedeeld in twee groepen: de activiteiten die zich beperken tot de scheepsactiviteiten in de zeevaartsector en de activiteiten die gebruikmaken van de structuren van de zeevaartindustrie als kanaal voor illegale activiteiten. Ik zal voor de eerste groep de samenvattende term *zeevaart* en voor de tweede groep de term *zeevaart-gerelateerd* gebruiken.

Wanneer ik spreek van *zeevaart* dan spreek ik van een categorie van activiteiten die rechtstreeks aan de zeevaartindustrie zijn gerelateerd, zoals het lozen van olie op zee en illegale visserij. In die gevallen refereren de illegale handelingen aan de illegale onderneming van het schip zelf. Het schip vormt geen dekmantel voor een ander soort onderneming. Dat betekent dat zelfs in geval van een bepaald soort illegale visvangst het hierbij nog altijd gaat om een visserij-schip dat wordt gebruikt voor de visvangst.

Wanneer ik de term *zeevaart-gerelateerd* gebruik wordt gerefereerd aan activiteiten als drugshandel of wapensmokkel. Het schip wordt gebruikt als kanaal voor het uitvoeren van een illegale handeling. Dat wil zeggen dat ondanks het feit dat een bulkcarrier verschillende soorten vracht vervoert, haar vrachtbrief geen specificatie zal geven van de illegale aard van de vracht. Voor deze groep geldt bovendien dat de activiteit zich niet beperkt tot de zeevaartindustrie, hetgeen inhoudt dat drugshandel niet uitsluitend plaatsvindt middels het gebruik van zeevaartschepen.

Tussen deze twee soorten activiteiten bestaat een verschil in de rol van de staat als het gaat om haar pogingen om die criminele activiteiten te bestrijden. In de categorie *zeevaart* vervult de staat de rol van maritieme regelgever, terwijl zijn rol in de categorie *zeevaart-gerelateerd* overgaat naar een algemene functie van de staat gericht op de bestrijding en vervolging van illegale activiteiten.

De vraag luidt dan ook, waarom bestaat er een verband tussen criminele activiteiten en open registratie? Het antwoord, dat deze beide soorten criminele activiteiten omvat, heeft betrekking op de aard van de regulerende omgevingen die door de verschillende vlaggenstaten worden vastgesteld. De verschillende vormen en maten van regelgeving die door de vlaggenstaten zijn opgesteld en worden afgedwon-

gen, bieden de reder verschillende mogelijkheden om zich van de staat los te maken en in een zelfregulerende omgeving te opereren. Binnen deze verschillende regulerende niveaus worden de bestaansvoorwaarden voor deze twee soorten illegale activiteiten geschapen, ofwel de mogelijkheid voor een reder om naar behoefte buiten de regelgeving van een staat om te kunnen opereren. Voordat ik op dit punt verder inga, zal ik echter de soorten regulerende omgevingen behandelen die binnen de zeevaartindustrie bestaan.

Registratie en regulering²

Wanneer een reder ervoor kiest zijn schip onder een specifieke vlag te voeren, worden reder en schip onderdeel van een bepaalde regulerende omgeving. Middels deze wijze van scheepsregistratie krijgt de reder een aantal rechten en verplichtingen. Vanwege de internationale wetgeving aangaande scheepsregistratie, wordt de vlaggenstaat in staat gesteld deze rechten en plichten in te vullen op de wijze die zij geschikt acht, op een autoritaire of liberale manier, en de reders mogen zelf bepalen welke omgeving zij het meest passend achten voor de scheepsoperatie. Samenvattend kunnen de regulerende omgevingen van vlaggenstaten worden ingedeeld in drie algemene categorieën.³

- In het geval van efficiënt gereguleerde staten streeft de staat ernaar alle zeevaartoperaties te reguleren. Deze vlaggenstaten worden centraal vanuit de overheid bestuurd. Vanaf het eerste onderzoek van de schepen dat voorafgaat aan de inschrijving ervan tot aan de arbeidsomstandigheden voor zeevaarders, streven deze staten ernaar een efficiënte en doeltreffende regulerende omgeving te scheppen, gesteund door zowel de volledige internationale wetgeving als de politieke bereidheid daartoe. Voorbeelden van dergelijke vlaggenstaten zijn: Groot-Brittannië en Noorwegen.
- Binnen inefficiënt gereguleerde staten is de route tussen de reder en de vlaggenstaten over het algemeen enigszins ondoorzichtig. Het register wordt door de staat of een particulier totstandgebracht.

2 Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de resultaten van een drie jaar durend project dat door de auteur werd uitgevoerd teneinde de regulerende capaciteit van 37 vlaggenstaten te analyseren, zie N. Winchester en T. Alderton, *Flag state audit 2003*, Cardiff, SIRC, 2003.

3 Deze categorieën zijn ideale types en de verscheidene vlaggen komen op dit gebied op verschillende punten voor.

Men kan niet om de eisen die aan registratie worden gesteld heen, tegelijkertijd zijn ze niet erg strikt. De Imo-verdragen worden meestal matig geratificeerd en de verantwoordelijkheid voor naleving wordt doorgeschoven naar classificerende instellingen. Voorbeelden van dergelijke vlaggenstaten zijn: Panama, Liberia, Cyprus en Malta (dit zijn de, over het algemeen, gevestigde open registers).

- Binnen niet-gereguleerde registers bestaat de regulerende omgeving nauwelijks. Het register wordt particulier beheerd, vaak van buiten de staatsgrenzen. Het verband tussen de reder en de staat is zeer minimaal. De Ilo- en Imo-verdragen worden in beperkte mate nageleefd en er zijn weinig tot geen structuren of personeel in zowel de staat als de registrerende instantie aanwezig die deze op effectieve wijze zouden kunnen naleven; bovendien bestaat er weinig politieke bereidheid tot handhaving van de wetgeving. Deze registers bieden de reder een omgeving die vrij van regulering is zodat deze naar eigen inzicht kan handelen met weinig gevolgen. Voorbeelden van dergelijke registers zijn: Cambodja, Bolivia en Tonga.

Deze regulerende praktijken hebben zich ontwikkeld in de context van economische belangen, en niet zozeer vanuit de opvatting dat de vlaggenstaat een plaats is voor effectieve regelgeving. Vrije markten staan erom bekend dat zij niet in staat zijn regelgeving voor zichzelf op te stellen; pas als de regelgeving van invloed is op de winstgevendheid, zal versteviging van de regelgeving plaatsvinden.

Men gaat er vaak vanuit dat regelgeving plaatsvindt op het snijpunt waar overheid en economie samenkomen. In een situatie waarin het politieke stelsel fungeert als ontvanger van gelden en scheepsregistratie volledig onderdeel uitmaakt van de economie, neemt de mogelijkheid van een effectieve regelgeving af. Daar waar de vlaggenstaat scheepsregistratie beschouwt als enkel een inkomstengenerator, ligt het niet voor de hand dat de staat kan fungeren als autonome toezichthouder op de schepen die zij heeft geregistreerd. En ingeval de staat enige autoriteit wenst uit te oefenen, zorgt het gemak waarmee schepen kunnen 'overgaan' op een andere vlag ervoor dat de econo-

mische levensvatbaarheid van een zodanige registratie wordt bedreigd.

Open registers worden, zonder uitzondering, uitgevoerd op basis van een bedrijfsmodel. Zij hebben ten doel de opbrengsten te maximaliseren middels het vergroten van de inkomstenstromen en het laag houden van de kosten. Hiermee scheppen zij een regulerende omgeving die is ontworpen om reders naar hun register te lokken. Dit heeft als resultaat gehad dat een vlaggenmarkt is ontstaan waarbinnen de reder een reeks regulerende omgevingen gepresenteerd krijgt waaruit hij mag kiezen. De regelgeving beïnvloedt, gezien vanuit een algemeen bedrijfsmodel, en vanuit puur economische belangen, uiteindelijk de winstgevendheid. Deze soorten regulerende omgevingen zijn in wezen bedrijfsstrategieën die zijn ontworpen om tonnage voor het register aan te trekken.

Zelfregulering en misdaad

Hierboven heb ik onderscheid gemaakt tussen twee soorten criminele activiteiten die zijn gerelateerd aan het open registratiesysteem. In het navolgende zal ik bespreken hoe de regulerende omgeving zich verhoudt tot dit soort activiteiten.

Zeevaart

Voor wat betreft illegale visvangst, olielozingen en dergelijke – waarbij de activiteiten zijn gerelateerd aan maritieme operaties – streeft de reder ernaar een vlag te voeren waarvoor geldt dat de zeevaartautoriteit onvoldoende macht bezit haar wetgeving te handhaven dan wel slechts een beperkte wetgeving kent. De reder zal echter geneigd zijn een vlag te kiezen, waarvan de reputatie niet volledig is bezoedeld, dan wel een vlag die geen doelwit vormt voor de verschillende havenautoriteiten wereldwijd. Het gaat vaak om op zich wettige maritieme activiteiten die op illegale wijze worden uitgevoerd. Een noodzakelijke voorwaarde voor deze activiteiten is het gebruik van een vlag waarvoor een zwakke regulering geldt, en waarbij de reder niet door de staat onder aanzienlijke druk wordt gezet. Het merendeel van de ‘flags

of convenience' voldoet, in meer of mindere mate, aan deze voorwaarde. Dit type criminele activiteiten komt in alle open registers voor.⁴ Sommige registers, zoals bijvoorbeeld Belize, hebben echter een slechte reputatie gekregen vanwege een bepaald type criminaliteit, in dit geval visserijschepen die veelvuldig betrokken zijn geweest bij geschillen over illegale visvangst.⁵

Zeevaart-gerelateerde misdaad

Daarentegen worden criminele activiteiten als wapensmokkel, cocaïne-smokkel en de illegale mensenhandel, naast beschuldigingen met betrekking tot het bestaan van een Al Qaeda-vloot (zie Osler, 2001), bijna uitsluitend in verband gebracht met de niet-gereguleerde groep registers. Teneinde dit onderlinge verband te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk de relatie tussen registratievoorwaarden en bedrijfsoprichting in het buitenland te beschouwen.

Voor een aantal open registers geldt dat bedrijfsoprichting in het buitenland zorgt voor een verhoging van de inkomsten. De reder wordt niet alleen scheepsregistratie geboden, maar wordt tevens vaak in de gelegenheid gesteld een bedrijf in te schrijven waarvan de activa uit enkel en alleen het schip bestaan. Er is veel publiciteit gegeven aan de wetgeving voor buitenlandse bedrijven van het type dat werd aange troffen in havenbelastingstelsels wereldwijd vanwege hun aantasting van het publiciteitsbeginsel. Minimale lokale deelname, gebrek aan registers van directeuren en het routinematig accepteren van aandelen aan toonder, verbergen vaak de daadwerkelijke eigenaar van een bedrijf onder lagen van bureaucratische ondoorzichtigheid. In feite zijn de eigenaren van vaartuigen die in de open registers voorkomen

4 We dienen echter voorzichtig te zijn met het doen van beweringen gericht op het gehele flag of convenience-systeem. Het is al sinds jaar en dag bekend dat sommige nationale registers beschikken over ineffektieve regulerende omgevingen voor scheepsregistratie, ook al is vaak het verband gelegd tussen de normen van de vaartuigen zelf en de slechte behandeling van zeevaarders. Dikwijls ontvangen deze zogenaamde slechte nationale registers onvoldoende financiële steun van de staat of ontbreekt het hen inderdaad aan de noodzakelijke deskundigheid voor de regulering van vaartuigen en hun bedrijvigheid. In tegenstelling tot open registers wordt hierbij vaak vereist dat er sprake is van een duidelijk verband tussen staat en eigendom van het schip, en beschikken deze registers ook niet over regulering voor deze gelimiteerde en goedkope bedrijfsoprichting in het buitenland.

5 Zie M. Grey, 'Belize flag dismisses substandard inspectors', *Lloyd's List*, 23 mei 2000. Onder toenemende internationale druk heeft Belize onlangs 40% van de vaartuigen uit haar register verwijderd. Veel van deze vaartuigen doken echter vervolgens op onder vlaggen van onder andere Cambodja en Tonga.

vaak zodanig in mist gehuld, dat er maanden voor nodig zijn om deze te achterhalen.⁶

Voor inschrijving van een schip in open registers is, naast het betalen van inschrijfgeld en de uitwisseling van bepaalde documentatie, in meer of mindere mate de aanwezigheid in die staat vereist. De regulering van Liberia eist bijvoorbeeld dat alleen een persoon met de Liberiaanse nationaliteit of een rechtspersoon een schip mag inschrijven in haar registers. Deze beperkingen zijn niet al te drukkend aangezien een zodanige rechtspersoon kan bestaan uit een individuele scheepsonderneming wier activa enkel en alleen uit dat schip bestaan, noch zorgen deze criteria voor een verhoogde transparantie van de zeevaartindustrie. Het contrast met degenen die actief zijn aan de niet-gereguleerde kant van de vlaggenmarkt is echter duidelijk. Cambodja, Belize, Bolivia en Equatoriaal-Guinea vereisen geen deelname in de vlaggenstaat voor registratie; zelfs de minimumvoorwaarden die door de gevestigde open registers worden gesteld, zijn niet van kracht. In feite kan ieder bedrijf met één schip dat waar dan ook ter wereld staat ingeschreven, worden gebruikt om het schip in deze registers in te schrijven.⁷ Het spreekt voor zich dat zodanige structuren zeer uitnodigend zijn voor degenen die zich met verschillende illegale activiteiten willen bezighouden.

In zulke registers zien we het bijna volledige gebrek aan regulering per se. Vanuit het perspectief van iemand die voornemens is criminele activiteiten te ontplooiën, is het mogelijk deze registers te beschouwen als een middel om een uiterst ondoorzichtige, internationaal vertakte bedrijfsstructuur te creëren en enig verband tussen hemzelf en het vaartuig te verhullen, dit alles zonder inmenging van de staat. Dergelijke registers zijn bij uitstek geschikt voor het ontplooiën van illegale activiteiten. Niet dat deze scheepsregisters met dat doel in het leven geroepen zijn. Maar hun gebrekkige regulering en handhavingscapaciteiten kunnen dergelijke activiteiten niet voorkomen.

Discussie

Vaartuigen die de vlag van open registers voeren zijn betrap op drugs- en wapensmokkel. Het zou niet correct zijn te stellen dat deze

6 De *Erika* is hiervan een uitstekend voorbeeld, zie *Lloyd's List*, 'Erika owner riddle grows', 15 januari 2000.

7 De logica hiervan gaat nog verder, dit bedrijf met één schip kan zelf weer eigendom zijn van een buitenlandse onderneming in een ander rechtsgebied, waardoor het verband tussen de reder en de vlaggenstaat nog onduidelijker wordt.

open registers dit soort gedrag aanmoedigen, maar het zou tevens onjuist zijn te beweren dat zij alles doen om dit gedrag te voorkomen. We moeten echter voorzichtig zijn met het doen van beweringen aan gaande causaliteit. Het flag of convenience-systeem veroorzaakt geen criminele activiteiten, noch is dit hierop een doeltreffend antwoord. In plaats daarvan biedt het open registratiesysteem degenen die zich willen bezighouden met criminele activiteiten een kant-en-klaar systeem dat zij in hun voordeel kunnen gebruiken. Derhalve bestaat er een natuurlijke verwantschap tussen het open registratiesysteem en de uitoefening van criminele activiteiten. In feite creëren deze ondoorzichtige structuren van vaartuigeigendom, vage voorwaarden voor de oprichting van bedrijven in het buitenland, beperkte inschrijfvoorwaarden en het gebrek aan doeltreffende toezichthoudende procedures een omgeving die personen kan aantrekken die zich bezighouden met illegale activiteiten. Deze zou echter ook kunnen worden beschouwd als een gedereguleerde omgeving waarin de reder zijn kosten kan minimaliseren en toch zijn eigen normen kan behouden bij gebrek aan rechtstreeks overheidstoezicht. In wezen benadrukt het eerste de problemen behorend bij doeltreffende zelfregulering en draait het laatste dit om en bekijkt het vrijheidsgezinde vrije marktelement van dit argument.

Het probleem is dat deze structuren beide soorten handelingen gelijk mogelijk maakt, door de grootst mogelijke ruimte voor zelfregulering te bieden. Op verscheidene aan zodanige registers verbonden schepen hebben illegale activiteiten plaatsgevonden en de ervaring met zelfregulering in andere sectoren van de economie heeft ons geleerd dat vrije markten volstrekt ongeschikt zijn voor het onderschrijven van effectieve normen en voor het werkelijk garanderen van de legaliteit van ondernemingen. Terwijl het opzetten van een open register door een aantal ministaten en verarmde landen wordt beschouwd als een eenvoudige manier om inkomsten in dollars te verwerven, heeft dit het effect van het scheppen van een dynamische markt, waarin regulering een wezenlijk element vormt die de slagingskansen van de registers bepaalt. Zo is er een markt ontstaan voor scheepsregistratie waarin de reder kan kiezen uit de mate van regulering

die het beste past bij zijn activiteiten, waaronder tevens criminele handelingen vallen.

Conclusie

Hierboven heb ik gesteld dat de ontwikkeling van het open registratiesysteem heeft geleid tot een situatie waarin reders zelf een reguleringssysteem kunnen kiezen dat bij hun behoeften aansluit. In wezen krijgen reders de mogelijkheid geboden: te kiezen voor een laag belastingstelsel; hun wettelijke aansprakelijkheid te beperken door het oprichten van een bedrijf met slechts één schip; bemanning in dienst te nemen van iedere gewenste nationaliteit en samenstelling; hun eigen systeem voor scheepsonderhoud te hanteren; en de organisatie te kiezen die hun schepen classificeert. De reders krijgen evenwel tevens de mogelijkheid geboden om: hun identiteit te verbergen onder verschillende lege BV's; hun vaartuigen in te schrijven onder weinig tot geen toezicht van de vlaggenstaat; geen onderhoud te plegen aan hun vaartuigen; visserijwetgeving niet na te leven zonder noemenswaardige problemen met de vlaggenstaat; en om zich bezig te houden met allerlei illegale activiteiten bij gebrek aan rechtstreeks overheidstoezicht.

Dit systeem schept de voorwaarden voor het bestaan van allerlei criminele activiteiten alsmede voor het leiden van een weinig effectieve onderneming binnen de grenzen van de wetgeving. Hierdoor biedt de huidige vlaggenmarkt reders een omvangrijke vrijheid die botst met de pogingen om de uitoefening van illegale activiteiten door en via de zeevaartindustrie te voorkomen.

Een aantal staten heeft verschillende pogingen ondernomen om iets aan de inherente onvolkomenheden van het systeem te doen.

Intergouvernementele organisaties als de Helsinki-commissie werden opgericht om het verontreinigingsprobleem aan te pakken door gebruik te maken van een combinatie van toezicht vanuit de lucht en de ontwikkeling van technieken die een verband kunnen leggen tussen olieverontreiniging en afzonderlijke schepen. De verschillende havenstaatcontrolestelsels wereldwijd hebben een uitvoerig systeem van scheepsinspectie ontwikkeld, en ontwerpen nu een programma waar-

mee risicoschepen kunnen worden aangepakt. Een recente richtlijn van het Europees Parlement⁸ maakt het mogelijk om schepen die een vlag voeren die voorkomt op de 'Zwarte Lijst' van de Havenstaatcontrole Parijs, uit de Europese communautaire wateren te weren.⁹

De gemeenschappelijke factor van deze activiteiten is dat zij stilzwijgend accepteren dat de vlaggenstaat zich onttrekt aan de regulerende kaders. Deze activiteiten vormen geen aanvulling op het toezicht op vlaggenstaten, maar een vervanging ervan. Zij vullen de plaats op van de zich terugtrekkende vlaggenstaat. Het probleem van deze aanpak is dat het verzuimt de kern van de structurele voorwaarden aan te pakken, die bepaalde soorten illegale activiteiten mogelijk maakt.¹⁰

Hierdoor is de aanpak vatbaar voor dezelfde kritiek als het strafrechtstelsel ten deel valt voor het principe van massale opsluiting (Garland, 2001). De aanpak gaat simpelweg voorbij aan de kern van het probleem: het element dat ruimte laat voor het bestaan van illegale activiteiten.¹¹

De legitimering van het open registratiesysteem vloeit voort uit internationale wetgeving. De voornaamste wetgeving op het gebied van scheepsregistratie is het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee (Unclos). In artikel 91 van dit verdrag staat dat iedere staat de voorwaarden dient vast te stellen voor het verlenen van zijn nationaliteit aan een vaartuig, voor de registratie van vaartuigen in zijn wateren, en van het recht zijn vlag te voeren. Vaartuigen hebben de nationaliteit van de staat waarvan zij de vlag mogen voeren. Tussen de staat en het vaartuig dient een specifiek verband te bestaan.¹²

Dit artikel wordt op een zodanige wijze geïnterpreteerd dat dit de vlaggenstaat in staat stelt naar eigen inzicht de voorwaarden vast te

8 Richtlijn 2001/106/EC van het Europees Parlement en van de Raad van 19 december 2001.

9 Deze richtlijn schendt mogelijkserwijs het beginsel in art. 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, met de titel *Recht op vrije toegang* waarin staat vermeld dat 'onder dit Verdrag schepen uit alle Staten, hetzij langs de kust dan wel inlands, het recht hebben op vrije toegang tot de territoriale wateren'.

10 Ik beweer inderdaad dat het Havenstaatcontrolestelsel ten doel heeft gehad ruimte te creëren onderaan de vlag, wat de opkomst van deze zeer niet-gereguleerde systemen mogelijk heeft gemaakt, zie N. Winchester en T. Alderton, 'Regulation, representation and the flag market', *Journal for maritime research*, september 2002.

11 Bij de Imo heeft de Kustwacht van de VS gepoogd het probleem van de bedrijfsmatige sluiers aan te pakken middels een voorstel waarin onder meer het kenbaar maken van het vruchtgebruik van een schip verplicht werd gesteld. Dit voorstel kreeg echter onvoldoende steun in dit forum. Rederijgroeperingen beweerden dat dit voorstel 'onwerkbaar was, mogelijk averechts zou werken en vol wettelijke en praktische obstakels zat', zie 'IMO scuppering of ownership disclosure accepted by US', *Lloyds List*, 6 mei 2002.

12 UN: *United Nations Convention of the Law of the Sea*, Hoofdstuk 2, art. 91, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS.pdf

stellen voor registratie van een vaartuig.¹³ Op deze wijze kan de vlaggenstaat autonoom zijn regulerende omgeving bepalen, waardoor staten zich kunnen onttrekken aan effectieve machtsuitoefening op het moment dat zij hun recht op het voeren van een vlag laten gelden. Dit heeft geleid tot het ontstaan van een agressieve vlaggenmarkt, met duidelijke lagen van regulerende systemen.

In artikel 94 van hetzelfde verdrag, getiteld *Verplichtingen van de vlaggenstaat*, staat echter vermeld dat 'iedere vlaggenstaat ten aanzien van de vaartuigen die zijn vlag voeren een doeltreffende uitoefening van zijn jurisdictie en controle dient te garanderen voor wat betreft administratieve, technische en sociale kwesties'.¹⁴ Ondanks het feit dat deze stelling duidt op het concept van een vlaggenstaat die regulerende autoriteit uitoefent, wordt deze gedachte in het verdrag niet verder uitgewerkt. Er bestaat geen minimum- dan wel maximumnorm voor een zodanige omgeving, noch zijn er concrete richtlijnen om te bepalen wat een acceptabele norm is dan wel hoe een modelstelsel van de 'beste praktijk' eruit zou moeten zien.

Een model-vlaggenstaat

Wanneer men het probleem van misdaad op zee vanuit het perspectief van scheepsregistratie wil aanpakken, dienen de rol en de staatsregeling van de vlaggenstaat opnieuw te worden beoordeeld. Het varen onder de vlag van een staat zou meer moeten inhouden dan enkel een uitwisseling van gelden. Dit kan alleen worden aangepakt door de functie van de vlaggenstaat te wijzigen van een concurrerende markt voor buitenlandse inkomsten, naar een methode voor de handhaving en naleving van de 'beste praktijk'. Vlaggenstaten dienen aan minimumvoorwaarden te voldoen die hen in staat stellen te handelen als verantwoordelijke partner in de effectieve regulering van de zeevaartindustrie.

In verband met het definiëren van een model-vlaggenstaat, bestaan er enkele basiskennmerken die gedeeltelijk overeenkomen met de definitie van een effectieve vlaggenstaat, namelijk:

- ratificeert brede internationale wetgeving, zowel Imo als Ilo;
- wordt gedefinieerd op basis van de regulerende autoriteit;

13 Voor een samenvatting van dit punt zie M. McConnell, 'Darkening confusion mounted upon darkening confusion; the search for the elusive genuine link', in: *Journal of maritime law and commerce*, 16e jrg., 1985. Voor een tegengesteld gezichtspunt op de gezamenlijke interpretatie zie R.R. Churchill en C. Hedley, *The meaning of the 'genuine link' requirement in relation to the nationality of ships* (www.icons.org.au/images/ITF-Oct2000.pdf, 2000).

14 UN: *United Nations Convention of the Law of the Sea*, Hoofdstuk 2, art. 94, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS.pdf

- houdt complete dossiers van reders bij, de reder dient het schip zelf te registreren in plaats van een lege BV;
- is in staat inspecties en letselonderzoek uit te voeren onder zijn eigen bevoegdheid;
- beoordeelt zijn eigen prestatie niet aan de hand van inkomstenverwerving;
- handhaaft doeltreffende certificering en arbeidsomstandigheden voor zeevaarders;
- beschikt over wetgeving die de rechten van zeevaarders zowel nationaal als internationaal op doeltreffende wijze beschermt;
- ontvangt voldoende financiële steun van de staat om zijn verantwoordelijkheden na te komen aan de hand van het aantal geregistreerde schepen;
- houdt toezicht op de naleving van ketens van verantwoordelijkheid en transparantie ten opzichte van de reders en enige andere partij die bemiddelt of optreedt namens de vlaggenstaat.

Deze voorwaarden zijn niet bepaald bezwaarlijk wanneer men de vlaggenstaat beschouwt als een plaats van regulerende autoriteit. Ze lijken echter strijdig met de praktijken van staten die scheepsregistratie beschouwen als een eenvoudige manier om inkomsten te verwerven. En dat is misschien wel een van de problemen van de zeevaartindustrie. Alleen door het concept van de vlaggenstaat opnieuw te definiëren en op te bouwen kan de kwestie van open registratie en misdaad bij de bron worden aangepakt. Een zodanige aanpak zal niet bewerkstelligen dat de zee wordt bevrijd van misdaad, maar deze kan zich wel ontdoen van het systeem dat misdaad mogelijk maakt.

Literatuur

Garland, D.

The culture of control; crime and social order in contemporary society

Oxford, Oxford University Press, 2001

Hand, M.

Winner registry is the loser as

Cambodia acts

Lloyd's List, 24 juni 2002

Helsinki Commission, the

Baltic Sea wildlife at risk as illegal oil dumping continues
www.edie.net/gf.cfm?L=left_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/5557.cfm

Lifsher, M.

Bolivia en todos los mares
 The Wall Street journal Americas
 23 oktober 2002

Lifsher, M.

Landlocked Bolivia is making waves on the high seas
 Wall Street journal, 23 oktober 2002

Lowry, N., D. Osler

Register confirms Iraqi ownership of Karine A
 Lloyd's List, 9 januari 2002

Mackinnon, D.

Transnational dimensions of maritime crime
 2001, www.aic.gov.au/conferences/transnational/mackinnon.pdf

McLaughlin, J.

Engineer admits oil dumping
 Lloyd's List, 31 mei 2002

Nelson, R.

Karine A arms cargo destined for Palestinians says captured master
 Lloyd's List, 8 januari 2002

OECD

Maritime Transport Committee - januari 2003
www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-52-1-no-9-38157-52,00.html

Osler, D.

Bin Laden group shipping interests probed
 Lloyd's List, 28 september 2001

Osler, D.

Registry makes Belize a target for drug money launderers says US
 Lloyd's List, 12 juni 2001

US Department for Commerce

Commerce department release on Atlantic fisheries meeting
www.useu.be/ISSUES/fish1130.html.

Wilson, J.

Warning shot across the bow could signal the end of corrupt flags of convenience
 The Guardian, 25 juni 2002

Rechtshandhaving op zee

Het internationaalrechtelijk kader

A.H.A. Soons*

Criminaliteit op zee is waarschijnlijk ongeveer even oud als het gebruik van de zee door de mensheid. Vervoer over zee zal al snel geleid hebben tot roof, en vissers zullen elkaar de toegang tot visgronden hebben ontzegd. En zodra vorsten de invoer van bepaalde goederen in hun havens aan een heffing of verbod onderwierpen zullen smokkelaars hebben geprobeerd dat te omzeilen.

Tegelijk met de grote groei van het gebruik van de zee nam ook de omvang van deze criminele activiteiten in de afgelopen eeuwen sterk toe. In het moderne internationale recht, dat zich ontwikkelde vanaf de zeventiende eeuw, nam het recht van de zee een belangrijke plaats in en onvermijdelijk hadden de regels daarvan ook betrekking op de bestrijding van die criminaliteit.

De ontwikkeling van het internationale recht van de zee laat een voortdurende strijd zien tussen de belangen van de vooral in scheepvaart geïnteresseerde landen en de meer in de natuurlijke hulpbronnen van hun kustwateren en hun veiligheid geïnteresseerde landen. In de praktijk was dit diplomatieke krachtenspel gecompliceerd doordat veel staten in meer of mindere mate beide belangen bezaten en daartussen moesten laveren.

Al vroeg leidde dit tot overeenstemming over een tweedeling van de zee: een smalle strook langs de kust waarin de kuststaat soevereiniteit bezat (de territoriale zee) en de wateren daarbuiten (de volle zee) waar alle staten het recht hadden te varen en te vissen onder het beginsel van de vrijheid van de volle zee. In die volle zee vielen schepen uitsluitend onder de rechtsmacht van de staat waar het schip thuishoorde (de vlaggenstaat). Hoewel intussen veel is veranderd in de aard en omvang van de rechten van de kuststaat (zie hierna) is de vrijheid van scheepvaart en de daaraan verbonden rechtsmacht van de vlaggenstaat nog steeds een van de hoekstenen van het internationale recht van de zee en daarmee een van de bepalende factoren van de aanpak van de criminaliteit op zee. Er staat wel een steeds grotere

* De auteur is hoogleraar volkenrecht aan de Universiteit Utrecht en directeur van het Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS).

druk op die positie van de vlaggenstaat; daarop zal hieronder worden ingegaan.

Criminaliteit op zee

De huidige vormen van criminaliteit (in een brede zin van het woord) op zee kunnen in twee groepen worden onderscheiden. De ene groep betreft activiteiten die direct aan de zee verbonden zijn en daar plaatsvinden. Daarbij kan men denken aan piraterij, illegaal vissen, of aan overtredingen van de voorschriften ter bescherming van het zee-milieu, de veiligheid van schepen en installaties, en de verkeersvoorschriften.

De andere groep betreft activiteiten die een onderdeel vormen van een groter geheel dat zich voornamelijk aan land afspeelt. Bijvoorbeeld de smokkel van goederen (waaronder drugs en wapens; of ontduiking van VN-sancties) en van mensen, terroristische aanslagen, het illegale vervoer van afvalstoffen, de dumping van afval en het tot zinken brengen van een schip om de verzekeringspenningen op te strijken (het zogenoemde 'wegbrengen').

Voor een effectieve bestrijding van beide groepen activiteiten zal zo mogelijk ook op zee zelf moeten worden opgetreden, maar voor de tweede groep zal het optreden daartegen vooral moeten worden aangepakt binnen een keten van op het land geconcentreerde toezicht- en opsporingsactiviteiten. Het gaat hier veelal om georganiseerde misdaad met allerlei vertakkingen in andere criminele verbanden. Uiteraard spelen havens een belangrijke rol in die activiteiten. Dat zijn de plaatsen waar de bij criminele activiteiten betrokken schepen meestal vandaan vertrekken en uiteindelijk weer terecht komen en waar het gemakkelijkst controle aan boord kan plaatsvinden en eventuele aanhoudingen kunnen worden verricht. Bij het optreden tegen criminaliteit op zee speelt de havenstaat dan ook een grote rol.

Echter, handhaving vindt ook op zee zelf plaats. Dat betekent in laatste instantie het stoppen en eventueel aan boord gaan van een schip. Om een aantal redenen zal men dat niet zo gauw doen: voor het veroorzaken van oponthoud, zeker bij grotere koopvaardij schepen,

moeten goede redenen aanwezig zijn. Het oponthoud kan schade veroorzaken, die eventueel op de optredende staat verhaald kan worden. Voorts is er, met name bij slecht weer, een risico aan verbonden voor de uitvoerende personen. Veel staten beschikken overigens niet over de voor rechtshandhaving op zee benodigde middelen, zoals vaartuigen en vliegtuigen, walradars en satellieten. Daarom zal altijd zoveel mogelijk in de havens worden gedaan. Deze omstandigheid onderstreept ook het belang van internationale samenwerking tussen de bij een concreet geval betrokken staten (kuststaat, havenstaat en vlaggenstaat).

In deze bijdrage zal het internationaalrechtelijk kader van rechtshandhaving op zee worden geschetst. Benadrukt wordt nog eens dat de bestrijding van veel criminele activiteiten die ook op zee plaatsvinden zich vooral afspeelt op het land en dat de rechtshandhaving ter zee daarin een beperkte rol vervult. Eerst zal kort worden ingegaan op de hoofdelementen van het internationale recht van de zee, met name de verschillende jurisdictiezones op zee. Vervolgens zullen per zone en per activiteit de rechtshandhavingsmogelijkheden kort worden belicht. Ten slotte zullen enkele conclusies worden getrokken.

Het internationale recht van de zee

De zee is bij uitstek het gebied waar het internationale recht de randvoorwaarden stelt aan staten bij het uitoefenen van hun rechtsmacht. Terwijl op hun eigen grondgebied staten in beginsel volledige rechtsmacht bezitten, is op zee deze rechtsmacht door het internationale recht nauwkeurig omschreven en beperkt. Regels van internationaal recht bepalen welke staat waar, ten aanzien van wie, en met betrekking tot welke gedraging, regels mag stellen en die regels handhaven. Bij de bestrijding van criminaliteit op zee gaat het om de uitoefening van rechtsmacht (jurisdictie). Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen regelgevende jurisdictie (prescriptive jurisdiction) en handhavende jurisdictie (enforcement jurisdiction). Onder regelgevende jurisdictie wordt verstaan de bevoegdheid van een staat om rechtsregels voor te schrijven. De handhavende jurisdictie omvat de

bevoegdheid om de daadwerkelijke naleving van die regels af te dwingen. Het gaat in deze bijdrage vooral om de handhavende jurisdictie, maar die veronderstelt uiteraard het bestaan van de regelgevende jurisdictie. Echter, de regelgevende jurisdictie van staten op zee zoals die door het internationaal recht wordt toegestaan (of soms verplicht) wordt niet geheel gedekt door de handhavende jurisdictie. Zoals zal blijken zijn er situaties waarin een staat wel regelgevende jurisdictie heeft, maar geen handhavende jurisdictie.

Nadat eeuwenlang het gebruik van de zee volledig onderworpen was geweest aan regels van internationaal gewoonterecht kwamen in 1958 op de eerste Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties te Genève vier verdragen tot stand waarin het toenmalige gewoonterecht werd gecodificeerd en deels verder ontwikkeld naar de behoeften van de tijd. Deze verdragen werden tussen 1962 en 1966 van kracht. Al gauw bleek echter dat zij ontoereikend waren om nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot het gebruik van de zee adequaat te reguleren en aan de aspiraties van vele staten te voldoen. Daarom vond tussen 1973 en 1982 de derde Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties plaats die uiteindelijk resulteerde in het aannemen van een allesomvattend verdrag met betrekking tot het gebruik en beheer van de zee, het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 1982, dat in werking is getreden op 16 november 1994 (hierna aan te duiden als VN Zeerechtverdrag).¹ Voor Nederland is het verdrag in 1996 van kracht geworden. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba is het nog niet van kracht. Inmiddels zijn 142 staten partij bij het verdrag.² Hoewel het VN Zeerechtverdrag dus geldt voor een groot aantal staten zijn er ook nog steeds staten die er niet aan gebonden zijn, zoals de Verenigde Staten, Turkije, Venezuela en Israel. De meeste bepalingen van het verdrag die voor het onderwerp van deze bijdrage relevant zijn kunnen echter worden beschouwd als een weergave van het geldend gewoonterecht. Die regels zijn derhalve verbindend voor alle staten. Hieronder zal steeds verwezen worden naar de relevante bepalingen van het VN Zeerechtverdrag.

De rechtshandhaving op zee dient te geschieden door de bevoegde organen van een staat. Het internationale recht stelt daarbij voorts als

1 Tractatenblad 1983, 83. Nederlandse tekst in Trb. 1984, 55.

2 Voor meer informatie over het verdrag zie de website van de Verenigde Naties:
<http://www.un.org/Depts/los/index.htm>

eis dat de hierbij ingezette schepen en vliegtuigen overheidsstatus moeten hebben: oorlogsschepen of militaire vaartuigen, of andere vaartuigen met kentekens waaruit duidelijk blijkt dat zij in dienst zijn van de staat en tot het optreden gerechtigd zijn.³ De reden hiervoor is dat schepen wanneer zij op zee worden aangehouden niet behoren te hoeven twijfelen of zij wel met daartoe bevoegde overheidsfunctionarissen hebben te maken.

Het internationale recht verbiedt het optreden tegen schepen die in overheidsdienst van een andere staat zijn (oorlogsschepen en andere schepen die op grond van het internationale recht immuniteit genieten).⁴ Deze categorie blijft hier verder buiten beschouwing.

Maritieme jurisdictiezones

Het internationale recht verdeelt de zee in verschillende zones met het oog op de uitoefening van jurisdictie. Deze zones zijn bepalend voor ons onderwerp; per gebied zullen we bezien welke handhavingsbevoegdheden er zijn. Er zijn drie categorieën zeegebieden:

- gebieden onder de soevereiniteit van een kuststaat;
- gebieden onder beperkte, ‘functionele’ jurisdictie van een kuststaat; en
- gebieden buiten de jurisdictie van kuststaten.

Zeegebieden onder soevereiniteit van een kuststaat

Deze omvatten:

- De *maritieme binnenwateren*. Dit zijn de landwaarts van de ‘basislijn’ gelegen wateren die in open verbinding met de zee staan. De normale basislijn is de laagwaterlijn langs de kust. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld bij zeer grillige kustlijnen en in de mondingen van baaien en rivieren, mag een kuststaat ‘rechte’ basislijnen trekken tussen bepaalde punten.⁵
- De *archipelwateren*. Archipelstaten (geheel uit eilanden of delen van eilanden bestaande staten) mogen onder bepaalde voorwaarden rechte basislijnen trekken tussen de uiterste punten van de uiterste

3 Zie bijvoorbeeld art. 107, 110(5) en 111(5) VN Zeerechtverdrag. Alle hiernavolgende verwijzingen naar artikelen in de voetnoten betreffen het VN Zeerechtverdrag, tenzij anders vermeld.

4 Zie art. 32, 95 en 96.

5 Art. 7-10.

eilanden van de archipel. De binnen die lijnen gelegen wateren hebben dan de status van archipelwateren.⁶

- De *territoriale zee*. Deze mag zich uitstrekken tot maximaal 12 zeemijl (22 km) uit de basislijn.⁷

In het geval van de territoriale zee zal veelal grensafbakening nodig zijn, namelijk tussen aangrenzende staten en wanneer er binnen een afstand van 24 zeemijl vanaf de basislijn een tegenoverliggende staat gelegen is.⁸

Zeegebieden onder functionele jurisdictie van een kuststaat

Deze omvatten:

- De *aansluitende zone*. Dit is een gebied voorbij de territoriale zee tot maximaal 24 zeemijl uit de basislijn, waarin de kuststaat zijn voorschriften op het terrein douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid mag handhaven.⁹ Ook heeft hij zeggenschap over archeologische en historische voorwerpen in dit gebied.¹⁰
- Het *continentaal plat*. Dit omvat de zeebodem en ondergrond voorbij de territoriale zee, tot een afstand van maximaal 200 zeemijl (370 km) uit de basislijn (in bijzondere gevallen mag het continentaal plat zich nog verder uitstrekken), waar de kuststaat soevereine rechten bezit ten behoeve van de opsporing en winning van de niet-levende rijkdommen (in het bijzonder olie en gas) alsmede sedentaire soorten.¹¹ Tussen aangrenzende staten en indien er binnen een afstand van vierhonderd zeemijl een andere kuststaat is gelegen zal een afbakening van het continentaal plat noodzakelijk zijn.¹²
- De *exclusieve economische zone* (EEZ). Dit is een relatief nieuw begrip. Deze zone omvat wederom het gebied tot maximaal tweehonderd zeemijl uit de basislijn. In dit gebied bezit de kuststaat soevereine rechten met betrekking tot de opsporing en winning van alle natuurlijke rijkdommen (levende en niet-levende), en met betrekking tot energieopwekking uit water, stromen en wind, alsmede rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden en installaties, het wetenschappelijk zee-

6 Art. 46-49.

7 Art. 2-5.

8 Art. 15.

9 Art. 33.

10 Art. 303.

11 Art. 76-82.

12 Art. 83.

onderzoek en de bescherming en het behoud van het zeemilieu.¹³ Ook hier kan grensafbakening nodig zijn.¹⁴ Sommige landen eisen in dit gebied uitsluitend de rechten met betrekking tot de levende rijkdommen op, en noemen het de visserijzone (zoals de Nederlandse Antillen en Aruba).

Zeegebieden buiten de jurisdictie van enige kuststaat

Deze omvatten:

- Het *internationale zeebodemgebied*. Dit gebied omvat de zeebodem voorbij het continentaal plat. De opsporing en winning van de minerale rijkdommen hier is onderworpen aan het gezag van een internationale organisatie, de Internationale Zeebodem Autoriteit.¹⁵
- De *volle zee*. Dit is de waterkolom voorbij de EEZ: een gebied dat thans nog ongeveer tweederde van het totale zeeoppervlak beslaat. Hier geldt de vrijheid van de volle zee, met name de vrijheid van scheepvaart en van visserij.¹⁶ In de volle zee vallen schepen in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat: dat is de staat waarvan het schip de nationaliteit bezit doordat het er geregistreerd is, en de vlag waarvan het dan gerechtigd is te voeren.¹⁷

Rechtshandhaving in zeegebieden onder soevereiniteit van de kuststaat

De kuststaat mag hier in beginsel zijn gehele nationale wetgeving laten gelden en handhaven.

Het regiem van de territoriale zee kent echter twee belangrijke uitzonderingen op de soevereiniteit van de kuststaat: van oudsher het recht van onschuldige doorvaart in alle territoriale zeegebieden, en meer recentelijk (sinds de uitbreiding van de territoriale zee van drie tot twaalf zeemijl) het recht van doortocht in die gebieden die een internationale zeestraat vormen. Ten aanzien van vreemde schepen die een van die doorvaartrechten uitoefenen is de kuststaat beperkt in zijn bevoegdheden; ten aanzien van vreemde schepen die zich overigens in zijn territoriale zee bevinden is de kuststaat volledig bevoegd.

¹³ Art. 55-73.

¹⁴ Art. 74.

¹⁵ Deel XI VN Zeerechtverdrag.

¹⁶ Art. 86-90.

¹⁷ Art. 91-92.

Verreweg de meeste gevallen van piraterij die zich tegenwoordig voordoen spelen zich af binnen de territoriale zee of de archipelwateren. Het is de betrokken kuststaat die volledig en uitsluitend bevoegd is daar tegen op te treden. Dit laatste geldt ook voor terroristische daden binnen de territoriale zee.

Het recht van onschuldige doorvaart houdt in zowel het lateraal doorvaren van de territoriale zee als het varen naar en van een haven in de kuststaat. Het schip mag de veiligheid van de kuststaat niet in gevaar brengen en moet zich aan diens voorschriften houden.¹⁸ De voorschriften van de kuststaat met betrekking tot bouw, uitrusting en bemanning van schepen mogen niet verder gaan dan de algemeen aanvaarde internationale regels;¹⁹ deze voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat schepen op internationale reizen met steeds verschillende nationale voorschriften op dit terrein worden geconfronteerd. Tijdens doorvaart mag een schip bepaalde activiteiten niet verrichten; doet het dat toch, dan is het niet meer in onschuldige doorvaart en mag de kuststaat ertegen optreden: voorbeelden zijn smokkel, vissen en het opzettelijk veroorzaken van ernstige verontreiniging.²⁰

Indien een schip in onschuldige doorvaart een voorschrift van de kuststaat overtreedt mag de kuststaat er slechts tegen optreden indien de gevolgen van de overtreding zich doen gevoelen in de kuststaat of zijn territoriale zee, op verzoek van de gezagvoerder of een vertegenwoordiger van de vlaggenstaat, of indien de kuststaat het nodig acht ter bestrijding van de handel in verdovende middelen.²¹ Dit laatste betekent dat niet alleen in gevallen dat de verdovende middelen aan boord afkomstig zijn uit of bestemd voor de kuststaat zelf mag worden opgetreden, maar ook indien uitsluitend sprake is van doorvoer. Andere voorbeelden van gevallen waarin de kuststaat mag optreden zijn overtreding van de verkeersregels en milieuvoorschriften. In het geval van vermoeden van een illegale lozing door een vreemd schip in onschuldige doorvaart mag de kuststaat overgaan tot feitelijke inspectie, en zonodig vasthouding, van het schip.²² Wanneer het schip zich vrijwillig in een haven van de kuststaat bevindt mag altijd tot rechtsvervolgning worden overgegaan.²³

18 Art. 17-21.

19 Art. 21(2).

20 Art. 19.

21 Art. 27.

22 Art. 220(2).

23 Art. 220(1).

Het recht van doortocht is een relatief nieuw begrip, dat wordt gebruikt om de doorvaartrechten van vreemde schepen in internationale zeestraten aan te duiden. Een internationale zeestraat is een zeegebied, nauwer dan 24 zeemijl (dus geheel gelegen binnen de territoriale zee van een of meer kuststaten) dat de verbinding vormt tussen delen van de EEZ of volle zee en gebruikt wordt door de internationale scheepvaart.²⁴ Vanwege hun belang voor de scheepvaart geldt in deze gebieden een regiem dat sterk lijkt op de vrijheid van scheepvaart in de volle zee.

Het recht van doortocht houdt in dat de kuststaat de doorvaart hier nimmer mag belemmeren en slechts in beperkte mate voorschriften mag stellen en handhaven. Ten aanzien van zeeverontreiniging bijvoorbeeld mag de kuststaat slechts optreden in gevallen van illegale lozingen die aanzienlijke schade aan het zeemilieu dreigen te veroorzaken.²⁵ Het recht van onschuldige doorvaart geldt ook in de archipelwateren, en het recht van doortocht geldt ook in de belangrijkste doorvaartroutes door de archipelwateren (de zogenaamde archipelzeewegen).²⁶

Rechtshandhaving in zeegebieden onder functionele jurisdictie van de kuststaat

Aansluitende zone

In de aansluitende zone mag de kuststaat toezicht uitoefenen en optreden tegen vreemde schepen teneinde te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op zijn wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid die binnen zijn gebied of territoriale zee van kracht zijn. Hij mag ook optreden om een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op deze wetten en voorschriften te bestraffen. Niet zeker is of met betrekking tot verdovende middelen de kuststaat uitsluitend mag optreden in geval van aanwijzingen dat deze middelen afkomstig zijn van of bestemd zijn voor zijn eigen grondgebied of ook indien het schip slechts in doorvaart is door de aansluitende zone. De aansluitende zone is tegenwoordig ook belangrijk geworden voor de aanpak van mensensmokkel.

24 Art. 34-37.

25 Art. 233.

26 Art. 52-53.

Nederland heeft nimmer een aansluitende zone ingesteld maar overweegt dat thans te doen.

Continentaal plat

Het continentaal plat is uit een oogpunt van rechtshandhaving minder interessant. De kuststaat mag hier zijn mijnbouwvoorschriften en visserijvoorschriften met betrekking tot sedentaire vissoorten handhaven ten aanzien van vreemde schepen. Ook is hij bevoegd dumping van afvalstoffen op het plat te reguleren.²⁷ Op kunstmatige eilanden en installaties op het continentaal plat heeft de kuststaat volledige jurisdictie.²⁸

Exclusieve economische zone

In de EEZ mag de kuststaat optreden tegen vreemde schepen die verdacht worden van vissen zonder vergunning, of van vissen in strijd met algemene voorschriften of vergunningsvoorwaarden. Dit optreden mag inhouden het aan boord gaan, inspecteren, en aanhouden van schepen, en het instellen van een strafvervolging. Aangehouden schepen en hun bemanning dienen onverwijld in vrijheid te worden gesteld na het verschaffen van een redelijke waarborgsom of het stellen van een andere zekerheid. De straffen van de kuststaat mogen niet vrijheidsbeneming omvatten of andere vormen van lichamelijke straf. De kuststaat moet in gevallen van aanhouding of vasthouding van vreemde schepen onverwijld langs passende weg de vlaggenstaat in kennis stellen van de genomen maatregelen en van de daarna opgelegde eventuele straffen.²⁹

Voor dit gebied is voorts van belang het optreden in geval van milieu-overtredingen. Dumping (het in zee storten van op het land ontstaan afval) mag alleen met toestemming van de kuststaat; indien het plaatsvindt zonder diens toestemming of in strijd met de vergunningvoorschriften mag de kuststaat altijd optreden tegen vreemde schepen.³⁰ Met betrekking tot zeeverontreiniging door schepen (de zogenoemde bedrijfsmatige of 'operationele' lozingen) is een uitgebalanceerd stelsel opgenomen in het VN Zeerechtverdrag. De kuststaat mag voorschriften stellen die overeenkomen met en uitvoering geven aan de algemeen aanvaarde internationale normen. Hij mag die echter

27 Art. 210 en 216.

28 Art. 80.

29 Art. 73.

30 Art. 210 en 216.

slechts in beperkte mate ook daadwerkelijk handhaven ten aanzien van vreemde schepen. Bij een vermoeden van een illegale lozing mag de kuststaat informatie opvragen. Indien het een aanzienlijke lozing betreft die aanmerkelijke verontreiniging van het zeemilieu veroorzaakt mag de kuststaat een feitelijke inspectie aan boord verrichten. In geval van een lozing die grote schade toebrengt mag de kuststaat het schip aanhouden en een rechtsvervolging instellen.³¹ Wanneer het schip zich na een vermoedelijke overtreding in de EEZ vrijwillig in een haven van de kuststaat bevindt mag de kuststaat altijd een rechtsvervolging instellen.³²

Op kunstmatige eilanden en installaties in de EEZ heeft de kuststaat volledige jurisdictie.³³ Wetenschappelijk zeeonderzoek behoeft de toestemming van de kuststaat.³⁴

Overigens geldt in al deze gebieden onder functionele jurisdictie van kuststaten de vrijheid van scheepvaart: vreemde schepen vallen voor het overige (dus afgezien van de zojuist beschreven bevoegdheden van kuststaten) in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat. Omdat de vrijheid van scheepvaart een onderdeel is van het rechtsregiem van de volle zee dient thans te worden gekeken naar de situatie in volle zee.

Rechtshandhaving in volle zee

Schepen in volle zee vallen in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat.³⁵ Deze heeft de verplichting om effectieve rechtsmacht uit te oefenen over schepen onder zijn vlag, met name ten aanzien van alle administratieve, technische en sociale aangelegenheden. De vlaggenstaat moet ervoor zorgen dat zijn schepen voldoen aan alle algemeen aanvaarde internationale voorschriften met betrekking tot de bouw, uitrusting en bemanning van schepen, en dat zij de algemeen aanvaarde internationale voorschriften ter voorkoming van zeeverontreiniging naleven.³⁶

De praktijk heeft duidelijk uitgewezen dat sommige vlaggenstaten niet in staat zijn deze verplichtingen na te komen. Hoewel het vereiste van het bestaan van een 'wezenlijke band' tussen een schip en de staat

31 Art. 220(3)-(6).

32 Art. 220(1).

33 Art. 60.

34 Art. 246.

35 Art. 92.

36 Art. 94 en 217.

waar het wordt geregistreerd³⁷ vooral bedoeld was om te verzekeren dat vervolgens effectieve controle door de vlaggenstaat zou kunnen plaatsvinden, wordt daar in een aantal gevallen van met name zogenoemde 'goedkope vlag' staten (flags of convenience) onvoldoende uitvoering aan gegeven. Dit is een van de grote punten van aandacht binnen de Internationale Maritieme Organisatie (Imo), de gespecialiseerde organisatie van de VN op het terrein van de scheepvaart. Het is ook de belangrijkste reden waarom in de afgelopen decennia de rol van de havenstaat, en in mindere mate de kuststaat, steeds groter is geworden. Met name regionale systemen van 'port State control' hebben een grote vlucht genomen: inspecties in havens (en eventueel daaruit voortvloeiende maatregelen) blijken het meest effectief. Een staat mag in de volle zee ten aanzien van vreemde schepen zonder toestemming van de vlaggenstaat slechts optreden wanneer een regel van internationaal recht dat uitdrukkelijk toestaat. De gevallen waarin een oorlogsschip of ander gemachtigd overheidsvaartuig een vreemd schip in volle zee mag aanhouden staan opgesomd in art. 110 van het VN Zeerechtverdrag.

Het klassieke geval betreft zeeroof. Wanneer er gegronde redenen bestaan aan te nemen dat een vaartuig zich bezighoudt met zeeroof mag het worden aangehouden en in beslag genomen, en de personen aan boord worden gearresteerd. De staat die de aanhouding verrichtte mag de verdachten berechten.³⁸ Zeeroof wordt in het internationale recht gedefinieerd als een daad van geweld of plundering verricht in volle zee door de bemanning of passagiers van een particulier schip, gepleegd voor persoonlijke doeleinden, tegen een ander schip³⁹ (Dubner, 1979). De meeste daden van piraterij worden tegenwoordig verricht binnen de territoriale zee of archipelwateren en vallen dus niet onder de definitie van zeeroof in het internationale recht.

Een andere reeds lang bestaande uitzondering betreft schepen die zich bezighouden met slavenhandel – een activiteit die nog steeds voorkomt. Een dergelijk schip mag worden aangehouden, en aan boord aangetroffen slaven moeten in vrijheid worden gesteld, maar de aanhoudende staat mag de daders niet bestraffen.⁴⁰

Recentelijk is toegevoegd het optreden tegen schepen onder vreemde

37 Art. 91(1).

38 Art. 105.

39 Art. 101.

40 Art. 110(1) en 109.

vlag die zich schuldig maken aan illegale radio- en TV-uitzendingen. In die gevallen mag echter slechts door bepaalde categorieën van staten worden opgetreden.⁴¹

Behalve de uitdrukkelijk in het VN Zeerechtverdrag genoemde gevallen is er nog een ander geval, namelijk wanneer de Veiligheidsraad van de VN daartoe heeft gemachtigd. De Veiligheidsraad heeft de bevoegdheid onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest om dwingende sancties op te leggen aan een staat wanneer de vrede en veiligheid wordt bedreigd. Deze sancties kunnen inhouden een wapen- of handels-embargo.⁴² De daadwerkelijke handhaving daarvan zal soms op zee moeten worden afgedwongen, en in die gevallen kan de Veiligheidsraad in een resolutie uitdrukkelijk alle of een bepaalde groep van lidstaten machtigen om op zee schepen aan te houden, ongeacht hun nationaliteit, teneinde zeker te stellen dat zij zich niet schuldig maken aan een overtreding van het embargo. Schepen mogen worden opgebracht en lading verbeurd verklaard. Handhaving van VN-embargo's ter zee heeft plaatsgevonden in de gevallen van Zuid-Rhodesië, Irak, voormalig Joegoslavië, Haïti en Sierra Leone (Soons, 2001).

Met betrekking tot het vervoer van verdovende middelen bestaat echter geen algemene uitzondering op de rechtsmacht van de vlaggenstaat.⁴³ Ook het Verdrag van Wenen inzake het illegale verkeer in verdovende middelen van 1988 laat de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat op volle zee onverlet; hoewel er een plicht tot samenwerking is opgenomen blijft voor optreden steeds toestemming van de vlaggenstaat nodig (art. 17). De samenwerking zal vooral gestalte krijgen in de vorm van regionale verdragen⁴⁴ en bilaterale overeenkomsten; in sommige van die laatste is een toestemming tot optreden jegens elkaars schepen opgenomen (Gilmore, 1991).

Een groot probleem tegenwoordig vormt de visserij in volle zee in strijd met beheersmaatregelen van regionale organisaties door schepen die de vlag voeren van een niet bij de regionale organisatie aangesloten staat. Met het oog hierop zijn verschillende internationale regelingen totstandgekomen, ter aanvulling op de bepalingen hierover in het VN Zeerechtverdrag. In het bijzonder is van belang het zogenoemde

41 Art. 109.

42 Art. 41 Handvest VN.

43 Art. 108 VN Zeerechtverdrag.

44 In het kader van de Raad van Europa is een dergelijk verdrag in 1995 tot stand gekomen.

Straddling stocks-verdrag⁴⁵ dat partijen de mogelijkheid geeft om op te treden tegen schepen van andere partijen die zich niet aan de beheersmaatregelen houden.

Voor milieuovertredingen in volle zee geldt ook dat slechts de vlaggenstaat mag optreden. Hier is echter een potentieel effectief middel in de vorm van universele havenstaat jurisdictie die is opgenomen in het VN Zeerechtverdrag.⁴⁶ Voorzover bekend is daar in de praktijk nog geen uitvoering aan gegeven.

Optreden met betrekking tot een schip onder vreemde vlag in de gevallen dat dit is toegestaan veronderstelt overigens dat de optredende staat zelf strafrechtsmacht heeft; dit zal dus afhankelijk zijn van de nationale wetgeving.

Het achtervolgingsrecht

Aparte vermelding verdient hier nog een reeds lang aanvaarde uitzondering op de rechtsmacht van de vlaggenstaat in volle zee die een steeds verdere uitbreiding heeft gekregen door de uitdijende bevoegdheden van de kuststaat: het achtervolgingsrecht.⁴⁷ Kort samengevat komt deze uitzondering hier op neer. Indien een schip door de autoriteiten van een kuststaat op heterdaad wordt betrap in de territoriale zee, de aansluitende zone of de EEZ bij het begaan van een overtreding van de wetten van de kuststaat en het schip een signaal heeft gekregen om te stoppen maar probeert zich uit de voeten te maken door richting volle zee te varen, dan mag de achtervolging worden ingezet. Indien deze achtervolging ononderbroken wordt voortgezet mag het schip worden aangehouden waar het zich ook heen heeft begeven, behalve in de territoriale zee van een andere staat (tenzij die staat toestemming geeft). Bij de achtervolging mag ook een vliegtuig worden ingezet. Overigens hoeft het schip dat wordt achtervolgd zelf niet in de territoriale zee, aansluitende zone of EEZ van de kuststaat te zijn geweest indien het als moederschip diende voor kleine vaartuigen die wel in die gebieden aanwezig waren. De uitoefening van het achtervolgingsrecht komt regelmatig voor. Het lijkt erop dat de specifieke voorwaarden zoals die in het VN Zeerechtverdrag zijn omschre-

45 Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over lange afstand trekkende visbestanden, met Bijlagen; New York, 4 augustus 1995. Trb. 1996, 277 (Nederlandse vertaling in Trb. 2000, 40).

46 Art. 218(1).

47 Art. 111.

ven in de praktijk inmiddels wat ruimer worden geïnterpreteerd, als gevolg van de ontwikkelingen in technieken communicatie en observatie op zee (Poulantzas, 2002; Allen, 1989).

Slotopmerkingen

De rol van de vlaggenstaat is bij de bestrijding van criminaliteit op zee buiten de gebieden onder soevereiniteit van de kuststaat nog steeds prominent, al zijn er inmiddels veel uitzonderingen op. Omdat blijkt dat het huidige systeem, mede door het nog steeds groeiende gebruik van de zee en ook de daaruit voortvloeiende belasting van het ecosysteem, niet goed voldoet zal de druk om meer mogelijkheden voor doeltreffende rechtshandhaving blijven bestaan. Vooralsnog zal het beginsel van de vrijheid van scheepvaart en de rechtsmacht van de vlaggenstaat het uitgangspunt blijven van nieuwe regelingen. De verbeteringen zullen vooral moeten worden bereikt door meer gebruik te maken van de mogelijkheden van havenstaatjurisdictie. Daarnaast kunnen voor specifieke onderwerpen speciale verdragen (mondiaal en regionaal) worden gesloten waarin de partijen reciproque rechten tot controle en handhaving van elkaars schepen op zee opnemen.

Literatuur

Allen, C.H.

*Doctrine of hot pursuit;
a functional interpretation
adaptable to emerging maritime
law enforcement technologies
and practices*

Ocean development and international law journal, 20e jrg., 1989, pp. 309-341

Churchill, R.R., A.V. Lowe

The law of the sea (third edition)

Manchester, Manchester

University Press, 1999

O'Connell, D.P., I.A. Shearer

*The international law of the sea
(2 volumes)*

Oxford, Clarendon, 1982, 1984

Dubner, B.H.

The law of international sea piracy

Den Haag, Nijhoff, 1979

Gilmore, W.C.

Drug trafficking by sea: the 1988

*United Nations Convention
Against Illicit Traffic in Narcotic
Drugs and Psychotropic
Substances*

Marine Policy, 15e jrg., 1991,
pp. 183-192

Poulantzas, N.

*The right of hot pursuit in inter-
national law (second edition)*

Den Haag/Londen/New York,
Martinus Nijhoff, 2002

Ronzitti, N. (red)

*Maritime terrorism and
international law*

Dordrecht, Nijhoff, 1999

Shearer, I.A.

*Problems of jurisdiction and law
enforcement against delinquent
vessels*

International and comparative
law quarterly, 35e jrg, 1986,
pp. 320-343.

Somers, E.

*Inleiding tot het internationaal
zeerecht (tweede druk)*

Antwerpen, Kluwer

Rechtswetenschappen, 1990

Soons, A.H.A.

Nederland en het V.N.

Zeerechtverdrag

Marineblad, 105e jrg., 1995
pp. 12-16

Soons, A.H.A.

*Enforcing the economic embargo
at sea*

In: Gowlland-Debbas, V. (red.),

*United Nations sanctions and
international law* Dordrecht,

Kluwer law international, 2001,
pp. 307-324

Drugsbestrijding door de Koninklijke Marine

P.J.J. van der Kruit en D.S. Blocq

Hr. Ms. *Bloys Van Treslong*, het stationsschip van de Koninklijke Marine (KM) in de West, vaart op volle zee ter hoogte van Aruba richting Venezuela. Hr. Ms. *Bloys Van Treslong* heeft zeer betrouwbare informatie ontvangen van de Amerikaanse Drugs Enforcement Administration (DEA) dat een aantal go-fasts, kleine zeer snelle schepen, onderweg is van Venezuela naar de Nederlandse Antillen met een lading drugs aan boord. Op zeker moment ziet de officier van de wacht aan boord van Hr. Ms. *Bloys Van Treslong* een go-fast met Venezolaanse vlag, met hoge snelheid vanuit de Venezolaanse territoriale wateren varen. De waarschijnlijkheid dat de go-fast drugs aan boord heeft is aanzienlijk. Hr. Ms. *Bloys Van Treslong* vraagt toestemming aan de Venezolaanse autoriteiten om de go-fast te mogen aanhouden, terwijl deze op volle snelheid doorvaart. Venezuela wil in eerste instantie geen toestemming geven. Vanuit de Antillen en de Verenigde Staten wordt aangedrongen op toestemming. Dit proces duurt zo lang dat toestemming uiteindelijk zinloos is geworden. De go-fast is uit het zicht verdwenen, en kan niet meer worden aangehouden.

De casus is fictief, maar illustratief voor de werkelijkheid van drugsbestrijding op zee door de Koninklijke Marine. In dit artikel wordt de nadruk gelegd op de drugsbestrijding door de Koninklijke Marine in het Nederlandse kustgebied en in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk der Nederlanden. Verder zullen er enkele beperkingen van de drugsbestrijding worden beschreven. Deze beperkingen kunnen worden verdeeld in ten eerste de 'Caribische' beperkingen. Dit zijn de historische en culturele omstandigheden in het Caribische gebied die de drugsbestrijding op zee in het algemeen bemoeilijken. Ten tweede zijn er de beperkingen op zeerechtelijk gebied. Een drugsbestrijder op zee wil een schip dat ernstig verdacht wordt van drugsmokkel, of waarvan hij middels inlichtingen zeker weet dat het drugs smokkelt, aanhouden en onderzoeken. Dit blijkt niet altijd te kunnen.

* De auteurs zijn verbonden aan het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) te Den Helder. Zij zijn respectievelijk Kapitein Luitenant ter Zee en Luitenant ter Zee der tweede klasse bij de Koninklijke Marine. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.

Drugssmokkel en de Koninklijke Marine

Drugssmokkel is een wereldwijd probleem. De gehele internationale samenleving ondervindt hinder van de productie en consumptie van en de illegale handel in drugs.¹ Het Koninkrijk der Nederlanden is geen uitzondering. Hieronder worden achtereenvolgens besproken de bestrijding van illegaal drugstransport in het Nederlands kustgebied en de bestrijding van illegaal drugstransport in het Caribische Gebied. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de rol van de Koninklijke Marine.

Drugssmokkel in Nederlands kustgebied

In Nederlandse territoriale wateren – dat wil zeggen de maritieme binnenwateren en de territoriale zee – hebben de Nederlandse autoriteiten de bevoegdheid om van drugssmokkel verdachte vreemde schepen aan te houden, te doorzoeken en goederen in beslag te nemen overeenkomstig internationaal recht. Nederland heeft gebruikgemaakt van die bevoegdheid middels de Opiumwet. Daarin is bepaald dat Nederlandse opsporingsambtenaren toegang hebben tot van drugssmokkel verdachte schepen, en bevoegd zijn tot eventuele inbeslagneming van drugs. De Koninklijke Marine is niet bevoegd tot opsporing en inbeslagneming van drugs in Nederlandse territoriale wateren; officieren van justitie, marechaussee en politie wel.

Laatstgenoemden kunnen in hun taken wel worden bijgestaan door de Koninklijke Marine in het kader van het samenwerkingsverband van de Nederlandse Kustwacht.

De Nederlandse Kustwacht is een samenwerkingsverband van meerdere departementen en is ingesteld in 1987. De operationele leiding is in handen van de Koninklijke Marine. Het werkgebied van de Kustwacht omvat de territoriale wateren en het Nederlandse deel van het Continentale Plat. Drugsbestrijding valt onder de handhavingstaak van de Kustwacht. Voor de uitvoering van deze taak worden varende en vliegende eenheden ter beschikking gesteld door de Koninklijke Marine.

¹ Zie algemeen: Global illicit drug trends 2002, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (2002), at http://www.undcp.org/pdf/report_2002-06-26_1/report_2002-06-26_1.pdf. Zie ook: Security Council, SC Resolutie 1373, 4385th meeting (2001).

Buiten de eigen territoriale wateren mag Nederland in beginsel geen vreemde schepen aanhouden of onderzoeken. Echter, overeenkomstig de Vienna Convention² is aanhouding, onderzoek en inbeslagneming wel mogelijk met toestemming van de vlaggenstaat.³ Laatstgenoemde activiteiten mogen volgens de Vienna Convention alleen worden verricht door oorlogsschepen, of andere duidelijk herkenbare overheidsschepen.⁴ Nederland zet schepen en vliegtuigen van de Koninklijke Marine in bij de bestrijding van illegaal drugstransport buiten de territoriale wateren. Indien nodig zal een opsporingsambtenaar embarkeren om te voldoen aan de nationale wettelijke eisen.

Drugstransport in het Caribische gebied

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn autonome delen van het Koninkrijk der Nederlanden. De defensie ervan is toegewezen aan de Koninklijke Marine. Justitie, waaronder drugsbestrijding valt, is een landsaangelegenheid. De hoogste militaire vertegenwoordiger is de Commandant der Zeemacht in het Caribische gebied. Hij voert het bevel over en geeft aansturing aan alle defensie-eenheden die in het gebied zijn gestationeerd. Een afgeleide taak van deze bevelhebber is het 'ondercommandantschap' in de Internationale Drugsbestrijdingsorganisatie Joint Inter Agency Task Force-East (JIATF-East), die vanuit Key West wordt geleid door de Verenigde Staten. Hij is daarnaast ook Commandant van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (KWNA&A). Deze Kustwacht is in 1996 opgericht en is een samenwerkingsverband tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland.

De opdracht van de Kustwacht is 'de maritieme rechtshandhaving (toezicht en opsporing) alsmede de maritieme veiligheid binnen het verantwoordelijkheidsgebied zoals vastgesteld in desbetreffende regelgeving'.⁵ Uit deze opdracht komt de taak 'toezicht en opsporing' voort. Hieronder valt de drugsbestrijding op zee. De middelen van de Kustwacht bestaan uit defensiemiddelen (Koninklijke Marine) en eigen eenheden. De Koninklijke Marine stelt onder andere een fregat, meerdere patrouillevliegtuigen en helikopters beschikbaar aan de

2 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (hierna: 'Vienna Convention').

3 Vienna Convention, art. 17 (3) en (4).

4 Id. art. 17 (10). Zie voor definitie oorlogsschip VN Zeerechtverdrag, art. 29.

5 Zie ook Voorlopige regeling Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba, Stb. 1995, 618.

Kustwacht. De eigen middelen van de Kustwacht bestaan uit drie cutters voor operaties op zee, vier patrouilleboten voor de kustwateren en zes zeer snelle inshore-patrouilleboten. Bij de Kustwacht werken meer dan honderdvijftig personen, voor het merendeel Antillianen en Arubanen. De operationele leiding wordt uitgeoefend vanuit het nieuwe Kustwachtcentrum op de Marinebasis Parera te Curaçao. In de strijd tegen de illegale drugshandel over zee opereert de Kustwacht zij aan zij met de douane en politie. Dit trio raakt steeds beter op dreef, onder meer als gevolg van de versmelting van bevoegdheden. Zo bezit een deel van het kustwachtpersoneel al de status van bijzonder opsporingsambtenaar en wordt er momenteel bezien of het in aanmerking komt voor die van onbezoldigd douanier met toezichthoudende bevoegdheden. In vergelijking met andere Caribische landen is de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba omvangrijk en modern. Jaarlijks worden er duizenden kilo's drugs, voornamelijk cocaïne en marihuana, in beslag genomen. Voor het handhaven van nationale drugswetgeving in territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba geldt dat de Kustwacht weliswaar vreemde van drugs verdachte schepen kan achtervolgen, maar niet kan aanhouden of onderzoeken zonder een bevoegd opsporingsambtenaar aan boord. Bijzondere Agenten van Politie (Bavpol) worden daarbij vaak ingezet. Bavpolers krijgen een deel van hun opleiding bij de Koninklijke Marine in Nederland.

Buiten de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba gelden de regels van de Vienna Convention; de respectieve autoriteiten van het Koninkrijk der Nederlanden moeten toestemming van de vlaggenstaat krijgen bij de aanhouding van vreemde, van drugs verdachte schepen. Het toestemmingsprobleem wordt momenteel gedeeltelijk omzeild door een samenwerking met de Amerikaanse Coast Guard. De Verenigde Staten hebben legio bilaterale overeenkomsten gesloten met landen in het Caribische Gebied en hebben zodoende een veel ruimere jurisdictie dan Nederland. In deze bilaterale overeenkomsten, de zogenaamde Shiprider Agreements, is permanente toestemming verleend om schepen van de andere staat aan te houden. Door teams van de Amerikaanse kustwacht, Law

Enforcement Detachments (Ledets), aan boord te plaatsen van schepen van de Koninklijke Marine, kan deze veel vaker optreden. De Koninklijke Marine verzorgt zo in zekere zin de logistieke kant van drugsbestrijding op zee, terwijl de Amerikanen de feitelijke aanhouding, het onderzoek en de eventuele inbeslagneming verrichten (zie Oléon, 1996). Op deze wijze wist onlangs weer een fregat van de Koninklijke Marine in het Oost-Caribische gebied een smokkelschip met meer dan tweeduizend kilo cocaïne te onderscheppen. De Amerikaanse Coast Guard heeft ook opsporingsambtenaren geplaatst aan boord van schepen van de U.S. Navy en de Britse Royal Navy. Indien er toestemming van de vlaggenstaat is om een verdacht schip te onderzoeken, dan wordt dit schip verzocht om een team van opsporingsambtenaren aan boord te laten. Dit team controleert de papieren, spoort de drugs op en doet eventuele aanhoudingen. Het smokkelschip wordt daarna opgebracht naar een haven, teneinde de formaliteiten af te handelen. Indien er wel toestemming is verleend door de vlaggenstaat en een verdacht schip laat geen opsporingsteam toe aan boord, dan mag het oorlogsschip geweld gebruiken. Dit is in de bilaterale of multilaterale verdragen afgedekt.

Kenmerken Caribisch gebied

Teneinde de drugsbestrijding in het Caribische gebied naar waarde te kunnen schatten dient deze in een context gezet te worden. Het Caribische gebied ligt strategisch tussen de drugs producerende landen zoals Colombia en Venezuela en de landen waar de drugs worden gebruikt, te weten de Verenigde Staten en Europa. Het uitgestrekte Caribische gebied is een regio met aanzienlijke verschillen. Er worden vier hoofdtalen gesproken: Engels, Spaans, Frans en Nederlands. Er is een variëteit aan juridische systemen en een veelheid aan etnische, culturele, religieuze en politieke verschillen. Toch wordt het Caribische gebied als een onafhankelijke eenheid beschouwd en niet als een gebied met meer dan dertig Staten. Geografisch gezien is het Caribische gebied een verzameling van eilanden, eilandjes en riffen die de Caribische zee omarmen. Tussen deze eilanden varen honder-

den vissersbootjes, vracht en cruiseschepen, zeil- en kajuitjachten. Ook vindt er druk luchtverkeer plaats tussen al deze eilanden. Daaraan kan ook nog worden toegevoegd de migratie en mobiliteit van de Caribische bevolking en de ontelbare toeristen vanuit en naar de drugsgebruikerlanden. Al deze factoren maken duidelijk dat het arme en minder ontwikkelde Caribische gebied bijna ideaal is voor doorvoer van drugs van Zuid-Amerika naar de Verenigde Staten en Europa.

In 1996 werd in het kader van de drugsbestrijding een team van Europese experts naar het Caribische gebied gestuurd. Nederland werd vertegenwoordigd door een officier van justitie en een politie-officier van Europol uit Den Haag. Deze Europese experts kwamen tot de conclusie⁶ dat er zeer fundamentele zwakheden zaten in de bestrijding van het drugsprobleem in het Caribische gebied. De volgende zwakheden werden onder meer geconstateerd:

- weinig besef en tevens onderschatting van het drugsprobleem bij de politieke leiders en het publiek;
- gebrek aan coördinatie tussen de Caribische landen onderling, tussen de donorlanden onderling en bovendien tussen de Caribische landen en de donorlanden;
- onvoldoende en inefficiënte uitrusting voor de wetshandhavers;
- gebrekkige communicatie en informatie;
- onvoldoende wetgeving en ineffectieve juridische systemen;
- gebrek aan maritieme controle;

Kortom: een gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen de vele belanghebbende staten alsmede een gebrek aan politieke wil, personeel en middelen. Dit had tot gevolg dat het aanhouden van drugs-smokkelaars in het Caribische gebied voor vele staten in die dagen een kwestie van toeval en geluk was. Meer dan 85% van alle drugs die Zuid-Amerika verlaat gaat via het Caribische gebied, dus voornamelijk via zee. De drugssmokkelaars zijn op de hoogte van al deze fundamentele gebreken en vertrouwen daarom meer en meer op het transport via zee.⁷ Dit zijn enkele factoren die verklaren waarom er jaarlijks nog steeds honderden tonnen illegale drugs gesmokkeld wordt in het Caribische gebied.

6 *The Caribbean and the drugs problem*, Report EU Experts Group, april 1996.

7 *Illicit drug trafficking in the Caribbean region*, 3e herziene druk, mei 1997. Uitgave van United Nations Drug Control Program (UNDCP), Caribbean Regional Office te Barbados.

Zeerechtelijke beperkingen

Naast de geconstateerde historische, sociaal-economische en politieke factoren, dient in het kader van de drugsbestrijding op zee ook te worden vastgesteld dat er, vanuit het oogpunt van de drugsbestrijder, tevens enkele beperkende factoren van juridische aard bestaan. In de territoriale wateren, zo kan worden gesteld, kent de drugsbestrijding weinig juridische beperkingen. Elk land binnen het Koninkrijk der Nederlanden heeft een expliciete bevoegdheid om strafrechtelijke jurisdictie uit te oefenen in de respectieve territoriale wateren; dit zeegebied valt onder de soevereiniteit van de kuststaat.

Op volle zee echter heerst een ander regime. Aangezien geen enkele staat soevereiniteit kan claimen over enig deel van de volle zee is de rechtsorde op volle zee volledig gebaseerd op het beginsel van de vlaggenstaatjurisdictie. Dit houdt in dat schepen op volle zee zijn onderworpen aan de exclusieve jurisdictie van de staat onder wiens vlag zij varen of waar zij geregistreerd zijn. Vrijheid van scheepvaart is het uitgangspunt voor vreemde schepen op volle zee.⁸ Het VN Zeerechtverdrag⁹ geeft de volgende limitatieve lijst van uitzonderingen op de hoofdregel: piraterij, slavenhandel, ongeautoriseerde uitzendingen, statenloze schepen, en hot pursuit.¹⁰ In alle voornoemde gevallen zijn staten bevoegd een schip aan te houden en te onderzoeken. Klaarblijkelijk hebben de opstellers van het VN Zeerechtverdrag geen uitzondering willen maken op de vrijheid van scheepvaart voor illegaal drugstransport. Tijdens de onderhandelingen voor het VN Zeerechtverdrag werden wel voorstellen gedaan om voor illegaal drugstransport een uitzondering te maken op de vrijheid van scheepvaart. Dat voorstel werd echter verworpen.¹¹ Artikel 108 VN Zeerechtverdrag bepaalt slechts dat staten moeten samenwerken bij de bestrijding van internationaal drugstransport. De samenwerkingsverplichting is door staten zowel op bilateraal als op multilateraal niveau uitgewerkt. Op multilateraal niveau geldt de United Nations Convention Against Illicit Traffic in Drugs and Psychotropic Substances, 1988, de Vienna Convention als het voornaamste instrument. Op 1 februari 2003 waren 166 staten partij bij dit verdrag, waaronder Nederland. In dit

8 VN Zeerechtverdrag, art. 87.

9 Tractatenblad 1983, p. 83.

10 VN Zeerechtverdrag, art. 110.

11 C.2/Blue Paper No. 9 (1975), 3rd session, Provisions 174 B. *Reproduced in* IV Platzöder, pp. 139-145.

verdrag staat uitvoerig welke stappen een staat kan ondernemen bij de verdenking van illegaal drugtransport. Voor wat betreft vreemde schepen, bepaalt de Vienna Convention dat de vlaggenstaat in beginsel nog steeds de exclusieve rechtsmacht heeft.¹² Zodra de autoriteiten van een staat een vreemd schip, verdacht van drugssmokkel, tegenkomen in eigen of vreemde EEZ/EFZ dan wel op volle zee, dan moeten die autoriteiten toestemming vragen aan de vlaggenstaat om te mogen aanhouden, onderzoeken en eventuele andere maatregelen te nemen.¹³ In de aangrenzende zone van vreemde staten – het Koninkrijk der Nederlanden heeft op dit moment geen eigen aangrenzende zone – rust de strafrechtelijke jurisdictie voor een aantal specifieke gevallen bij de kuststaat. Illegale handel in drugs is een van die gevallen. Het is echter niet duidelijk of die strafrechtelijke jurisdictie in geval van drugssmokkel exclusief is.

Op 31 januari 1995 sloten de lidstaten van de Raad van Europa in Straatsburg de *Agreement on illicit traffic by sea, implementing article 17 of the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances* (hierna: 1995 Agreement).¹⁴

De 1995 Agreement is een uitwerking van artikel 17 van de Vienna Convention. Nederland heeft de Overeenkomst (nog) niet geratificeerd en is dus geen partij bij de 1995 Agreement. In beginsel is ratificatie niet van enorm belang, aangezien de situatie van exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat met betrekking tot van drugs verdachte schepen tussen partijen bij de Overeenkomst nog steeds geldt. Staten die laatstgenoemde schepen waarnemen moeten volgens de 1995 Agreement toestemming vragen aan de vlaggenstaat om het vreemde verdachte schip aan te houden.¹⁵

Ten slotte heeft een kleine dertigtal staten gewerkt aan de zogenaamde *Draft Agreement concerning co-operation in suppressing illicit maritime and air trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances in the Caribbean area* (hierna: *Draft Agreement*). De *Draft Agreement* is een Nederlands initiatief, dat inhoudelijk verder gaat dan de Vienna Convention. Het initiatief behelst onder meer de mogelijkheid voor partijen om afspraken te maken die een permanente toestemming voor aanhouding en onderzoek van vreemde van drugssmokkel

¹² Vienna Convention, art. 17.

¹³ Vienna convention, art. 17.

¹⁴ Raad van Europa, *Agreement on illicit traffic by sea, implementing article 17 of the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances*, 31 januari 1995.

¹⁵ 1995 Agreement, art. 6.

verdachte schepen buiten de territoriale wateren mogelijk maken.

Op dit moment is het verdrag echter nog een voorstel,¹⁶ en is toestemming voor aanhouding nog steeds onontbeerlijk.

Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden momenteel weinig bilaterale verdragen met andere staten heeft betreffende aanhoudingen in geval van illegaal drugtransport, geldt voor de autoriteiten van het Koninkrijk der Nederlanden dat aanhouding van vreemde van drugs-smokkel verdachte schepen in de eigen EFZ, in vreemde EEZ/EFZ of op volle zee alleen dan is toegestaan wanneer de vlaggenstaat toestemming daarvoor verleent.

Terugkomend op het voorbeeld in de inleiding van dit artikel dient te worden geconstateerd dat het proces van het vragen van toestemming lang kan duren. Het oorlogsschip op zee dient eerst verbinding te leggen met zijn operationele commandant aan de wal, die gaat vervolgens het circuit in om ten eerste de nationaliteit van het verdachte vaartuig vast te stellen en ten tweede om toestemming te vragen om dit verdachte schip aan te houden en het te onderzoeken op drugs. In de tussentijd vaart het verdachte schip – vaak sneller dan het oorlogsschip – weg om zich veilig te stellen in een andere maritieme zone. Kortom, het is niet altijd een hoopgevend proces om van drugsmokkel verdachte schepen aan te houden op volle zee. Er zijn overigens vele voorbeelden van aanhoudingen die wel lukten.¹⁷

Conclusie

De internationale regels betreffende de bestrijding van drugtransport over zee zijn op dit moment nog redelijk beperkt. De Nederlandse overheid is sterk afhankelijk van de medewerking van vlaggenstaten bij het onderscheppen van vreemde van drugsmokkel verdachte schepen. De soevereiniteit van nationale staten neemt nog altijd een prominente plaats in. Recente ontwikkelingen in het Caribische gebied laten weliswaar een tendens zien van verminderde invloed van de vlaggenstaat, maar een blik op de 1995 Agreement van de Raad van Europa leert dat vlaggenstaten nog steeds hechten aan hun exclusieve rechten met betrekking tot nationale schepen.

¹⁶ Verwachte ondertekening in het voorjaar van 2003.

¹⁷ Zie dossier van het schip *Rein B*. Dit drugsmokkelschip werd op volle zee aangehouden door een fregat van de Koninklijke Marine na toestemming van de vlaggenstaat St. Vincent en de Grenadinen. Vijftien ton hasj was het resultaat

Wat betreft de Koninklijke Marine kan geconcludeerd worden dat zij binnen de Kustwacht een belangrijke rol heeft bij de drugsbestrijding op zee. Buiten de Kustwacht om speelt zij weliswaar een voornamelijk rol in de strijd tegen drugs, maar die rol is vooral van logistieke aard. De Koninklijke Marine heeft geen opsporingsbevoegdheid, en kan zodoende slechts schepen aanhouden, onderzoeken en drugs in beslag nemen, indien een bevoegd opsporingsambtenaar aan boord is. Maar ook als die opsporingsambtenaar aan boord is, blijkt op volle zee dat actie vaak afhankelijk blijft van de welwillendheid en bureaucratische slagvaardigheid van vlaggenstaten. Auteurs hopen dat 'the urgent need for international cooperation in suppressing illicit traffic by sea', waarover de onderhandelaren van de Draft Agreement in het Caribische Gebied spreken, nu dan ook serieus genomen gaat worden.

Literatuur

Oléon, M. de

Policing the seas; the way ahead

In: Nooy, G. de (red.), *The role of European naval forces after the Cold War*, 1996