

Maritiem terrorisme: kopzorg voor de Rotterdamse haven

door D.A. LEURDIJK ¹

Artikel in *Criminologie in Actie*, Jaargang 95, nr. 3, juni 2007

Inleiding

Het vraagstuk van het maritieme terrorisme is bij alle discussies sinds '9/11' over de strijd tegen het internationaal terrorisme relatief onderbelicht gebleven. We kunnen daarbij twee kanten onderscheiden: het maritiem terrorisme (a) als een afzonderlijke component van het internationaal terrorisme en (b) als een apart beleidsterrein in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Terecht staat deze Havendag in het teken van de vraag naar de veiligheid van de Rotterdamse haven, toegespitst op een alleszins beleidsrelevant thema: hoe terreuraanslagen in de haven te voorkomen. De vraag is relevant, niet alleen voor een 'criminologievereniging in actie', maar ook voor (maritiem) Nederland: de haven van Rotterdam maakt immers onderdeel uit van de 'kritieke infrastructuur' van ons land (tezamen met openbare nutsbedrijven (gas, elektriciteit, water), het openbaar vervoer, de luchtvaart, en de scheepvaart) en bovendien vormt de haven een aantrekkelijk doelwit, gelet op de opeenstapeling van kwetsbare (mobiele en vaste) doelen in het gebied, zoals tankers, cruiseschepen, containerschepen, veerboten, raffinaderijen, olieopslag, car terminals, container-terminals, cruiseterminals, chemische industrie - stuk voor stuk aantrekkelijke doelwitten. ²

Het besef van de kwetsbaarheid van het scheepvaartverkeer en van scheepvaartroutes voor terreuraanslagen is al van ouder datum. Ook hier moet rekening worden gehouden met het ondenkbare ('thinking about the unthinkable'). Mogelijke scenario's hadden betrekking op

¹ De auteur is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag.

² Volgens George Tenet, vm directeur CIA (febr 2002) hebben terroristen aanslagen overwogen op belangrijke overheidsgebouwen, grote bedrijven, beroemde herkenningspunten., luchthavens, bruggen, havens en dammen.

bijv. een aanval op een grote haven of een belangrijk maritiem knooppunt, zoals het Suezkanaal of de Straat van Malakka. Terroristen zouden zich meester kunnen maken van supertankers, tankers met LPG of vloeibaar aardgas, en bijv. vrachtschepen met chemische materialen inzetten als zg. ‘varende bommen’. Dergelijke aanslagen zouden ernstige gevolgen kunnen hebben, zowel in termen van mensenlevens als voor de wereldeconomie:

De noodzaak om dat soort aanslagen te voorkomen stond dan ook al voor de terreuraanslagen van ‘9/11’ op de internationale politieke agenda. In maart 1988 werd in VN-verband al een conventie ondertekend gericht op het tegengaan van ‘unlawful acts’ tegen de veiligheid van het internationale scheepvaartverkeer (‘maritime navigation’).³ De kaping van een cruiseschip, de Achille Lauro, op volle zee betrof een spectaculair voorbeeld van ‘maritiem terrorisme’. Ondertussen kent de strijd tegen het internationaal terrorisme een volwaardige maritieme component. Zo kennen we de inzet van fregatten als onderdeel van Operatie Enduring Freedom in de wateren rond Afghanistan, waar ook ons land aan heeft deelgenomen. Een ander voorbeeld is de NAVO-operatie ‘Active Endeavour’ in de Middellandse Zee, bedoeld om het scheepvaartverkeer te controleren, in een poging terreuraanslagen te voorkomen. Deze operatie duurt voort tot op de dag van vandaag.⁴

In de nasleep van ‘9/11’ is wereldwijd prioriteit gegeven aan de beveiliging van de internationale luchtvaart. Er bestaat thans brede consensus over dat het vliegverkeer, vijf jaar na 9/11, goed beveiligd is. Dat wil niet zeggen dat er geen dreiging meer uitgaat van het internationaal terrorisme voor de burgerluchtvaart. In de VS heeft de vliegtuigindustrie het meeste geld ontvangen dat na 9/11 is uitgegeven aan ‘binnenlandse veiligheid’: meer dan 12 miljard \$ voor zaken als detectiemiddelen voor het opsporen van explosieven, versterkte cockpitdeuren, het screenen van het vrachtvervoer en de aanwezigheid aan boord van zg ‘air marshals’.⁵ Dat is precies de reden waarom er nu stemmen opgaan om veel meer geld te gaan uitgeven aan zaken waaraan tot dusverre veel minder is uitgegeven, zoals treinen, krachtcentrales en ... juist: havens.

³ Deze conventie vormt inmiddels 1 van de 13 conventies die binnen de VN zijn aanvaard in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Het merendeel ervan heeft betrekking op de internationale luchtvaart.

⁴ De juridische grondslag daarvoor vormt het invoeren door de NAVO van artikel 5 van het NAVO-verdrag, op 3 november 2001.

⁵ International Herald Tribune, March 14, 2005. Hoe lang zal het duren voor we ook ‘maritieme marshalls’ zullen zien?

Volgens deskundigen moeten de VS zich vooral zorgen maken over een nucleaire aanval over zee:

‘This is a serious threat: the Council on Foreign Relations estimates that a less-than-perfect one kiloton nuclear bomb in lower Manhattan would immediately claim 200,000 lives, injure 200,000 more and may kill half the population exposed to radiation a few weeks later.’⁶

Veel experts menen dat het maritieme containervervoer een ideaal middel is om massavernietigingswapens de VS binnen te krijgen. Amerikaanse havens bieden terroristen veel mogelijkheden om de VS grote schade toe te brengen:

‘The US maritime system includes more than 360 sea and river ports with more than 3,700 cargo and passenger terminals and more than 1,000 harbor channels along thousands of miles of coastline.’

Verreweg het grootste deel van dit verkeer verloopt via een 50-tal megahavens, die beschikken over een superieure infrastructuur. Bovendien is de handel over zee essentieel voor de Amerikaanse economie: zo wordt 100% van de door de VS ingevoerde olie aangevoerd over zee!

De conclusie van de auteur is dan ook onontkoombaar: ‘CONSIDERING THE SCOPE OF MARITIME OPPORTUNITIES FOR TERRORISTS AND THE DRAMATIC CONSEQUENCES OF A SUCCESSFUL NUCLEAR OR RADIOACTIVE ATTACK, NOWHERE IS THE NEED FOR STRATEGIC SPENDING MORE APPARENT THAN IN THE AREA OF MARITIME SECURITY. De vraag is nu of deze conclusie ook 1 op 1 geldt voor de Nederlandse situatie.’⁷

Internationale samenwerking

⁶ Veronique de Rugy, American Enterprise Institute, AEI Working Paper #115, September 7, 2005.

⁷ De Britse autoriteiten lijken – in de zomer van dit jaar - een terroristisch complot te hebben verijdeld dat de aanslagen van 11 september 2001 zeer waarschijnlijk had kunnen overtreffen. Scenario: tiental lijnvliegtuigen op weg naar de VS in de lucht laten ontploffen

Na '9/11' zijn ook voor de maritieme sector nieuwe veiligheidsregels van kracht geworden. In internationaal verband gaat het dan vooral om het Container Security Initiative en de ISPS-code. Ook in EU-verband zijn afspraken gemaakt.

- Het *Container Security Initiative* (CSI) betreft afspraken inzake het screenen van containers. Dat vereist de inzet van speciale middelen – zeker als het erom gaat de invoer van materiaal voor nucleair terrorisme, of voor terrorisme met massavernietigingswapens, te voorkomen. Ik hoop vandaag wat te horen over de effectiviteit van deze maatregel.
- De ISPS-code: de *International Ship and Port Facility Security Code*, een internationale regeling voor een betere beveiliging van zeeschepen + havenfaciliteiten tegen het gevaar van 'opzettelijke ongeoorloofde praktijken' (deze formulering bestrijkt dus een ruimer terrein dan alleen terrorisme):
 - Dit betekent dat bedrijven met een terminal of een laad- en loskade een beveiligingsplan moeten maken, met een overzicht van de maatregelen die men moet nemen bij een dreiging.
 - Ook voor zeeschepen is een beveiligingsplan verplicht; zij dienen daartoe in het bezit te zijn van een International Ship Security Certificate.
 - o De code geldt alleen voor vrachtschepen (boven een bepaald tonnage) en passagiersschepen die varen op internationale routes.
 - o Voor de Nederlandse vloot betekende dit dat er ongeveer 735 schepen vanaf juli 2004 in het bezit dienden te zijn van het ISSC-certificaat. Het niet aan boord hebben van dat certificaat is een aanhoudingsgrond.⁸
- In EU-verband:
 - o In maart 2004 werd een nieuwe EU-Richtlijn inzake beveiligingsmaatregelen van kracht, die in sommige opzichten nog verder gaat dan de ISPS-code.
 - o Daarnaast ligt er op dit moment een voorstel vd Europese Commissie voor een richtlijn betreffende het vergroten van de veiligheid van zeehavens. Havens moeten daartoe een 'Port Security Plan' opstellen. Daar wordt nu nog aan gewerkt.

⁸ Rapport 'Handhaving van de ISPS-code. Rapportage van security gerelateerde handhaving op de Nederlandse vloot'. Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Scheepvaart, 6 januari 2005.

- elk EU-lid moet een nationale autoriteit hebben die de verantwoordelijkheid draagt en die kan worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid.⁹

Nederland

Deze maatregelen gelden ook voor de situatie in ons land, i.c. de haven van Rotterdam. Als de tweede drukste haven ter wereld, na Sjanghai, handelt de haven zo'n 30.000 'sea-going vessels' op jaarbasis af.

Het Nederlandse maritieme 'counter-terrorism'-beleid is voor belangrijk deel het resultaat van afspraken in internationaal verband en voor het overige van samenwerking met de Amerikaanse autoriteiten als het gaat om de plaatsing van 'seaport security equipment':

1. De haven van R'dam was een van de eerste havens ter wereld die deelnam aan het Container Security Initiative (CSI) [een initiatief van het Amerikaanse 'Department of Homeland Security.)
2. De haven en douane werken ook samen bij de inzet van 'radiation detection equipment' [ook een initiatief van de Amerikaanse overheid] Dit jaar worden de eerste nucleaire detectiepoortjes geïnstalleerd.
3. Wat betreft de uitvoering van de ISPS code:
 - Om aan de ISPS code te voldoen, zijn in Amsterdam en Rotterdam voorzieningen getroffen door de betrokken bedrijven van ongeveer 200 mln \$
 - Verdere verbeteringen bij 'seaport security' kosten de komende twee jaren nog eens \$200 mln. Denk daarbij aan de toepassing van nieuwe technieken, zoals 'access control systems, biometric identification systems, cargo and container scanning equipment, intelligent closed circuit television systems, underwater surveillance and detection equipment'.

⁹ Dutch Customs, dat onder de verantw valt vh Min v Fin., is responsible for the control of inward and outward-bound cargo in the Dutch ports. In addition to the regular responsibilities such as control on drugs and contrabande, Duch Customs also work close with US Customs within the CSI. To fulfil these duties, Dutch Customs makes use of container and cargo scanners and gates to detect ncul materials.

In Nederland is het Ministerie v Verkeer&Waterstaat verantwoordelijk voor de maritieme veilig. Op lokaal niveau moeten de havens een Port Security Authority hebben: olv de burgemeester, met een rol voor de douane.

‘Seaport security’ is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en het particulier initiatief, op lokaal en landelijk niveau.

In oktober bracht de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in ons land een rapport uit, getiteld ‘Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland’. Hij concludeerde o.a.:

‘De terroristische dreiging voor Nederland blijft substantieel. () Dit houdt in dat de kans op een aanslag in Nederland reëel blijft. () Nederland blijft als onderdeel van het westen een potentieel doelwit van terroristen’.¹⁰

Daar kan ik me helemaal in vinden. Er werd evenwel niets gezegd over het ‘maritieme terrorisme’. Betekent dat dat de NCTb het maritiem terrorisme niet ziet als grote bron van zorg voor ons land. Is dat terecht? Is de kans op een aanslag op, in of rond de haven van Rotterdam reëel? Het zou interessant zijn om van hem eens wat meer te horen over het vraagstuk dat we vandaag hier in de haven van Rotterdam bespreken. Verdient het vraagstuk van de maritieme veiligheid – ook in de Nederlandse situatie- een grotere prioriteit?

Hoe beleidsrelevant deze kwestie is, wil ik, tot slot, nog eens illustreren aan een debat in ons land, in de aanloop naar de aanval op het regiem van Saddam Hoessein, in het voorjaar van 2003. Het Nederlandse kabinet besloot toen om, op basis van afspraken binnen de NAVO, Patriot-luchtafweerraketten op te stellen in Turkije, uit vrees voor een mogelijke wraakactie van Saddam Hoessein. Onder die omstandigheden rees de vraag in politiek Den Haag en journalistiek Nederland hoe dat besluit te rijmen viel met het besef dat ook ons land kwetsbaar was voor mogelijke acties van de kant van Bagdad. Vraag was toen waar de prioriteit voor ons land zou moeten liggen: bij de plaatsing van de Patriots in Turkije of de inzet van deze wapensystemen voor de veiligheid van bijv. het Rotterdamse havengebied?

Mijn betoog mondt uit in de vraag: verdient maritieme veiligheid niet een hogere prioriteit dan nu, vergelijkbaar met die van de veiligheid van de luchtvaart?

¹⁰ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: ‘Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 6’ van september 2006. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, 16 oktober 2006.