

Vergaderjaar 2009–2010

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 december 2009

Op 25 december 2009 heeft zich in het internationale luchtverkeer tussen Nederland en de Verenigde Staten een ernstig incident voorgedaan. Een Nigeriaanse passagier, die via Schiphol reisde, heeft in het Amerikaanse luchtruim getracht explosief materiaal tot ontploffing te brengen om het vliegtuig te laten neerstorten. Dit incident heeft begrijpelijkerwijs sterk de aandacht getrokken en heeft tot vragen geleid die verband houden met de beveiliging van de burgerluchtvaart. U heeft naar aanleiding hiervan per brief van 29 december 2009 (2009Z25398/2009D66608) verzocht om een nadere schriftelijke toelichting.

Mede namens de minister van Defensie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Verkeer en Waterstaat bericht ik u, op basis van de mij thans ter beschikking staande gegevens, als volgt.

1. De feiten

Een Nigeriaanse man, hierna te noemen: verdachte, is op 24 december 2009 vanuit Lagos, Nigeria, vertrokken op de vlucht KL 0588 naar Schiphol. Deze vlucht kwam aan op 25 december 2009 om 5:37 lokale tijd. Op 25 december 2009 is verdachte, met voorafgaande toestemming van de Amerikaanse autoriteiten, om 8:55 lokale tijd van Schiphol vertrokken met vlucht NW 253 naar Detroit (VS). Om 6:40 is de boarding van start gegaan. Deze transferroute (en bijbehorende transfertijd) is gebruikelijk voor Nigerianen die naar de Verenigde Staten vliegen. Verdachte was in het bezit van een retourticket (e-ticket), gekocht in Accra (Ghana). Op Schiphol onderging hij een veiligheidscontrole (zie hierna). Hij heeft in ieder geval op de vlucht naar Detroit explosief materiaal bij zich gehad. Verdachte heeft getracht dit materiaal tot ontploffing te brengen. Er was een steekvlam in het vliegtuig. Verdachte is overmeesterd door medepassagiers en bemanning, die de brand hebben geblust. Er zijn enkele passagiers lichtgewond geraakt. Het vliegtuig is kort daarna veilig geland op de luchthaven van Detroit.

Claim Al Qa'ida

Op maandagavond 28 december 2009 is de mislukte aanslag opgeëist door Al Qa'ida op het Arabisch Schiereiland (AQAS), een van de branches van dit terroristische netwerk. De claim, die door inlichtingen- en veiligheidsdiensten als authentiek wordt beschouwd, werd rond 21.00 uur geplaatst op de jihadistische website Al Faloja. AQAS zegt daarin dat de actie van verdachte een vergelding had moeten zijn voor recente militaire operaties in Jemen, uitgevoerd door de Verenigde Staten en enkele Arabische regimes. Hij beweert dat het door verdachte gebruikte explosief verschillende keren getest zou zijn en dat de mislukking louter aan een technisch defect te wijten is. In de verklaring worden moslims opgeroepen aanslagen te plegen op ambassadepersoneel en andere westerlingen («Kruisvaarders»). Het Amerikaanse volk wordt bovendien gewaarschuwd voor ongekende gewelddadigheid. Nederland wordt in deze claim niet genoemd als doelwit.

2. De veiligheidsprocedures

Veiligheidscontroles op Schiphol

De beveiligingsmaatregelen op Schiphol zijn gebaseerd op nationale en internationale wet- en regelgeving. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. De luchthaven Schiphol is verantwoordelijk voor de uitvoering van de passagierscontrole en laat deze uitvoeren door particuliere beveiligingsbedrijven, behoudens de gewapende beveiliging door de Koninklijke Marechaussee. De Koninklijke Marechaussee houdt conform de door de minister van Justitie vastgestelde richtlijnen toezicht op de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen door de particuliere beveiligers en de kwaliteit hiervan, waaronder door het uitvoeren van testen.

De beveiliging op Schiphol wordt in overeenstemming met de nationale en internationale regelgeving uitgevoerd en is in zijn algemeenheid goed. Dit beeld wordt bevestigd door regelmatige inspecties door internationale instanties, zoals de Europese Unie, de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de Amerikaanse Transportation Security Administration (TSA). Alle aspecten van de beveiliging worden daarbij tot in detail beoordeeld.

Elke passagier die vanuit Nigeria overstapt op een andere vlucht ondergaat een beveiligingscontrole. De passagier passeert daarbij een metaaldetectiepoortje. Een metaaldetectiepoortje controleert op metalen voorwerpen zoals messen en vuurwapens. Indien het alarm afgaat dan wordt de passagier gefouilleerd. Bepaalde explosieve stoffen, die op het lichaam zijn aangebracht, kunnen met deze techniek niet worden gedetecteerd. Dit is de reden waarom passagiers ook steekproefsgewijs worden gefouilleerd. De invoering van de security scan, de zogenaamde millimetre wave scanner (MMW), zou een significante verbetering van de passagierscontrole opleveren, aangezien deze scan ook niet-metalen voorwerpen kan detecteren.

Daarnaast wordt alle handbagage met X-ray (röntgen-) apparatuur gecontroleerd op de aanwezigheid van verboden voorwerpen, waaronder «Improvised Explosive Devices» (IED). Ruimbagage, indien aanwezig, wordt gecontroleerd met behulp van explosievendetectieapparatuur (EDS).

Op basis van een risicobeoordeling gelden voor vluchten met een hogere dreiging aanvullende beveiligingsmaatregelen. Zo is er voor vluchten van

Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen naar de Verenigde Staten meer aandacht voor de controle van de passagiers, onder meer door het houden van een interview aan de gate, waarbij naar verdachte kenmerken wordt gekeken. Mochten zich dergelijke kenmerken voordoen dan kan een passagier worden aangemerkt als risicopassagier. Dit kan leiden tot aanvullende beveiligingscontroles.

Ondanks deze maatregelen valt niet volledig uit te sluiten dat een passagier toch verboden voorwerpen aan boord van een luchtvaartuig brengt.

Het voorlopig onderzoek wijst uit dat verdachte de hiervoor genoemde veiligheidsprocedures heeft ondergaan en dat de beveiligingsprocedures correct zijn toegepast.

Amerikaanse vereisten

Alle luchtvaartmaatschappijen die van, naar of via de Verenigde Staten vliegen zijn verplicht om voor vertrek het Passenger Name Record (PNR) en de Advanced Passenger Information (API, in de VS genoemd APIS; S=System) van alle passagiers en bemanning aan de Amerikaanse autoriteiten te verstrekken.

Passenger Name Record = PNR

Onder PNR wordt verstaan een bestand van reserveringsgegevens van iedere passagier voor een of meer vluchten. Dit bestand bevat alle informatie die de luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om de gevraagde diensten te kunnen uitvoeren. Een dergelijk bestand kan zich bevinden in reserveringssystemen, wereldwijde distributiesystemen of soortgelijke systemen in gebruik bij de luchtvaartmaatschappij. Een PNR dient op verschillende momenten voor vertrek aan de US Customs and Border Protection (US-CBP) te worden verstrekt voor zover deze zijn verzameld door, of anderszins bekend zijn bij, de voor de vlucht naar de Verenigde Staten verantwoordelijke luchtvaartmaatschappij.

Advanced Passenger Information = API

Anders dan bij PNR, gaat het hier om identificeerbare persoonsgegevens zoals opgenomen in de Machine Readable Zone van het paspoort. Dit betreft onder meer informatie over het legitimatiebewijs (soort, nummer, vervaldatum), de naam, het geslacht, de geboortedatum en de nationaliteit. Daarnaast eisen de Verenigde Staten dat ook het eerste adres in de Verenigde Staten en het land waarin men woonachtig is worden verstrekt.

APIS Quick Query = AQQ

Deze API-gegevens worden doorgaans op het moment van check-in interactief aan de US-CBP toegestuurd. Vrijwel onmiddellijk volgt een antwoord middels een akkoord om een boardingpass te printen. Indien dit akkoord achterwege blijft, dient de passagier zich fysiek bij een balie van de betreffende luchtvaartmaatschappij te voegen, waarna er eventueel contact is met de Amerikaanse autoriteiten. Er zijn luchtvaartmaatschappijen en luchthavens die dit interactieve proces (van belang voor passagiers met een transferverbinding op Schiphol) niet ondersteunen, waardoor de naar de Verenigde Staten vertrekkende luchtvaartmaatschappij dit proces uiterlijk bij het instappen alsnog moet uitvoeren. Alleen indien er toestemming is voor alle passagiers (en bemanning) mag de vlucht naar de Verenigde Staten vertrekken.

Na sluiting van de deuren worden nogmaals API- en PNR-gegevens verstuurd aan US-CBP van alle aan boord aanwezige passagiers en bemanning.

Watchlist

De TSA houdt een lijst van personen bij die naar het oordeel van de Amerikaanse autoriteiten vanwege een mogelijke relatie met terrorisme geen toegang krijgen tot de Verenigde Staten of aanvullend gecontroleerd moeten worden. Van elke passagier wordt via het hierboven beschreven AQQ-proces nagegaan of hij/zij een risico vormt voor de nationale veiligheid door zowel de API- als PNR-gegevens te vergelijken met deze lijst. Als een persoon voorkomt op de lijst dan kan een passagier worden geweigerd of worden onderworpen aan een uitvoerige controle.

De Amerikaanse autoriteiten hebben in dit geval via AQQ toestemming verleend aan de luchtvaartmaatschappij om verdachte te vervoeren, zonder daarbij extra beveiligingsmaatregelen te gelasten.

Veiligheidscontroles in Nigeria (Lagos)

De Nigeriaanse autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de beveiligingscontroles op de luchthaven. Daarbij dienen de beveiligingsnormen van de ICAO te worden toegepast. Het is mij niet bekend hoe in onderhavig geval is opgetreden bij de beveiligingscontroles.

3. Stand van zaken lopende onderzoeken en vervolgstappen

Technische duiding

Het geïmproviseerde explosief bevond zich op het lichaam van betrokkene, op een dusdanige plek dat het ook bij fouillering niet zou opvallen. Het hoofdbestanddeel van het explosief was 80 gram pentaerythritoltetra-nitraat (PETN, ook wel «pentriet» genoemd). Pentriet is een zeer krachtige conventionele springstof die niet eenvoudig en zonder risico's zelf te bereiden is. Er zijn tevens restanten van een injectiespuit aangetroffen, die vloeibare chemicaliën bevatten. Dit heeft waarschijnlijk als ontstekingsmechanisme moeten functioneren. Verdachte zou voorafgaand aan het incident geruime tijd op het toilet van het toestel zijn verbleven, wellicht om de losse onderdelen te verwerken tot een IED.

De AIVD constateert dat de modus operandi in deze zaak wijst – ondanks het mislukken van de aanslag – op een professionele werkwijze. De werkwijze is vergelijkbaar met enkele eerdere pogingen tot een aanslag op de burgerluchtvaart waarbij een terrorist er in slaagde de beveiliging onopgemerkt met explosieven te passeren.

Een eerder voorbeeld is de zogenaamde «shoe bomber», Richard Reid, die op 23 december 2001 trachtte aan boord van een vliegtuig een geïmproviseerd explosief, pentriet in zijn schoen met TATP als ontsteker, tot ontploffing te brengen. Een ander voorbeeld is de in 2006 vrijdelde aanslagen op transatlantische vluchten met vloeibare explosieven (operatie «Overt»), waarbij de explosieven in limonadeflessen in de handbagage zouden moeten worden mee gesmokkeld. Het meest recente voorbeeld van een vergelijkbare aanslag is die op een Saoedische prins van augustus 2009. Bij de aanslag kwam de aanslagpleger om het leven. De prins zelf kwam er met slechts zeer lichte verwondingen vanaf, hoewel hij zich op een meter van de aanslagpleger bevond. Hierbij was het explosief mogelijk op eenzelfde wijze op het lichaam van de aanslagpleger

verstopt. Overigens werd deze aanslag op soortgelijke wijze geclaimd als nu bij dit recente incident.

Uit deze reeks gebeurtenissen kan worden opgemaakt dat jihadistische terroristen erin slagen om op nieuwe wijze bestaande veiligheidsmaatregelen binnen de burgerluchtvaart te omzeilen. Er is een onderscheid te maken tussen de vrij professionele voorbereiding en de tot op heden gebrekkige uitvoering. De techniek en gebruikte materialen zijn innovatief en vergen een professionele aanpak.

Achtergrond dader

Verdachte was bij de Nederlandse autoriteiten niet bekend.

Onderzoek Koninklijke Marechaussee

Direct na het incident is de Koninklijke Marechaussee gestart met een onderzoek naar de toedracht. Dit onderzoek is enerzijds gericht op de opsporing van strafbare feiten en anderzijds op de beveiliging van de burgerluchtvaart. Over de eerste bevindingen bericht ik u als volgt.

Opsporing

De Koninklijke Marechaussee, daarin bijgestaan door de Nationale Recherche, heeft onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM) een opsporingsonderzoek ingesteld naar mogelijke strafbare feiten, begaan op Nederlands grondgebied (daaronder begrepen het KLM-vliegtuig dat verdachte van Lagos naar Schiphol bracht). Het gaat om deelname aan een terroristische organisatie en het plegen van voorbereidingshandelingen voor een terroristisch delict, door met een Nederlands vliegtuig naar Schiphol te vliegen, op de luchthaven Schiphol te verblijven, en over te stappen om de aanslag te plegen op de vlucht van Schiphol naar Detroit.

Het onderzoek richt zich – mede aan de hand van vluchtgegevens en camerabeelden – op deze activiteiten en eventuele contacten van verdachte tijdens de transferfase op Schiphol, en tijdens de daaraan voorafgaande vlucht per KLM-toestel. Waar nodig worden tussen Nederland en de Verenigde Staten over en weer rechtshulpverzoeken ingediend. Er is in Nederland goede afstemming binnen het OM en de politie en tussen de verdere betrokken diensten.

Beveiliging Burgerluchtvaart

De Koninklijke Marechaussee heeft op mijn verzoek eveneens een onderzoek ingesteld naar de in casu toegepaste veiligheidsprocedures op de luchthaven.

Verdachte is op de luchthaven aan een beveiligingsonderzoek onderworpen. Daarbij zijn geen verdachte zaken naar boven gekomen, die aanleiding gaven tot een classificering als risicovolle passagier. Hij was in het bezit van een geldig visum voor de Verenigde Staten. De Amerikaanse autoriteiten hebben toestemming gegeven aan de luchtvaartmaatschappij om verdachte te vervoeren, zonder te vragen om aanvullende controles voorafgaande aan het instappen. Verdachte heeft een gebruikelijke transfertijd (ongeveer twee uur) in de internationale lounge op de luchthaven doorgebracht.

Emergency Amendment en inzet van de MMW

De Amerikaanse autoriteiten hebben naar aanleiding van dit incident vanaf 25 december 2009 aanvullende beveiligingsmaatregelen gelast. Er is een Emergency Amendment uitgevaardigd die onder meer 100% fysieke controle van passagiers en handbagage vereist. Deze regelgeving geldt voorlopig voor alle vluchten wereldwijd naar of over de Verenigde Staten. Deze maatregel verloopt op 30 december 2009, maar zal verlengd worden.

Zoals het incident op 25 december 2009 aangeeft, is de aard van de terroristische dreiging die is gericht tegen de burgerluchtvaart in de afgelopen jaren sterk gewijzigd. Derhalve wordt doorlopend gezocht naar apparatuur die deze nieuwe dreiging zo goed mogelijk afdekt. De security scan is een voorbeeld van dergelijke apparatuur en maakt een significante verbetering van de beveiliging mogelijk. Testen gedaan in Nederland en bij de Universiteit van Zürich hebben meermalen aangetoond dat de security scan een significante verbetering van het beveiligingsniveau geeft ten opzichte van de traditionele metaaldetector, zeker waar het de dreiging van op het lichaam gedragen explosieven betreft. De Europese Commissie wil de inzet van de security scans daarom mogelijk maken als alternatief voor de huidige standaardwijze van controleren.

Op Schiphol worden als pilot, toegestaan door de Europese Commissie, operationele testen uitgevoerd met de MMW, een bepaald type security scan. Onder deze pilot werd de MMW tot nu toe ingezet als primair screeningsmiddel op vluchten naar landen anders dan de Verenigde Staten. In een eerdere fase werd gebruik gemaakt van operators die het scanbeeld op afstand beoordeelden, wat in sommige Europese landen heeft geleid tot privacybezwaren. Inmiddels is voor de scanner zoals deze in gebruik is op Schiphol een automatisch detectiealgoritme ontwikkeld. Bij gebruik hiervan is het niet langer nodig dat een operator het scanbeeld beoordeelt, maar wordt dit automatisch door een computer gedaan. De beveiligingsmedewerker bij de gate krijgt in geval van een op het lichaam van de gescande persoon waargenomen object een indicatie op een schematische dummy. Het scanbeeld wordt met deze technologie door geen enkele persoon meer gezien. Machines die gebruik maken van deze technologie zijn eerst uitgebreid buiten het reguliere beveiligingsproces getest, en worden sinds begin december 2009 ook operationeel ingezet.

De reden voor het niet inzetten van de MMW op vluchten naar de Verenigde Staten is dat de Verenigde Staten tot nu toe de MMW niet als primair screeningsmiddel accepteerden. Dit betekent dat zij naast de MMW ook een metaaldetector in het screeningsproces opgenomen wilden hebben. De afgelopen maanden is er veelvuldig overleg geweest tussen de TSA en verschillende Europese landen over het inzetten van de MMW als primair screeningsmiddel op vluchten naar de Verenigde Staten.

Op 28 december 2009 heeft de NCTb een hernieuwd verzoek gedaan om de MMW met automatisch detectiealgoritme op vluchten naar de Verenigde Staten te mogen inzetten als primair screeningsmiddel, in plaats van de 100% fouillering. De TSA heeft hiervoor op 29 december 2009, op basis van de eerder in Nederland en Zwitserland behaalde testresultaten, toestemming gegeven. Op deze dag heb ik hierover een gesprek gevoerd met Homeland Secretary Janet Napolitano, waarin wij concluderden dat wij beiden voorstander zijn van het gebruik van de MMW als structurele maatregel met toepassing van de vereiste privacywaarborgen. De NCTb heeft Schiphol gevraagd te starten met het verplaatsen van de op de luchthaven aanwezige MMW-scanners naar gates waar vluchten

naar de Verenigde Staten worden afgehandeld. Schiphol heeft aangegeven dat de machines gefaseerd binnen drie weken op deze gates worden ingezet. Tot die tijd zal de handmatige fouillering in stand worden gehouden.

4. Relatie met het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en te nemen maatregelen

Op 15 december 2009 is uw Kamer in de elfde Voortgangsrapportage geïnformeerd over de afschaling van het algemene dreigingsniveau voor Nederland van «substantieel» naar «beperkt». De afschaling van het dreigingsniveau heeft geen directe gevolgen gehad voor concrete beveiligingsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld die op Schiphol. Voor de bepaling van dergelijke maatregelen bestaan het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (ATb) en het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Binnen het ATb is de sector Luchthavens de enige sector die momenteel het alerteringsniveau «Lichte Dreiging» kent. Voor andere sectoren geldt het basisniveau. Dit betekent dat anders dan in andere sectoren op een luchthaven elke persoon wordt gecontroleerd. De reden voor het alerteringsniveau «Lichte Dreiging» van de sector Luchthavens is dat deze sector internationaal gezien reeds lang een gewild doelwit is van terroristen.

Het incident van 25 december 2009 bevestigt de voorstelbaarheid van een aanslag in de sector Luchthavens en onderstreept daarmee nog eens het belang van het huidige alerteringsniveau voor deze sector, evenals de daaruit voortvloeiende beveiligingsmaatregelen. De extra maatregelen die op Schiphol zijn genomen naar aanleiding van het jongste incident hebben met name betrekking op vluchten naar of over de Verenigde Staten.

Waar het gaat om de vraag of dit incident aanleiding geeft om te komen tot structureel aangescherpte beveiligingscontroles merk ik op dat daarover nauw overleg plaatsvindt met de Amerikaanse autoriteiten in verband met het onderzoek dat gaande is. Over het inzetten van de MMW op Schiphol berichtte ik hierboven reeds.

Het is thans zaak zicht te houden op en op te trekken met andere belangrijke EU-landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. In Europees verband wordt, mede op verzoek van Nederland, een extra bijeenkomst van het Aviation Security Committee gepland op 7 januari aanstaande. In dit regelgevend comité zal nadere afstemming plaatsvinden over dit incident en de gevolgen.

Over de uitkomsten van deze overleggen en de lopende onderzoeken zal ik u nader informeren.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin