

Vergaderjaar 2016–2017

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

S

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2016

Met deze brief wordt u nader geïnformeerd over de CBRN-dreiging (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair) in internationaal verband, zoals toegezegd tijdens het beleidsdebat in de Eerste Kamer op 31 mei jl. over de internationale veiligheid. De heer van Kappen (VVD) heeft toen de zorg van zijn fractie uitgesproken over de dreiging van het gebruik van CBRN middelen door niet-statelijke actoren.

In Nederland is het algemeen dreigingsniveau Substantieel, wat betekent dat de kans op een terroristische aanslag reëel is. De kans op een aanslag met CBRN-middelen staat niet op gelijke voet met het algemene dreigingsniveau. Niettemin kunnen terroristen dreigen met of oproepen tot aanslagen met CBRN-middelen en, gezien de aard van de aanslagmiddelen, kunnen de consequenties groot zijn. Dreigingen en risico's voor aanslagen met CBRN-middelen worden continu gemonitord en indien nodig worden aanvullende maatregelen getroffen. Zo laten recente ontwikkelingen, voornamelijk de reeds bewezen inzet van chemische wapens (mosterdgas) door ISIS in Syrië maar ook bijvoorbeeld het bespioneren van een medewerker uit de nucleaire sector in België, zien dat de dreiging continu aandacht verdient.

De categorieën chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair, kunnen echter niet worden beschouwd als een monolithisch geheel. Elk van deze categorieën heeft unieke eigenschappen – bijvoorbeeld hoe moeilijk het is om de middelen te verkrijgen, produceren, transporteren of gebruiken – die invloed hebben op de risicoanalyse. Een overkoepelend aspect is het *dual-use* karakter van de materialen en technieken, wat betekent dat ze zowel voor vreedzame als voor kwaadwillige doeleinden gebruikt zouden kunnen worden.

Internationale samenwerking en coördinatie zijn essentieel voor de effectieve bestrijding van CBRN-dreigingen. Dat is (mede) in ons eigen belang. Criminele activiteiten en de gevolgen van mogelijke aanslagen met CBRN middelen zijn niet te beperken tot binnen landsgrenzen.

Nederland heeft geavanceerde industrieën en een vooruitstrevende wetenschappelijke gemeenschap. Daarom neemt Nederland actief deel aan het internationale kader waarin de bestrijding van CBRN-terrorisme wordt vormgegeven: relevante verdragsorganisaties, exportcontroleregimes en andere multilaterale partnerschappen en initiatieven.

VN Veiligheidsraad-resolutie 1540

Eén van de belangrijkste internationale instrumenten voor het bestrijden van CBRN-terrorisme is VN Veiligheidsraad-resolutie 1540 die in 2004 unaniem werd aangenomen door de Raad. Resolutie 1540 merkt de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen naar niet-statelijke actoren aan als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. De resolutie verplicht staten regelgeving aan te nemen die niet-statelijke actoren verbiedt chemisch, biologisch en nucleair materiaal en hun overbrengingsmiddelen te fabriceren, verkrijgen, bezitten, ontwikkelen, transporteren, overbrengen of gebruiken. Resolutie 1540 gaat niet voorbij aan huidige internationale non-proliferatie wetgeving, maar detecteert en vult de leemten in het huidige non-proliferatie regime. Het is universeel juridisch bindend.

Nederland draagt actief bij aan het realiseren van de doeleinden van de resolutie. Wij hebben een aantal juridische en regulatorische stappen genomen om aan de verplichtingen te voldoen. Daarnaast wordt relevant beleid, bijvoorbeeld op het gebied van biosecurity (zie hieronder), regelmatig geëvalueerd. Wij werken aan de universalisering van de relevante multilaterale verdragen, via bilaterale kanalen en in samenwerking met de EU. De EU heeft in 2009 een CBRN-actieplan opgesteld om aanslagen met CBRN-middelen beter te kunnen voorkomen of bestrijden. Nederland heeft van 2008–2013 het nationale CBRN programma uitgevoerd in samenwerking met relevante nationale partners. Het programma richtte zich op het verbeteren van de beveiliging van instellingen die werken met hoogrisico chemisch, biologisch, radiologisch en/of nucleair materiaal in Nederland, het verhogen van bewustwording en het verbeteren van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen operationele partners. Wij hebben verder bijgedragen aan technische assistentie programma's en initiatieven, bijvoorbeeld de *EU CBRN Centres of Excellence* projecten en via het *Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, die implementatie van resolutie 1540 bevorderen. Dit jaar zal een *comprehensive review* van de implementatie van resolutie 1540 worden afgerond. In het kader van de *review* komt Nederland op voor bepaalde prioriteiten, waaronder onder meer het versterken van het implementatie mechanisme, het bevorderen van regionale samenwerking om implementatie leemten te voorkomen, en het promoten van *bottom-up efforts* – actief engagement met industrie, de private sector en *civil society* om implementatie te versterken. Spanje – als voorzitter van het 1540 Comité – is voornemens na de review de resolutie te vernieuwen. Het is nog onzeker of alle P5 landen dit kunnen steunen.

Dit onderwerp staat tevens op de agenda van de VN Veiligheidsraad. Op 23 augustus 2016 vond een open debat plaats in de Veiligheidsraad over het voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens naar niet-statelijke actoren. Meer dan 50 landen, waaronder Nederland en de EU hebben deelgenomen aan het debat, alsook de Secretaris-Generaal van de VN, hoge VN ambtenaren en externe experts. Deelnemers discussieerden over de evoluerende dreiging en de maatregelen die nodig zijn om de dreiging te bestrijden.

In EU-verband heeft het Slowaakse voorzitterschap de dreiging van CBRN-terrorisme tot prioriteit verklaard.

Hieronder wordt de huidige situatie ten aanzien van de internationale inspanning en samenwerking om terrorisme met CBRN middelen te voorkomen, per categorie geschetst.

Chemisch

Nederland deelt met veel andere landen de zorg over de dreiging van chemisch terrorisme, dat wil zeggen een terroristische aanslag met een chemisch wapen of met een als wapen gebruikte toxische chemische stof. Het afschuwelijke gebruik van chloorgas door het Syrische regime en mosterdgas door ISIS in Syrië herinnert ons aan het belang om chemische wapens uit te bannen. Het valt niet uit te sluiten dat terroristen zullen trachten ook elders aanslagen met chemische middelen te plegen. Actie ter bestrijding van deze dreiging is nodig.

Het Chemische Wapensverdrag (CWC) verplicht alle Partijen de verboden uit het verdrag (de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens) in nationale wetgeving strafbaar te stellen. Aan de tenuitvoerlegging van deze verplichting moet echter nog veel verbeterd worden. Daaraan wordt in OPCW-verband veel aandacht besteed. Recent heeft de OPCW een internationale onderneming gecoördineerd om 500 ton chemicaliën uit Libië te verwijderen. Deze actie heeft ervoor gezorgd dat de chemicaliën niet in verkeerde handen vallen. Ook binnen de OPCW spreken de lidstaten over (de dreiging van) terrorisme en de mogelijkheden die de OPCW en de lidstaten binnen het kader van het CWC hebben om deze dreiging te bestrijden. Nederland neemt actief deel aan deze discussies.

De Russische Federatie heeft recent een voorstel gedaan om in de Ontwapeningsconferentie in Geneve te gaan onderhandelen over een verdrag inzake Chemisch (en Biologisch) Terrorisme. Het voorstel is volgens Rusland bedoeld om een juridische lacune op te vullen. Het is echter twijfelachtig of er wel een juridische lacune is en of een nieuw verdrag inderdaad de beste manier is om de dreiging aan te pakken. Nederland zal niettemin, samen met EU-partners de Russische voorstellen constructief tegemoet treden.

Biologisch

Ontwikkelingen op het gebied van synthetische biologie gaan zeer snel. Nieuwe technieken maken het eenvoudiger om biologische agentia genetisch te modificeren, en pathogene eigenschappen te versterken. Voorbeelden van deze technieken zijn genome editing (opgenomen in het worldwide threat assessment van de VS intelligence community); CRISPR-CAS9 (een methode waarmee DNA gemodificeerd kan worden met buitengewone precisie) en Gene-drive (hiermee wordt erfelijkheid van eigenschappen vergroot); synthetische productie van oligonucleotiden (korte DNA of RNA moleculen die vele applicaties hebben); en gain-of-function (dual-use) onderzoek. Deze drempelverlagende technieken vormen een mogelijk gevaar voor de veiligheid, omdat het hiermee voor kwaadwillenden eenvoudiger wordt een biologisch wapen te ontwikkelen.

De controverse rond de publicatie van het onderzoek naar het vogelgriepvirus H5N1 van het Erasmus MC in 2012 (de Fouchier-casus) heeft verder laten zien hoe ontwikkelingen in de wetenschap en technologie een aanzienlijk impact kunnen hebben op veiligheid. Naar aanleiding van de Fouchier-casus heeft de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

schappen (KNAW) in 2013 een rapport uitgebracht op verzoek van de Staatssecretaris van OC&W – *Bouwen aan Biosecurity: Beoordelen van dual-use-onderzoek* – met daarin een evaluatie van de Gedragscode Biosecurity, de in 2007 opgestelde handreiking aan onderzoekers in de omgang met risicovol onderzoek, en advies over hoe om te gaan met «dual-use research» in de levenswetenschappen. Het kabinet heeft de hoofdlijnen van aanbevelingen overgenomen en (her)bevestigd de primaire verantwoordelijkheid van wetenschappers in de levenswetenschappen. De mogelijkheid bestaat in specifieke gevallen advies in te winnen via het sondage-instrument voor exportcontrole.

Het Nederlandse biosecurity regime is nog immer in ontwikkeling. Als onderdeel van de beleidsontwikkeling is in 2013 het Bureau Biosecurity ingericht, welke deel uitmaakt van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De huidige taken van Bureau Biosecurity richten zich op het delen van kennis en informatie over biosecurity en op het vergroten van bewustwording rondom biosecurity. Het bureau heeft de afgelopen jaren veel kennis en ervaring opgedaan. Op internationaal niveau bepleit Nederland onder meer het vergroten van biosecurity bewustwording en bottom-up capaciteitsopbouw onder belanghebbenden, en voor het tijdig beoordelen van de risico's met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen binnen de levenswetenschappen. Deze stappen dragen bij aan de versterking van Biologische en Toxine Wapenverdrag (BTWC), waarvoor dit jaar de vijfjaarlijkse toetsingsconferentie plaatsvindt. Een fundamenteel probleem van het BTWC is dat het geen verificatiemechanisme kent. Nederland is binnen het BTWC een van de voorvechters van het erkennen van de waarde van een *peer review* mechanisme ter versterking van nationale implementatie en vergroting van transparantie en onderling vertrouwen.

Radiologisch en nucleair

Ondanks de vele maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, is het niet uit te sluiten dat nucleair en radiologisch materiaal in handen valt van kwaadwillende niet-statelijke actoren. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat terroristen een kernwapen zouden kunnen bemachtigen vanwege de rigoreuze beveiligingssystemen, zijn er andere mogelijkheden om aan splijtstoffen te komen die dan gebruikt kunnen worden in een grove bom – een zogenaamde *improvised nuclear device* (IND). Er ligt meer dan 2.000 ton direct in wapens toepasbare splijtstof opgeslagen op honderden plekken over de hele wereld met verschillende niveaus van beveiliging. Daarnaast zou een terrorist een nucleaire installatie kunnen saboteren om radioactief materiaal te verspreiden.

Een ander potentieel risico is dat terroristen gebruik zullen maken van een radioactieve bron om een zogeheten *vuile bom* (conventioneel explosief met radioactief materiaal daaraan vastgemaakt) te produceren of die bronnen op andere manier te verspreiden. Het voorbeeld van de drone met radioactief materiaal die op het dak van de dienstwoning van Japanse Minister-President Abe landde, waarover de heer Van Kappen sprak tijdens de plenaire vergadering op 31 juli, geeft een indruk van wat mogelijk is. In dat geval was het een protest tegen het Japanse nucleaire beleid. Radioactieve bronnen worden overal ter wereld gebruikt voor medische, industriële, agrarische en academische doeleinden. Ze zijn ook aanzienlijk beter beschikbaar dan splijtstoffen. Ofschoon de effecten van een aanslag met radioactieve bronnen minder vernietigend zijn dan met een (*improvised*) nucleair wapen, mag het effect op de samenleving niet veronachtzaamd worden. Daarom worden radiologische wapens tot de categorie *weapons of mass disruption* gerekend in plaats van *weapons of mass destruction*.

Het voorkomen van nucleair en radiologisch terrorisme is voor Nederland een topprioriteit binnen de relevante internationale fora. Nederland is uiterst actief en speelt een leidende rol op het gebied van *nuclear security* – het voorkomen, detecteren en bestrijden van nucleair terrorisme. Zo heeft Nederland opgetreden als gastheer van de nucleaire top (Nuclear Security Summit, NSS) in 2014. De Topconferenties (in 2010, 2012, 2014 en 2016) hebben veel bereikt, voornamelijk het verminderen van de hoeveelheid nucleair materiaal dat in omloop is, het verbeteren van nationale beveiligingsregimes en het versterken van internationale samenwerking (Kamerstuk 34 300 V, nr. 67, «Verslag Nuclear Security Summit 2016»). Ze hebben ook nucleaire beveiliging onder de aandacht gebracht op het hoogste politieke niveau in meer dan 50 landen.

Recent is Nederland gastheer geweest van de 10de jubileumconferentie van het Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT). GICNT is een samenwerkingsverband van 86 landen en 5 internationale organisaties, dat beoogt door middel van multilaterale activiteiten acties de wereldwijde contra-nucleair terrorisme capaciteit te versterken. Binnen GICNT wordt onder meer gekeken naar verbetering van bescherming van nucleaire faciliteiten, detectiemogelijkheden, reactie op crises en onderzoek naar incidenten. De specialiteit van GICNT is het organiseren van papieren oefeningen op het gebied van detectie, nucleaire forensistiek en nucleaire crisisbeheersing. Nederland is van 2015 tot 2017 gekozen tot internationaal coördinator van het belangrijkste orgaan van GICNT (Implementation and Assessment Group). De Nederlandse bijdrage aan en rol in GICNT ligt in het verlengde van de Nuclear Security Summit die in Den Haag is georganiseerd. GICNT heeft dezelfde doelstelling als de NSS maar is een meer praktisch ingesteld partnerschap dat zich richt op het trainen van de overheidsfunctionarissen van de GICNT landen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders