

De bescherming van kritieke infrastructuur

Dr. M.F.J. Houben – Luitenant-kolonel der Mariniers*

Nadat Saddam Husseins regime in 2003 was verslagen, vierden veel Iraakezen de komst van een nieuw tijdperk met een trip naar Koeweit of Jordanië om een koelkast, vriezer, tv of airco aan te schaffen. Het gevolg was dat het elektriciteitsnet in Zuid-Irak onder de extra last dreigde te bezwijken. De zorg voor voldoende elektriciteit werd de belangrijkste prioriteit voor de Coalition Provisional Authority (CPA), de autoriteit belast met de wederopbouw van Irak.

De extreme kwetsbaarheid van de Iraakse elektriciteitsvoorziening werd vervolgens uitgebuit door opstandelingen, criminelen en terroristen die door middel van gerichte aanslagen op het elektriciteitsnetwerk de wederopbouwspanning tot stilstand probeerden te brengen. De elektriciteitscentrales, de hoogspanningskabels en de transformatorstations moesten fysiek worden bewaakt. Hoewel de primaire taak van de Stabilization Force Iraq (SFIR) was om bij te dragen aan de veiligheid in het land en het trainen van het Iraakse leger en politie, werden zij ook nadrukkelijk ingezet bij de bescherming van het elektriciteitsnetwerk. De man die in die periode belast was met de militaire veiligheid in Zuid Irak was de divisiecommandant van MND(S) in Basra, de Britse generaal Graeme Lamb. Die onderkende het vitale belang van de elektriciteitsvoorziening en stelde een integraal beveiligingssysteem in waarbij onder meer (Iraakse) elektriciteitspatrouilles de individuele pylons van de hoogspanningskabels bewaakten.

In de periode dat dit speelde was ik de Nederlandse liaisonofficier bij CPA(S) voor de in

Al Muthanna gestationeerde Nederlandse eenheid. Deze ervaring heeft op indringende wijze duidelijk gemaakt wat het betekent voor een land of een stad als het adequaat functioneren van de kritieke infrastructuur wordt bedreigd. En ook welke invloed dat heeft op de aanwezige militaire eenheden: hun werk en opdracht wordt oneindig veel moeilijker als de maatschappij ontwricht wordt, in dit geval door het onbreken van elektriciteit.

Hoewel de hierboven beschreven Irak-ervaring een persoonlijke is, is het een bruikbaar uitgangspunt voor een reflectie op de uitdagingen waarvoor Europa zich momenteel in Libië gesteld ziet. We zijn daar getuige van het ontstaan van een zwart gat aan de zuidrand van Europa dat wordt gebruikt en uitgebuit door aan al-Qaida en IS gelieerde groeperingen, mogelijk voor de planning en voorbereiding van terroristische aanslagen in Europa. Criminele organisaties gebruiken het handhavingsvacuüm om tienduizenden vluchtelingen via de Libische sluis de Middellandse Zee op te duwen. Naast terrorisme en ongecontroleerde migratie is een derde element in de Libische crisis de bescherming van kritieke infrastructuur. Italië heeft de afgelopen dertig jaar honderden miljarden euro's geïnvesteerd in de aanleg van olie en gasinstallaties in Libië, inclusief de onderzeese pijpleiding *Greenstream*, die dwars door de Middellandse Zee van Melitah in Libië, via Sicilië naar het Italiaanse vasteland loopt. Italië is deels afhankelijk geworden van Libisch gas. De bescherming van deze kritieke infrastructuur, niet alleen van de investeringen maar ook het functioneren ervan, is van strategisch belang, zowel voor Italië als Europa.

* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser en Marcus Houben, luitenant-kolonel der Mariniers.

Een belangrijke vraag die de EU-lidstaten momenteel voorligt is of zij bereid zijn militaire eenheden in te zetten (of een specifieke militaire operatie willen optuigen) voor de bescherming van deze kritieke infrastructuur. Dit is bij mijn weten de eerste keer dat de vraag naar de bescherming van Europa's kritieke infrastructuur zo helder op tafel ligt. Het antwoord dat de lidstaten op die vraag zullen (moeten) gaan formuleren is vanwege drie aspecten politiek significant voor de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

Ten eerste is de Europese Commissie in de huidige planning uitgegaan van de noodzaak van het beschermen van kritieke infrastructuur in een lidstaat en niet buiten de Unie. De Europese Commissie hanteert in *Council Directive 2008/114 EC* bijvoorbeeld de volgende definitie: "Critical infrastructure" means an asset, system or part thereof located in Member States which is essential for the maintenance of vital societal functions, health, safety, security, economic or social well-being of people, and the disruption or destruction of which would have a significant impact on a Member State as a result of the failure to maintain those functions'. Dit directief is gebaseerd op een Communicatie van de Commissie uit 2006 ('On a European Programme on Critical Infrastructure Protection', COM(2006) 786 final). Hoewel deze Communicatie een paragraaf bevat die spreekt over de 'external dimension' van nationale en Europese kritieke infrastructuur is het uitgangspunt de kritieke infrastructuur 'located in Member States'. Italië heeft in Libië en van Libië naar het eigen land kritieke infrastructuur opgebouwd. De vraag is nu of de EU-lidstaten deze definitie willen herzien en formeel gaan erkennen dat zij ook buiten het EU-grondgebied kritieke infrastructuur hebben.

Het tweede aspect is de vraag of het hier inderdaad om kritieke infrastructuur gaat. Voldoet de infrastructuur aan de voorwaarden die in de definitie van de Commissie zijn gesteld? Met andere woorden: is *Greenstream* 'essential voor de maintenance of vital societal functions' (in Italië)? Mij dunkt dat Italië de *burden of proof* heeft tegenover de andere lidstaten om aan te tonen

dat dit het geval is. Slaagt Italië daar niet in, dan is er weliswaar sprake van een enorm economisch verlies, maar dat verlies moeten in principe de investeerders (en eventuele verzekeraars) dragen. Lidstaten zullen moeten afwegen hoe strikt zij die definitie gaan toepassen, want er zijn meerdere lidstaten met kritieke infrastructuur (of met enorme investeringen) buiten de Europese Unie. Zo hebben Frankrijk (Total) en Spanje zwaar geïnvesteerd in Marokko, Shell in Nigeria enzovoorts.

Een derde aspect is de eventuele inzet van de krijgsmacht ter bescherming van kritieke infrastructuur buiten de Unie. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn de coördinatie van die inzet met de eventuele inzet van politie-eenheden en – wellicht meer theoretisch – hoe we 'interne' en 'externe' veiligheid beter op elkaar laten aansluiten. De vergelijking met de Iraakse elektriciteitspatrouilles is gemakkelijk gemaakt.

'Libië' is voor de EU in meerdere opzichten een strategisch belangrijke crisis. De combinatie van een falende staat, internationaal terrorisme, georganiseerde misdaad, irreguliere migratie en de aanwezigheid van een voor een groot EU-land belangrijke, mogelijk kritieke, energie-infrastructuur betekent dat de EU de Libische crisis niet kan negeren. Italië bevindt zich in het oog van de storm. Europa kan het zich niet permitteren om een 'Somalië aan de Middellandse Zee' te laten ontstaan. De vergelijking met Somalië gaat ook op voor het antwoord op het probleem. De EU heeft in Somalië immers voor het eerst de geïntegreerde benadering of *comprehensive approach* gebruikt. De problemen van Libië zijn van dien aard dat meerdere *lines of operation* gecoördineerd, maar parallel aan elkaar moeten worden ingezet. Maar dan wel een *comprehensive approach* 2.0, want internationaal dient een dergelijke aanpak te worden afgestemd met landen van de Arabische Liga, de VS en de NAVO. Libië is daarom voor de EU niet alleen een lakmoesproef voor de bescherming van de kritieke infrastructuur, maar mogelijk ook een katalysator om de *comprehensive approach* verder door te ontwikkelen. ■