

Luchtvaart en open strategische autonomie

Luchtvaart en open strategische autonomie

Om meer inzicht te krijgen in de geopolitieke context en de strategische autonomie van luchtvaart heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan een consortium bestaande uit SEO Economisch Onderzoek, Instituut Clingendael en Stratagem Consulting verzocht om de relatie tussen strategische autonomie en de Nederlandse luchtvaart te onderzoeken. De hoofdvraag is: Welke rol speelt de luchtvaart bij het borgen van de Nederlandse doelstellingen rondom open strategische autonomie, nu en in de toekomst?

De luchtvaart is bij uitstek een sector die internationaal verbonden is en waar altijd (wederzijdse) afhankelijkheden bestaan. Dit onderzoek gaat daarom na in hoeverre bepaalde afhankelijkheden mogelijk ongewenst zijn en eventueel een strategisch risico vormen. Het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2024 en bestaat uit een deskstudie, interviews en een data-analyse. Het is opgedeeld per onderdeel van de luchtvaartketen.

Bevindingen

De luchtvaartketen verschilt per onderdeel sterk in hoeverre deze bijdraagt aan de open strategische autonomie.

Sterktes zijn de grote havens en raffinaderijen voor het importeren en verwerken van energie, zoals kerosine en in de toekomst mogelijk ook duurzame brandstof (SAF). Ook het transport is via Defensie (pijpleiding, toezicht) en Aircraft

Fuel Supply (opslag, distributie) geborgd. Daarnaast heeft Nederland met Schiphol een grote hub luchthaven die in publieke handen is. Met KLM als wereldwijde speler wordt een groot deel van de vluchten, passagiers en bestemmingen afgehandeld door een in Nederland gevestigde maatschappij.

Om de afhankelijkheden te prioriteren maken we onderscheid tussen de bijhorende geschatte kans dat het fout gaat en de verwachte impact daarvan voor Nederland en de Nederlandse luchtvaartsector. Kwetsbaarheden zijn zowel van groot belang en hebben een relatief grote kans. Zo is de import van ruwe olie een kwetsbaarheid. Het gebruik van kerosine (en daarmee ruwe olie) blijft de komende jaren essentieel voor het uitvoeren van vluchten waarbij een beperkt aantal productielanden een grote invloed hebben. Ook het gebruik van externe apparatuur en diensten is van groot belang voor de continuïteit bij zowel luchtvaartmaatschappijen als luchthavens. Het gaat om veel verschillende segmenten, waarbij het aantal leveranciers beperkt kan zijn en mogelijk afkomstig uit ongewenste landen. Eenzelfde argument is er voor de toegang en het beheer van luchtvaartdata (waaronder clouddiensten). Tot slot is de toegankelijkheid van het buitenlandse luchtruim van groot belang. Met name voor intercontinentale vluchten zijn er blijvende risico's rond de toegankelijkheid door zowel conflictgebieden als andere geopolitieke ontwikkelingen (zoals sancties) en beperkte uitwijkmogelijkheden die gepaard gaan met hogere kosten.

Beleidsimplicaties

Het huidige luchtvaartbeleid is gebaseerd op (de uitvoeringsagenda van) de Luchtvaartnota 2020-2050 die zich richt op thema's als veiligheid en leefbaarheid maar niet op open strategische autonomie. In het kader van vitale infrastructuur' zijn er al maatregelen voor luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, brandstoflevering en de luchtverkeersleiding. Dit omvat toezicht, beveiligingseisen en

een veiligheidstoets tegen ongewenste overnames. Beleid kan de open strategische autonomie betreffende de luchtvaart versterken door in te zetten op behoud en bescherming van sterktes of vermindering van kwetsbaarheden. Dit is een politieke keuze waarbij weinig vanzelfsprekendheden bestaan. Dreigingen zijn lastig (exact) in te schatten en ingrijpen gaat gepaard met risico's rond overheidsfalen ('picking winners'), beperkte effectiviteit of vergelding en andere ongewenste neveneffecten.

Een internationale aanpak (via de EU) draagt bij aan de effectiviteit van maatregelen. Daarnaast kan ingezet worden op het vergroten van het bewustzijn over geopolitiek en strategische autonomie in de sector. Vervolgonderzoek kan in meer detail de luchtvaartketen verkennen, waaronder over inkoop en aanbesteding. Daarnaast is de internationale context van groot belang om verdere conclusies te kunnen trekken over zowel de Nederlandse situatie als de open strategische autonomie op Europees niveau. Deze verkenning richtte zich overwegend op de Nederlandse sector. Ook de beleidscontext in het buitenland is van toegevoegde waarde: in hoeverre grijpen buitenlandse overheden in en welke instrumenten worden daarbij ingezet? Meer periodieke monitoring versterkt de informatiepositie en daarmee het handelingsperspectief voor beleidsmakers. Daarbij dienen naast het aspect van open strategische autonomie ook andere factoren (economie, duurzaamheid, veiligheid) meegewogen te worden.

Het Ministerie heeft het onderzoek op 28 januari 2025 naar de Tweede Kamer gestuurd. Lees het rapport: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-01/Clingendael_Report_Luchtvaart_en_open_strategische_autonomie.pdf