

Vergaderjaar 2023–2024

28 676

NAVO

Nr. 455

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2024

Het kabinet geeft met deze voortgangsrapportage inzicht in de Nederlandse militaire inzet aan de oostflank van het NAVO-verdragsgebied over de periode mei 2023 tot en met april 2024.¹ Als gevolg van de groot-schalige Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022, is het dreigingsbeeld voor het gehele verdragsgebied ingrijpend en langdurig verslechterd. De Russische dreiging manifesteert zich nadrukkelijk aan de oostflank. Dit heeft gevolgen gehad voor de inzet aan de NAVO-oostflank in het afgelopen jaar. In deze voortgangsrapportage licht het kabinet deze ontwikkelingen en recente besluiten tot aanvullende inzet aan de Oostflank toe.

De voortgangsrapportage bestaat uit vier onderdelen:

1. Overzicht van Nederlandse inzet aan de oostflank;
2. Voortgang van de Nederlandse inzet;
 - a. Inzet in Litouwen *enhanced Forward Presence* (eFP) / bijdrage *Multi National Battle Group* (MNBG);
 - b. Inzet in Roemenië eFP / bijdrage *MNBG*;
 - c. Inzet in Roemenië *enhanced Vigilance Activities* (VA) / inzet MQ-9 Reaper;
 - d. Inzet in Slowakije / bijdrage *Air and Missile Defence Task Force* (AMDTF);
3. Financiën;
4. Vooruitblik op ontwikkelingen van NAVO-inzet aan de oostflank.

¹ Het kabinet heeft de Tweede Kamer een jaarlijks ijkmoment toegezegd over de doorlopende Nederlandse inspanning in Litouwen als onderdeel van eFP. In lijn met de voortgangsrapportage van Nederlandse inzet aan de oostflank van de NAVO in 2023 omvat deze voortgangsrapportage ook andere Nederlandse inzet langs de oostflank van de NAVO.

Kern

De Nederlandse militaire inzet aan de NAVO-oostflank vormt primair een directe bijdrage aan de versterking van de collectieve afschrikking en verdediging van de NAVO. Onze inzet draagt bij aan hoofdtak 1 van de krijgsmacht: bescherming van het eigen grondgebied en dat van NAVO-bondgenoten. Nederland ontplooi in NAVO-verband eenheden aan de oostflank in reactie op de hogere dreiging tegen het verdragsgebied en de aanhoudende Russische agressie in Oekraïne. De dreiging vanuit Rusland tegen het NAVO-verdragsgebied – ongeacht de uitkomst van de oorlog in Oekraïne – is onverminderd groot. Daarom blijft de NAVO inzetten op de versterking van de afschrikking en verdediging. De NAVO onderstreept door de directe militaire aanwezigheid in de regio de boodschap dat het – nu en in de toekomst – elke centimeter van het verdragsgebied zal verdedigen.

De strategische doelstellingen van de inzet langs de oostflank – de mate van daadwerkelijk succesvolle afschrikking – zijn niet «meetbaar». Het is niet te concretiseren in hoeverre Rusland heeft afgezien van militaire agressie tegen NAVO-buurlanden door de betreffende inzet. Tegelijkertijd geldt: zo lang Rusland het NAVO-grondgebied niet aanvalt, is de afschrikking effectief.

De Nederlandse militaire inzet draagt ook bij aan geruststelling van (de bevolking van) bondgenoten, het bevordert de eensgezindheid en solidariteit van de NAVO, de onderlinge samenwerking en interoperabiliteit en het biedt kansen voor (andere) bilaterale vormen van samenwerking met bondgenoten. Nederland verdiept(e) door de militaire inzet aan de oostflank de (operationele) samenwerking met partners, waaronder Duitsland, Litouwen, Slowakije, Roemenië en Frankrijk. De Nederlandse krijgsmacht doet via de inzet aan de oostflank daarnaast waardevolle ervaring op met het opereren binnen een context van (hybride) dreiging en het inzetten van nieuwe complexe (wapen)systemen, die gereedheid en geoefendheid van de Nederlandse krijgsmacht bevordert.

Het kabinet is van mening dat een actieve bijdrage aan de bescherming van het NAVO-verdragsgebied van fundamenteel belang is om de eigen en collectieve veiligheid te waarborgen. Het kabinet geeft de toekomstige inzet van de Nederlandse krijgsmacht aan de oostflank vorm aan de hand van wat de NAVO aan bondgenoten vraagt en de capaciteiten waarover de Nederlandse krijgsmacht nu en in de toekomst over beschikt. De nieuwe NAVO-plannen voor de verdediging van het bondgenootschap, ofwel de *Regional Plans* met het bijbehorend *NATO New Force Model* (NFM) voor de toekenning van troepen, vormen daarvoor de basis. Uw Kamer wordt nader geïnformeerd over de uitwerking en consequenties van deze plannen voor Nederland zodra de uitkomsten bekend zijn.

Overzicht van Nederlandse inzet aan de oostflank

Dreigingsbeeld en NAVO-perspectief

De NAVO-bondgenoten besloten na de illegale annexatie van de Krim door Rusland in 2014 tot de versterking van de afschrikking- en verdedigingsfunctie aan de oostflank van het verdragsgebied door middel van onder andere de *enhanced Forward Presence*-presentie (eFP). Als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 nam de NAVO aanvullende maatregelen om het verdragsgebied verder te beschermen, Rusland af te schrikken en bondgenoten bij te staan. Het uitbreiden van eFP met een viertal extra *Battle Groups* aan de zuidoostflank en het

onderbrengen van deze eenheden onder het bevel van SACEUR zijn hiervan enkele voorbeelden. Sindsdien blijft Rusland bedreigingen tegen NAVO-bondgenoten uitspreken. De NAVO volgt de veiligheidsontwikkelingen in de regio nauwgezet en beziet op welke wijze de collectieve verdediging van de oostflank dient te worden versterkt.

Naast deze directe inzet ter versterking van de afschrikking en verdediging van de NAVO, heeft de NAVO ook besloten over de plannen voor afschrikking en verdediging op langere termijn. Dit betreft onder andere de nieuwe militaire verdedigingsplannen, maar ook samenwerking met de EU in het kader van bijvoorbeeld militaire mobiliteit. Deze nieuwe plannen zullen invloed hebben op de Nederlandse inzet. Aan het eind van deze brief blijkt het kabinet hierop vooruit.

Nederlandse bijdragen aan de oostflank

De Nederlandse inzet als onderdeel van de bredere NAVO-aanwezigheid kan aan de gehele oostflank onverminderd op veel waardering rekenen. Er is brede steun onder de lokale bevolking voor de NAVO-inzet; de bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht aan de militaire presentie worden ervaren als een wezenlijke bijdrage aan de veiligheid van de betreffende landen.

In de periode mei 2023 tot en met april 2024 bestond de Nederlandse inzet uit:

- Een bijdrage aan de *Multi National Battle Group* (MNBG) in Litouwen met compagnieën van de 13 Lichte Brigade en de 43 Gemechaniseerde Brigade (alle rotaties met circa 300 militairen) tot en met 31 december 2024.
- Een bijdrage aan de MNBG in Roemenië met een compagnie van de 11e Luchtmobiele Brigade (circa 150 militairen per rotatie) tot en met 30 juni 2023.
- De inzet van drie MQ-9 Reapers vanuit Roemenië vanaf januari 2024.
- Een personele bijdrage aan de *Air and Missile Defence Task Force* (4 tot maximaal 16 militairen) in Slowakije tot en met 20 juni 2023.

De Nederlandse bijdragen en steun aan bondgenoten langs de oostflank in de vorm van staf-ondersteuning, advisering, training of de NAVO snelle interventiemacht (zoals de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF)) zijn geen onderdeel van deze voortgangsrapportage. Dat laat onverlet dat al deze Nederlandse activiteiten indirect bijdragen aan de collectieve afschrikking en verdediging langs de oostflank.

Resultaten bijdrage inzet oostflank

In de internationale context wordt door de inzet aan de oostflank een bijdrage geleverd aan:

- De strategische doelstelling van de inzet aan de oostflank, namelijk afschrikking en verdediging van het NAVO-bondgenootschap.
- Betrouwbaar bondgenootschap: Nederland toont zich een betrouwbare bondgenoot door de actieve bijdrage aan de afschrikking en verdediging van de NAVO. De inzet bestendigt de Nederlandse zichtbaarheid en invloed binnen het bondgenootschap.
- Relatie met landen aan de NAVO-oostflank: de Nederlandse militaire bijdrage aan de oostflank verstevigt de samenwerkingsrelatie met deze Europese landen. Dit verdiept de samenwerking ook op andere (veiligheids-)dossiers, zowel bilateraal als binnen de NAVO en de EU.
- Relatie met strategische partners: het gezamenlijk optreden verdiept de veiligheidssamenwerking met belangrijke partners.

- Verhogen interoperabiliteit: het gezamenlijk op treden binnen de diverse multinationale initiatieven verbetert het samenwerken met andere betrokken krijgsmachten binnen de NAVO.

In de nationale context draagt de inzet aan de oostflank bij aan:

- Operationele gereedheid: de inzet aan de oostflank biedt uitgezonden eenheden goede trainingsmogelijkheden. De inzet verhoogt derhalve de operationele gereedheid van deze eenheden.
- *Situational awareness*, kennis en kunde: de inzet aan de oostflank levert waardevolle ervaring en kennis op. Dit betreft onder meer relevante kennis over de dynamiek aan de oostflank van het NAVO verdragsgebied en het opereren binnen een context van (hybride) dreiging, zoals de omgang met elektronische oorlogsvoering, desinformatie en het verhogen van de weerbaarheid tegen inlichtingenoperaties.

Algemene aandachtspunten en lessons learned

De aandachtspunten zoals geïdentificeerd in de voortgangsrapportage van 2023 blijven onverminderd van toepassing. Dit betreft ten eerste het Nederlandse belang van solidariteit en relaties met de landen aan de oostflank. Een goede relatie met deze landen draagt niet alleen bij aan het bevorderen van de veiligheidsbelangen, maar kan ook leiden tot kansen in de regio voor samenwerking op andere vlakken. Nederland zet daarom in op zowel civiele als militaire samenwerking met deze landen. Ten tweede is het van belang tijdig met deze landen en de NAVO tot overeenstemming en communicatie te komen over de (on)mogelijkheden inzake voortzetting van Nederlandse bijdragen langs de oostflank, ten behoeve van rust en duidelijkheid bij de landen en inwoners langs de oostflank. Nederland streeft ernaar hierover zo transparant en spoedig mogelijk te communiceren. Ten derde vormt de Nederlandse bijdrage aan de oostflank niet alleen een bijdrage aan de afschrikking en verdediging van het bondgenootschap, maar draagt deze inzet ook bij aan de mogelijkheden voor training en gereedstelling van de Nederlandse krijgsmacht.

Sinds de voortgangsrapportage in 2023 is een aanvullend aandachtspunt geïdentificeerd. Door de toegenomen aanwezigheid van internationale eenheden neemt de druk op de aanwezige oefenterreinen toe. Hierdoor nemen de mogelijkheden voor training voor alle deelnemende eenheden af, hetgeen ten koste gaat van de geoefendheid van uitgezonden militairen. In het kader van de inzet in Litouwen verkent Defensie daarom vanaf de huidige rotatie proactief opties om in buurlanden te oefenen.

Tijdens het commissiedebat van 26 maart 2024 over missies en operaties heeft de Minister van Defensie uw Kamer toegezegd nader in te gaan op de *lessons learned* van de inzet aan de oostflank. U treft deze aan in uitgelichte paragrafen per militaire bijdrage.

In het algemeen geldt dat *lessons learned* Defensie in staat stellen te leren van zaken die militairen tegenkomen tijdens de inzet en de (uitvoering van) inzet te verbeteren. Om *lessons learned* te identificeren en verbeteren toe te passen, kent Defensie een doorlopend proces gestoeld op dagelijkse en wekelijkse informatie van de *Senior National Representative* (SNR). Daarnaast stelt de SNR aan het eind van elke inzet/rotatie een eindrapport en observatielijst op. Op basis van dit proces worden waar nodig (operationele) aanpassingen doorgevoerd. Deze documenten dienen als leidraad voor verdere discussie over mogelijke leerpunten. Tevens spreken de betrokken ministeries (Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid) periodiek op beleidsmatig en strategisch niveau over inzet en missiegebieden. De (parlementaire bespreking van de)

voortgangsrapportages over inzet/missies aan uw Kamer, zoals deze, dragen bij aan het identificeren van aandachtspunten. Waar nodig kan dit leiden tot het bijstellen van bijvoorbeeld de aard of het nationaal kader van inzet/missies.

De belangrijkste die het kabinet trekt uit de inzet aan de oostflank is het belang van interoperabiliteit tussen NAVO-bondgenoten om effectief en efficiënt samen te kunnen werken. Dit geldt voor alle niveaus: van operationeel, tot tactische en strategisch samenwerken. Vooral zaken zoals communicatie, bevoorrading en/of de koppeling van technische systemen behoeven effectief en efficiënt interoperabel optreden. De stapsgewijze verbetering van de interoperabiliteit vraagt doorlopende aandacht en tijd.

Voortgang van de Nederlandse inzet

Inzet in Litouwen eFP / bijdrage *Multinational Battle Group*

Nederland maakt in Litouwen (momenteel met circa 300 militairen) onderdeel uit van een *Multinational Battle Group* (MNBG) samen met Duitsland (560 militairen), België (200 militairen), Noorwegen (140 militairen) en Tsjechië (36 militairen). Duitsland treedt op als *Framework Nation* en levert de commandant van de MNBG. Nederland levert, met de grootste militaire bijdrage na Duitsland, de plaatsvervangend commandant en levert de inzet die Litouwen in het kader van het Litouwse *National Defence Plan* vraagt: een manoeuvre-element van compagniesgrootte. De inzet roteert veelal tussen de 13 Lichte Brigade en de 43 Gemechaniseerde Brigade van het Commando Landstrijdkrachten. De primaire doelstelling van de MNBG is de afschrikking van Rusland.

Terugblik mei 2023–april 2024

De langjarige Nederlandse bijdrage aan de MNBG draagt bij aan het verhogen van de ervaring met het gezamenlijk optreden met bovengenoemde partners. Vrijwel alle resultaten zoals beschreven in de algemene resultaten paragraaf (pagina 3–4), zoals een waardevolle bijdrage aan het strategische doel van de missie, het verdiepen van de samenwerking, interoperabiliteit en relaties met bondgenoten, toegevoegde waarde voor Nederlandse gereedstelling, waren van toepassing in de rapportageperiode. De inzet biedt de mogelijkheid om de vooraf gestelde trainingsdoel-einden te behalen. Gedurende de rapportageperiode heeft Nederland tevens bijgedragen met een *Nationale Datalink Management Cel* (NDMC) capaciteit.

Aandachtspunten en lessons learned

De beperkte beschikbaarheid van het oefenterrein in Rukla (Litouwen) hindert (Nederlandse) eenheden in de mogelijkheden voor training en brengt ook extra kosten met zich mee, aangezien moet worden uitgeweken naar oefenterreinen in Duitsland. Nederland verkent de mogelijkheden voor aanvullende oefenterreinen in de Baltische Staten om deze consequenties te mitigeren.

De kansen die grootschalige oefeningen, zoals Iron Wolf – waar de eFP inzet aan bijdraagt – bieden, worden steeds beter benut door het inbrengen van specialistische Nederlandse capaciteiten. Dergelijke capaciteiten stuwden het niveau van oefeningen omhoog. Ook neemt de geoefendheid van deze Nederlandse capaciteiten toe. Een recent voorbeeld is de deelname van een *Tactical Psyops Team* aan Iron Wolf eind september 2023.

Inzet in Roemenië eFP / bijdrage *Multinational Battle Group*

Tussen 2 augustus 2022 en 31 juni 2023 namen circa 150 Nederlandse militairen van de 11e Luchtmobiele Brigade (11 LMB) deel aan de door Frankrijk geleide *NATO Multinational Battle Group* (MNBG) in Roemenië. Belgische eenheden losten de Nederlandse eenheden in de MNBG aansluitend af. De primaire doelstelling van de MNBG was de afschrikking van Rusland.

Terugblik mei 2023–april 2024

Aangezien deze voortgangsrapportage slechts twee maanden van de totale duur van de inzet in Roemenië beslaat, verwijzen wij graag naar de eerdere voortgangsrapportage uit 2023 voor een nadere toelichting en terugblik op deze inzet (Kamerstuk 28 676, nr. 433). In deze voortgangsrapportage werd toegelicht dat er sprake was van goede training- en gereedstellingsmogelijkheden, er goede mogelijkheden waren voor samenwerking met partners en de Nederlandse bijdrage de voorzieningen ter plekke significant heeft verbeterd en dat er sprake is geweest van een succesvolle inzet van reservisten en materieel. De afronding van de inzet is zonder noemenswaardige ontwikkelingen verlopen. De Nederlandse militaire presentie in Roemenië is bovendien op een andere manier voortgezet (zie hieronder).

Aandachtspunten en lessons learned

Er zijn geen aanvullende aandachtspunten of *lessons learned* dan genoemd in de voortgangsrapportage uit 2023 of de algemene aandachtspunten en *lessons learned* eerder benoemd in deze brief.

Inzet in Roemenië eVA / bijdrage MQ-9 Reapers

Op 17 oktober 2023 (Kamerstuk 28 676, nr. 422) informeerde het kabinet uw Kamer over het besluit tot inzet van drie MQ-9 Reapers vanuit Roemenië voor de versterking van de NAVO-oostflank vanaf het eerste kwartaal van 2024 voor een periode van minimaal zes maanden. Nederland draagt met deze inzet bij aan het versterken van de inlichtingenpositie van de NAVO aan de oostflank in het kader van *Air Shielding Operations* (AS) en daarmee aan het versteken van de afschrikking en verdediging van de NAVO.

Terugblik mei 2023–april 2024

In januari 2024 heeft een genietaakteam van de Landmacht de inzetlocatie gereed gemaakt. Kort daarna arriveerden de eerste Reapers en bijbehorend personeel op locatie. Per 4 april 2024 is de eenheid *Fully Operational Capable*.

Aandachtspunten en lessons learned

Met het oog op de recente start van de inzet informeert het kabinet uw Kamer in de volgende voortgangsrapportage (2025) of eerder, indien daar aanleiding toe bestaat, over eventuele aandachtspunten en *lessons learned*.

Inzet in Slowakije / bijdrage *Air and Missile Defence Task Force* (AMDTF)

Een multidisciplinair team van Nederlandse militairen droeg van 18 oktober 2022 tot en met 20 juni 2023 in NAVO-verband bij aan de

versterking van de luchtverdediging van het verdragsgebied als onderdeel van de *Air and Missile Defence Task Force* (AMDTF) in Slowakije. De AMDTF beschermt het NAVO-verdragsgebied en de bevolking tegen inkomende raketten.

Terugblik mei 2023–april 2024

Nederland versterkte door de gezamenlijke inzet in Slowakije de samenwerkingsrelatie met Duitsland op het gebied van luchtverdediging. Nederlandse militairen leerden daarbij de Duitse (operationele) werkwijzen en systemen beter kennen. Hierdoor kan ook bij een mogelijke toekomstige gezamenlijke inzet effectiever en sneller worden samengewerkt. Nederland heeft personele capaciteit ingebracht waar binnen de Duitse rotaties behoefte aan was. Hiermee werd *Framework Nation* Duitsland ondersteund in zijn taakuitvoering in het beschermen in het NAVO-luchtruim.

Aandachtspunten en lessons learned

Zoals toegelicht in de geannoteerde agenda voor de NAVO defensie ministeriële bijeenkomst van juni 2023 (Kamerstuk 28 676, nr. 434, 5 juni 2023) besloot *Framework Nation* Duitsland de inzet in Slowakije te beëindigen ten behoeve van de NAVO-top in Vilnius in juni 2023. De Nederlandse militairen keerden in juni 2023 terug naar Nederland.

Er zijn geen aanvullende *lessons learned* dan genoemd in de voortgangsrapportage uit 2023 of de algemene *lessons learned* eerder benoemd in deze brief.

Financiën

De Nederlandse inzet aan de NAVO-oostflank heeft in 2023 in totaal € 45,89 miljoen gekost.² Dit bedrag omvat:

- MNBG Litouwen: € 31,37 miljoen
- MNBG Roemenië: € 13,58 miljoen
- MQ9 Roemenië: € 0,00 miljoen (kosten vallen in boekjaar 2024)
- AMDTF Slowakije: € 0,94 miljoen

De inzet aan de oostflank van de NAVO werd primair bekostigd door het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

Vooruitblik op ontwikkelingen van NAVO-inzet aan de oostflank

De NAVO en Nederland houden rekening met een langdurig verslechterde veiligheidssituatie in Europa. Om deze dreiging het hoofd te bieden zijn substantiële militaire bijdragen van bondgenoten nodig, conform de nieuwe plannen van de NAVO voor de bondgenootschappelijke afschrikking en verdediging. Daarbij gaat het om zowel stand-by eenheden (op hoge gereedheid) als om troepen ter versterking van de directe militaire aanwezigheid aan de oostflank. Het kabinet zal op basis van deze plannen en gesprekken met de NAVO en bondgenoten bepalen hoe de Nederlandse militaire inzet aan de oostflank optimaal kan worden vormgegeven. Op 5 maart 2024 heeft het Ministerie van Defensie hierover een vertrouwelijke briefing verzorgd.

Intussen blijft Nederland met de NAVO en bondgenoten in gesprek over mogelijke bijdragen aan de oostflank van Nederland op kortere termijn –

² Om boekhoudkundige redenen is het alleen mogelijk om terug te kijken op (fiscale) kalenderjaren.

voordat het NFM in werking treedt – om zo in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen in het dreigingsbeeld. Zo heeft het kabinet uw Kamer jongstleden geïnformeerd over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan eFP in Litouwen tot eind 2026 en de bijdrage aan NAVO-luchtruimactiviteiten in Estland in de periode december 2024–maart 2024.

Een actieve bijdrage aan de bescherming van het NAVO-verdragsgebied, waaronder aan de oostflank, is nu en in de toekomst essentieel om de eigen en collectieve veiligheid in Europa te waarborgen.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot