

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.7.2010  
COM(2010) 386 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE  
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU:  
belangrijkste resultaten en nieuwe uitdagingen**

SEC(2010) 911

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE  
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU:  
belangrijkste resultaten en nieuwe uitdagingen**

**1. INLEIDING**

Hoewel er in de Europese Unie sinds Madrid en Londen geen grote terroristische aanslagen meer hebben plaatsgevonden, is er nog steeds sprake van een sterke terreurdreiging, die zich voortdurende ontwikkelt<sup>1</sup>. Deze dreiging gaat niet alleen uit van islamisten, maar ook van separatisten en anarchisten. De wijze waarop terroristen aanvallen is veranderd, zoals bleek bij de aanslagen te Mumbai in 2008 en de mislukte aanslag op een vlucht van Amsterdam naar Detroit op kerstdag 2009. Dreiging gaat momenteel uit van zowel georganiseerde terroristen als van "eenzame wolven", die onder invloed van extremistische propaganda zijn geradicaliseerd en opleidingsmateriaal en instructies voor het vervaardigen van explosieven op het internet hebben gevonden. Deze ontwikkelingen houden in dat de internationale gemeenschap haar inspanningen om deze dreiging te bestrijden ook moet opvoeren.

Het is nu zaak om de staat op te maken van de belangrijkste resultaten die de EU bij de terreurbestrijding heeft geboekt met wetgeving en beleid, en de aandacht te vestigen op een aantal nieuwe uitdagingen. Deze mededeling bevat de kernelementen van een beleidsevaluatie van de huidige EU-terrorismebestrijdingsstrategie, overeenkomstig het verzoek van het Europees Parlement, en vormt een belangrijke voorbereidende stap in het kader van de bredere interne-veiligheidsstrategie. Dit laat onverlet dat op dit gevoelige beleidsterrein de belangrijkste rol is weggelegd voor de lidstaten.

Het is des te belangrijker de geboekte resultaten en de toekomstige uitdagingen te inventariseren, daar het Verdrag van Lissabon in werking is getreden en een nieuw meerjarig werkprogramma en een actieplan voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn goedgekeurd (het "Stockholm-programma"). Deze mededeling is een uitvloeisel van en aanvulling op de in het programma van Stockholm vastgestelde maatregelen en initiatieven ter bestrijding van terrorisme<sup>2</sup> en van het bijbehorende actieplan<sup>3</sup>, waarin de toekomstige acties van de EU in grote lijnen worden geschetst.

De EU-terrorismebestrijdingsstrategie 2005<sup>4</sup>, die nog steeds het belangrijkste referentiekader voor het EU-optreden op dit gebied vormt, bestaat uit vier takken: voorkomen, beschermen, achtervolgen en reageren. Deze mededeling volgt die structuur. Voor elk van de vier takken wordt een aantal belangrijke resultaten toegelicht en worden toekomstige uitdagingen benoemd. De mededeling gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat een tabel bevat met een vollediger overzicht van de belangrijkste acties die de EU voor elk van de vier takken heeft ondernomen<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie voor de meest recente cijfers het *EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2010* van Europol, dat online beschikbaar is op: <http://www.europol.europa.eu/publications>.

<sup>2</sup> PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

<sup>3</sup> COM(2010) 171 definitief van 20 april 2010.

<sup>4</sup> Doc. 14469/4/05 van 30 november 2005.

<sup>5</sup> SEC(2010) ....

Over de evaluatie van specifieke instrumenten voor gegevensverzameling en –beheer (waaronder instrumenten die betrekking hebben op passagiersgegevens en het bewaren van telecommunicatiegegevens) volgen afzonderlijke mededelingen. Deze mededeling gaat ook hoofdzakelijk over het gevaar van terrorisme voor de interne veiligheid van de Europese Unie. De samenwerking met externe partners komt alleen aan de orde voor zover zij rechtstreeks van belang is voor de interne veiligheid van de EU.

## **2. BELANGRIJKSTE RESULTATEN VAN DE EU EN NIEUWE UITDAGINGEN**

De EU-terrorismebestrijdingsstrategie en het actieplan tot uitvoering daarvan vatten acties en instrumenten die kunnen bijdragen tot de bestrijding van terrorisme in brede zin op<sup>6</sup>. Niet al het werk dat de afgelopen vijf jaar op deze uitgebreide gebieden is verricht, kan binnen het bestek van deze mededeling worden behandeld. Daarom wordt ingegaan op de belangrijkste strategische lijnen van elk van de vier takken van de terrorismebestrijdingsstrategie: voorkomen, beschermen, achtervolgen en reageren.

### **2.1. Voorkomen**

De belangrijkste uitdaging van deze tak bestaat erin te voorkomen dat radicalisering en rekrutering leiden tot de bereidheid om strafbare feiten van terroristische aard te plegen. Preventie bestrijkt echter ook het gebruik dat terroristen maken van het internet: voor communicatie, fondsenwerving, training, rekrutering en propaganda. Het programma van Stockholm<sup>7</sup> benadrukt dat met name deze tak de komende vijf jaar moet worden uitgebouwd, door bv. meer en gericht veiligheidsonderzoek met betrekking tot operationeel en technisch werk, beleidsstudies en maatschappelijke aspecten.

#### *2.1.1. Belangrijkste resultaten*

Het belangrijkste EU-rechtsinstrument voor de aanpak van strafbare feiten van terroristische aard is het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ)<sup>8</sup>, waarin wordt omschreven welke handelingen de lidstaten als strafbare feiten van terroristische aard dienen te beschouwen. Op initiatief van de Commissie werd dit rechtsinstrument gewijzigd om specifiek op preventie-aspecten in te gaan<sup>9</sup>. Het gewijzigde kaderbesluit vormt nu een rechtsinstrument voor de onderlinge aanpassing van nationale voorschriften inzake:

- het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven;
- werving voor terrorisme; alsmede
- training voor terrorisme.

Dit betekent dat zodra het kaderbesluit door alle lidstaten zal zijn omgezet, vervolging en bestraffing mogelijk wordt van personen die anderen trachten te betrekken bij terroristische activiteiten door hen aan te zetten tot het plegen van terreurdaden, hen op te nemen in

---

<sup>6</sup> Het laatste volledige overzicht van alle uit te voeren acties dateert uit 2007 (doc. 7233/1/07) en omvatte 140 verschillende actiepunten. Het meest recente overzicht van nog niet afgesloten actiepunten (doc. 15358/09 van november 2009) telt nog altijd 50 actiepunten.

<sup>7</sup> PB C 115 van 4.5.2010, blz. 24.

<sup>8</sup> PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3.

<sup>9</sup> Kaderbesluit 2008/919/JBZ, goedgekeurd op 28 november 2008 (PB L 330 van 9.12.2008, blz. 21).

terroristische netwerken, of door hun de informatie te verstrekken die zij nodig hebben om een aanslag te plegen, zoals instructies voor het vervaardigen van explosieven. Met de goedkeuring van de wijziging worden deze criminele gedragingen in de hele EU strafbaar, ook als zij door middel van het internet worden gepleegd. Deze belangrijke stap brengt de EU-wetgeving in overeenstemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme van mei 2005, waarvan de nieuwe voorschriften zijn afgeleid.

De Commissie probeert terroristisch gebruik van het internet ook te bestrijden door publiek-private samenwerking op dit gebied te bevorderen<sup>10</sup>. Zij heeft de aanzet gegeven tot een dialoog tussen rechtshandavingsinstanties en internetproviders om de verspreiding van illegaal terrorismegerelateerd materiaal via het internet terug te dringen. Er wordt gewerkt aan een Europese modelovereenkomst voor publiek-private samenwerking op dit gebied.

Radicalisering doet zich niet alleen voor onder invloed van het internet, maar ook door rechtstreekse rekrutering. Het *Terrorism Situation and Trend Report 2010* van Europol meldt dat veel terroristische of extremistische organisaties worden ondersteund door actieve jongerenafdelingen, die vooral als potentiële katalysatoren van radicalisering en rekrutering door bepaalde lidstaten worden geducht. Hieruit blijkt dat ontvankelijke geesten nog steeds in de ban kunnen raken van extremistische ideologieën. Voornoemd verslag van Europol bevestigt ook dat een niet gering aantal geradicaliseerde personen uit de EU naar conflictgebieden afreist of terroristische trainingskampen volgt en vervolgens naar Europa terugkeert. Er zijn aanwijzingen dat het risico dat radicaliserende jongeren overgaan tot het plegen van strafbare feiten van terroristische aard nog steeds aanzienlijk is.

De afgelopen jaren heeft de Europese Unie een aantal belangrijke beleidsmaatregelen genomen om radicalisering en rekrutering te voorkomen. Momenteel wordt er volop gewerkt om deze maatregelen uit te voeren en te ondersteunen. De goedkeuring van een specifieke EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen<sup>11</sup> vormde een mijlpaal. Het doel van deze strategie is driedelig: de activiteiten verstoren van netwerken en individuen die mensen tot terrorisme bewegen; ervoor zorgen dat gematigde standpunten meer weerklank vinden dan extremistische ideeën, en veiligheid, rechtvaardigheid, democratie en kansen voor iedereen bevorderen. Ter verwezenlijking van deze doelstellingen zijn gedetailleerde maatregelen vastgesteld in een actieplan en een uitvoeringsplan (goedgekeurd in juni 2009). Voorts is een mediacommunicatiestrategie goedgekeurd.

Bepaalde landen hebben een voortrekkersrol op zich genomen en op instigatie van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding<sup>12</sup> een aantal belangrijke projecten geïnitieerd om

---

<sup>10</sup> Teneinde de rechtshandavingsinstanties op dit gebied te ondersteunen heeft de Commissie opdracht gegeven tot twee studies, die zullen bijdragen tot de beleidsontwikkeling en op grond waarvan zal worden besloten over de vaststelling van praktische maatregelen ter bestrijding van internetgebruik voor terroristische doeleinden:

- niet-wetgevende maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van gewelddadig radicaal materiaal via het internet, bv. door samenwerking tussen ngo's en rechtshandavingsinstanties;
- methoden en aangepaste technologische instrumenten om gewelddadig radicaal materiaal op het internet doeltreffender op te sporen.

Naar verwachting zullen de resultaten van deze studies in 2011 beschikbaar zijn.

<sup>11</sup> De EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen werd herzien in november 2008 (CS/2008/15175).

<sup>12</sup> De post van coördinator voor terrorismebestrijding werd ingesteld door de Europese Raad van 25 maart 2004, in een verklaring inzake terrorisme die werd goedgekeurd naar aanleiding van de bomaanslagen in Madrid. De coördinator werkt binnen het secretariaat van de Raad, coördineert het werk van de Raad op het gebied van terrorismebestrijding en houdt – met inachtneming van de

uitvoering te geven aan deze strategie en dit actieplan. De projecten hebben betrekking op media- en strategische communicatie (VK), de opleiding van imams (ES), gemeenschapspolitiezorg (BE), samenwerking met lokale overheden (NL), deradicalisering (DK) en terrorisme en het internet (DE). Een groot aantal van deze projecten wordt financieel gesteund door de Commissie.

De Commissie heeft tot de beleidsontwikkeling op dit gebied bijgedragen met haar mededeling uit 2005 betreffende gewelddadige radicalisering<sup>13</sup>. Daarnaast is met steun van de Commissie een fors aantal studies verricht en een overzicht gemaakt van het wetenschappelijk onderzoek dat beschikbaar is.

Om de dialoog tussen wetenschappers en beleidsmakers op dit gebied te ondersteunen zette de Commissie in 2008 het Europees netwerk van deskundigen inzake radicalisering (ENER) op. Het ENER kwam op 27 februari 2009 in Brussel voor het eerst bijeen. Op seminars in 2009 en 2010 sloegen sociale en andere wetenschappers en praktijkmensen de handen ineen om beproefde methoden te ontwikkelen en uit te wisselen. Hierbij werd onder meer aandacht besteed aan gebieden die volop in ontwikkeling zijn, zoals broeinesten van rekrutering, het inschakelen van het maatschappelijk middenveld om gewelddadig extremisme tegen te gaan en het betrekken van lokale gemeenschappen bij de bestrijding van radicalisering. De seminars moeten ook de uitvoering ondersteunen van projecten die door de coördinator voor terrorismebestrijding worden geïnitieerd.

Ten slotte zij erop gewezen dat ook de EU-initiatieven ter bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie kunnen bijdragen tot de preventie van radicalisering en rekrutering door terroristische organisaties.

### 2.1.2. *Nieuwe uitdagingen*

Er moet duidelijker worden vastgesteld hoe radicalisering en rekrutering het doeltreffendst kunnen worden bestreden. Er moet worden beoordeeld hoe doeltreffend het huidige nationale beleid is. Hiervoor zijn gegevens nodig, hetgeen de ontwikkeling van betrouwbare indicatoren vereist.

→ De Commissie wil in 2011 een mededeling uitbrengen over de ervaring die is opgedaan met de bestrijding van radicalisering en rekrutering in verband met terrorisme in de lidstaten. Op grond van deze mededeling zullen de huidige EU-strategie en het huidige EU-actieplan worden geëvalueerd en bijgesteld.

Daarnaast zal de meest doeltreffende aanpak van internetgebruik voor terroristische doeleinden moeten worden vastgesteld en ingevoerd.

De nationale rechtshandavingsinstanties zullen intensiever moeten worden bijgestaan bij de aanpak van illegaal internetmateriaal dat verband houdt met terrorisme; ook op dit punt dient de publiek-private samenwerking te worden opgevoerd.

---

bevoegdheden van de Commissie – het overzicht over alle instrumenten van de Unie. Hij brengt regelmatig verslag uit aan de Raad, om te zorgen voor doeltreffende follow-up van de besluiten van de Raad.

<sup>13</sup> COM(2005) 313 van 21 september 2005.

## 2.2. Beschermen

De tweede doelstelling van de terrorismebestrijdingsstrategie betreft de bescherming van mensen en infrastructuur. Het gaat om verreweg het breedste onderdeel van de strategie en bestrijkt tal van verschillende activiteiten, zoals risico-evaluaties voor de hele EU, de beveiliging van de toeleveringsketen, de bescherming van kritieke infrastructuur, de beveiliging van het vervoer, grenscontroles en veiligheidsonderzoek.

### 2.2.1. Belangrijkste resultaten

De laatste vijf jaar is er forse vooruitgang geboekt op het gebied van grensbeveiliging. Bij de ontwikkeling van een modern, geïntegreerd grensbeheerssysteem wordt gebruik gemaakt van nieuwe technologieën. In 2006 werden biometrische paspoorten ingevoerd. Momenteel wordt de tweede generatie van het Schengeninformatiesysteem en het visuminformatiesysteem ontwikkeld en het rechtskader hiervoor is al vastgesteld.

Op het gebied van cyberveiligheid werd in 2005 het kaderbesluit over aanvallen op informatiesystemen goedgekeurd<sup>14</sup>; in 2009 volgde een mededeling met een actieplan om met name de kritieke informatie-infrastructuur tegen bedreigingen te beschermen<sup>15</sup>.

Er is de laatste jaren een uitgebreid wetgevend kader voor de beveiliging van het vervoer opgezet en ontwikkeld, met name op het gebied van de burgerluchtvaart en het zeevervoer. In het geval van de burgerluchtvaart heeft dit gemeenschappelijke kader de veiligheid binnen en buiten de EU beduidend vergroot. Nadat in 2006 aanslagen met vloeibare explosieven op vluchten tussen de EU en de VS waren verijdeld, werd er wetgeving ontwikkeld om deze bedreiging af te wenden. De Commissie heeft onlangs een afzonderlijke mededeling uitgebracht over het gebruik van beveiligingsscaners in EU-luchthavens<sup>16</sup>. De EU werkt ook samen met internationale partners aan de invoering van nieuwe technologieën om het hoofd te bieden aan toekomstige bedreigingen. Wat betreft de beveiliging van het zeevervoer, heeft de EU de internationale code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten in de EU-wetgeving opgenomen en speelt de Commissie een actieve rol in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie. Met betrekking tot de lucht- en scheepvaart beheert de Commissie in nauwe samenwerking met de diensten van de lidstaten een inspectiesysteem voor havens en luchthavens.

Ook heeft de Commissie een EU-actieplan voor het verbeteren van de beveiliging van explosieven ontwikkeld, dat in april 2008 door de Raad werd goedgekeurd<sup>17</sup>. Er wordt in samenwerking met Europol en de autoriteiten van de lidstaten gewerkt aan de tenuitvoerlegging van de 50 concrete maatregelen om het risico van terroristische aanslagen met explosieven te minimaliseren.

Met betrekking tot explosieven gaat het onder meer om maatregelen om bepaalde chemicaliën die door terroristen worden gebruikt om explosieven te vervaardigen, minder eenvoudig verkrijgbaar te maken. Op grond van uitgebreid overleg met de autoriteiten van de lidstaten en de chemische industrie werkt de Commissie aan voorstellen voor wetgevende en niet-wetgevende maatregelen om het toezicht op de toegang tot deze precursoren in de hele EU te

---

<sup>14</sup> PB L 69 van 16.3.2005.

<sup>15</sup> COM(2009) 149 definitief van 30 maart 2009.

<sup>16</sup> COM(2010) 311 definitief van 15 juni 2010.

<sup>17</sup> Doc. 8109/08.

verscherpen. Verwacht wordt dat deze voorstellen in het najaar van 2010 zullen worden goedgekeurd.

Om de ontwikkeling van het veiligheids- en terrorismebestrijdingsbeleid te ondersteunen werd in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling 1,4 miljard EUR uitgetrokken voor de periode 2007-2013 voor een uitgebreid onderzoeksprogramma op het gebied van beveiliging. Het Europees Forum voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid (ESRIF), dat vorig jaar zijn eindverslag heeft uitgebracht<sup>18</sup>, zorgt voor de meest actuele ideeën op dit gebied.

In 2006 keurde de Commissie het Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur (EPCIP) goed. In het kader van dit programma is eind 2008 de richtlijn inzake Europese kritieke infrastructuren (ECI's) goedgekeurd, die met name ingaat op het identificeren en als zodanig aanmerken van ECI's. Hiertoe is een definitie van "Europese kritieke infrastructuur" opgenomen. Deze richtlijn is slechts een eerste stap in het kader van de EU-aanpak van bedreigingen van de ECI's. In eerste instantie is de richtlijn alleen van toepassing op de sectoren energie en vervoer. De werkzaamheden op het gebied van kritieke infrastructuur omvatten ook inspanningen om een waarschuwings- en informatienetwerk kritieke infrastructuur (CIWIN) en een EU-referentienetwerk voor laboratoria die veiligheidsapparatuur testen op te zetten, teneinde bij te dragen tot de standaardisering en certificering van beveiligingsoplossingen.

Op het gebied van de beveiliging van de toeleveringsketen heeft de EU zich ertoe verbonden het in juni 2005 door de raad van de Werelddouaneorganisatie goedgekeurde "SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade" ten uitvoer te leggen. De Commissie heeft het bestaande communautaire douanewetboek en de uitvoeringsbepalingen daarvan uitgebreid met bepalingen op veiligheidsgebied (Verordening (EG) nr. 648/2005<sup>19</sup> en Verordening (EG) nr. 1875/2006<sup>20</sup>) om de beveiliging van de toeleveringsketens van en naar de EU te verbeteren. De maatregelen omvatten de invoering van voorschriften betreffende de vroegtijdige uitwisseling van informatie over de lading en een EU-kader voor risicobeheer. Verder is het programma voor gecertificeerde bedrijven (AEO's – Authorised Economic Operators) gestart; bedrijven verbeteren hierbij op vrijwillige basis de beveiliging van hun toeleveringsketen in ruil voor handelsbevorderende maatregelen.

### 2.2.2. *Nieuwe uitdagingen*

Nieuwe uitdagingen zijn er op tal van gebieden. De richtlijn kritieke infrastructuur zal na drie jaar worden geëvalueerd om te beoordelen welk effect zij heeft en of het toepassingsgebied met andere sectoren moet worden uitgebreid. Het actieplan voor het verbeteren van de beveiliging van explosieven dient te worden geëvalueerd en ook de doeltreffendheid ervan moet worden beoordeeld.

→ Om de beveiliging van het vervoer verder te verbeteren zullen onder meer nieuwe technologieën worden ingezet om terroristen op te sporen die detectie proberen te ontduiken (bv. door gebruik te maken van vloeibare explosieven of niet-metallische materialen). De veiligheid van de passagiers moet worden gewaarborgd met inachtneming van de

<sup>18</sup> Online beschikbaar op: <http://www.esrif.eu>.

<sup>19</sup> PB L 117 van 4.5.2005, blz. 13.

<sup>20</sup> PB L 360 van 19.12.2006, blz. 64.



grondrechten. Voor de beveiliging van het vervoer is de betrokkenheid van de belanghebbenden van groot belang.

De standaardisering en certificering van beveiligingsoplossingen (zoals opsporingstechnologie) dient te worden bevorderd in het kader van de ontwikkeling van een Europees beleid voor industriële veiligheid. Ook moet er op EU-niveau worden voorzien in een procedure voor het testen en beproeven van beveiligingsoplossingen en een stelsel van wederzijdse erkenning van certificeringsresultaten.

→ Een van de belangrijkste uitdagingen bestaat erin de banden tussen gebruikers uit de openbare sector (waaronder rechtshandavingsinstanties), onderzoekers, technologiebedrijven en industrie te bevorderen en te onderhouden, om te zorgen voor een doeltreffend beleid voor veiligheidsonderzoek en zo bij te dragen tot een hoog veiligheidsniveau.

### 2.3. ACHTERVOLGEN

Onder deze tak van de EU-terrorismebestrijdingsstrategie vallen zaken als gegevensverzameling en -analyse, de belemmering van terroristen bij bewegingen en activiteiten, politieke en justitiële samenwerking, en de bestrijding van financiering van terrorisme.

#### 2.3.1. *Belangrijkste resultaten*

De afgelopen jaren is een aanzienlijk aantal instrumenten vastgesteld om de gegevensverzameling en -uitwisseling door rechtshandavingsinstanties en justitiële autoriteiten van de lidstaten te verbeteren. Het gaat onder meer om de richtlijn betreffende de bewaring van gegevens, de integratie van het kader van Prüm in de EU-wetgeving en het kaderbesluit betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandavingsinstanties. Door het Europees aanhoudingsbevel is het voor lidstaten gemakkelijker geworden om verdachten van ernstige strafbare feiten, zoals terreurdaden, onderling uit te leveren<sup>21</sup>. Ook werd de eerste fase van het Europees bewijsverkrijgingsbevel goedgekeurd, dat het gemakkelijker maakt om bewijzen in een andere lidstaat te verkrijgen<sup>22</sup>.

Europol functioneert thans beter door zijn nieuwe wettelijke kader; ook de samenwerking met Eurojust is opgevoerd. Europol heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de uitvoering van tal van elementen van de terrorismebestrijdingsstrategie, zowel door gegevensuitwisseling en zijn analysebestanden als door de ontwikkeling van meer strategische instrumenten, zoals de Europese gegevensbank voor explosieven en het systeem voor vroegtijdige waarschuwing betreffende explosieven en chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair (CBRN) materiaal.

Er zijn wettelijke voorschriften ingevoerd om de financiering van terrorisme aan te pakken, met name de derde witwasrichtlijn. De EU-wetgeving inzake de procedures voor het opstellen van lijsten met personen en entiteiten met het oog op bevrozing van hun tegoeden is herzien om te waarborgen dat deze in overeenstemming is met de grondrechten. Deze herziening had

---

<sup>21</sup> Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB L 190 van 18.7.2002, blz 1.)

<sup>22</sup> Kaderbesluit 2008/978/JBZ van de Raad van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (PB L 350 van 30.12.2008, blz. 72).

met name betrekking op het verhaalrecht en de rechten van de verdediging van de betrokken personen en entiteiten overeenkomstig de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. Ten slotte draagt Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten<sup>23</sup> bij tot de preventie van financiering van terrorisme door toezicht op het verkeer van liquide middelen over de buitengrenzen van de EU.

Naast wetgeving ontwikkelt de Commissie ook beleidsmaatregelen om de financiering van terrorisme te bestrijden, zoals vrijwillige richtsnoeren die kwetsbare organisaties zonder winst oogmerk ervoor moeten behoeden dat zij worden misbruikt om terrorisme te financieren. Voor begin 2011 is een mededeling gepland.

### 2.3.2. *Nieuwe uitdagingen*

Het verband tussen alle nieuwe rechtsinstrumenten voor gegevensuitwisseling, hun interactie en de beste praktijken wat betreft hun gebruik worden momenteel onderzocht; hierover zullen afzonderlijke mededelingen worden uitgebracht. De uitdaging steekt erin te waarborgen dat deze instrumenten voorzien in de werkelijke behoeften, zodat de autoriteiten van de lidstaten de informatie kunnen uitwisselen die nodig is om strafbare feiten van terroristische aard te voorkomen en te bestrijden met volledige inachtneming van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van de voorschriften inzake gegevensbescherming.

→ In dit kader moet ook worden bepaald hoe het best een Europees beleid kan worden ontwikkeld voor het gebruik van passagiersgegevens ter bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat een nieuwe bepaling over de financiering van terrorisme (artikel 75 VWEU), die kan dienen als rechtsgrondslag voor het opzetten van een kader voor specifieke administratieve maatregelen, zoals het bevriezen van middelen of financiële activa waarvan de bezitters of de eigenaars natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten zijn.

De Commissie zal ook onderzoeken of er EU-wetgeving moet worden aangenomen met betrekking tot onderzoekstechnieken die in het bijzonder van belang zijn voor het onderzoeken en voorkomen van strafbare feiten van terroristische aard.

→ De oplossing is wellicht een algemene regeling inzake bewijsverkrijging in strafzaken, die op het beginsel van wederzijdse erkenning stoelt en voor alle soorten bewijs geldt. In 2011 zal de Commissie hiertoe een wetgevingsvoorstel voorbereiden.

Een laatste uitdaging in dit verband bestaat erin te waarborgen dat het EU-terrorismebestrijdingsbeleid steunt op voldoende bewijs en de beste risicobeoordelingen die beschikbaar zijn. Hiertoe moet onder meer gezamenlijk een methode worden opgezet om bedreigingen op Europees niveau te analyseren op grond van gemeenschappelijke parameters.

## 2.4. REAGEREN

Onder deze tak van de EU-terrorismebestrijdingsstrategie vallen zaken als de capaciteit van civiele-crisisreactieteams om op te treden in de nasleep van een terroristische aanslag,

<sup>23</sup> PB L 309 van 25.11.2005, blz. 9.

systemen voor vroegtijdige waarschuwing, crisisbeheersing in het algemeen en hulp aan terroristeslachtoffers.

#### *2.4.1. Belangrijkste resultaten*

Het belangrijkste onderdeel van het antwoord dat de EU de laatste jaren heeft ontwikkeld, is haar mechanisme voor civiele bescherming. Het waarborgt een gecoördineerde reactie op crises, waaronder terroristische aanslagen, en maakt daartoe gebruik van de capaciteiten van de lidstaten. Daarnaast zijn er mechanismen ingevoerd op het niveau van de Europese Unie (crisiscoördinatie-regelingen), en met name voor de Commissie (het Argus-systeem) om op gecoördineerde wijze op crises te kunnen reageren. Er worden op alle niveaus regelmatig oefeningen met deze regelingen gehouden.

Ook Europol speelt een belangrijke rol bij de reactie op terroristische incidenten, met name wanneer de gevolgen grensoverschrijdend zijn: de organisatie ondersteunt gecoördineerde reacties op dergelijke incidenten door middel van mechanismen voor gegevensuitwisseling.

De capaciteit van de lidstaten om te reageren op terroristische incidenten is beoordeeld in het kader van de tweede wederzijdse evaluatieronde. Onlangs is het eindverslag over dit initiatief goedgekeurd; het bevat een aantal concrete aanbevelingen aan de lidstaten om hun inspanningen op te voeren. Het gaat om structurele aangelegenheden, mededelingen, betere samenwerking en contact met het publiek<sup>24</sup>.

Aangezien het verreikende gevolgen zou kunnen hebben als terroristen de hand zouden leggen op chemisch, biologisch of radiologisch/nucleair materiaal (CBRN), streeft de Commissie er sinds 2006 naar om dergelijke materialen beter te beveiligen. De Commissie heeft in juni 2009 een mededeling en een ontwerpversie van het CBRN-actieplan van de EU goedgekeurd; in november 2009 hechtte de Raad hier zijn goedkeuring aan. De ontwerpversie van het CBRN-actieplan van de EU omvat 130 specifieke acties op het gebied van preventie, detectie en reactie inzake CBRN-incidenten, alsmede een duidelijke werkagenda voor de lidstaten en de EU voor de komende jaren<sup>25</sup>. Wat betreft paraatheid en reactievermogen houdt dit onder meer in dat bij het opstellen van een rampenplan de CBRN-risico's in aanmerking worden genomen, er regelmatig CBRN-oefeningen worden gehouden, de tegenmaatregelen worden verscherpt en de informatiestromen verbeterd.

De Commissie heeft slachtoffers van terroristische aanslagen altijd bijgestaan, onder meer door activiteiten te financieren waardoor hun situatie verbetert. De laatste vijf jaar is ongeveer 5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van terreurslachtoffers. De Commissie financiert tevens een netwerk van verenigingen van terreurslachtoffers. Dit netwerk beoogt met name transnationale samenwerking tussen verenigingen van terreurslachtoffers te bevorderen en de belangen van slachtoffers op EU-niveau te vertegenwoordigen.

#### *2.4.2. Nieuwe uitdagingen*

Momenteel wordt het EU-civielebeschermingsbeleid geëvalueerd; op grond van de resultaten zullen de nodige vervolgmaatregelen worden getroffen. Ook zoekt de Commissie naar manieren om de coördinatie en de samenwerking te verbeteren teneinde de consulaire

---

<sup>24</sup> Doc. 8568/10.

<sup>25</sup> Doc. 15505/1/09.

bescherming te bevorderen, met name gedurende crises; zij zal hiertoe dit najaar een mededeling uitbrengen.

→ De rol van de EU bij crisis- en rampenbeheer moet verder worden ontwikkeld, met name door haar snellereactiecapaciteit op te voeren op basis van de bestaande instrumenten voor humanitaire hulp en civiele bescherming.

De tenuitvoerlegging van het CBRN-actieplan van de EU is een prioriteit. De ondersteunende structuren voor de tenuitvoerlegging van het CBRN-actieplan zijn begin 2010 opgezet en de werkzaamheden vorderen. De Commissie zal de tenuitvoerlegging tevens ondersteunen door middel van gerichte uitnodigingen tot het indienen van voorstellen in het kader van het financieel programma ter ondersteuning van de strijd tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

Volgens het actieplan voor de tenuitvoerlegging van het programma van Stockholm zal de Commissie in 2011 een wetgevingsvoorstel presenteren inzake een algemeen instrument voor de bescherming van slachtoffers, waaronder terreurslachtoffers.

→ Een belangrijk nieuw instrument is de solidariteitsclausule, die is opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 222). De uitvoeringsregelingen voor dit verplichte mechanisme zullen op korte termijn moeten worden vastgesteld.

## **2.5. Horizontale kwesties**

Naast deze vier takken van de terrorismebestrijdingsstrategie 2005 is voor de tenuitvoerlegging van de strategie een aantal horizontale kwesties van belang. Het gaat onder meer om eerbiediging van de grondrechten, samenwerking met externe partners op het gebied van terrorismebestrijding, en financiering.

### *2.5.1. Eerbiediging van de grondrechten*

De eerbiediging van de grondrechten en van de rechtsstaat staat centraal bij de terrorismebestrijding door de EU. Maatregelen tegen deze plaag moeten altijd worden genomen met volledige eerbiediging van de grondrechten. De EU dient hierbij een voorbeeldfunctie te vervullen en het Handvest van de grondrechten moet de toetssteen zijn voor alle aspecten van het EU-beleid. Dit is niet alleen een wettelijke plicht, maar ook een absolute voorwaarde voor de bevordering van het wederzijdse vertrouwen tussen nationale autoriteiten en van het publieksvertrouwen. De Commissie is dan ook vastbesloten ervoor te zorgen dat alle instrumenten die worden ingezet bij de bestrijding van terrorisme volledig in overeenstemming zijn met de grondrechten. Er moet met name worden gewaarborgd dat de gegevensuitwisseling voor terrorismebestrijding in overeenstemming is met de rechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten, in het bijzonder wat betreft de bescherming van persoonsgegevens en de EU-wetgeving op dit gebied. Bovendien wil de Commissie met haar beleid bijdragen tot een samenleving waarin iedereen meetelt en meedoet, en geen enkele groep mensen stigmatiseren.

In dit verband zij verwezen naar een verslag van de Commissie uit 2009, dat een synthese bevat van de antwoorden van de lidstaten op een vragenlijst over strafrecht, bestuursrecht/procesrecht en de grondrechten in de strijd tegen terrorisme<sup>26</sup>. Het is belangrijk

---

<sup>26</sup> SEC(2009) 225 van 19 februari 2009.

de ontwikkelingen in de lidstaten te volgen – met inbegrip van de juridische procedures die voor de nationale rechtbanken zijn aangespannen tegen terrorismebestrijdingsmaatregelen – en hieraan conclusies te verbinden voor het ontwikkelen van duurzaam beleid op EU-niveau.

→ Er moet in de eerste plaats voor worden gezorgd dat zowel alle EU-wetgeving en –acties op dit gebied als de uitvoeringswetgeving van de lidstaten volledig in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten.

### 2.5.2. *Internationale samenwerking en partnerschappen met derde landen*

Na de gebeurtenissen van september 2001 zijn er tal van inspanningen geleverd om de nodige wettelijke en politieke randvoorwaarden te scheppen voor meer samenwerking met de externe partners van de EU op het gebied van terrorismebestrijding. Hiervoor is onder meer samengewerkt via internationale organisaties en organen als de Verenigde Naties en de G8. Ook zijn er hechte partnerschappen ontwikkeld met een aantal derde landen, waaronder met name de Verenigde Staten.

De Verenigde Naties hebben een eigen mondiale terrorismebestrijdingsstrategie ontwikkeld, die in september 2006 door de Algemene Vergadering is goedgekeurd. De Raad van Europa en de OVSE werken eveneens aan terrorismebestrijdingsinitiatieven. Ook de G8 is actief op dit gebied, met name via zijn Rome-Liongroep en de actiegroep terrorismebestrijding.

Verder zijn er raakpunten tussen het beleid dat is ontwikkeld voor binnenlandse veiligheid binnen de Europese Unie en de internationale dimensies. Zo zijn er dwarsverbanden tussen het CBRN-actieplan van de EU en de wereldwijde inspanningen om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan. Ook zijn er zeer nauwe verbanden tussen het actieplan en het mondiale initiatief ter bestrijding van nucleair terrorisme. Bovendien draagt de controle op de EU-uitvoer van producten voor tweërlei gebruik er toe bij dat zowel staten als niet-statelijke actoren veel minder eenvoudig aan materiaal kunnen komen dat kan worden gebruikt om chemische, biologische of nucleaire wapens te maken. De Commissie loopt bij deze ontwikkelingen voorop.

Bij de inspanningen van de EU om terrorisme te bestrijden speelt de relatie met de Verenigde Staten een bijzondere rol. In 2009 en 2010 werden verscheidene gezamenlijke verklaringen aangenomen, met name de gezamenlijke verklaring EU-VS betreffende de sluiting van de detentiefaciliteit van Guantanamo Bay en toekomstige samenwerking inzake terrorismebestrijding, de verklaring EU-VS over de versterking van de trans-Atlantische samenwerking op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid, de gemeenschappelijke verklaring van Toledo over veilige luchtvaart, en een verklaring EU-VS over terrorismebestrijding (2010). Ook is een aantal belangrijke overeenkomsten met de VS ten uitvoer gelegd. Het gaat onder meer om twee samenwerkingsovereenkomsten met Europol, een samenwerkingsovereenkomst met Eurojust en een overeenkomst over passagiersgegevens. Onlangs is een akkoord gesloten over een programma voor het traceren van terrorismefinanciering. Al deze overeenkomsten moeten ervoor zorgen dat de betrokken rechtshandavingsinstanties overeenkomstig de wettelijke vereisten van de EU kunnen beschikken over de informatie die nodig is om terrorisme te voorkomen. Ook met Canada en Australië zijn overeenkomsten over de doorgifte van passagiersgegevens gesloten.

Ook op het niveau van de deskundigen is een aantal concrete maatregelen getroffen om de praktische samenwerking met onze partners bij terrorismebestrijding te verbeteren; zo is er eind 2008 een deskundigenseminar EU-VS over de veiligheid van explosieven gehouden. Nadien zijn er in 2010 meer deskundigenseminars EU-VS georganiseerd over explosieven, de

bescherming van kritieke infrastructuur en de preventie van extremistisch geweld. Ten slotte werken de EU en de VS in verscheidene derde landen en in het kader van internationale fora als de Verenigde Naties praktisch samen op het gebied van terrorismebestrijding.

→ De belangrijkste uitdaging bestaat erin de samenwerkingskanalen en –mechanismen met externe partners verder te ontwikkelen (met name met de VS), opdat het gezamenlijk optreden van de EU en haar partners doeltreffender en gestructureerder wordt, zowel in strategisch als in praktisch opzicht. Intensievere samenwerking dient niet alleen betrekking te hebben op interne veiligheidsaspecten, maar ook op derde landen en regio's die bij de bestrijding van terroristisch gevaar gemeenschappelijke prioriteit genieten, zoals Afghanistan, Pakistan, Irak, Jemen, Somalië en de Sahel. EU-agentschappen, met name Europol en Eurojust, dienen nauw betrokken te blijven bij de samenwerking met externe partners, teneinde de toegevoegde waarde van de EU te vergroten.

Bij dit streven dient rekening te worden gehouden met het onderzoek naar de sociaaleconomische situatie van de betrokken landen, om zicht te krijgen op eventuele bronnen van radicalisering of terroristische werving, alsook op de lokale reactiecapaciteit. Hierbij dienen de grondrechten als uitgangspunt te fungeren voor een dialoog met de betrokken partners.

### 2.5.3. *Financiering*

Financiering wordt steeds belangrijker voor de ondersteuning van het EU-terrorismebestrijdingsbeleid en de inspanningen van de lidstaten. Voor acties binnen de EU is dergelijke financiering verstrekt via het programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden". Dit omvat onder meer het specifieke programma voor preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen van terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's, en het programma voor preventie en bestrijding van criminaliteit<sup>27</sup>. Voor de periode 2007-2013 is een totaalbedrag van 745 miljoen euro uitgetrokken om het beleid ter bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit te ondersteunen. Met deze programma's zijn tientallen projecten ter ondersteuning van de EU-terrorismebestrijdingsstrategie gefinancierd, en het aantal aanvragen blijft stijgen.

→ De Commissie zal in het kader van het volgende meerjarige financieringskader met financieringsvoorstellen voor de periode na 2013 komen en nagaan of de vorming van een fonds voor interne veiligheid haalbaar is.

Wat betreft externe acties werd in 2006 het stabiliteitsinstrument gecreëerd om de EU te voorzien van een strategisch middel voor de aanpak van een aantal wereldwijde veiligheidsproblemen, waaronder de bestrijding van transnationale terreurnetwerken. In 2010 is al 22 miljoen euro beschikbaar gesteld voor samenwerking op veiligheidsgebied in meerdere regio's met een verhoogde terreurdreiging.

## 3. VERDERE MAATREGELEN

Uit de beoordeling van de belangrijkste resultaten in deze mededeling blijkt dat er de komende jaren nog heel veel werk moet worden verricht, met name op het gebied van terrorismepreventie en de bescherming van de bevolking van de EU tegen mogelijke

<sup>27</sup> PB L 58 van 24.2.2007, blz. 1.

aanslagen en de gevolgen daarvan. Dit dient het belangrijkste aandachtspunt van de Europese Unie te zijn. De Commissie zal de genoemde uitdagingen uitvoeriger behandelen in het kader van de bredere interne veiligheidsstrategie (een mededeling over de interne veiligheidsstrategie is in voorbereiding).

De terrorismebestrijdingsstrategie van 2005 heeft haar waarde bewezen door het stroomlijnen en bevorderen van een scala van acties en instrumenten, die in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de terrorismebestrijding op EU-niveau. Dankzij deze overkoepelende strategie heeft de Europese Unie haar beleid stelselmatiger kunnen ontwikkelen en minder op incidenten hoeven te baseren. In het programma van Stockholm is onlangs bevestigd dat de strategie nog steeds van belang is. Zoals is vermeld in het actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm, biedt het nieuwe institutionele kader de Unie een ongekeerde kans om haar verschillende terrorismebestrijdingsinstrumenten beter te integreren en de interne en externe dimensies beter op elkaar af te stemmen. Hoewel de relevantie en algemene aanpak van de strategie buiten kijf staan, is het nu zaak om een stap verder te gaan en zowel de tenuitvoerlegging op nationaal niveau te bezien, als na te gaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat de strategie actueel blijft en inspeelt op de laatste ontwikkelingen. Hierbij dient met name rekening te worden gehouden met de nieuwe institutionele structuur die is ingesteld bij het Verdrag van Lissabon.

Ter ondersteuning van deze werkzaamheden zal de Commissie een studie bestellen waarin de huidige beleidsplannen en -prioriteiten uitvoeriger worden beoordeeld. De betrokken studie dient tijdig beschikbaar te zijn voor de tussentijdse evaluatie van het programma van Stockholm. Het komt erop aan alle belangrijke spelers op EU-niveau – Raad, Parlement en Commissie – te ondersteunen met een gemeenschappelijke visie op en een gemeenschappelijk inzicht in de toekomstige prioriteiten op het gebied van terrorismebestrijding.

\*\*\*