

Brussel, 18.11.2021  
COM(2021) 701 final

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

**op basis van artikel 29, lid 2, van Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement  
en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van  
Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van  
de Raad**

{SWD(2021) 324 final}

## 1. INLEIDING

Op 15 maart 2017 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding<sup>1</sup> (hierna “de richtlijn” genoemd) vastgesteld. De richtlijn dient ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ<sup>2</sup> (hierna “het kaderbesluit” genoemd) en werd vastgesteld om het EU-rechtskader te versterken door de strafbare feiten in verband met terrorisme uit te breiden teneinde de politie en openbaar aanklagers van de middelen te voorzien voor het voorkomen en bestrijden van terroristische misdrijven, en om maatregelen op te nemen die beter aansluiten bij de behoeften van terrorismeslachtoffers. Voor de lidstaten waarvoor deze richtlijn bindend is<sup>3</sup> (hierna “de lidstaten” genoemd), worden bij deze richtlijn geharmoniseerde definities van terroristische misdrijven vastgesteld, alsook minimumvoorschriften betreffende sancties op het gebied van terroristische misdrijven, misdrijven in verband met een terroristische groepering en misdrijven in verband met terroristische activiteiten. Deze definities dienen als ijkpunt voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten. Daarnaast is binnen de EU sprake van een gemeenschappelijk uitgangspunt ter voorkoming van mazen in de wetgeving waar terroristen van kunnen profiteren. De recente gebeurtenissen in Afghanistan onderstreepten nogmaals het belang van een robuust kader voor de bestrijding van terrorisme, onder meer door middel van het strafrecht.

De uiterste datum voor de opnemings van de regels in de nationale wetgeving was 8 september 2018. In september 2020 concludeerde de Commissie dat de omzetting van de richtlijn in de lidstaten heeft geleid tot een substantiële versterking van de strafrechtelijke aanpak van terrorisme in de lidstaten en de rechten van terrorismeslachtoffers<sup>4</sup>. De Commissie stuitte echter ook op een aantal omzettingsproblemen (zie afdeling 2 voor meer informatie).

Krachtens artikel 29, lid 2, van de richtlijn, moet de Commissie een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad waarin de toegevoegde waarde van de richtlijn op het gebied van terrorismebestrijding wordt beoordeeld. Dit verslag moet tevens ingaan op het effect van de richtlijn op de fundamentele rechten en vrijheden, onder meer op non-discriminatie, op de rechtsstaat en op het niveau van de bescherming van en de bijstand aan terrorismeslachtoffers. Overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving<sup>5</sup> heeft de Commissie bovendien van de gelegenheid gebruik gemaakt om een evaluatie uit te voeren van de relevantie, effectiviteit, efficiëntie, coherentie en meerwaarde voor de EU. Deze evaluatiecriteria hebben betrekking op de periode vanaf de datum van inwerkingtreding van de richtlijn (20 april 2017) tot juni 2021. Aangezien de Commissie haar voorstel voor de richtlijn in 2015 heeft ingediend, is dit het referentiepunt dat wordt gehanteerd voor de beoordeling van de uitgangssituatie.

De gedetailleerde bevindingen van de evaluatie, evenals de gebruikte methode, zijn uiteengezet in een werkdocument van de diensten van de Commissie. Op 14 juli 2021 is de Raad voor regelgevingstoetsing om advies gevraagd over dit werkdocument van de diensten van de Commissie. Op 16 juli 2021 heeft de Raad een positief advies uitgebracht met aanbevelingen voor verbetering, die vervolgens zijn gebruikt voor de

---

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 2017/541 van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, PB L 88/6 van 15.3.2017.

<sup>2</sup> Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, PB L 164 van 13.6.2002.

<sup>3</sup> Alle EU-lidstaten, met uitzondering van Denemarken en Ierland.

<sup>4</sup> COM(2020) 619 final van 30.9.2020.

<sup>5</sup> SWD(2017) 350 van 7.7.2017.

aanpassing van het document. De belangrijkste bevindingen van de evaluatie zijn samengevat in afdeling 3 van dit verslag. Op 1 juli 2021 heeft de Commissie een speciale workshop georganiseerd om de vervolgstappen met de lidstaten te bespreken; hieraan namen ook leden van Europol, Eurojust en het bureau van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding deel.

## **2. ACHTERGROND**

De richtlijn is de hoeksteen van de strafrechtelijke respons van de lidstaten op terrorisme. Zij vormt een rechtskader dat alle lidstaten gemeen hebben en dient als ijkpunt voor informatie-uitwisseling en samenwerking. De richtlijn is onder meer vastgesteld om de ontwikkeling van de terreurdreiging in de EU in aanmerking te nemen en te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de EU en de lidstaten uit hoofde van het internationaal recht<sup>6</sup>, met name met betrekking tot het verschijnsel van buitenlandse terroristische strijders en terrorismefinanciering. De Commissie was in eerste instantie van plan om in 2015 een effectbeoordeling uit te voeren en, indien nodig, in 2016 een wetgevingsvoorstel in te dienen. Een reeks terroristische aanslagen in Frankrijk, België, Denemarken en Duitsland noopten echter tot onmiddellijk optreden. Aangezien de richtlijn met spoed moest worden vastgesteld, werd de effectbeoordeling achterwege gelaten en is het voorstel van de Commissie op 2 december 2015 bekendgemaakt.

De algemene doelstelling van de richtlijn bestaat in het bestrijden van terrorisme door de uitvoering van strafrechtelijke maatregelen. De richtlijn is meer in het bijzonder gericht op:

- de onderlinge aanpassing van de definitie van terroristische misdrijven, misdrijven in verband met een terroristische groepering en misdrijven in verband met terroristische activiteiten, als ijkpunt voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten;
- vaststelling van minimumvoorschriften voor de definitie van strafbare feiten en straffen voor terrorisme, terroristische groeperingen en aan terrorisme gerelateerde activiteiten, en
- de aanscherping van de maatregelen voor de bescherming en ondersteuning van en bijstand aan terrorismeslachtoffers.

In 2020 voerde de Commissie een evaluatie uit van de omzetting van de richtlijn in een verslag<sup>7</sup>, waarin zij een aantal tekortkomingen heeft vastgesteld. In haar evaluatie stelde de Commissie met name vast dat de werking van de richtlijn kon worden versterkt door de juiste omzetting op nationaal niveau. Zoals aangehaald in afdeling 1 zijn er in het omzettingsverslag een aantal problemen aangestipt. Enkele belangrijke aandachtspunten:

- de onvolledige of onjuiste omzetting van een of meer van de in artikel 3 van de richtlijn genoemde terroristische misdrijven, met inbegrip van het niet kwalificeren van de genoemde misdrijven als terroristische misdrijven, hetgeen gevolgen heeft voor de omzetting van verschillende andere bepalingen;

---

<sup>6</sup> Met name verplichtingen met betrekking tot buitenlandse terroristische strijders en terrorismefinanciering: Resolutie 2178 (2014) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties inzake buitenlandse terroristische strijders, het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (2015), en de criteria van de Financiële-actiegroep inzake terrorismefinanciering.

<sup>7</sup> COM(2020) 619 final van 30.9.2020.

- het gebrek aan omzetting van het element “bijdragen aan het plegen” in de artikelen 6, 7, 8, 9 en 11 van de richtlijn;
- de onvolledige of onjuiste omzetting van artikel 9 betreffende reizen met terroristisch oogmerk en artikel 11 betreffende terrorismefinanciering, twee van de nieuwe bepalingen die door de richtlijn zijn ingevoerd; en
- tekortkomingen bij de omzetting van specifieke bepalingen voor terrorismeslachtoffers.

De huidige evaluatie biedt een bredere analyse van de werking van de richtlijn en gaat verder dan alleen de omzetting ervan. De voor de evaluatie gebruikte methode bestond uit een combinatie van deskresearch en onderzoek in het veld. In het kader hiervan werd een breed scala aan belanghebbenden geraadpleegd, waaronder de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de richtlijn, verschillende directoraten-generaal van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (hierna “FRA” genoemd), het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (hierna “Europol” genoemd), het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (hierna “Eurojust” genoemd), het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van mensenrechtenorganisaties, de academische wereld en denktanks, alsook leden van het grote publiek. Ter ondersteuning van de evaluatie werd een externe evaluatiestudie uitgevoerd (hierna “de externe studie” genoemd). De externe evaluatiestudie werd uitgevoerd door ICF Consulting Services Limited naar aanleiding van een oproep tot het indienen van diensten in het kader van een raamovereenkomst. De evaluatie werd uitgevoerd op basis van gemengde methoden en werd gebaseerd op de driehoeksverhouding tussen verschillende bronnen. Daarnaast heeft het FRA in april 2021 op verzoek van de Commissie, de Commissie van informatie voorzien over het effect van de richtlijn op de fundamentele rechten en vrijheden. In het kader van zijn onderzoek heeft het FRA vraaggesprekken gevoerd met 107 beroepsbeoefenaars (advocaten, rechters, onderzoeksrechters, rechtshandavingsinstanties, openbaar aanklagers, ngo’s en academici). In het najaar 2021 zal het FRA een gedetailleerd verslag publiceren met zijn belangrijkste bevindingen en adviezen. Daarnaast heeft Eurojust informatie verschaft met betrekking tot de bepalingen in de richtlijn die zijn toegepast in recente vervolgingen en veroordelingen. De Commissie had om deze informatie verzocht zodat zij rekening kon houden met de door de lidstaten uit hoofde van Besluit 2005/671/JBZ verstrekte informatie overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de richtlijn. Tot slot heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna “EESC” genoemd) op eigen initiatief een onafhankelijke evaluatie van de richtlijn uitgevoerd en een informatief rapport uitgebracht dat ook werd gebruikt als bron voor de huidige evaluatie<sup>8</sup>.

### **3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN**

Over het algemeen werd de werking van de richtlijn positief beoordeeld. Deze werking bleek naar verwachting te zijn en de doelstellingen ervan blijken grotendeels te zijn bereikt. Op basis van de bovengenoemde bronnen blijkt uit de evaluatie met name het volgende:

---

<sup>8</sup> Europees Economisch en Sociaal Comité, informatief rapport, Evaluatie van de richtlijn inzake terrorismebestrijding, SOC/675, 2021.

- i. Het toepassingsgebied en de definities van de richtlijn, evenals de minimumvoorschriften, zijn over het algemeen uitermate relevant. Uit de evaluatie is tevens gebleken dat de richtlijn naar verwachting ook in de komende jaren relevant zal zijn.
- ii. De doelstellingen van de richtlijn zijn in bevredigende mate behaald. Er is echter sprake van bepaalde factoren die de doeltreffendheid van de richtlijn beperken, bijvoorbeeld waar het de bestrijding van extreemrechts terrorisme betreft.
- iii. Er kan geen uitsluitel worden gegeven over de exacte kosten die samengaan met het verwezenlijken van de doelstellingen van de richtlijn. De kosten voor de uitvoering van de richtlijn lijken echter laag te zijn, dit terwijl de meeste geraadpleegde belanghebbenden hebben aangegeven dat de richtlijn tot enkele of een groot aantal verbeteringen heeft geleid, zoals meer juridische duidelijkheid en meer samenwerking.
- iv. De interne samenhang van de richtlijn wordt over het algemeen positief beoordeeld. Uit de evaluatie is voorts gebleken dat de richtlijn grotendeels strookt met andere relevante maatregelen op nationaal, EU- en internationaal niveau.
- v. Waar het de meerwaarde voor de EU betreft, blijkt uit de evaluatie dat de richtlijn meer heeft bereikt dan met enkel unilaterale maatregelen van de lidstaten of maatregelen op internationaal niveau had kunnen worden bereikt. Daarnaast heeft de richtlijn meerwaarde geleverd ten opzichte van het kaderbesluit. De richtlijn biedt een duidelijke meerwaarde op het gebied van terrorismebestrijding. Met betrekking tot de artikelen inzake de rechten van terrorismeslachtoffers (de artikelen 24 tot en met 26) lopen de meningen van de belanghebbenden enigszins meer uiteen, hoewel hun beoordeling over het algemeen positief is.
- vi. Hoewel de richtlijn een effect heeft gehad op de fundamentele rechten en vrijheden, voldoen de beperkingen grotendeels aan de eisen inzake noodzaak en evenredigheid. De belanghebbenden die in het kader van de externe studie zijn geraadpleegd, waren over het algemeen van mening dat de toepassing van de richtlijn vanuit het oogpunt van de grondrechten geen problemen oplevert. Er zijn echter een paar aspecten aan het licht gekomen die mogelijk een spanningsveld creëren ten aanzien van de eisen inzake noodzaak en evenredigheid, waarbij bepaalde aspecten rechtstreeks betrekking hebben op het toepassingsgebied van de richtlijn, en weer andere hier slechts indirect betrekking op hebben (zoals de procedurele rechten van terreurverdachten). Ondanks het feit dat de lidstaten maatregelen hanteren ter voorkoming van discriminatie, waren sommige belanghebbenden kritisch over maatregelen voor terrorismebestrijding, met inbegrip van maatregelen die onder de richtlijn vallen, die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor groepen die een verhoogd risico lopen op discriminatie en racisme.
- vii. Evenzo heeft de richtlijn een beperkte impact gehad op de rechtsstaat en heeft zij in dit opzicht over het algemeen geen problematische gevolgen gehad. Er werd desalniettemin enige bezorgdheid geuit over de manier waarop de richtlijn is vastgesteld (d.w.z. zonder effectbeoordeling) en de juridische duidelijkheid ervan, alsook over aspecten met betrekking tot het bewijzen van een terroristisch oogmerk, voorzienbaarheid en het effect van de richtlijn op legale activiteiten.

Ondanks deze zorgen werden de algehele negatieve gevolgen van deze problemen als beperkt geacht.

- viii. De richtlijn heeft over het algemeen een positief effect op het niveau van aan terrorismeslachtoffers geboden bescherming en bijstand. De in de artikelen 24 tot en met 26 van de richtlijn vastgestelde verplichtingen hebben in een groot aantal lidstaten geleid tot de vaststelling van maatregelen gericht op de bescherming en ondersteuning van terrorismeslachtoffers en hun rechten. Verschillende belanghebbenden voorzagen echter problemen bij de praktische toepassing van deze artikelen waar het de verlening van bijstand en bescherming aan slachtoffers uit andere lidstaten betreft. Deze zorgen met betrekking tot de praktische uitvoering doen het algehele positieve effect van de richtlijn op het niveau van aan terrorismeslachtoffers geboden bescherming en bijstand afnemen.

Ondanks deze over het algemeen positieve effecten is er sprake van verschillende problemen die de werking van de richtlijn beperken:

Ten eerste hebben verschillende nationale autoriteiten en rechters melding gemaakt van **problemen bij het bewijzen van een terroristisch oogmerk**. Dit oogmerk vormt een belangrijk element waar het de bepalingen van de richtlijn betreft. De grootste uitdaging heeft meer betrekking op feitelijke omstandigheden dan op de noodzaak van een verdere verduidelijking van het begrip “opzettelijke handeling” in de richtlijn. Deze problemen hebben met name betrekking op het vergaren van bewijs, vooral wanneer dat bewijs zich buiten het nationaal grondgebied bevindt, een omstandigheid die zich in het kader van de richtlijn vaak voordoet. Daarnaast hebben nationale autoriteiten, vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en aanklagers problemen gemeld met betrekking tot misdrijven in het kader van reizen met terroristisch oogmerk (de artikelen 9 en 10) bij het vaststellen van het subjectieve element inzake een terroristisch oogmerk, alsook met betrekking tot het feit dat het in de praktijk lastig is bewijs te vergaren voor het aantonen van een dergelijk oogmerk.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de richtlijn weliswaar van toepassing is op alle vormen van terrorisme, maar dat sommige lidstaten het in de praktijk **lastig vinden om gewelddadige rechts-extremistische activiteiten als terroristische daden te bestempelen**. Om de precieze problemen goed in kaart te brengen, heeft Eurojust besprekingen met de lidstaten georganiseerd. Het is van belang dit vraagstuk onder de aandacht te brengen, niet alleen om de doeltreffendheid van de richtlijn te verhogen, maar ook om te waarborgen dat de richtlijn op niet-discriminerende wijze wordt toegepast. Het belangrijkste terugkerende probleem bestaat erin dat het lastig is het terroristisch oogmerk te bewijzen van een door een rechts-extremistische groepering of eenling uitgevoerde daad. Het gebrek aan bewijs voor een terroristisch oogmerk — welk bewijs uit hoofde van de richtlijn en de nationale wetgeving nodig is om een daad als een terroristisch misdrijf aan te merken — werd als een van de grootste belemmeringen genoemd voor de toepassing van wetgeving inzake terrorismebestrijding bij het onderzoek naar en de vervolging van rechts-extremistische misdrijven.

Een tweede probleem dat door de aan de workshop van Eurojust deelnemende medewerkers van justitiële diensten werd vastgesteld, had betrekking op de specifieke bijzonderheden van gewelddadige rechts-extremistische kringen. Groeperingen en bewegingen die extreemrechtse opvattingen en ideologieën uitdragen, worden gekenmerkt door de heterogeniteit van hun aanhangers en volgers, door talrijke onderlinge verbanden tussen hedendaagse en reeds lang bestaande rechts-extremistische

groeperingen, en door de verscheidenheid aan potentiële doelwitten. Als gevolg van deze uiteenlopende ideologieën en vervaagde scheidslijnen tussen verschillende bewegingen, ondervinden de gerechtelijke autoriteiten mogelijk problemen bij vervolging in het geval van beschuldigingen met betrekking tot deelname aan de activiteiten van een terroristische groepering, in het kader waarvan een duidelijk verband moet kunnen worden aangetoond tussen de verdachte en de organisatie.

Uit de evaluatie bleek dat sommige **bepalingen mogelijk verduidelijking behoeven**. Zo hebben sommige lidstaten gemeld dat er met betrekking tot terroristische misdrijven (artikel 3) problemen bestaan bij het vaststellen van criteria voor het bewijzen dat handelingen “een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden” (artikel 3, lid 1). Daarnaast wezen verschillende belanghebbenden op het feit dat in de definitie van een terroristische groepering in de richtlijn geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat de structuur van terroristische groeperingen aan verandering onderhevig en flexibel is. Verschillende belanghebbenden zijn van mening dat in de definitie in de richtlijn ten aanzien van de structuur van deze groeperingen wordt uitgegaan van een mate van organisatie waar in de praktijk vaak geen sprake is. Zij wezen met name op een gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de vereiste mate van deelname aan de activiteiten van een terroristische groepering en de manier waarop deze deelname wordt bepaald.

Ondanks het algemene positieve effect dat de richtlijn heeft gehad op het niveau van **bijstand en bescherming van slachtoffers van terrorisme**, zijn er verschillende knelpunten vastgesteld. Vooral de benarde situatie van terrorismeslachtoffers uit andere lidstaten komt duidelijk uit de evaluatie naar voren. Terrorismeslachtoffers uit andere lidstaten zijn afhankelijk van een vlotte en adequate samenwerking tussen de lidstaten. Er is echter sprake van verschillende belemmeringen die een doeltreffende samenwerking en coördinatie in de weg staan. Zo hebben niet alle lidstaten de uit hoofde van de conclusies van de Raad uit 2018<sup>9</sup> vereiste centrale contactpunten ingericht die de toepassing van artikel 26 van de richtlijn aanzienlijk zouden vergemakkelijken. Bovendien ontbreekt het aan een veilig systeem voor de uitwisseling van informatie over individuele situaties, zowel in de onmiddellijke nasleep van een aanslag als waar het de verdere toekomst betreft. Deze zorgen doen het positieve effect van de richtlijn op het niveau van aan terrorismeslachtoffers geboden bescherming en bijstand afnemen. De richtlijn blijkt over het algemeen minder effect op het niveau van aan terrorismeslachtoffers geboden bescherming en bijstand te hebben dan verwacht, met name waar het slachtoffers uit andere lidstaten betreft.

#### **4. CONCLUSIES EN VERVOLGMAATREGELEN**

Zoals vermeld in afdeling 2, heeft de Commissie in haar verslag uit 2020<sup>10</sup> een aantal tekortkomingen op het gebied van omzetting vastgesteld. De Commissie voert momenteel een nadere evaluatie uit van de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving. Indien er conformiteitsproblemen aan het licht komen en de nationale wetgeving niet geheel met de richtlijn blijkt te stroken, dan kan de Commissie **inbreukprocedures** inleiden. De Commissie is dit proces in juni 2021 gestart met het inleiden van inbreukprocedures tegen vier lidstaten, waarbij deze lidstaten met klem

---

<sup>9</sup> In de conclusies van de Raad uit 2018 betreffende terrorismeslachtoffers (9719/18) worden de lidstaten opgeroepen een nationaal centraal contactpunt in te richten voor terrorismeslachtoffers. Deze oproep is in de conclusies van de Raad uit 2019 betreffende de rechten van slachtoffers (2019/C 422/05) nogmaals herhaald.

<sup>10</sup> COM(2020) 619 final van 30.9.2020.

werden opgeroepen de juiste omzetting van de richtlijn te waarborgen. In juli 2021 heeft de Commissie aanvullende inbreukprocedures tegen vijf lidstaten ingeleid. In september 2021 heeft zij aanvullende inbreukprocedures tegen vier lidstaten ingeleid.

Naast de bevindingen van het omzettingsverslag zijn in de evaluatie ook knelpunten aan het licht gekomen die door de hieronder genoemde maatregelen kunnen worden verzacht.

#### 4.1. Terroristisch oogmerk en bewijsgaring

Het eerste gemelde aandachtspunt betreft problemen bij het vaststellen van een terroristisch oogmerk. Dit probleem heeft met name betrekking op het vergaren van bewijs, vooral wanneer dat bewijs zich buiten het nationaal grondgebied bevindt, een omstandigheid die zich in de huidige context vaak voordoet. Waar het deze problemen betreft met betrekking tot het vergaren van bewijs buiten het nationaal grondgebied, en meer in het bijzonder in conflictgebieden, **ondersteunen** de Commissie en de EDEO **het gebruik door de lidstaten van slagveldinformatie** voor het identificeren, opsporen en vervolgen van terugkerende buitenlandse terroristische strijders door middel van de vaststelling van beste praktijken, het uitwisselen van informatie en projectfinanciering. Daarnaast heeft Eurojust in september 2020 een memorandum over op het slagveld vergaard bewijsmateriaal gepubliceerd<sup>11</sup>. In dit memorandum wordt een overzicht gegeven van de ervaringen die zijn opgedaan bij het gebruik van op het slagveld vergaard bewijsmateriaal in strafrechtelijke procedures. In het memorandum wordt ook ingegaan op in kaart gebrachte uitdagingen en de aanpak daarvan, alsook op maatregelen om de informatie-uitwisseling te verbeteren. De Commissie spoort de lidstaten aan ten volle gebruik te maken van de in dit memorandum verstrekte informatie. De Commissie verzoekt de lidstaten voorts ten volle gebruik te maken van de inzichten uit het verslag van het Genocidenetwerk over de cumulatieve vervolging van buitenlandse terroristische strijders voor ernstige internationale misdrijven en terrorismegerelateerde strafbare feiten<sup>12</sup>. De Commissie spoort de lidstaten ook aan om in voorkomend geval gebruik te maken van slagveldinformatie inzake vermoedelijke terroristen, met inbegrip van informatie afkomstig van betrouwbare derde landen, voor het creëren van signaleringen in het Schengeninformatiesysteem, en waar passend slagveldinformatie te toetsen aan andere relevante databanken en informatiebronnen (Schengeninformatiesysteem, persoonsgegevens van passagiers, Europol-informatiesysteem, databanken van Interpol en Eurodac) in volledige overeenstemming met de wettelijke bepalingen inzake het gebruik van deze databanken en informatiesystemen. Het gebruik van slagveldinformatie kan van essentieel belang zijn voor het waarborgen dat ook buitenlandse terroristische strijders worden berecht, en vervolging niet ontlopen omdat zij hun misdrijven hebben begaan op een locatie waar de toegang tot bewijs wordt belemmerd. Het is van belang om in herinnering te brengen dat de richtlijn met name is vastgesteld met het oog op het beter kunnen bestrijden van het verschijnsel van buitenlandse terroristische strijders. De Commissie verzoekt de lidstaten tot slot gebruik te maken van het register voor terrorismebestrijding bij Eurojust teneinde vroegtijdig verbanden tussen zaken betreffende terrorismebestrijding te kunnen vaststellen en Eurojust te kunnen vragen steun te verlenen bij het coördineren van gelijktijdige vervolgingen.

---

<sup>11</sup> [Memorandum over slagveldgegevens van Eurojust | Eurojust | Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken \(europa.eu\)](#)

<sup>12</sup> [Cumulatieve vervolging van buitenlandse terroristische strijders voor ernstige internationale misdrijven en terrorismegerelateerde strafbare feiten | Eurojust | Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken \(europa.eu\)](#)

Daarnaast is het van belang erop te wijzen dat de Commissie in december 2020 heeft voorgesteld **het mandaat van Europol te versterken**. Een dergelijk versterkt mandaat zal Europol in staat stellen effectiever samen te werken met particuliere partijen, met name in situaties waarin particuliere partijen over relevante informatie beschikken, maar problemen ondervinden bij het identificeren van de betrokken lidstaten. In die gevallen kunnen de particuliere partijen de relevante informatie doorgeven aan Europol die de betrokken lidstaten vervolgens kan identificeren en in kennis kan stellen. Hierdoor krijgen lidstaten gemakkelijker toegang tot informatie die nuttig kan zijn voor onderzoeken, vervolgingen, berechtingen of veroordelingen in het kader van misdrijven die onder de richtlijn vallen.

#### **4.2 Bevordering van de juridische duidelijkheid**

Een aantal geraadpleegde belanghebbenden was voorts van mening dat sommige bepalingen mogelijk aanvullende verduidelijking behoeven, zonder dat hier wetswijzigingen voor nodig zijn. In de externe studie wordt de Commissie aangeraden om niet-regelgevende richtsnoeren voor de lidstaten vast te stellen met betrekking tot de interpretatie van de artikelen 1 tot en met 14 van de richtlijn. Op 1 juli 2021 werd de behoefte aan dergelijke richtsnoeren met de lidstaten besproken, bij welke bespreking ook leden van Europol, Eurojust en het bureau van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding aanwezig waren. De betrokken lidstaten waren unaniem van oordeel dat de richtlijn duidelijk genoeg is en dat niet-regelgevende richtsnoeren niet nodig zijn. Zij wezen er tevens op dat wetsinterpretatie uitsluitend tot de bevoegdheden van de rechterlijke macht behoort. Uit de evaluatie bleek desalniettemin dat weer andere belanghebbenden, bv. leden van de rechterlijke macht en aanklagers, wel degelijk behoefte hebben aan een aanvullende verduidelijking van sommige bepalingen. De Commissie wijst er derhalve op dat het **inleiden van inbreukprocedures** (zie hierboven) ook tot aanvullende juridische duidelijkheid zal leiden in de vorm van een verduidelijking van de juiste interpretatie van de richtlijn. Het is van belang erop te wijzen dat uitsluitend het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “Hof” genoemd) de bevoegdheid heeft om een bindende interpretatie van het recht van de Unie te geven.

#### **4.3 Bestrijding van rechts-extremistisch geweld**

Uit de evaluatie bleek voorts dat sommige lidstaten het in de praktijk lastig vinden om gewelddadige rechts-extremistische activiteiten als terroristische daden te bestempelen. Het is van belang dit vraagstuk onder de aandacht te brengen, niet alleen om de doeltreffendheid van de richtlijn te verhogen, maar ook om te waarborgen dat de richtlijn op niet-discriminerende wijze wordt toegepast. Het belangrijkste terugkerende probleem bestaat erin dat het lastig is een terroristisch oogmerk te bewijzen, waarnaast ook de specifieke bijzonderheden van gewelddadige rechts-extremistische kringen een uitdaging vormen. De moeilijkheid om een terroristisch oogmerk te bewijzen, kan deels worden ondervangen door een beter gebruik van bestaand bewijs, bijvoorbeeld door middel van een versterking van het mandaat van Europol, waardoor Europol effectiever zou kunnen samenwerken met particuliere partijen en informatie van deze partijen zou kunnen ontvangen met betrekking tot de betrokken lidstaten.

Daarnaast is er behoefte aan een beter inzicht in gewelddadige rechts-extremistische kringen, met name in de specifieke bijzonderheden van gewelddadige rechts-extremistische groeperingen.

De Commissie is bezig met het opstellen van **een overzicht van maatregelen voor de aanpak van rechts-extremistisch geweld in de lidstaten**. Deze acties zullen worden opgenomen in een werkdocument dat in het najaar van 2021 met de lidstaten zal worden gedeeld. Het document zal een overzicht bevatten van gewelddadige extremistische groeperingen en bijbehorende symbolen op nationaal niveau. Dit overzicht zal tot doel hebben een beter inzicht te verschaffen in het verschijnsel van het rechts-extremisme in de EU en biedt aanbevelingen met betrekking tot een gemeenschappelijke aanpak en gemeenschappelijke activiteiten.

Voorts is het EU-internetforum, een samenwerkingsverband van overheden, Europol en technologiebedrijven, dat onder andere tot doel heeft terroristische en gewelddadige rechts-extremistische content online te bestrijden, een **“kennispakket”** aan het samenstellen. Dit „kennispakket” bestaat uit een lijst van gewelddadige rechts-extremistische en terroristische groeperingen, symbolen en manifesten, teneinde technologiebedrijven bij te staan op het gebied van contentmoderatie.

Deze lopende werkzaamheden zijn zeer veelbelovend waar het de verschaffing van een beter inzicht in rechts-extremistisch geweld en terrorisme betreft en moeten stelselmatiger onder de aandacht worden gebracht van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het onderzoeken, vervolgen, berechten en vonnissen, ten aanzien van terroristische misdrijven. Naar aanleiding hiervan stelt de Commissie voor eind 2021 **een bijeenkomst te houden over de toepassing van wetgeving inzake terrorismebestrijding ten aanzien van gewelddadige rechts-extremistische activiteiten**. Een dergelijke bijeenkomst, mogelijk in de vorm van een Eurojust-bijeenkomst, zou tot doel hebben verschillende belanghebbenden bijeen te brengen die gezamenlijk aan soortgelijke kwesties werken, en de mogelijkheden voor aanvullende samenwerking in de toekomst te verkennen.

#### **4.4 Betere bescherming en ondersteuning van terrorismeslachtoffers**

Tot slot blijkt uit de evaluatie dat de richtlijn minder effect heeft gehad op het niveau van aan terrorismeslachtoffers geboden bescherming en bijstand dan verwacht, met name waar het terrorismeslachtoffers uit andere lidstaten betreft. De Commissie spoort de lidstaten met klem aan centrale contactpunten voor terrorismeslachtoffers in te richten overeenkomstig de conclusies van de Raad uit 2018<sup>13</sup>, die de toepassing van artikel 26 van de richtlijn aanzienlijk zouden vergemakkelijken. Tot nu toe hebben 17 van de 25 lidstaten op wie de richtlijn van toepassing is dit gedaan<sup>14</sup>. Het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers (ENVR)<sup>15</sup> vervult een sleutelrol bij het organiseren van de samenwerking tussen de centrale contactpunten. Het netwerk van centrale contactpunten is geïntegreerd in de inrichting van het ENVR. In de externe studie wordt de Commissie aangeraden in overweging te nemen een verplichting tot het inrichten van centrale contactpunten voor te stellen. Deze aandachtspunten zijn over het algemeen niet voor het

---

<sup>13</sup> In de conclusies van de Raad uit 2018 betreffende terrorismeslachtoffers (9719/18) worden de lidstaten opgeroepen een nationaal centraal contactpunt in te richten voor terrorismeslachtoffers. Deze oproep is in de conclusies van de Raad uit 2019 betreffende de rechten van slachtoffers (2019/C 422/05) nogmaals herhaald.

<sup>14</sup> België, Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.

<sup>15</sup> Het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers (ENVR) is opgericht in het kader van een EU-subsidie en biedt een forum waarbinnen nationale deskundigen beste praktijken kunnen uitwisselen en de rechten van slachtoffers kunnen bespreken, met inbegrip van de rechten van terrorismeslachtoffers. Zie voor meer informatie: <https://envr.eu/>

eerst in deze evaluatie aan het licht gekomen en er bestaan reeds verschillende EU-initiatieven gericht op het verbeteren van de aan terrorismeslachtoffers geboden bescherming en bijstand. Een belangrijke kernactie in de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)<sup>16</sup> is het twee jaar durende proefproject van het EU-kenniscentrum voor slachtoffers van terrorisme<sup>17</sup>. Het EU-kenniscentrum voor slachtoffers van terrorisme helpt de lidstaten bij de toepassing van de EU-voorschriften inzake de rechten van terrorismeslachtoffers door het uitgeven van handboeken, het organiseren van opleidingsprogramma's en door op EU-niveau op te treden als kenniscentrum voor alle kwesties die van belang zijn voor terrorismeslachtoffers. Het centrum maakt meer in het bijzonder de uitwisseling van informatie en kennis tussen de lidstaten mogelijk betreffende de rechten van terrorismeslachtoffers. De externe studie bevat een aanbeveling tot het voortzetten van de werkzaamheden van het EU-kenniscentrum voor slachtoffers van terrorisme.

In de externe studie is aangegeven dat er mogelijk een document moet worden uitgebracht inzake alle verplichtingen ten aanzien van de slachtoffers uit hoofde van de richtlijn terrorismebestrijding en de richtlijn slachtofferrechten<sup>18</sup>. Deze richtsnoeren moeten voortbouwen op het door het EU-kenniscentrum voor slachtoffers van terrorisme opgestelde *EU Handbook on victims of terrorism*<sup>19</sup>, dat in januari 2021 door de Commissie is uitgebracht<sup>20</sup>. In de externe studie wordt de Commissie voorts aangeraden richtsnoeren te verstrekken over bijvoorbeeld het organiseren van herdenkingsdiensten en het identificeren en registreren van slachtoffers van een aanslag. Daarnaast moeten er richtsnoeren komen met betrekking tot de uitlegging van de rechten van slachtoffers.

Evenzo brachten de lidstaten in de workshop van 1 juli 2021 een aantal andere behoeften onder de aandacht, zoals een **verdere verkenning van goede praktijken en de uitdagingen** in de verschillende lidstaten, de **ontwikkeling van een protocol** voor de na een aanslag te nemen maatregelen, en de **ontwikkeling van een veilig systeem** voor het uitwisselen van informatie over individuele gevallen, in volledige overeenstemming met de algemene verordening gegevensbescherming<sup>21</sup> en de richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving<sup>22</sup>. De lidstaten waren het voorts eens over de belangrijke rol van de centrale contactpunten, alsook over de behoefte aan regelmatige bijeenkomsten binnen het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers. De Commissie zal al deze suggesties in overweging nemen, richtsnoeren verstrekken, aanvullende gerichte besprekingen met de relevante belanghebbenden houden en snelle en concrete maatregelen treffen om de situatie van terrorismeslachtoffers te verbeteren.

---

<sup>16</sup> Mededeling van de Commissie – EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025), COM(2020) 258 final van 24.6.2020.

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en)

<sup>18</sup> Richtlijn 2012/29/EU, PB L 315 van 14.11.2012.

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en#documents)

<sup>20</sup> Het EU-centrum zal bovendien voor iedere lidstaat een nationaal handboek uitgeven inzake de rechten van terrorismeslachtoffers.

<sup>21</sup> Verordening (EU) 2016/679, PB L 119/1 van 4.5.2016.

<sup>22</sup> Richtlijn (EU) 2016/680, PB L 119/1 van 4.5.2016.

## **KERNACTIES**

### **De Commissie zal:**

- de omzetting van de richtlijn blijven evalueren en waar nodig inbreukprocedures inleiden ter bevordering van de juridische duidelijkheid;
- het gebruik door de lidstaten van slagveldinformatie blijven ondersteunen;
- een overzicht van maatregelen opstellen voor het aanpakken van rechts-extremistisch geweld in de lidstaten;
- voor alle relevante belanghebbenden een bijeenkomst organiseren over de toepassing van wetgeving inzake terrorismebestrijding in het kader van gewelddadige rechts-extremistische activiteiten;
- een voorstel indienen ter verbetering van het gebruik van het Europees gerechtelijk register voor terrorismebestrijding bij Eurojust teneinde verbanden tussen zaken betreffende terrorismebestrijding vroegtijdig te kunnen vaststellen en Eurojust te kunnen vragen steun te verlenen bij het coördineren van gelijktijdige vervolgingen;
- alle voorstellen voor een betere bescherming en ondersteuning van terrorismeslachtoffers in overweging nemen en snelle en concrete maatregelen treffen om de situatie van terrorismeslachtoffers te verbeteren.

### **De lidstaten worden aangespoord om:**

- ten volle gebruik te maken van bestaande informatiebronnen, zoals het memorandum over slagveldgegevens van Eurojust en het verslag van het Genocidenetwerk over de cumulatieve vervolging van buitenlandse terroristische strijders voor ernstige internationale misdrijven en terrorisme gerelateerde strafbare feiten;
- zoveel mogelijk de van betrouwbare derde landen afkomstige slagveldinformatie inzake vermoedelijke terroristen te toetsen aan andere relevante databanken en informatiebronnen;
- centrale contactpunten voor terrorismeslachtoffers in te richten, voor zover nog niet aanwezig.