

Brussel, 16 december 2024
(OR. en)

16175/24

COTER 237
COPS 640
RELEX 1506
CT 126

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	16173/24
Betreft:	Conclusies van de Raad over het versterken van de externe-interne verbindingen in de strijd tegen terrorisme

Voor de delegaties gaan in de bijlage de conclusies van de Raad over het versterken van de externe-interne verbindingen in de strijd tegen terrorisme en gewelddadig extremisme, die de Raad in zijn zitting van 16 december 2024 heeft goedgekeurd.

Conclusies van de Raad over het versterken van de externe-interne verbindingen in de strijd tegen terrorisme

Inleiding

1. De Raad onderstreept dat terrorisme en gewelddadig extremisme, in al hun vormen en ongeacht hun herkomst, een grote bedreiging blijven vormen voor de veiligheid van de Europese Unie en haar lidstaten. In overeenstemming met het door de Europese Raad goedgekeurde strategisch kompas voor veiligheid en defensie van 2022, de strategie voor de veiligheidsunie van de Commissie van 2020 en de terrorismebestrijdingsagenda voor de EU, bevestigt de Raad zijn onwrikbare vastberadenheid om EU-burgers tegen dergelijke dreigingen te beschermen, slachtoffers van terrorisme te ondersteunen en te beschermen, en partnerlanden te ondersteunen om de preventie en bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme voort te zetten. De Raad bevestigt zijn fundamentele waarden en beginselen die verankerd zijn in het internationaal recht, met name het internationaal recht inzake de mensenrechten en het internationaal humanitair recht, en bevestigt voorts dat een duurzame respons op terrorisme en gewelddadig extremisme alleen gebaseerd kan zijn op democratie, de rechtsstaat, transparantie, verantwoordingsplicht en genderresponsiviteit. Hij herhaalt dat deze fundamentele waarden en beginselen de hoeksteen blijven van de inzet van de EU en haar lidstaten voor terrorismebestrijding (counter-terrorism – CT) en voor het voorkomen en bestrijden van gewelddadig extremisme (preventing and countering violent extremism – P/CVE).

2. De Raad benadrukt de blijvende geldigheid van de toezeggingen die zijn gedaan in de conclusies van de Raad van 20 juni 2022 over de aanpak van de externe dimensie van een voortdurend evoluerende terroristische en gewelddadige extremistische dreiging. Samen met eerdere conclusies van de Raad van 15 juni 2020, 19 juni 2017 en 9 februari 2015 vormen zij een solide en samenhangend politiek kader voor een ambitieuze Europese inzet op het wereldtoneel op het gebied van terrorismebestrijding en voorkoming en bestrijding van gewelddadig extremisme. De Raad neemt nota van de complementariteit van dit kader met het beleid van de EU en de lidstaten inzake de interne aspecten van terrorismebestrijding, zoals met name uiteengezet in de conclusies van de Raad van 9 juni 2022 over de bescherming van Europese burgers tegen terrorisme en in de conclusies van de Raad van 12 december 2024 over toekomstige prioriteiten voor het versterken van de gezamenlijke inspanningen van de Europese Unie en haar lidstaten op het gebied van terrorismebestrijding.
3. Onder verwijzing naar de conclusies van de Raad van 9-10 juni 2011 over een sterkere koppeling tussen de interne en de externe aspecten van terrorismebestrijding, merkt de Raad op dat de terroristische en gewelddadige extremistische dreiging sindsdien steeds diverser en gefragmenteerder is geworden, doordat zij voortdurend veranderd door externe en interne factoren. De EU en haar lidstaten hebben de instrumenten waarover zij beschikken om deze voortdurend evoluerende dreiging het hoofd te bieden, aanzienlijk uitgebreid en versterkt. Met de onderhavige conclusies streeft de Raad ernaar bij te dragen tot een integraal EU-beleid inzake terrorismebestrijding en voorkoming en bestrijding van gewelddadig extremisme dat in staat is de externe en interne aspecten van terrorisme en gewelddadig extremisme op gecoördineerde en doeltreffende wijze aan te pakken, waarbij de synergieën en het efficiënt gebruik van middelen worden geoptimaliseerd.

Een voortdurend evoluerende terroristische en gewelddadige extremistische dreiging

4. De Raad herhaalt dat de terroristische en gewelddadige extremistische dreiging voortdurend verandert en zowel directe als indirecte gevolgen heeft voor de veiligheid van de EU en haar burgers. Da'esh, al-Qaida en daaraan gelieerde organisaties blijven de meest prominente terroristische dreiging, zowel in de EU als wereldwijd. De Raad neemt met name met grote bezorgdheid nota van de opkomst van Islamitische Staat-Khorasan (IS-KP), die in Afghanistan is gevestigd en aanwezig is in de aangrenzende gebieden, waaronder Centraal-Azië, en van haar toenemende vermogen om aan te zetten tot externe operaties en deze uit te voeren, ook in Europa. Bovendien neemt de terroristische dreiging in Afrika toe, waarbij Da'esh, Al Qaida, de daaraan gelieerde partijen en andere niet-statelijke actoren lokale conflicten en sociale, politieke en economische kwetsbaarheid uitbuiten. Bijzonder zorgwekkend is de verslechterende veiligheidssituatie in de Sahel, met overloopeffecten naar de kuststaten van West-Afrika en mogelijk naar Noord-Afrika. Andere regio's van het continent, zoals de Hoorn van Afrika, Centraal-Afrika en Mozambique, worden nog steeds geconfronteerd met een toename van het aantal aanvallen op burgers en religieuze minderheden. De Raad blijft zich onverminderd inzetten voor de bestrijding van het terrorisme in Irak en Syrië en voor het werk van de wereldwijde coalitie tegen Da'esh. De lopende overgangsfase van Operatie Inherent Resolve moet worden gebruikt om de bereikte resultaten van de coalitie in stand te houden en te versterken, en om te voorkomen dat Da'esh opnieuw opkomt.
5. De Raad onderstreept zijn bezorgdheid over het feit dat de aanhoudende crisis in het Midden-Oosten polarisatie in de hand werkt, waardoor radicalisering en de terroristische en gewelddadige extremistische dreiging wereldwijd toenemen. In dat verband merkt de Raad met grote bezorgdheid op dat terroristische en gewelddadige extremistische groeperingen het conflict gebruiken om een nieuw publiek te bereiken, middelen te mobiliseren, hun aanhangers te radicaliseren en aan te zetten tot geweld.

6. De Raad herhaalt dat hij de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, die een onmiskenbare schending van het VN-Handvest vormt, met klem veroordeelt. Deze agressie en de gevolgen ervan kunnen ook worden uitgebuit door terroristische en gewelddadige extremistische groeperingen en zullen langetermijngevolgen hebben voor de veiligheid die ver buiten de geografische grenzen van het conflict voelbaar zullen zijn.
7. De Raad benadrukt dat de dreiging die uitgaat van gewelddadig rechts-extremisme en terrorisme toeneemt, en dat de toenemende grensoverschrijdende banden tussen gewelddadige rechts-extremistische groeperingen en individuen een grote uitdaging vormen. Daarnaast neemt de Raad met bezorgdheid nota van de toename van gewelddadige extremistische bewegingen die het systeem verwerpen.
8. De Raad herinnert eraan dat terroristen en gewelddadige extremisten nog steeds gebruikmaken van communicatiemiddelen en andere grensoverschrijdende technologieën, onder meer voor financiering, propaganda en radicalisering. Voorts spreekt de Raad zijn bezorgdheid uit over ongewenste buitenlandse financiering door buitenlandse actoren die zijn weerslag heeft op het maatschappelijk middenveld en religieuze organisaties, zowel in de EU als wereldwijd.

Sterkere koppelingen tussen de externe en interne aspecten van de EU-respons inzake terrorismebestrijding

9. De Raad benadrukt dat terrorisme en gewelddadig extremisme moeten worden aangepakt door middel van een coherente aanpak waarin het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de acties van de EU op het gebied van justitie en binnenlandse zaken op actieve wijze worden samengevoegd. Voortbouwend op de succesvolle werkzaamheden van de lidstaten en de EU-instellingen op het gebied van terrorismebestrijding en voorkoming en bestrijding van gewelddadig terrorisme bevestigt de Raad zijn vaste voornemen om bestaande synergieën verder te ontwikkelen en daarbij overlappingen tussen rollen en taken te voorkomen.
10. De Raad benadrukt hoe belangrijk het is om zorg te dragen voor een gemeenschappelijk inzicht in de uitdagingen die de basis vormen voor een doeltreffende beleidsrespons. In dit verband erkent de Raad de belangrijke rol van het Inlichtingen- en situatiecentrum van de EU, dat de EU blijft ondersteunen met de inlichtingengestuurde situationele inzichten van de lidstaten in de huidige en potentiële dreigingen in verband met terrorisme en gewelddadig extremisme, en dat tevens bijdraagt tot een EU-breed inzicht in de koppelingen tussen de externe en interne aspecten van terrorisme en gewelddadig extremisme.

11. De Raad verzoekt de EU-coördinator voor terrorismebestrijding (EU CTC), de Commissie en de hoge vertegenwoordiger, bijgestaan door de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), overeenkomstig hun institutionele prerogatieven:
- **ervoor te zorgen dat het beleid, de wetgeving en de instrumenten van de EU inzake terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme strategisch coherent blijven** en meebewegen met veranderende terroristische en gewelddadige extremistische dreigingen. In dit verband ziet de Raad uit naar de door de aantredende Commissie aangekondigde nieuwe EU-agenda ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme;
 - **de multilaterale betrokkenheid van de EU op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme te versterken en af te stemmen op de interneveiligheidsprioriteiten van de EU.** Prioritaire gebieden zijn onder meer de bestrijding van terrorismefinanciering, de waarborging van grensbewaking, het aanpakken van illegale handel, met name van vuurwapens, het voorkomen en bestrijden van gewelddadige extremistische online-inhoud, het opbouwen en versterken van de veerkracht van kritieke infrastructuur en de bescherming van openbare ruimten tegen terroristische aanslagen. De Raad erkent dat er behoefte is aan alomvattende coördinatie tussen internationale initiatieven, maar onderstreept dat het van belang is om op het vlak van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme samen te werken met de VN, de Raad van Europa, de OVSE, de wereldwijde coalitie tegen Da'esh, de NAVO, het Mondiaal Forum Terrorismebestrijding en de hierdoor geïnspireerde instellingen (Hedayah, IIJ, GCERF), de Financiële-actiegroep (FATF), de G7 en relevante regionale organisaties, en in voorkomend geval met de particuliere sector, zoals in het kader van het wereldwijd internetforum ter bestrijding van terrorisme (GIFCT) en de Christchurch Call;

- **de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding met derde landen die van cruciaal belang zijn voor de veiligheid van de EU te intensiveren**, onder meer door EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken nauwer te betrekken. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de kandidaat-lidstaten van de EU en naar onze oostelijke en zuidelijke buurlanden. In dat verband biedt de herziening van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan een unieke gelegenheid om de balans op te maken van de samenwerking tussen de EU en de Westelijke Balkan op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme. Deze samenwerking moet worden geïntensiveerd, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van onze partners in de Westelijke Balkan. Samenwerking met het zuidelijk nabuurschap en initiatieven onder Afrikaanse leiding blijft van het allergrootste belang. Wat de toenemende dreiging van IS-KP betreft, erkent de Raad de belangrijke rol die de Centraal-Aziatische partners van de EU spelen bij de inspanningen op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme in de regio. De Raad benadrukt tevens dat het belangrijk is de samenwerking met de Zuidoost-Aziatische partners op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme voort te zetten.

12. De Raad bevestigt het mandaat van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding, zoals vastgesteld door de Europese Raad, en verzoekt de coördinator door te gaan met:

- **het bevorderen van een alomvattende aanpak door sterkere koppelingen tussen de externe en interne inspanningen op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme**, met de steun van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de werkzaamheden op het gebied van terrorismebestrijding binnen de Unie worden gecoördineerd;
- **het regelmatig verslag uitbrengen aan de Raad over de vorderingen met betrekking tot en de doeltreffendheid van initiatieven op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme** met een externe en interne dimensie, en het voorleggen van relevante beleidsaanbevelingen aan de Raad;
- **het opvolgen van de uitvoering van de conclusies van de Raad over de bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme**;
- **het versterken van de betrekkingen op het vlak van terrorismebestrijding tussen de Unie en derde landen**, waarbij wordt gezorgd voor samenhang tussen het externe en het interne optreden van de EU op het gebied van terrorismebestrijding, en ten volle rekening wordt gehouden met de standpunten van de lidstaten, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger.

13. De Raad verzoekt de hoge vertegenwoordiger, bijgestaan door de EDEO en in voorkomend geval met de steun van de Commissie en de EU-coördinator voor terrorismebestrijding, om:
- **te blijven investeren in actiegerichte EU-dialogen over terrorismebestrijding en overleg met derde landen en multilaterale organisaties**, waarbij erop wordt gelet dat deze tastbare resultaten opleveren met betrekking tot kwesties die van invloed zijn op de externe en interne veiligheid van de EU. Het is van cruciaal belang de complementariteit met de EU-dialogen over justitie en binnenlandse zaken te handhaven en te vergroten. Het betrekken van de lidstaten bij de voorbereiding en follow-up van dialogen en overleg over terrorismebestrijding leidt tot een samenhangender en consistentere extern beleid van de EU inzake terrorismebestrijding, zoals blijkt uit de deelname van de voorzitter van de Groep Cotter aan de EU-dialogen over terrorismebestrijding;
 - **het volledige potentieel te benutten van het EU-netwerk van terrorismebestrijdings-/beveiligingsdeskundigen**, dat een centraal onderdeel is gebleken van de toolkit voor terrorismebestrijding van de EU en haar lidstaten en een belangrijk instrument is om de ontwikkeling van het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU en maatregelen ter zake te ondersteunen. Het netwerk moet ontwikkelingen in kaart blijven brengen die gevolgen hebben voor de interne veiligheid van de EU, en blijven bijdragen tot de programmering van de EU op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme. Aangezien terroristische dreigingen zich blijven ontwikkelen, moet het netwerk het voortouw nemen bij de aanpak van terrorisme en gewelddadig extremisme en regelmatig van gedachten wisselen met de lidstaten, zowel lokaal als op groepsniveau. De hoge vertegenwoordiger zal de door het netwerk verzamelde informatie regelmatig delen met de hoofdsteden van de lidstaten, onder meer door deskundigenverslagen beschikbaar te stellen;
 - **synergieën te bevorderen tussen de activiteiten van GVDB-missies en -operaties, relevante EU-delegaties, deskundigen op het gebied van terrorismebestrijding en beveiliging van de EU, en door de EU gefinancierde projecten op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme;**

- **ten volle gebruik te maken van het EU-lidmaatschap en haar huidige mandaat als medevoorzitter van het Mondiaal Forum Terrorismebestrijding (GCTF)**, met het oog op de ondersteuning van de ontwikkeling van goede praktijken en richtsnoeren om bestaande, opkomende en evoluerende veiligheidsuitdagingen aan te pakken, in overeenstemming met de strategische visie voor het volgende decennium van het GCTF, met name ter ondersteuning van praktische instrumenten voor capaciteitsopbouw om terrorisme en gewelddadig extremisme in verband met dreigingen die een alomvattende aanpak vereisen, te bestrijden, met bijzondere aandacht voor het Afrikaanse continent. Bij de uitvoering van deze maatregelen moet worden gezorgd voor synergie met andere bestaande kaders voor de bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme.

14. De Raad verzoekt de Commissie:

- **de adequate uitwisseling van informatie over terrorisme en gewelddadig extremisme tussen de EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en betrouwbare partners te bevorderen**, binnen hun respectieve mandaten, en de lidstaten op de hoogte te houden;
- **te zorgen voor jaarlijkse briefings over door de EU gefinancierde projecten voor capaciteitsopbouw op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme**, om te waarborgen dat EU-middelen doeltreffend worden gebruikt, dubbel werk of financieringstekorten te vermijden en de inbreng en deelname van de lidstaten te vergemakkelijken. De Raad moedigt de EU en haar lidstaten aan maatregelen te nemen om hun respectieve en gezamenlijke capaciteiten en die van partnerlanden te vergroten om terrorisme en gewelddadig extremisme aan te pakken. In dat verband is de Raad ingenomen met de oprichting van het EU-kenniscentrum voor de preventie van radicalisering, dat de ondersteuning van de lidstaten en prioritaire derde landen door de EU zal versterken bij hun inspanningen om radicalisering en gewelddadig extremisme in al zijn vormen te voorkomen en tegen te gaan;
- **te zorgen voor een follow-up van de succesvolle onderhandelingen over de herziene pan-Europese juridische definitie van “terroristisch misdrijf”** ten behoeve van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, die moet bijdragen tot meer rechtszekerheid en als inspiratiebron moet dienen voor verdere internationale normontwikkeling in volledige overeenstemming met de wetgeving van de Europese Unie.

15. De Raad wijst op de waarde van nationale coördinatie-inspanningen tussen ministeries en instanties die verantwoordelijk zijn voor de externe en interne aspecten van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme, en verzoekt de lidstaten:
- bij te dragen tot een gecoördineerd en samenhangend optreden van de EU op het gebied van terrorismebestrijding door informatie over hun eigen beleid uit te wisselen binnen de bevoegde voorbereidende instanties van de Raad. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over hun bilaterale dialogen op het vlak van terrorismebestrijding met derde landen en multilaterale organisaties;
 - tijdig politieke sturing te geven aan de bilaterale en multilaterale betrokkenheid van de EU op het gebied van terrorismebestrijding, en ten volle samen te werken met de hoge vertegenwoordiger bij de voorbereiding en follow-up van de EU-dialogen over terrorismebestrijding;
 - de doeltreffendheid en coördinatie van de EU-programmering op het gebied van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme te vergroten door informatie uit te wisselen over hun eigen projecten voor capaciteitsopbouw en beste praktijken, en door zich aan te sluiten bij Team Europa-initiatieven.

16. De Raad verbindt zich ertoe om:

- de coördinatie-inspanningen binnen de Raad verder op te voeren, met name tussen de voorbereidende instanties die zich bezighouden met terrorisme en gewelddadig extremisme als onderdeel van hun mandaten, en na te gaan of synergieën kunnen worden bereikt met andere relevante werkgroepen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en justitie en binnenlandse zaken. De Groep terrorisme (internationale aspecten – Coter) en de Groep terrorisme (TWP) moeten regelmatig gezamenlijke vergaderingen blijven houden om concrete acties vast te stellen die zich richten op de interne-externe verbindingen in de strijd tegen terrorisme en gewelddadig extremisme. De Raad onderstreept de waarde van regelmatig gezamenlijk overleg om te zorgen voor samenhang tussen de werkgroepen die zich bezighouden met beperkende maatregelen in verband met terrorismebestrijding, waarbij samenwerking wordt bevorderd met volledige inachtneming van hun respectieve mandaten;
- te zorgen voor meer interactie tussen Coter en het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), zodat strategische en actiegerichte besprekingen kunnen worden gevoerd over alle aspecten van terrorisme en gewelddadig extremisme;
- ervoor te zorgen dat het koppelen van de externe en interne aspecten van terrorismebestrijding en de preventie en bestrijding van gewelddadig extremisme een prioriteit blijft door de uitvoering van deze conclusies regelmatig te evalueren.