

Brussel, 20 maart 2026
(OR. en)

7547/26

COPEN 101
COTER 40
CT 38
ENFOPOL 106
JAI 380

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 maart 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2026) 137 final
Betreft:	Aanbeveling voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van het Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 137 final.

Bijlage: COM(2026) 137 final



Brussel, 19.3.2026
COM(2026) 137 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van het Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Doelstellingen van het voorstel

Dit voorstel heeft tot doel een besluit van de Raad van de Europese Unie (“de Raad”) te verkrijgen waarbij machtiging wordt verleend aan de Europese Commissie (“de Commissie”) om namens de |Europese Unie het Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (“het Verdrag”) te ondertekenen.

De Commissie zal ook een voorstel indienen voor een besluit van de Raad waarbij de Commissie wordt gemachtigd om het Protocol namens de Europese Unie te sluiten. Deze voorstellen zijn het vervolg op de in ProtectEU: Agenda ter preventie en bestrijding van terrorisme¹ door Commissie aangegane verbintenis.

Terrorisme heeft een mondiaal karakter en vormt niet alleen in Europa, maar wereldwijd, een toenemende dreiging voor de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat. De terroristische aanslagen die de laatste jaren binnen en buiten de Europese Unie zijn gepleegd, waren onaanvaardbare schendingen van de waarden en beginselen waarop democratische samenlevingen zijn gebaseerd.

Hoewel het aantal grootschalige gecoördineerde aanslagen in de EU is afgenomen, is de dreiging niet verdwenen, maar geëvolueerd. Tussen 2019 en 2023 was er sprake van een ruime verdubbeling van het aantal terroristische incidenten (van 57 naar 120), om in 2024 met 58 incidenten op het oude niveau terug te keren². Recente aanslagen komen overwegend op het conto van “eenzame wolven” en kleine cellen. Het algemene dreigingsniveau blijft hoog en is het gevolg van een vermeerdering van dreigingsfactoren.

In het licht van een dergelijke aanhoudende en evoluerende dreiging is een doortastend optreden tegen terrorisme noodzakelijk, niet alleen op nationaal niveau, maar ook op Europees, pan-Europees niveau en daarbuiten. Het vaak grensoverschrijdende karakter van terrorisme vereist een sterke internationale samenwerking op basis van een gemeenschappelijk begrip van terrorisme en terroristische misdrijven.

Het doel van het Protocol is de definitie van “terroristische misdrijven” in het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme te wijzigen om rekening te houden met het feit dat hedendaagse terroristen verder zijn gegaan dan de meer traditionele doelwitten en de modus operandi die het onderwerp zijn van de VN-verdragen inzake terrorismebestrijding waarnaar momenteel wordt verwezen in artikel 1 van het Verdrag. Deze VN-verdragen inzake terrorismebestrijding hebben betrekking op specifieke misdrijven zoals de kaping van vliegtuigen, terroristische bomaanslagen of gijzeling. De strafbaarstelling in de VN-verdragen inzake terrorismebestrijding is echter uitputtend en kan niet de realiteit van het moderne terrorisme weerspiegelen.

Het Protocol zal het rechtskader van de Raad van Europa inzake terrorismebestrijding moderniseren en ervoor zorgen dat de definitie van terroristische misdrijven de uitgebreide modus operandi van hedendaagse terroristen weerspiegelt. Bovendien zal de bij het Protocol

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende ProtectEU: Agenda om terrorisme te voorkomen en te bestrijden COM (2026) 101 final.

² TE-SAT-verslag 2025: Europol, verslag over de stand van zaken en de tendensen in verband met het terrorisme in de Europese Unie (TE-SAT) 2025, juni 2025.

ingevoerde definitie de rechtszekerheid waarborgen door wettelijke voorwaarden in te voeren waaraan moet zijn voldaan om een strafbaar feit als een terroristisch misdrijf aan te merken, zoals opzet, zwaarte en het plegen van de handeling met terroristische doeleinden (“specifiek oogmerk”).

Zodra het Protocol in werking is getreden, zal het ook een pan-Europese definitie van terroristische misdrijven vaststellen die verenigbaar is met de EU-definitie in artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding. De nieuwe pan-Europese definitie van terroristische misdrijven zal aanzienlijke meerwaarde bieden voor justitiële samenwerking, wederzijdse rechtshulp en uitleveringsverzoeken op het gebied van terrorismebestrijding tussen de staten van de Raad van Europa die het Protocol ondertekenen en ratificeren.

Achtergrond

De Europese Unie heeft het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (“Verdrag nr. 196”) en het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (“Verdrag nr. 217”) op 22 oktober 2015 ondertekend en op 26 juni 2018 geratificeerd. Zowel het Verdrag als het Aanvullend Protocol zijn op 1 oktober 2018 in de Europese Unie in werking getreden. Op 21 januari 2026 hebben 25 EU-lidstaten³ Verdrag nr. 196 geratificeerd.

Verdrag nr. 196 heeft betrekking op de strafbaarstelling van terrorisme en met terrorisme gerelateerde activiteiten, op internationale samenwerking met betrekking tot dergelijke misdrijven en op de bescherming, schadeloosstelling en steun voor slachtoffers van terrorisme. In artikel 1 van Verdrag nr. 196 wordt “terroristisch misdrijf” gedefinieerd als misdrijven als omschreven in bijlage I bij Verdrag nr. 196. Bijlage I bevat een lijst van VN-verdragen inzake terrorismebestrijding, namelijk:

- Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, ondertekend te 's-Gravenhage op 16 december 1970;
- Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, gesloten te Montreal op 23 september 1971;
- Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, aangenomen te New York op 14 december 1973;
- Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, aangenomen te New York op 17 december 1979;
- Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, aangenomen te Wenen op 3 maart 1980;
- Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 24 februari 1988;
- Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, gedaan te Rome op 10 maart 1988;
- Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, gedaan te Rome op 10 maart 1988;

³ Alle EU-lidstaten, met uitzondering van Griekenland en Ierland, hebben Verdrag nr. 196 geratificeerd.

- Internationaal Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen, aangenomen te New York op 15 december 1997;
- Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, aangenomen te New York op 9 december 1999;
- Internationaal Verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme, aangenomen te New York op 13 april 2005.

In de EU stelt Richtlijn (EU) 2017/541 minimumvoorschriften vast voor de definitie van misdrijven en sancties op het gebied van terroristische misdrijven; misdrijven in verband met een terroristische groepering en misdrijven in verband met terroristische activiteiten in de Europese Unie. In artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/541 worden de opzettelijke handelingen opgesomd die een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden die worden aangemerkt als “terroristische misdrijven” indien zij worden gepleegd met een van de in het artikel bedoelde terroristische oogmerken. Ter vergelijking: de definitie in artikel 1 van Verdrag nr. 196 bevat geen expliciete lijst van misdrijven die als “terroristische misdrijven” worden beschouwd en verwijst in algemene zin naar de daden die zijn vastgesteld in de VN-verdragen inzake terrorismebestrijding die zijn opgenomen in de bijlage bij het Verdrag, hetgeen geen alomvattende of duidelijke wettelijke definitie is. Bovendien omvat de definitie in Verdrag nr. 196 niet de terroristische oogmerken. Er zijn dus aanzienlijke verschillen tussen de huidige definitie van “terroristische misdrijven” in artikel 1 van Verdrag nr. 196 en de definitie in artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/541.

Om rekening te houden met de zich ontwikkelende terroristische dreiging die verder reikt dan de traditionele doelwitten en de modi operandi, die het onderwerp zijn van de VN-verdragen inzake terrorismebestrijding als bedoeld in artikel 1 van Verdrag nr. 196, heeft het Comité terrorismebestrijding van de Raad van Europa (hierna “CDCT” genoemd) in 2017 een werkgroep opgericht die tot taak had na te gaan of het noodzakelijk en haalbaar was een wettelijke definitie van “terroristische misdrijven” op te stellen die door de partijen bij Verdrag nr. 196 moet worden toegepast. De werkgroep heeft een reeks alternatieve formuleringen van de definitie ontwikkeld en haar eindverslag⁴ in november 2019 gepresenteerd aan de plenaire vergadering van het CDCT, bestaande uit partijen bij Verdrag nr. 196. In haar eindverslag heeft de werkgroep de plenaire vergadering van het CDCT aanbevolen te besluiten dat het haalbaar en noodzakelijk is een wettelijke definitie van “terroristische misdrijven” op te stellen voor opname in Verdrag nr. 196, en heeft zij haar tekstelementen voor een mogelijke toekomstige wettelijke definitie voorgesteld.

In 2020 en 2021 hebben deskundigen van de partijen bij het Verdrag schriftelijke opmerkingen over het eindverslag ingediend. De Europese Unie heeft geen schriftelijke opmerkingen ingediend. In hun schriftelijke opmerkingen wees een aantal EU-lidstaten er echter op dat de elementen van een mogelijke toekomstige wettelijke definitie van “terroristische misdrijven” op het niveau van de Raad van Europa moeten worden afgestemd op de definitie van “terroristische misdrijven” in Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding⁵.

⁴ Eindverslag van de CDCT-subgroep om te onderzoeken of het haalbaar is een definitie van terrorisme op te stellen, 26 september 2019 [CDCT-DEF \(2019\)03rev.](#)

⁵ Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (PB L 88 van 31 maart 2017, blz. 6).

In 2022 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa het CDCT opgedragen een besluit te nemen over de haalbaarheid van een wettelijke definitie van “terroristische misdrijven” en de onderhandelingen over de tekst van de nieuwe wettelijke definitie te starten. Op 2 december 2022 is de plenaire vergadering van het CDCT tijdens haar 9e plenaire zitting overeenkomen dat een nieuwe wettelijke definitie haalbaar is en heeft zij met eenparigheid van stemmen besloten formele onderhandelingen te openen op de 10e plenaire vergadering van het CDCT van 23-25 mei 2023⁶.

Op 15 mei 2023 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om namens de Europese Unie deel te nemen aan onderhandelingen over de herziening of wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, met het oog op de wijziging van de definitie van terroristische misdrijven in dat Verdrag. De Commissie nam overeenkomstig het besluit van de Raad deel aan die onderhandelingen, waarbij de daarin vervatte onderhandelingsrichtsnoeren werden gevolgd. De Commissie heeft over het standpunt van de EU consequent overleg gevoerd met het bijzonder comité van de Raad voor de onderhandelingen en erop toegezien dat het Protocol in overeenstemming is met het relevante acquis van de EU.

De onderhandelingen vonden plaats in het kader van de halfjaarlijkse plenaire vergaderingen van het CDCT. Tussen 23 mei 2023 en 14 november 2024 vonden in totaal vier onderhandelingsessies plaats. Op 14 november 2024 heeft de plenaire vergadering van het CDCT het ontwerpprotocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en de bijbehorende ontwerptoelichting goedgekeurd. Op 25 juni 2025 heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa haar advies over het ontwerpprotocol⁷ aangenomen. Tijdens de 1534e vergadering van het Comité heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 9 juli 2025 het Protocol vastgesteld en heeft het nota genomen van de toelichting bij het Protocol⁸. Op 10 december 2025 heeft het Comité van Ministers op zijn 1546e vergadering ermee ingestemd het Protocol ter ondertekening open te stellen op 26 mei 2026 in Straatsburg (Frankrijk).

Het Protocol treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop alle partijen bij het Verdrag nr. 196 hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht. Als dit niet gebeurd is, treedt het Protocol, na het verstrijken van een periode van drie jaar na de datum waarop het Protocol voor ondertekening is opengesteld, in werking ten aanzien van de staten die hebben verklaard ermee in te stemmen door het Protocol gebonden te zijn, mits het Protocol door ten minste twee derde van de partijen bij het Verdrag nr. 196 is geratificeerd.

De Europese Unie kan het Protocol ondertekenen en ratificeren als internationale organisatie die partij is bij Verdrag nr. 196.

Motivering van het voorstel

Het Protocol is in overeenstemming met de doelstelling van de EU om de internationale samenwerking te versterken, rekening houdend met de veiligheidsbelangen van de EU, zoals

⁶ CDCT 9e plenaire zitting beknopt verslag en lijst van besluiten, 2 december 2022, blz. 4 [CDCT\(2022\)16](#)

⁷ Advies 307 (2025) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

⁸ Comité van Ministers van de Raad van Europa CM/Del/Dec (2025)1534/10.3

uiteengezet in de Europese strategie voor interne veiligheid ProtectEU⁹. Zoals is benadrukt in ProtectEU: Met de Agenda om terrorisme te voorkomen en te bestrijden¹⁰ zal het Protocol bijdragen tot de pan-Europese strijd tegen terrorisme en de internationale samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding vergemakkelijken, door de definitie van terroristische misdrijven te harmoniseren tussen de staten van de Raad van Europa die het Protocol zullen ondertekenen en ratificeren.

Ten eerste zal het Protocol, door de invoering van een wettelijke definitie van terroristische misdrijven, een wezenlijke meerwaarde bieden voor justitiële samenwerking, wederzijdse rechtshulp en uitleveringsverzoeken tussen de staten die partij zijn bij het Protocol en bij Verdrag nr. 196.

Ten tweede zal het Protocol, door een bredere en alomvattende wettelijke definitie van terroristische misdrijven vast te stellen, ervoor zorgen dat het rechtskader van de Raad van Europa inzake terrorismebestrijding, waarbij de Unie samen met haar lidstaten partij is, wordt aangepast om de huidige en toekomstige uitdagingen op het gebied van terrorismebestrijding aan te pakken. Deze modernisering zal het mogelijk maken de lacunes op te vullen op het gebied van terroristische misdrijven die worden gepleegd met gebruikmaking van modus operandi en gebaseerd zijn op misdrijven die niet onder de terrorismebestrijdingsverdragen van de VN vallen die zijn opgenomen in bijlage I bij Verdrag nr. 196.

Ten derde eerbiedigt de wettelijke definitie in het Protocol de rechtszekerheid en zorgt zij voor een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de oude definitie, die verwees naar een aantal VN-verdragen inzake terrorismebestrijding waarin misdrijven op niet-geharmoniseerde wijze als terroristische misdrijven werden gedefinieerd. De nieuwe wettelijke definitie is helder en nauwkeurig opgesteld, is algemeen geformuleerd en is duidelijk te begrijpen voor degenen die aan de wet zijn onderworpen. In de nieuwe definitie wordt duidelijker aangegeven aan welke voorwaarden een handeling moet voldoen om als terroristisch misdrijf te worden aangemerkt.

Ten vierde is de definitie van terroristische misdrijven in het Protocol afgestemd op en verenigbaar met de EU-definitie van terroristische misdrijven in Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding. Dit zal de EU in staat stellen haar rechtskader te behouden en ervoor te zorgen dat het recht van de Unie in de EU-lidstaten verder wordt toegepast. Bovendien zal het Protocol, zodra het in werking is getreden, zorgen voor juridische convergentie en een gemeenschappelijke visie op terrorisme tussen de staten van de Raad van Europa op pan-Europees niveau. De aanvaarding van een pan-Europese definitie zou ook kunnen bijdragen tot de bevordering van de lopende besprekingen over een definitie van “terroristische misdrijven” in het kader van de onderhandelingen over het ontwerp van een alomvattend verdrag betreffende internationaal terrorisme op VN-niveau¹¹.

Ten vijfde wordt in de preambule van het Protocol opnieuw bevestigd dat alle maatregelen die worden genomen om terroristische misdrijven te voorkomen of te bestrijden, in overeenstemming moeten zijn met de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, alsook met andere verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht, met inbegrip van, in

⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid (COM(2025) 148 final).

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende ProtectEU: Agenda om terrorisme te voorkomen en te bestrijden COM (2026) 101 final.

¹¹ Ad-hoccomité opgericht bij resolutie 51/210 van de Algemene Vergadering van de VN van 17 december 1996 – [Resultaten van de werkzaamheden van het ad-hoccomité](#). Laatste bijgewerkt: 22 mei 2025

voorkomend geval, het internationaal humanitair recht. Dit is in overeenstemming met het hoge niveau van waarborgen voor de bescherming en eerbiediging van de mensenrechten, de grondrechten en het internationaal recht in het terrorismebestrijdingsbeleid uit hoofde van het EU-recht.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het onderwerp van het Protocol houdt rechtstreeks verband met de gemeenschappelijke regels van de Unie ter bestrijding van terrorisme. Het Protocol bevat slechts één materiële bepaling waarin een wettelijke definitie van terroristische misdrijven wordt vastgesteld met als oogmerk de definitie in artikel 1 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme te wijzigen.

Op 15 maart 2017 heeft de Unie Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding vastgesteld. De richtlijn bevat geharmoniseerde definities van terroristische misdrijven en misdrijven in verband met terroristische activiteiten, die dienen als ijkpunt voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten. De EU-lidstaten die de richtlijn¹² toepassen, moeten ervoor zorgen dat de in de richtlijn genoemde misdrijven volgens hun nationale wetgeving strafbaar worden gesteld. De definitie van terroristische misdrijven is vastgelegd in artikel 3 van de EU-richtlijn inzake terrorismebestrijding. Overeenkomstig de onderhandelingsrichtsnoeren heeft de Commissie, samen met de EU-lidstaten, gestreefd naar consistentie en samenhang tussen het Protocol en de EU-definitie.

De wettelijke definitie in het Protocol is van “hybride” aard, waarbij het eerste deel van de definitie verwijst naar de misdrijven die binnen het toepassingsgebied vallen van en zijn gedefinieerd in een van de VN-verdragen inzake terrorismebestrijding die zijn opgenomen in de bijlage bij Verdrag nr. 196, en het tweede deel een uitputtende lijst bevat van handelingen die als terroristische misdrijven worden aangemerkt indien zij aan cumulatieve voorwaarden voldoen. De in de bijlage bij Verdrag nr. 196 vermelde verdragen zijn ingeburgerde en reeds lang bestaande mondiale instrumenten in de strijd tegen terrorisme. De staten die partij zijn bij deze verdragen hebben de daarin vermelde handelingen dienovereenkomstig strafbaar gesteld in hun nationale rechtskaders. Het is belangrijk dat zij in de toekomst door de partijen bij Verdrag nr. 196 toegepast blijven worden, en daarom is het gerechtvaardigd een hybride definitie na te streven.

Het tweede deel van de definitie komt grotendeels overeen met de EU-definitie van terroristische misdrijven, met uitzondering van het feit dat misdrijven die reeds onder de verdragen in de bijlage bij Verdrag nr. 196 vallen, zijn uitgesloten van de uitputtende lijst van handelingen. Deze strafbare feiten zijn met name: gijzeling; het veroorzaken van grootschalige vernieling van een vast platform op het continentaal plat dat mensenlevens in gevaar kan brengen en tot grote economische verliezen kan leiden; kaping van vliegtuigen en schepen; vervaardiging, bezit, verwerving, vervoer, levering of gebruik van explosieven.

De in de uitputtende lijst opgenomen misdrijven worden als terroristisch misdrijf aangemerkt wanneer i) de handeling opzettelijk is; ii) de handeling is volgens het nationale recht strafbaar; iii) de handeling, gezien de aard of de context ervan, een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden; iv) de handeling is gepleegd met een terroristisch oogmerk. De terroristische doelstellingen zijn “een bevolking ernstig vrees aan te jagen”, “een overheid of internationale organisatie op onrechtmatige wijze dwingen een handeling te verrichten of na te laten” en “de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land

¹² Richtlijn (EU) 2017/541 is niet van toepassing op Denemarken en Ierland.

of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen”. Wat deze cumulatieve voorwaarden betreft, is het tweede deel volledig verenigbaar met artikel 3 van de EU-richtlijn inzake terrorismebestrijding.

Kortom, het Protocol is in overeenstemming met de regels en het beleid van de EU, met name de strafrechtelijke maatregelen van de EU ter bestrijding van terrorisme.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het Protocol is in overeenstemming met de desbetreffende regels en beleidsmaatregelen van de Europese Unie op de gebieden die onder het Protocol zullen vallen (zoals beschreven in het deel “Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein”). In de bredere context is het Protocol in overeenstemming met de rechtsinstrumenten en het beleid van de EU op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, uit hoofde van titel V van het derde deel van het VWEU, die bijdragen tot de strijd van de EU tegen terrorisme, alsook met de verbintenissen van de Unie in het kader van andere relevante multilaterale overeenkomsten. Het Protocol heeft geen gevolgen voor de overige beleidsterreinen van de EU.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Materiële rechtsgrondslag**

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 6, VWEU te nemen besluit hangt in de eerste plaats af van de doelstelling en de inhoud van de te ondertekenen internationale overeenkomst. Wanneer een internationale overeenkomst een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 6, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

Aangezien de belangrijkste doelstelling en component van het Protocol de vaststelling is van de definitie van misdrijven op het gebied van terrorisme, met name de definitie van terroristische misdrijven, is de materiële rechtsgrondslag artikel 83, lid 1, VWEU.

- **Procedurale rechtsgrondslag**

Overeenkomstig artikel 218, lid 6, VWEU moet de Raad, als de overeenkomst geen betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, op voorstel van de Commissie als onderhandelaar, een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vaststellen.

Aangezien artikel 83, lid 1, VWEU de materiële rechtsgrondslag is, moet de Raad het besluit houdende sluiting van het Protocol vaststellen na goedkeuring door het Europees Parlement, overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), VWEU.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit tot sluiting van het Protocol is derhalve artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU.

- **Bevoegdheid van de Unie**

Op grond van artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is de Unie exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten (...) wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.” Een internationale overeenkomst kan met name de gemeenschappelijke regels

aantasten of hun strekking wijzigen indien de door de overeenkomst omvatte reikwijdte grotendeels met het Unierecht samenvalt of daardoor wordt omvat. De Europese Unie heeft haar bevoegdheid op dit gebied uitgeoefend door de vaststelling van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding. De inhoud van het Protocol, de definitie van terroristische misdrijven, valt onder het recht van de Unie inzake terrorismebestrijding, met name artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/541. Aangezien de definities van terroristische misdrijven in het Protocol en in Richtlijn (EU) 2017/541 bijna identiek zijn, kan het Protocol gevolgen hebben voor Richtlijn (EU) 2017/541 vanwege de overlapping tussen het Protocol en Richtlijn (EU) 2017/541. Daarnaast breidt het wijzigingsprotocol het toepassingsgebied van terroristische misdrijven in het kader van het Verdrag, waarbij de Unie partij is, uit tot nieuwe situaties (die in het EU-recht reeds als terroristische misdrijven zijn erkend). Op die manier zouden de verbintenissen van de EU in het kader van het Verdrag worden uitgebreid tot die nieuwe activiteiten. Daarom is de Unie exclusief bevoegd om het Protocol te sluiten.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Niet van toepassing.

- **Evenredigheid**

Dit initiatief gaat niet verder dan wat nodig is om de desbetreffende beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De Unie is het best geplaatst om het Protocol te ondertekenen, aangezien de Unie de interne bevoegdheid op dit gebied reeds heeft uitgeoefend door de vaststelling van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding. De richtlijn voorziet in een EU-definitie van terroristische misdrijven met minimumvoorschriften die door de EU-lidstaten op uniforme wijze moeten worden toegepast. Aangezien het Protocol de definitie van terroristische misdrijven op het niveau van de Raad van Europa wijzigt en de definitie van terroristische misdrijven onder het EU-recht valt, moet de Unie het Protocol ondertekenen.

- **Keuze van het instrument**

Dit voorstel voor een besluit van de Raad wordt ingediend overeenkomstig artikel 218, lid 6, VWEU, uit hoofde waarvan de Raad een besluit houdende sluiting van de overeenkomst voorstelt. Er bestaat geen ander rechtsinstrument dat kan worden gebruikt om de in dit voorstel uitgedrukte doelstelling te bereiken.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Niet van toepassing.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Tijdens de onderhandelingen heeft de Commissie, als vertegenwoordiger van de EU, continu het bijzonder comité van de Raad voor de onderhandelingen geraadpleegd, overeenkomstig het Besluit van de Raad van 24 mei 2023 waarbij de Commissie machtiging werd verleend om namens de EU deel te nemen aan de onderhandelingen. De EU-lidstaten hebben als lid van de Raad van Europa alle onderhandelingssessies kunnen bijwonen. De Commissie heeft de vertegenwoordigers van de EU-lidstaten tijdens de onderhandelingen continu geraadpleegd over de formulering van het standpunt van de EU.

- **Effectbeoordeling**

Niet van toepassing.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Overeenkomstig de door de Raad vastgestelde onderhandelingsrichtsnoeren heeft de Commissie ervoor gezorgd dat tijdens de onderhandelingen de grondrechten, vrijheden en algemene beginselen van het recht van de Unie, zoals verankerd in de Verdragen van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten, werden geëerbiedigd.

In de preambule van het Protocol (overweging 5) wordt opnieuw bevestigd dat alle in dit Protocol vervatte maatregelen ter voorkoming of bestrijding van terroristische misdrijven in overeenstemming moeten zijn met de toepasselijke mensenrechten en fundamentele vrijheden, met name die welke zijn neergelegd in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (ETS nr. 5), alsook met andere verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht, met inbegrip van, indien van toepassing, het internationaal humanitair recht.

Bovendien wijzigt het Protocol Verdrag nr. 196. Zodra het Protocol in werking is getreden, zal het artikel 1 van Verdrag nr. 196 wijzigen en in het Verdrag worden opgenomen voor de verdragspartijen die het Protocol ondertekenen en ratificeren. Het Protocol moet dus worden gelezen in de context van het Verdrag. Verdrag nr. 196 voorziet in sterke waarborgen op het gebied van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht, met name in artikel 12, lid 1, en artikel 26, lid 4, van dat Verdrag. In artikel 12, lid 1, van het Verdrag is bepaald dat bij de uitvoering en toepassing van strafbaarheidsbepalingen de mensenrechten en andere verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht in acht moeten worden genomen. Artikel 26, lid 4, bepaalt dat niets in het Verdrag afbreuk doet aan de overige rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden van een Partij en van natuurlijke personen krachtens het internationaal recht, met inbegrip van het internationaal humanitair recht. Deze waarborgen zijn verenigbaar met en komen overeen met het hoge niveau van de waarborgen op het gebied van de grondrechten, de mensenrechten en het internationaal recht waarin het EU-recht voorziet, met name Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding (overwegingen 35 en 37).

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Er is geen uitvoeringsplan, aangezien de Europese Unie geen actie nodig heeft om het Protocol uit te voeren. De EU-definitie van terroristische misdrijven is verenigbaar met de bij het Protocol ingevoerde definitie van terroristische misdrijven.

Wat toezicht betreft, zal de Commissie deelnemen aan de vergaderingen van de Conferentie van de staten die partij zijn bij Verdrag nr. 196, die ook toezicht zal houden op de uitvoering van het Protocol zodra het in werking treedt en artikel 1 van Verdrag nr. 196 wijzigt.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het doel van het Protocol is de definitie van terroristische misdrijven in artikel 1 van Verdrag nr. 196 te wijzigen om op het niveau van de Raad van Europa een bredere en geschiktere wettelijke definitie van terroristische misdrijven vast te stellen om huidige en toekomstige uitdagingen op het gebied van terrorismebestrijding aan te pakken. Dit Protocol zal een wezenlijke meerwaarde bieden voor justitiële samenwerking, wederzijdse rechtshulp en uitleveringsverzoeken tussen de staten die partij zijn bij het Protocol en bij Verdrag nr. 196.

Artikel 1 is de belangrijkste en enige materiële bepaling van het Protocol. Het heeft tot doel artikel 1 van Verdrag nr. 196 te vervangen door een nieuwe wettelijke definitie van terroristische misdrijven. Artikel 1 van Verdrag nr. 196 is de “terminologiebepaling” en geen strafbaarheidsbepaling. Het bevat de definitie van “terroristische misdrijven” voor de toepassing van het Verdrag. Deze definitie is in overeenstemming met artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding. De wettelijke definitie in het Protocol is van “hybride” aard, waarbij het eerste deel van de definitie verwijst naar de misdrijven die binnen het toepassingsgebied vallen van en zijn gedefinieerd in een van de VN-verdragen inzake terrorismebestrijding die zijn opgenomen in de bijlage bij Verdrag nr. 196, en het tweede deel een uitputtende lijst bevat van handelingen die als terroristische misdrijven kunnen worden aangemerkt indien zij aan cumulatieve voorwaarden voldoen. Het tweede deel van de definitie voorziet in een uitputtende lijst van misdrijven. De in deze uitputtende lijst opgenomen misdrijven worden als terroristisch misdrijf aangemerkt wanneer i) de handeling opzettelijk is; ii) de handeling is volgens het nationale recht strafbaar; iii) de handeling, gezien de aard of de context ervan, een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden; iv) de handeling is gepleegd met een terroristisch oogmerk. *(voor een gedetailleerde vergelijking met de EU-definitie, zie het deel “Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein”)*

Artikel 2 regelt de ondertekening en ratificatie. Het verduidelijkt dat het Protocol openstaat voor ondertekening door de partijen bij Verdrag nr. 196, dat door het Protocol wordt gewijzigd. Het wordt geratificeerd, aanvaard of goedgekeurd en de akten betreffende deze maatregelen worden nedergelegd bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Artikel 3 bepaalt hoe en wanneer het Protocol in werking treedt. Het Protocol treedt op twee manieren in werking: i) op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop alle partijen bij het Verdrag hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht, of ii) na het verstrijken van een periode van drie jaar na de datum waarop het voor ondertekening is opengesteld, treedt het Protocol in werking ten aanzien van de staten die hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht, mits het Protocol door ten minste twee derde van de partijen bij het Verdrag is geratificeerd. Dit artikel bevat ook regels voor de voorlopige toepassing van het Protocol. Vóór de inwerkingtreding van het Protocol kan elke partij (bij de ondertekening of op enig later tijdstip) verklaren dat zij het Protocol voorlopig zal toepassen. In dergelijke gevallen zijn de bepalingen van het Protocol slechts van toepassing ten aanzien van de andere partijen bij het Verdrag die een verklaring in dezelfde zin hebben afgelegd.

In artikel 4 is bepaald dat met ingang van de datum van inwerkingtreding van het Protocol de verklaringen die de partijen overeenkomstig artikel 1 van Verdrag nr. 196 hebben afgelegd, komen te vervallen. Op grond van artikel 1, lid 2, van het Verdrag kan een staat die partij is of de Europese Unie die geen partij is bij een in bijlage I bij Verdrag nr. 196 vermeld verdrag, verklaren dat, voor de toepassing van dit Verdrag op de desbetreffende partij, dat verdrag geacht wordt niet te zijn opgenomen in de bijlage. De Europese Unie heeft geen verklaring

overeenkomstig artikel 1 van Verdrag nr. 196 afgelegd, zodat deze bepaling slechts in beperkte mate relevant is voor de Unie.

In artikel 5 wordt verduidelijkt dat er geen voorbehouden mogen worden gemaakt ten aanzien van de bepalingen van het Protocol.

Artikel 6 bepaalt dat de secretaris-generaal van de Raad van Europa de lidstaten van de Raad van Europa en elke andere partij bij Verdrag nr. 196 in kennis moet stellen van i) elke ondertekening, ii) de nederlegging van elke akte van ratificatie, aanvaarding of goedkeuring, iii) de datum van inwerkingtreding van het Protocol en iv) elke andere akte, kennisgeving of mededeling met betrekking tot het Protocol.

Het Protocol gaat vergezeld van een toelichting waarvan het Comité van Ministers van de Raad van Europa nota heeft genomen bij de aanneming van het Protocol op 9 juli 2025. De toelichting is geen instrument dat een gezaghebbende interpretatie van het Protocol geeft, maar is bedoeld om de toepassing van de bepalingen van het Protocol door de partijen te vergemakkelijken.

- **Tekst van de overeenkomst en kennisgevingen**

De tekst van het Protocol wordt samen met dit voorstel bij de Raad ingediend.

Overeenkomstig de Verdragen is het aan de Commissie om over te gaan tot de in artikel 2 van het Protocol bedoelde neerlegging van de akte van goedkeuring, teneinde kenbaar te maken dat de Unie ermee instemt door de overeenkomst gebonden te zijn.

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van het Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 83, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 6, tweede alinea, punt a),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig Besluit (EU) [ondertekeningsbesluit]¹³ van de Raad is het Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (“het Protocol”) op [datum] namens de Unie ondertekend, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum.
- (2) Het Protocol is in overeenstemming met de veiligheidsdoelstellingen van de Europese Unie als bedoeld in artikel 67, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, namelijk door de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen een hoog niveau van veiligheid te waarborgen teneinde criminaliteit, waaronder terrorisme, te voorkomen en te bestrijden.
- (3) Het Protocol wijzigt het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme door de definitie van “terroristische misdrijven” in artikel 1 ervan te vervangen door een bij het Protocol ingevoerde gewijzigde definitie.
- (4) Met de gewijzigde definitie van terroristische misdrijven in het Protocol wordt tegemoet gekomen aan de noodzaak om op het niveau van de Raad van Europa een bredere en geschiktere wettelijke definitie van terroristische misdrijven vast te stellen om huidige en toekomstige uitdagingen op het gebied van terrorismebestrijding aan te pakken.
- (5) Het Protocol zal door de invoering van een wettelijke definitie van terroristische misdrijven een wezenlijke meerwaarde bieden voor justitiële samenwerking, wederzijdse rechtshulp en uitleveringsverzoeken tussen de staten die partij zijn bij het Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.
- (6) Door namens de Unie aan de onderhandelingen deel te nemen, heeft de Commissie ervoor gezorgd dat het Protocol verenigbaar is met de toepasselijke gemeenschappelijke voorschriften van de Unie. De wettelijke definitie van terroristische misdrijven in het Protocol is met name verenigbaar en strookt met de EU-definitie van terroristische misdrijven in artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding.

¹³ PB L,

- (7) In de preambule van het Protocol wordt opnieuw bevestigd dat alle in dit Protocol vervatte maatregelen ter voorkoming of bestrijding van terroristische misdrijven in overeenstemming moeten zijn met de toepasselijke mensenrechten en fundamentele vrijheden, met name die welke zijn neergelegd in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (ETS nr. 5), alsook met andere verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht, met inbegrip van, indien van toepassing, het internationaal humanitair recht; Dit is in overeenstemming met de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de op het internationaal recht gebaseerde waarborgen en de beschermingsmaatregelen uit hoofde van het EU-recht.
- (8) Aangezien de Europese Unie partij is bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, staat het Protocol open voor ondertekening en ratificatie door de Unie.
- (9) De snelle sluiting van het Protocol door de Europese Unie zal duidelijk maken dat de Europese Unie voorstander is van een gemeenschappelijke pan-Europese gemeenschappelijke definitie van “terroristische misdrijven”, die de regionale en internationale inspanningen op het gebied van terrorismebestrijding zal versterken. De snelle sluiting van het Protocol zal ook de tijdige inwerkingtreding van het Protocol vergemakkelijken.
- (10) Gedurende de eerste drie jaar na de ondertekening van het Protocol moeten alle partijen bij het Verdrag hun instemming om door het Verdrag gebonden te zijn tot uitdrukking brengen. Na die drie jaar treedt het Protocol in werking voor de partijen die hun instemming om door het Verdrag te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht, mits het aantal van die partijen ten minste gelijk is aan twee derde van de partijen bij het Verdrag. Aangezien de lidstaten ook partij zijn bij het Verdrag, betekent dit dat het Protocol nooit in werking zal treden indien zij niet verklaren dat zij ermee instemmen door het Verdrag gebonden te zijn. Aangezien het Protocol onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, zouden de lidstaten niet kunnen optreden zonder daartoe door de Unie te zijn gemachtigd. Daarom is het passend dat de lidstaten ook worden gemachtigd om, naast de Unie, in het belang van de Unie partij te worden bij het Protocol.
- (11) [Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland[, bij brief van ...,] te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van dit besluit wenst deel te nemen.]
- (12) OF
- (13) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is het derhalve niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.]
- (14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de

vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken.

(15) Het Protocol moet worden goedgekeurd,
HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het Protocol tot wijziging van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (“het Protocol”) wordt goedgekeurd¹⁴.

Artikel 2

De lidstaten worden gemachtigd om, naast de Unie, het Protocol te sluiten in het belang van de Unie en met volledige inachtneming van haar exclusieve bevoegdheid.

Artikel 3

Het besluit treedt in werking op de datum na die van de vaststelling ervan.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

¹⁴ De tekst van de overeenkomst is bekendgemaakt in PB L, ..., ELI.