



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 18. februar 2021
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30
ENFOPOL 59
CRIMORG 17
ENFOCUSTOM 24
JAI 159

NOTE

fra:	formandskabet
til:	delegationerne
Tidl. dok. nr.:	7704/17, 5119/2/21 REV 2
Vedr.:	Udkast til Rådets konklusioner om varig fortsættelse af EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet: EMPACT 2022+



The Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI) agreed on 5 October 2010 to establish an EU Policy Cycle for organised and serious international crime (EU Policy cycle) and defined the different implementation steps¹. An initial and reduced EU Policy Cycle (2012-2013) was followed by two fully-fledged four-year EU Policy Cycles (2014-2017 and 2018-2021).

¹ 15358/10

At the end of the EU Policy Cycle/EMPACT², an independent evaluation is conducted that serves as an input for the next cycle. The last independent evaluation study was contracted out by the European Commission, to an independent external evaluator (Ernst & Young and RAND Europe). The final evaluation study was distributed to COSI delegates on 19 October 2020³.

The independent evaluation concluded that the EU Policy Cycle for organised and serious international crime/EMPACT 2018-2021 is relevant, effective, increasingly efficient, coherent and provides EU added value.

In order to further strengthen EMPACT, the independent evaluation also formulated several recommendations. Following discussions at COSI SG and COSI, as well as a written consultation, most of the recommendations were included in the implementation roadmap endorsed on 17 December 2020⁴.

One of the agreed recommendations is to make EMPACT a permanent instrument. Despite the fact that EMPACT is continuously growing and provides substantial operational results, it still remains a somewhat ‘humble project’ after 10 years of existence. Establishing EMPACT as a permanent EU cooperation instrument to fight organised and serious international crime has the potential to bring sustainability and increased visibility for EMPACT, which could lead to additional funding and increase the involvement of relevant stakeholders who may contribute to more successful joint operational results.

Pursuant to discussions at COSI and COSI SG and in line with delegations requests, the transformation of the EU Policy Cycle/EMPACT into a permanent EMPACT cycle will not drastically change the current procedure. EMPACT will continue to be a four-year cycle, with the same sequence of planning, implementation, monitoring and evaluation.

² European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats

³ 11992/20 + ADD 1 EU RESTRICTED

⁴ 13686/2/20 REV 2

An additional important change outlined in the roadmap is the removal of the thematic Multi-Annual Strategic Plans (MASPs), that is to say the individual MASPs dedicated to the OAPs, and the establishment of one, ‘General MASP’ which will gather common horizontal strategic goals (CHSGs) for all OAPs. It will be designed during a workshop in June. These mandatory CHSGs will have to be implemented within each OAP. This approach will strengthen the consistency and coherence between the OAPs, as well as the multi-disciplinary and multi-agency approach. In order to ensure flexibility, the CHSGs could be tailored to the specific needs of the OAP and, if relevant, additional strategic goals could be added. In addition, some strategic elements currently included in thematic MASPs will be added to the OAPs.

Following the recommendation of the independent evaluation, delegations also agreed to replace the name ‘EU Policy cycle for organised and serious international crime’ with the sole acronym ‘EMPACT’, accompanied by an official logo, as outlined in the branding style guide. This change better reflects the overall objective of EMPACT and will simultaneously improve media communication.

Based on the above, the Presidency prepared this set of draft Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022+.

Delegations will find in the annex the draft Council conclusions on the continuation of the EU Policy Cycle: EMPACT 2022+, having been prepared at COSI SG level (5119/2/21 REV 2). COSI delegations are invited to approve this document for subsequent adoption by the Council in March.

Udkast til Rådets konklusioner om varig fortsættelse af EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet: EMPACT 2022+

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

SOM ERINDRER OM Rådets konklusioner af 8.-9. november 2010 om fastlæggelse og gennemførelse af en EU-politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet (EU-politikcyklus)⁵, der indførte en flerårig EU-politikcyklus og en klar metode til fastsættelse, gennemførelse og evaluering af prioriteter i bekæmpelsen af organiseret og grov international kriminalitet,

SOM ERINDRER OM den indledende afkortede EU-politikcyklus, som blev gennemført mellem 2012 og 2013, efterfulgt af to fuldt udbyggede EU-politikcyklusser mellem 2014 og 2017⁶ og 2018 og 2021⁷,

SOM BEMÆRKER, at der i overensstemmelse med EU-politikcyklusmetoden som fjerde og sidste fase i cyklussen blev foretaget en grundig uafhængig evaluering, der har givet input til den kommende EMPACT⁸-cyklus,

SOM NOTERER SIG den endelige rapport om evalueringen, der er udarbejdet af en uafhængig ekstern evaluator i samarbejde med en rådgivningsgruppe, der består af repræsentanter for EU's medlemsstater, og som blev nedsat for at yde detaljeret ekspertrådgivning om gennemførelsen af EU-politikcyklussen. Evalueringen dækkede perioden fra marts 2017 til september 2020 og blev forelagt af Kommissionen og udleveret til COSI-delegerede den 19. oktober 2020⁹,

⁵ 15358/10.

⁶ 12095/13.

⁷ 7704/17.

⁸ EMPACT: Den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler.

⁹ 11992/20.

SOM ANERKENDER, at det i den uafhængige evaluering konkluderes, at EU-politikcyklussen/EMPACT når sine mål om at forbedre samarbejdet om bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet, at den har vist sig at være relevant, virkningsfuld, stadig mere effektiv og sammenhængende, og at den giver medlemsstaterne EU-merværdi og skaber strukturer til at styrke deres samarbejde og bidrag samt til at skabe tillid blandt de relevante interessenter,

SOM NOTERER SIG, at rapporten om den uafhængige evaluering indeholder en række anbefalinger og anbefalede foranstaltninger, som skal gøre EU-politikcyklussen (EMPACT 2022+) mere virkningsfuld, effektiv og strømlinet og afveje den byrde, der lægges på forskellige interessenter,

SOM ER KLAR OVER, at det er nødvendigt at videreudvikle EMPACT-processen ved at bygge på resultaterne af evalueringen og den erfaring, som medlemsstaterne, EU's agenturer, institutioner og organer samt relevante tredjeparter har høstet ved gennemførelsen af EU-politikcyklussen/EMPACT, så den kan blive mere effektiv og virkningsfuld,

SOM ERINDRER OM, at et vigtigt element i EU-politikcyklussens/EMPACT's effektivitet er en aktiv inddragelse af og et aktivt engagement fra medlemsstater, institutioner og organer, agenturer og andre relevante aktører, herunder i ledende poster, for at sikre en reel operationel gennemførelse, som kræver tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer, bevidstgørelse og anerkendelse,

SOM FREMHÆVER den vigtige rolle, som projektledere og medprojektledere spiller, og behovet for aktivt at tilstræbe kontinuitet i udøvelsen af disse roller,

SOM ER KLAR OVER, at det er nødvendigt at øge budgettet til EMPACT-aktiviteter, og at alle involverede aktører skal gøre bedst mulig brug af alle tilgængelige finansieringsmuligheder,

SOM FREMHÆVER den integrerede tilgang til EU's indre sikkerhed, som omfatter foranstaltninger, der spænder fra kontrol ved de ydre grænser, politi, toldvæsen og retligt samarbejde til informationsstyring, innovation, uddannelse, forebyggelse og den eksterne dimension af den indre sikkerhed samt, hvor det er relevant, offentlig-private partnerskaber,

SOM UNDERSTREGER EU-politikcyklussens/EMPACT's tværfaglige tilgang med inddragelse af mange instanser såsom medlemsstaternes relevante myndigheder, i henhold til national lovgivning, EU-institutioner, -organer og -agenturer og andre relevante aktører. Det er afgørende med øget samarbejde mellem politi, grænse- og kystvagter, toldvæsen, judicielle og administrative myndigheder og skattemyndigheder samt med EU-institutioner, -organer og -agenturer og relevante EU-netværk. Opmærksomheden bør især rettes mod ikke-retshåndhævende partnere, herunder andre offentlige myndigheder og den private sektor, samt tredjelande og internationale organisationer,

SOM FREMHÆVER betydningen af effektiv national koordinering mellem de relevante myndigheder og understreger behovet for yderligere at styrke den rolle, som de nationale EMPACT-koordinatorer (NEC) spiller for at sikre informationsstrømmen mellem de deltagende interessenter, de relevante aktørers fortsatte rolle og den tværfaglige tilgang med inddragelse af mange instanser,

SOM KONSTATERER, at der er behov for at øge bevidstheden om EMPACT blandt beslutningstagere, fagfolk inden for retshåndhævelse og andre relevante interessenter på nationalt plan, da dette også vil bidrage til en bedre tilpasning af EMPACT til den nationale planlægning,

SOM ER BEVIDST om behovet for at styrke EMPACT's identitet, synlighed og kommunikation for at fremhæve EMPACT's bidrag til bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet,

SOM UNDERSTREGER den eksterne dimension af den indre sikkerhed og betydningen af at videreudvikle samarbejdet med relevante tredjelande, internationale organisationer og partnere under hensyntagen til EU's optræden udadtil ved den operationelle gennemførelse af EMPACT,

SOM NOTERER SIG den stadig mere tværgående karakter af kriminalitet og behovet for at styrke samarbejdet og koordineringen på tværs af prioriteter,

SOM NOTERER SIG den fordel, der opnås ved at anvende moderne teknologier, hvilket igen muliggør bedre informationsstyring og letter eventuelle afgørende fremskridt i bekæmpelsen af organiseret og grov kriminalitet,

SOM UNDERSTREGER behovet for at integrere EMPACT i relevante politikker og strategier og sikre tilpasning og undgå overlapninger, herunder med andre operationelle værktøjer,

SOM UNDERSTREGER, at der bør findes en balance mellem forebyggende foranstaltninger og tvangsforanstaltninger for at tackle de trusler mod EU's indre sikkerhed, som organiseret og grov international kriminalitet udgør,

SOM ANERKENDER fordelene ved at gøre EMPACT til et permanent og centralt EU-instrument i bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet for at øge dens varighed og synlighed samt potentielt at øge finansieringen og deltagelsen af relevante interessenter, samtidig med at den veletablerede og effektive procedure, der er baseret på den fireårige cyklus, herunder planlægning, gennemførelse, overvågning og evaluering, respekteres,

SOM ANERKENDER fordelene ved at fjerne de tematiske flerårige strategiplaner og vedtage én generel flerårig strategiplan for at fastsætte de fælles horisontale strategiske mål med henblik på at mindske den administrative byrde og styrke konsekvensen og sammenhængen mellem operationelle handlingsplaner, SOM NOTERER SIG, at det er nødvendigt at medtage visse strategiske elementer fra de tematiske flerårige strategiplaner i de operationelle handlingsplaner og samtidig bevare de operationelle handlingsplaners operationelle værdi,

SOM ANERKENDER fordelene ved at erstatte betegnelsen "EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet" med navnet "EMPACT",

BESLUTTER

1. at erstatte betegnelsen "EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet" med navnet "EMPACT" (den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler)

2. at gennemføre EMPACT som et permanent og centralt EU-instrument til struktureret tværfagligt samarbejde om bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet, der drives af medlemsstaterne og støttes af EU-institutioner, -organer og -agenturer i overensstemmelse med deres respektive mandater, og som vil følge en fireårig cyklus og bestå af følgende fire trin:
- i)* politikudvikling på grundlag af en EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA), som skal give et fuldstændigt og tilbundsående billede af de kriminalitetstrusler, der berører Den Europæiske Union. I betragtning af kriminalitets hastigt skiftende karakter bør Europol i samarbejde med medlemsstaterne og de relevante EU-agenturer udarbejde en midtvejsevaluering af nye, skiftende eller begyndende trusler under hensyntagen til EU's aftalte prioriteter vedrørende kriminalitet, i form af en foreløbig rapport til Rådet
 - ii)* politikudformning og beslutningstagning ved at Rådet fastlægger et begrænset antal prioriteter. Endvidere skal der udarbejdes en generel flerårig strategiplan med fælles horisontale strategiske mål for at opnå en tværfaglig, integreret og samlet (omfattende såvel forebyggende foranstaltninger som tvangsforanstaltninger) tilgang til at tackle de prioriterede trusler effektivt. De operationelle handlingsplaner kan indeholde yderligere strategiske mål, der er skræddersyet til behovene i forbindelse med de specifikke prioriteter
 - iii)* udvikling, gennemførelse og overvågning af de årlige operationelle handlingsplaner, som skal tilpasses til de fælles horisontale strategiske mål, der er blevet fastsat i den generelle flerårige strategiplan, for at tackle de prioriterede trusler. Desuden vil COSI foretage både en midtvejsvurdering og en endelig vurdering af resultaterne af foranstaltningerne for at måle opfyldelsen af de fælles horisontale strategiske mål og yderligere strategiske mål, som er medtaget i de årlige operationelle handlingsplaner. Prioriteterne og de strategiske mål kan revideres efter midtvejsevalueringen af nye, skiftende og begyndende trusler
 - iv)* ved afslutningen af hver EMPACT-cyklus foretages en uafhængig evaluering for at vurdere gennemførelsen af EMPACT og resultaterne heraf efterfulgt af en informeret politisk beslutning. Evalueringen vil give input til den næste EMPACT-cyklus.

EMPACT's operationelle og forvaltningsmæssige ramme videreudvikles i EMPACT's mandat som godkendt af COSI, PÅLÆGGER COSI

3. på grundlag af det rådgivende politikdokument, som formandskabet og Kommissionen har udarbejdet på basis af EU SOCTA, og under hensyntagen til andre strategidokumenter, vurderinger og politikker at udarbejde et udkast til Rådets konklusioner om EU's prioriteter vedrørende kriminalitet
4. at vedtage de generelle flerårige strategiplaner og de årlige operationelle handlingsplaner og at koordinere og overvåge gennemførelsen heraf. Der bør lægges særlig vægt på operationel gennemførelse og den tværfaglige, integrerede og samlede tilgang til bekæmpelse af kriminalitet
5. om nødvendigt at revidere de relevante EMPACT-dokumenter, f.eks. EMPACT's mandat, modellen for operationelle handlingsplaner eller listen over relevante aktører
6. at overvåge og bestræbe sig på at sikre, at der tilvejebringes tilstrækkelig finansiering til effektivt at støtte de foranstaltninger, der er opnået enighed om inden for EMPACT
7. at undersøge foranstaltninger til at styrke EMPACT's kommunikation, synlighed og identitet, herunder ved at offentliggøre og fremme operationelle resultater (herunder faktabladene)
8. på grundlag af definitionen af fællesaktionsdag at give strategisk vejledning i planlægningen af fællesaktionsdagene, der afvikles inden for rammerne af EMPACT, og at overvåge resultaterne
9. at foretage både en midtvejsvurdering og en endelig vurdering af resultaterne af foranstaltningerne for at måle opfyldelsen af de strategiske mål med henblik på at forbedre den operationelle gennemførelse,

OPFORDRER MEDLEMSSTATERNE TIL

10. aktivt at fortsætte med at bidrage til videreudviklingen af SOCTA-metoden gennem SOCTA-rådgivningsgruppen og at bestræbe sig på løbende at forbedre tilvejebringelsen af kvalitetsdata som led i indsamlingen af SOCTA-data
11. med bistand fra eksperter fra relevante EU-agenturer, -institutioner og -organer at udvikle en generel flerårig strategiplan med fælles horisontale strategiske mål, samt en eller flere operationelle handlingsplaner for hver prioritet vedrørende kriminalitet, idet den mest passende tilgang til tackling af de identificerede problemer fastlægges
12. at integrere de relevante foranstaltninger, der udvikles inden for EMPACT, i deres nationale planlægning og at afsætte ressourcer til støtte for en fælles EU-tilgang
13. aktivt at støtte alle de trin, som EMPACT består af, navnlig ved at påtage sig de strategiske koordinerende roller som projektleder, medprojektleder, de proaktive koordinerende roller som foranstaltningsleder eller medforanstaltningsleder og ved at spille en støttende rolle over for eksperter og nationale EMPACT-koordinatorer i forbindelse med udførelsen af deres opgaver som led i en fælles indsats for at anlægge en tværfaglig tilgang på nationalt plan og indføre en effektiv national koordinering
14. at bidrage til, navnlig på nationalt plan, at øge bevidstheden om EMPACT og at engagere sig aktivt i gennemførelsen af de operationelle handlingsplaner
15. at gøre brug af alle tilgængelige finansieringsmuligheder for alle involverede aktører for at sikre, at finansieringen er rettidig og stilles til rådighed, så operationelle foranstaltninger kan iværksættes på et tidligt tidspunkt
16. at styrke og bidrage til EMPACT's og de operationelle handlingsplaners kommunikation, synlighed og identitet ved bl.a. at offentliggøre og fremme de operationelle resultater (herunder faktabladene)
17. at fremme aktiv inddragelse af alle relevante interessenter
18. at opfordre relevante EU-netværk til i deres arbejdsprogrammer at forpligte sig til at støtte og styrke EMPACT-instrumentet og gennemførelsen af de operationelle handlingsplaner,

OPFORDRER KOMMISSIONEN TIL

19. med bistand fra eksperter fra de relevante EU-agenturer, -institutioner og -organer at støtte medlemsstaterne i at udvikle en generel flerårig strategiplan med fælles horisontale strategiske mål samt en eller flere operationelle handlingsplaner for hver prioritet vedrørende kriminalitet, idet den mest passende tilgang til tackling af identificerede problemer fastlægges
20. at overveje muligheden for at øge finansieringen af gennemførelsen af operationelle handlingsplaner og andre EMPACT-aktiviteter
21. når det er relevant, at kombinere og samordne EMPACT-instrumentet med relevante EU-sikkerhedspolitikker og kapacitetsopbygningsprogrammer
22. at opfordre relevante EU-netværk, der finansieres af Kommissionen, til i deres arbejdsprogrammer at forpligte sig til at støtte og styrke EMPACT-instrumentet og gennemførelsen af de operationelle handlingsplaner
23. under hensyntagen til tidligere erfaringer og i samråd med medlemsstaterne og EU-agenturerne i COSI at foretage en uafhængig evaluering for at vurdere gennemførelsen af EMPACT og sende resultaterne til Rådet,

OPFORDRER EU-UDENRIGSTJENESTEN OG KOMMISSIONEN TIL

24. at øge bevidstheden om EMPACT i EU's sikkerhedsdialoger med tredjelande samt i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP's) missioner og operationer
25. bl.a. gennem EU's delegationer, EU's terrorbekæmpelses-/sikkerhedseksperter og europæiske migrationsforbindelsesofficerer at lette tredjelandes deltagelse i den operationelle gennemførelse af EMPACT, i givet fald ud fra de kortlagte trusler og behov,

OPFORDRER EU-AGENTURERNE TIL

26. under Europols ledelse og i tæt samarbejde med medlemsstaterne og relevante EU-agenturer at udarbejde EU-trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA), som skal give et fuldstændigt og tilbundsgående billede af de kriminalitetstrusler, der berører Den Europæiske Union
27. at støtte medlemsstaternes og EU-institutionernes eksperter i at udvikle de generelle flerårige strategiplaner og de operationelle handlingsplaner om prioriteterne vedrørende kriminalitet i henhold til deres mandat
28. gennem Europol at yde metodisk, analytisk og administrativ støtte til udarbejdelse af de generelle flerårige strategiplaner og de operationelle handlingsplaner, herunder intelligente mål og centrale resultatindikatorer – KPI'er
29. i overensstemmelse med deres respektive mandat at yde fortsat operationel og analytisk støtte til operationelle foranstaltninger, herunder behandling af personoplysninger vedrørende kriminalitet, samt specifik støtte til, rapportering om og overvågning af gennemførelsen af de operationelle handlingsplaner
30. i deres årlige arbejdsprogrammer at forpligte sig til at gennemføre de foranstaltninger, der udvikles inden for EMPACT
31. under Europols ledelse og i samarbejde med medlemsstaterne og relevante EU-agenturer at udvikle en foreløbig rapport om nye, skiftende eller begyndende trusler under hensyntagen til EU's prioriteter vedrørende kriminalitet og EU SOCTA, begge dele på grundlag af de krav, som COSI har godkendt, og til anbefalingerne i den uafhængige evaluering og i tæt samarbejde med de relevante eksperter¹⁰

¹⁰ Den foreløbige rapport bør foreligge i andet kvartal af EMPACT-cyklussens andet år og EU SOCTA i første kvartal af cyklussens sidste år som skitseret i EMPACT-tidsplanen.

32. at bidrage til at skitsere alle de forskellige finansieringsmuligheder for effektivt at støtte de aktiviteter, der er opnået enighed om inden for EMPACT, og at sikre størst mulig fleksibilitet inden for de rammer, der er fastlagt i de finansielle regler (og bidrage til at ajourføre den informationspakke om finansieringsmuligheder, som udarbejdes sammen med Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og andre relevante aktører)
 33. at tilrettelægge uddannelsespakker og undersøge andre bevidstgørelsesforanstaltninger
 34. aktivt at fremme bevidstheden om og synligheden af EMPACT i al kommunikation om EMPACT-relaterede eller -finansierede aktiviteter, operationer og resultater, navnlig ved systematisk at anvende EMPACT-logoet samt #EMPACT, hvor det er relevant
 35. at bidrage til udveksling af bedste praksis og til erfaringsudveksling.
-