



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 18 februari 2021
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30
ENFOPOL 59
CRIMORG 17
ENFOCUSTOM 24
JAI 159

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	7704/17, 5119/2/21 REV 2
Betreft:	Ontwerpconclusies van de Raad over de permanente voortzetting van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit: 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.

**Ontwerpconclusies van de Raad over de permanente voortzetting van de EU-beleidscyclus
voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit: Empact 2022+**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

VERWIJZEND naar de conclusies van de Raad van 8-9 november 2010 over de totstandbrenging en uitvoering van een EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit (EU-beleidscyclus)⁵, waarin wordt voorzien in een meerjarige EU-beleidscyclus en in een duidelijke methode voor het bepalen, uitvoeren en evalueren van prioriteiten bij de bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit,

HERINNEREND AAN de eerste, beperkte EU-beleidscyclus die in 2012 en 2013 ten uitvoer is gelegd, gevolgd door twee volwaardige EU-beleidscycli tussen 2014-2017⁶ en 2018-2021⁷,

EROP WIJZEND dat overeenkomstig de methode van de EU-beleidscyclus als vierde en laatste stap van de cyclus een grondige, onafhankelijke evaluatie is verricht die is meegenomen in de komende Empact⁸cyclus,

NOTA NEMEND VAN het eindverslag van het evaluatieonderzoek dat een onafhankelijke externe beoordelaar heeft opgesteld in samenwerking met een adviesgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, die is opgericht om gedetailleerd en deskundig advies te verstrekken over de uitvoering van de EU-beleidscyclus. De evaluatiestudie bestreek de periode tussen maart 2017 en september 2020 en werd door de Commissie ingediend en op 19 oktober 2020 onder de COSI-afgevaardigden verspreid⁹,

⁵ Doc. 15358/10.

⁶ Doc. 12095/13.

⁷ Doc. 7704/17.

⁸ Empact: Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging

⁹ Doc. 11992/20.

ONDERKENNENDE dat in de onafhankelijke beoordeling wordt geconcludeerd dat de EU-beleidscyclus/Empact zijn doelstellingen bereikt wat betreft betere samenwerking op het gebied van de bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit, dat de EU-beleidscyclus/Empact relevant, doeltreffend, efficiënter en samenhangender blijkt te zijn en een EU-meerwaarde voor de lidstaten biedt door hen te voorzien van structuren voor het versterken van hun samenwerking en bijdragen, en door het scheppen van vertrouwen bij de belanghebbenden,

VASTSTELLEND dat het rapport van het onafhankelijke evaluatieonderzoek een aantal aanbevelingen en aanbevolen acties bevat om de EU-beleidscyclus (Empact 2022+) doeltreffender, efficiënter en gestroomlijnder te maken ende lasten evenwichtiger te verdelen over de diverse categorieën belanghebbenden,

ZICH ERVAN BEWUST dat het het Empactproces verder moeten worden ontwikkeld, daarbij voortbouwend op de resultaten van de evaluatie en de ervaring van de lidstaten, de instanties, instellingen en organen van de EU, en de betrokken externe partners, met de uitvoering van de EU-beleidscyclus/Empact, teneinde deze efficiënter en doeltreffender te maken,

EROP WIJZEND dat één belangrijke voorwaarde voor een doeltreffende EU-beleidscyclus/Empact bestaat in de actieve betrokkenheid en inzet van de lidstaten, instellingen en organen, instanties en andere bevoegde actoren, ook in leidinggevende functies, om te zorgen voor een reële operationele uitvoering met voldoende menselijke en financiële middelen, bekendheid en erkenning,

WIJZEND OP de belangrijke rol van gangmakers, medegangmakers en op de noodzaak om actief te streven naar continuïteit bij het vervullen van die rollen,

ZICH ERVAN BEWUST dat het voor Empactactiviteiten beschikbare budget moet worden verhoogd en dat alle betrokken actoren optimaal gebruik moeten maken van alle beschikbare financieringsmogelijkheden,

WIJZEND OP de geïntegreerde aanpak van de interne veiligheid van de EU, met maatregelen gaande van controles aan de buitengrenzen, politie, douane, justitiële samenwerking tot informatiebeheer, innovatie, opleiding, preventie en de externe dimensie van de interne veiligheid, en, in voorkomend geval, publiek-private partnerschappen,

BENADRUKKEND dat de EU-beleidscyclus/Empact wordt gekenmerkt door multidisciplinariteit en een aanpak waarbij verschillende instanties samenwerken, zoals de betrokken autoriteiten van de lidstaten, overeenkomstig de nationale wetgeving, EU-instellingen en -organen, instanties en andere bevoegde actoren. Nauwere samenwerking tussen politie, grens- en kustwacht, douane, justitiële, bestuurlijke en belastingautoriteiten, en met EU-instellingen, -organen, -instanties en relevante EU-netwerken is van cruciaal belang. Speciale aandacht dient uit te gaan naar andere dan rechtshandavingpartners, onder meer andere openbare instanties en de particuliere sector, en naar derde landen en internationale organisaties,

ONDERSTREPEND dat effectieve nationale coördinatie tussen de relevante instanties van belang is en BENADRUKKEND dat de rol van de nationale Empactcoördinatoren (NEC) verder moet worden versterkt bij het waarborgen van de informatiestroom tussen de deelnemende belanghebbenden, de continuïteit van de rollen van de bevoegde actoren en de betrokkenheid van verscheidene instanties en verscheidene disciplines,

ER NOTA VAN NEMEND dat de bekendheid van Empact onder besluitvormers, rechtshandhavers en andere belanghebbenden op nationaal niveau moet worden verbeterd, aangezien dit ook zou bijdragen tot een betere afstemming van Empact op de nationale planning,

ZICH ERVAN BEWUST dat Empact herkenbaarder en zichtbaarder moet worden en dat betere communicatie over Empact nodig is, teneinde de aandacht te vestigen op de bijdrage van Empact aan de bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit,

De externe dimensie van binnenlandse veiligheid ONDERSTREPEND, en het belang van het verder ontwikkelen van de samenwerking met betrokken derde landen, internationale organisaties en partners, rekening houdend met het externe optreden van de EU, in het kader van de operationele tenuitvoerlegging van Empact,

NOTA NEMEND van het toenemende horizontale karakter van criminaliteit en van de noodzaak om samenwerking en coördinatie voor alle prioriteiten te intensiveren,

NOTA NEMEND van het voordeel van het gebruik van moderne technologieën, dat op zijn beurt een beter informatiebeheer mogelijk maakt en mogelijke belangrijke ontwikkelingen in de strijd tegen georganiseerde en zware criminaliteit faciliteert,

BENADRUKKEND dat Empact moet worden geïntegreerd in de betreffende beleidslijnen en strategieën, en dat moet worden gezorgd voor afstemming en dat overlappingsen, ook met andere operationele instrumenten, worden vermeden,

ONDERSTREPEND dat er een evenwicht moet zijn tussen preventieve en repressieve maatregelen om de dreigingen van georganiseerde en zware internationale criminaliteit voor de binnenlandse veiligheid van de EU het hoofd te bieden,

ZICH BEWUST VAN de voordelen om van Empact een permanent en belangrijk EU-instrument in de strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit te maken, zodat het duurzamer en zichtbaarder wordt, en waarbij mogelijk de financiering kan worden verhoogd en meer belanghebbenden gaan deelnemen, met inachtneming van de beproefde en efficiënte procedure op basis van de vierjarige cyclus, inclusief planning, uitvoering, monitoring en evaluatie,

ONDERKENNEND dat het nuttig is de thematische strategische meerjarenplannen (MASP's) te schrappen en gemeenschappelijke horizontale strategische doelstellingen vast te stellen om de administratieve lasten te verminderen en de operationele actieplannen (OAP's) onderling consistenter en samenhangender te maken. NOTA NEMEND VAN de noodzaak om een aantal strategische elementen van de thematische MASP's in de OAP's op te nemen, met behoud van de operationele waarde van OAP's,

ZICH BEWUST VAN de voordelen die zullen voortvloeien uit de vervanging van de term "EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit" door kortweg "Empact",

KOMT OVEREEN OM:

1. de term "EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit" te vervangen door kortweg "Empact" (Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging);

2. Empact uit te voeren als een permanent en essentieel EU-instrument voor gestructureerde multidisciplinaire samenwerking ter bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit die door de lidstaten wordt aangestuurd en door de instellingen, organen en instanties van de EU wordt ondersteund overeenkomstig hun respectieve mandaten, dat volgens een vierjarige cyclus werkt en uit vier stappen bestaat, met name:
- i) beleidsontwikkeling op basis van een EU-dreigingsevaluatie voor zware en georganiseerde criminaliteit (EU-Socta), die een compleet en grondig overzicht moet opleveren van criminele dreigingen die de Europese Unie raken. Omdat criminaliteit snel evolueert dient Europol in samenwerking met lidstaten en bevoegde EU-agentschappen/-instanties een evaluatie halverwege van nieuwe, veranderende of opkomende dreigingen op te stellen, met aandacht voor de afgesproken prioriteiten van de EU op het gebied van criminaliteit, in de vorm van een tussentijds verslag aan de Raad.
 - ii) beleids- en besluitvorming op basis van een beperkt aantal door de Raad te bepalen prioriteiten. Voorts moet een algemeen strategisch meerjarenplan (MASP) met gemeenschappelijke horizontale strategische doelstellingen (CHSG's) worden opgesteld om te komen tot een multidisciplinaire, geïntegreerde en integrale aanpak (die zowel preventieve als repressieve maatregelen omvat), waarmee de geprioriteerde dreigingen daadwerkelijk kunnen worden bestreden. De OAP's kunnen aanvullende strategische doelstellingen bevatten die zijn toegesneden op de specifieke prioritaire behoeften.
 - iii) ontwikkeling, uitvoering en monitoring van jaarlijkse OAP's, die moeten sporen met de CHSG's zoals bepaald in het algemene MASP, voor de aanpak van de geprioriteerde dreigingen. Daarnaast zal COSI zowel een beoordeling halverwege als een definitieve beoordeling van de actieresultaten verrichten om te meten in hoeverre de CHSG's en aanvullende strategische doelen in de OAP's werden verwezenlijkt. De prioriteiten en strategische doelstellingen kunnen worden herzien na de evaluatie halverwege van nieuwe, veranderende en opkomende dreigingen.
 - iv) Aan het einde van elke Empactcyclus zal een onafhankelijke evaluatie worden verricht om de uitvoering van Empact en de resultaten ervan te beoordelen, gevolgd door een weloverwogen beleidsbeslissing, die als leidraad zal dienen voor de volgende Empactcyclus.

Het operationele en governancekader van Empact wordt nader uitgewerkt in het Empactmandaat, zoals goedgekeurd door het COSI.

DRAAGT HET COSI OP OM:

3. aan de hand van het beleidsadviesdocument (PAD) dat het voorzitterschap en de Commissie op basis van EU-Socta hebben opgesteld en van andere strategische nota's, beoordelingen en beleidslijnen, aan de Raad ontwerpconclusies met de EU-prioriteiten inzake criminaliteit voor te leggen,
4. het algemene MASP en de jaarlijkse OAP's goed te keuren en de uitvoering ervan te coördineren en te monitoren. Speciale aandacht dient te worden gegeven aan de operationele uitvoering en de multidisciplinaire, geïntegreerde en integrale aanpak bij de bestrijding van criminaliteit,
5. indien nodig de betreffende Empactdocumenten te herzien, bijvoorbeeld het Empactmandaat, het OAP-model of de lijst van bevoegde actoren,
6. erop toe te zien en ernaar te streven dat adequate financiering wordt verstrekt om de in het kader van Empact overeengekomen acties daadwerkelijk te steunen,
7. na te gaan met welke maatregelen de communicatie, zichtbaarheid en herkenbaarheid met betrekking tot Empact kan worden verbeterd, onder meer door operationele resultaten te publiceren en te bevorderen (met inbegrip van de factsheets),
8. te zorgen, op basis van de definitie van de gezamenlijke actiedagen (JAD), voor strategische sturing van de planning van de gezamenlijke actiedagen die in het kader van Empact worden georganiseerd, en de resultaten ervan te monitoren,
9. zowel een beoordeling halverwege als een definitieve beoordeling van de actieresultaten te verrichten om te meten in hoeverre de strategische doelen werden verwezenlijkt, met het oog op het verbeteren van de operationele uitvoering.

VERZOEKT DE LIDSTATEN OM:

10. actief te blijven bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de Socta-methodologie via de Socta-adviesgroep en ernaar te streven de verstrekking van kwaliteitsgegevens in het kader van de gegevensverzameling van Socta continu te verbeteren,
11. met behulp van deskundigen van bevoegde EU-instanties, -instellingen en -organen, een algemeen MASP te ontwikkelen, met CHSG's, en een of meerdere OAP's voor elke prioriteit op het gebied van criminaliteit, waarbij de meest geschikte aanpak van de vastgestelde problemen wordt bepaald,
12. de in het kader van Empact ontwikkelde relevante acties te integreren in hun nationale planning, en middelen uit te trekken ter ondersteuning van een gemeenschappelijke EU-aanpak,
13. alle stappen die deel uitmaken van Empact actief te ondersteunen, met name door de strategische coördinerende rol van gangmaker of medegangmaker en de proactieve coördinerende rol van actieleider of medeactieleider op zich te nemen en door deskundigen en nationale Empactcoördinatoren een ondersteunende rol te geven bij het vervullen van hun taken, in een gezamenlijke inspanning om een multidisciplinaire aanpak op nationaal niveau uit te voeren en effectieve nationale coördinatie tot stand te brengen,
14. bij te dragen aan een betere bekendheid van Empact, met name op nationaal niveau en zich actief in te zetten voor de uitvoering van de operationele actieplannen,
15. alle beschikbare financieringsmogelijkheden voor alle betrokken actoren te benutten om de financiering tijdig beschikbaar te maken zodat operationele acties in een vroeg stadium van start kunnen gaan,
16. de communicatie, zichtbaarheid en herkenbaarheid met betrekking tot Empact en de OAP's te verbeteren en eraan bij te dragen, onder meer door operationele resultaten (met inbegrip van de factsheets) te publiceren en te bevorderen,
17. de actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden te bevorderen,
18. relevante EU-netwerken te verzoeken in hun werkprogramma's te streven naar het ondersteunen en versterken van het Empactinstrument en de uitvoering van de OAP's.

VERZOEKT DE COMMISSIE OM:

19. met behulp van deskundigen van bevoegde EU-instanties, -instellingen en -organen, de lidstaten te ondersteunen bij het ontwikkelen van een algemeen MASP, met CHSG's, en een of meerdere OAP's voor elke prioriteit op het gebied van criminaliteit, waarbij de meest geschikte aanpak van de vastgestelde problemen wordt bepaald,
20. na te gaan of de financiering van de uitvoering van OAP's en andere Empactactiviteiten kan worden verbeterd,
21. het Empactinstrument waar nodig te integreren in en te laten samengaan met het betreffende veiligheidsbeleid van de EU en programma's voor capaciteitsopbouw,
22. relevante, door de Commissie gefinancierde, EU-netwerken te verzoeken in hun werkprogramma's te streven naar het ondersteunen en versterken van het Empactinstrument en de uitvoering van de OAP's,
23. rekening houdend met opgedane ervaringen en in overleg met de lidstaten en de EU-agentschappen/instanties in COSI een onafhankelijke evaluatie te verrichten om de uitvoering van Empact te beoordelen en de resultaten aan de Raad te sturen.

VERZOEKT DE EUROPESE DIENST VOOR EXTERN OPTREDEN EN DE COMMISSIE OM:

24. de bekendheid van Empact te bevorderen in de EU-veiligheidsdialogen met derde landen en in missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB),
25. mede via EU-delegaties, EU-deskundigen op het gebied van terrorismebestrijding/veiligheid en Europese migratieverbindingsfunctionarissen, de deelname van derde landen aan de operationele uitvoering van Empact te faciliteren, in voorkomend geval overeenkomstig de vastgestelde dreigingen en behoeften.

VERZOEKT DE EU-AGENTSCHAPPEN/-INSTANTIES OM:

26. onder leiding van Europol en in nauwe samenwerking met de lidstaten en de betrokken EU-instanties, de dreigingsevaluatie van de Europese Unie voor zware en georganiseerde criminaliteit (EU-Socta) op te stellen, die een compleet en grondig overzicht moet opleveren van criminele dreigingen die de Europese Unie raken,
27. de deskundigen van de lidstaten en de EU-instellingen te ondersteunen bij het ontwikkelen van het algemene MASP en de OAP's wat betreft de prioriteiten op het gebied van criminaliteit die onder hun mandaat vallen,
28. via Europol methodologische, analytische en administratieve ondersteuning te bieden bij het opstellen van het algemene MASP en de OAP's, met inbegrip van SMART-doelstellingen en kernprestatie-indicatoren - KPI's,
29. overeenkomstig hun respectieve mandaat verdere operationele en analytische ondersteuning te bieden voor operationele acties, met inbegrip van de verwerking van criminaliteits-gerelateerde persoonsgegevens, en specifieke ondersteuning voor, rapportering over en monitoring op de uitvoering van de OAP's,
30. in hun jaarlijkse werkprogramma's vast te leggen dat zij de in het kader van Empact uitgestippelde acties zullen uitvoeren,
31. onder leiding van Europol en in samenwerking met de lidstaten en de bevoegde EU-instanties een tussentijds verslag op te stellen over nieuwe, veranderende of opkomende dreigingen, met aandacht voor de gekozen EU-prioriteiten op het gebied van criminaliteit en de EU-Socta, zowel op basis van de door het COSI goedgekeurde vereisten, rekening houdend met de aanbevelingen van de onafhankelijke evaluatie en in nauwe samenwerking met de bevoegde deskundigen¹⁰,

¹⁰ Zoals uiteengezet in het Empacttijdschema moet het tussentijds verslag beschikbaar zijn in het tweede kwartaal van het tweede jaar van de Empactcyclus en de EU-Socta in het eerste kwartaal van het laatste jaar van de cyclus.

32. mee te helpen een overzicht op te stellen van alle verschillende financieringsmogelijkheden om de in het kader van Empact overeengekomen activiteiten doeltreffend te ondersteunen en te zorgen voor een maximale flexibiliteit binnen de grenzen van de financiële voorschriften (en mee te werken aan de actualisering van het informatiepakket financieringsmogelijkheden dat samen met de Commissie, de EDEO en andere bevoegde actoren is opgesteld),
 33. opleidingspakketten te verstrekken en andere bewustmakingsmaatregelen te verkennen,
 34. de bekendheid en de zichtbaarheid van Empact in alle communicatie over Empactgerelateerde of door Empact gefinancierde activiteiten, operaties en resultaten actief te bevorderen, met name door systematisch gebruik te maken van het Empactlogo en, in voorkomend geval, van #Empact,
 35. beste praktijken uit te wisselen en ervaringen te delen.
-