



Bruxelles, den 12.4.2017
COM(2017) 213 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

Sjette statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion

DA

DA

I. INDLEDNING

Dette er den sjette månedlige statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion, og den beskriver udviklingen i to hovedsøjler: bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet og cyberkriminalitet og de midler, der støtter dem, og styrkelse af vores forsvar og opbygning af modstandsdygtighed over for disse trusler.

Den 7. april blev Stockholm det seneste offer for et terrorangreb, da en kapret lastbil med forsæt pløjede sig igennem en travl butiksgågade, inden den bragede ind i et stormagasin. 4 mennesker blev dræbt og 15 såret. Angrebet indtraf mindre end tre uger efter angrebet på parlamentet i London den 22. marts, hvor et køretøj og en kniv blev brugt til at fremkalde et blodbad på et travlt sted med symbolsk betydning. De to angrebs lavtekniske karakter, som minder om angrebene i Nice og Berlin i fjor, henleder endnu engang opmærksomheden på, hvor vanskeligt det er for medlemsstaternes myndigheder at imødegå den slags trusler, og på vigtigheden af den igangværende indsats for at beskytte bløde mål inden for rammerne sikkerhedsunionen¹.

Denne rapport indeholder en redegørelse for, hvilke fremskridt der er gjort med centrale lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige sikkerhedsunionsforanstaltninger. Desuden er der særligt fokus på bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet, som er et af de tre nøgleområder i den europæiske dagsorden om sikkerhed fra 2015². I forbindelse med arbejdet med EU-politikcyklussen for alvorlig international og grov kriminalitet for årene 2018-2021 gøres der i denne rapport rede for, hvilke fremtidige prioriteter for bekæmpelse af grov kriminalitet og organiseret kriminalitet, EU efter Kommissionens opfattelse bør have.

Organiseret kriminalitet er en vigtig katalysator for terrorisme, idet den hjælper terrorister til at anskaffe sig våben og finansieringsmidler. I stigende udviskes grænsen mellem kriminalitetsbekæmpelse og "traditionel" kriminalitet, idet kriminelle gør brug af internettet både til at øge deres kriminelle virksomhed og som en kilde til at skaffe sig midler og finde nye måder at begå kriminalitet på. Terrorismen, organiseret kriminalitet og kriminalitetsbekæmpelse er derfor indbyrdes forbundne områder, og støtte til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet er derfor en nøgleprioritet for indsatsen på EU-plan inden for rammerne af sikkerhedsunionen.

II. GENNEMFØRELSE AF HØJTPRIORITEREDE SIKKERHEDSFORANSTALTNINGER

1. Lovgivningsinitiativer

Direktiv (EU) 2017/541 om **bekæmpelse af terrorisme** blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende den 31. marts³. De nye bestemmelser vil bidrage til at forhindre terrorangreb ved at gøre handlinger såsom finansiering af terrorisme, oplæring i terror og rejse med terror for øje samt tilrettelæggelse eller formidling af sådanne rejser, strafbare. De styrker også terrorofres rettigheder og omfatter et katalog over tjenester, der skal opfylde de særlige behov hos terrorofre. Medlemsstaterne skal gennemføre disse regler i deres nationale lovgivning senest den 8. september 2018.

¹ COM(2017) 41 final.

² COM(2015) 185 final.

³ EUT L 88 af 31.3.2017, s. 6.

Europa-Parlamentet godkendte på plenarmødet den 14. marts 2017 revisionen af **direktivet om skydevåben**⁴. I forslaget udvides rækken af våben, som forbydes (kategori A) betragteligt, så civile ikke har adgang til de farligste våben. Med forslaget udvides direktivets anvendelsesområde desuden til akustiske og inaktiverede våben, og forslaget øger våbens sporbarhed gennem en opstramning af mærkningsreglerne og øget udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Rådet forventes at godkende forslaget endeligt den 25. april. Medlemsstaterne har 15 måneder til at gennemføre de nye bestemmelser i deres nationale lovgivning og 30 måneder til at oprette dataregistreringssystemer til registrering af alle oplysninger, der behøves for at spore og identificere skydevåben.

Den 21. marts 2017 blev der igangsat trilogdrøftelser mellem Parlamentet og Rådet om Kommissionens forslag til målrettede ændringer af det **fjerde akkrediteringsdokument**⁵, som Kommissionen havde foreslået den 5. juli 2016. Forslaget er udformet, så det omfatter nye former for terrorfinansiering, f.eks. virtuelle valutaer og forudbetalte kort, og så det øger gennemsigtigheden med henblik på at bidrage til bekæmpelsen af hvidvaskning af penge. Kommissionen opfordrer Parlamentet og Rådet til hurtigst muligt at afslutte forhandlingerne om dette vigtige forslag, som vil bidrage til yderligere at begrænse de midler, som terrorister har til rådighed.

Med hensyn til styrkelse af grænsekontrollen trådte ændringerne af **Schengengrænsekodeksen** vedrørende systematisk kontrol ved de ydre grænser, herunder af EU-borgere⁶, i kraft den 7. april. Det er vigtig lovgivning, som vil øge sikkerheden i Schengenområdet uden at forstyrre trafikken. Under visse nærmere bestemte omstændigheder i situationer, hvor indvirkningen på trafikken ved bestemte land- og søgrænser er uforholdsmæssigt stor, kan medlemsstaterne i et begrænset tidsrum undtagelsesvist og på grundlag af en forudgående risikovurdering beslutte at foretage målrettet kontrol af EU-borgere i databaserne ved de pågældende grænser. Risikovurderingen sikrer, at beslutningen ikke medfører en sikkerhedsrisiko. Risikovurderinger skal deles med den europæiske grænse- og kystvagt. Med hensyn til initiativer vedrørende grænseforvaltning blev der den 23. marts igangsat trilogdrøftelser mellem Europa-Parlamentet og Rådet om Kommissionens forslag om at oprette et **EU-indrejse- og udrejsesystem** for at forbedre grænseforvaltningen, bekæmpe irregulær migration og styrke den indre sikkerhed ved at registrere tredjelandstatsborgeres passage af Schengenrådets ydre grænser⁷. Kommissionen opfordrer Parlamentet og Rådet til at gøre hurtige fremskridt, så arbejdet med at udvikle systemet kan starte i år, og systemet dermed kan nå at blive operationelt i begyndelsen af 2020. Der er fremdrift i de tekniske drøftelser i henholdsvis Parlamentet og Rådet om **EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)**⁸. Kommissionen vil fortsat støtte Parlamentet og Rådet aktivt og fremme ETIAS. Forslagene om et EU-indrejse- og udrejsesystem og om EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse er lovgivningsmæssige prioriteter i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring⁹. Institutionerne aftalte derfor at prioritere behandlingen af denne lovgivning højt, så foranstaltningerne hurtigt kan iværksættes.

⁴ COM(2015) 750 final.

⁵ COM(2016) 450 final af 5.7.2016.

⁶ COM(2015) 670 final af 5.12.2015.

⁷ COM(2016) 194 final af 6.4.2016 og COM(2016) 196 final af 6.4.2016.

⁸ COM(2016) 731 final af 16.11.2016.

⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_en.

For så vidt angår gennemførelsen af nyligt vedtaget lovgivning hjælper Kommissionen fortsat medlemsstaterne med hurtigt at gennemføre **EU's passagerlistedirektiv (PNR)**¹⁰. Den 8. marts afholdt Kommissionen et fjerde møde om gennemførelsen af passagerlistedirektivet. Det viste, at adskillige medlemsstater nu er i færd med at vedtage lovgivning eller ændre gældende lovgivning forud for vedtagelsen af passagerlistedirektivet. Kommissionen vil fortsat overvåge og støtte gennemførelsen.

2. Gennemførelse af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger

Ekspertgruppen på højt plan om informationssystemer og interoperabilitet skal efter planen holde sit sidste møde den 25. april. Som led i afslutningen af gruppens arbejde mødtes undergruppen om eksisterende systemer i marts for at undersøge toldsystemer (anvendelse af/adgang til retshåndhævelsesoplysninger) og de retshåndhævende myndigheders adgang til Schengeninformationssystemet, visuminformationssystemet og Eurodac.

I marts stod Kommissionen i spidsen for en EU-delegation, der omfattede repræsentanter for det nuværende og det kommende rådsformandskab, EU-antiterrorkoordinatoren, chefen for Europols enhed for indberetning af internetindhold og direktøren for ekspertisecentret for netværket til bevidstgørelse om radikaliserings. Delegationen holdt møder i USA med vigtige sociale medier og internetvirksomheder for at fremme et frivilligt partnerskab med EU og sikre opfølgning af de initiativer, der blev aftalt på **EU's internetforum** i december 2016. Som tidligere oplyst udgør EU's internetforum, der blev oprettet i december 2015, et centralt element i Kommissionens reaktion på terrororganisationers stigende misbrug af internettet.

Et vigtigt resultat var præsentationen af en fungerende prototype af den fælles **hashtagdatabase**, som internetvirksomhederne har oprettet, og som sætter dem i stand til at mærke terrorrelateret indhold, finde frem til lignende indhold, vurdere det ud fra deres politikker og hurtigt fjerne det endegyldigt. Virksomhederne fokuserer nu på afprøvning, øget skalerbarhed og på at finde frem til nye, navnlig mindre, virksomheder, som kan indgå i konsortiet med henblik på at maksimere redskabets virkning og rækkevidde. Fra EU's side understregedes det endvidere, hvor vigtigt det er, at virksomhederne anlægger en mere proaktiv tilgang gennem **automatisk sporing af anstødeligt indhold**.

Som led i Kommissionens bestræbelser på at bekæmpe onlineradikalisering er der afsat yderligere 10 mio. EUR til modfortællingskampagner på internettet gennem **programmet til styrkelse af civilsamfundet**, som er et nøgleinitiativ inden for rammerne af EU's internetforum. Programmet blev igangsat den 15.-16. marts, hvor 100 interessenter var samlet.

Netværket til bevidstgørelse om radikaliserings og det dertil knyttede **ekspertisecenter** fremmer udveksling af ekspertise og god praksis mellem fagfolk, der arbejder i forreste linje med forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings. Ekspertisecentret for netværket til bevidstgørelse om radikaliserings bistår medlemsstaterne, f.eks. med at udforme forebyggelsesstrategier og afradikaliseringsprogrammer i fængsler. Som bebudet i meddelelsen om radikaliserings¹¹ fra 2016 oprettede Kommissionen i begyndelsen af 2017 et netværk for nationale politiske beslutningstagere på forebyggelsesområdet. Det tjener to hovedformål: i) at styrke og institutionalisere udveksling af ekspertise og erfaringer vedrørende tilgange og politikker på forebyggelsesområdet i medlemsstaterne og ii) at

¹⁰ EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132.

¹¹ COM(2016) 379 final af 4.6.2016.

inddrage medlemsstaterne tættere i netværkets aktiviteter ved at sørge for bredere formidling af netværkets resultater i den enkelte medlemsstat, størst mulig deltagelse fra nationale, regionale eller lokale eksperter side i netværkets arrangementer samt indkredsning af medlemsstaternes behov for netværkets uddannelsesaktiviteter, workshopper og rådgivning. Det første møde fandt sted den 2. februar 2017, og fremtidige (kvartalsvise) møder vil fokusere på højt prioriterede emner som tilbagevendte krigere, afradikalisering og polarisering.

For at bidrage til en forbedring af det grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde arrangerede Kommissionen den 27. marts en workshop om "**forfølgelse over grænserne**". Der er tale om, at én medlemsstats retshåndhævelsespersonale fra et område nær en indre grænse optager forfølgelse (typisk i bil) af mistænkte, og at forfølgelsen fortsætter ind på nabomedlemsstatens område. Den første workshop muliggjorde en konstruktiv drøftelse af den praktiske gennemførelse af forfølgelse over grænserne og af måder, hvorpå denne følsomme form for grænseoverskridende politisamarbejde kan fremmes.

For så vidt angår **luftfartssikkerhed** er arbejdet med risikovurdering af trusler og sårbarhed i forbindelse med flyrejser til EU fra tredjelande fremskredet, efter at udarbejdelsen af en risikomatrix, der kombinerer trusselsvurderinger og detaljerede sårbarhedselementer, blev iværksat i januar. Dette vil bane vejen for prioritering og koordinering af ekstern kapacitetsopbygning i sårbare tredjelande. EU har udviklet en robust luftfartssikkerhedsramme, men det er vigtigt at fremskynde ovennævnte processer, så potentielle smuthuller i sikkerheden lukkes. Det **forbud mod visse elektroniske anordninger**, som USA og Det Forenede Kongerige for nylig har udstedt, skal fremme et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne, samtidig med at deres ret til at indføre yderligere sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med flyrejser fra tredjelande respekteres. Med henblik på at fremme en sådan koordinering afholdt Kommissionen den 31. marts et klassificeret ekspertmøde med medlemsstaterne, Australien, Canada og USA.

III. EU'S PRIORITETER I BEKÆMPELSEN AF ALVORLIG OG ORGANISERET KRIMINALITET – DEN NYE EU-POLITIKCYKLUS

Formålet med den såkaldte **EU-politikcyklus** er at sørge for et effektivt samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og EU's institutioner og agenturer, som bør munde ud en sammenhængende og solid operationel indsats, der er rettet mod de mest presserende kriminalitetstrusler, som EU står over for. Det er en evidensbaseret proces, der begynder med Europols **trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU-SOCTA)**, som indeholder et sæt anbefalinger om de vigtigste kriminalitetstrusler mod EU. Trusselsvurderingsrapporten er grundlaget for drøftelserne mellem medlemsstaterne om prioriteter i imødegåelsen af kriminalitetstruslerne på EU-plan. Derefter vedtager Rådet (retlige og indre anliggender) prioriteterne, som så afspejles i de grænseoverskridende operationelle aktiviteter på medlemsstatsniveau, ikke mindst i forbindelse med foranstaltninger, som medlemsstater og EU-agenturer gennemfører i fællesskab med støtte fra den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT)¹². Kommissionen har ydet – og vil fortsat

¹² <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>.

yde – finansiel støtte til gennemførelsen af EU-politikcyklussen og har afsat 4 mio. EUR i 2017 ud over de 9 mio. EU i 2015 og 2016.

Samlet set har gennemførelsen af den nuværende EU-politikcyklus (2013-2017) været vellykket. I en uafhængig evaluering¹³, som Kommissionen har ladet fortage, konkluderes det, at den har nået sit hovedmål: at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne om bekæmpelsen af alvorlig og organiseret kriminalitet¹⁴. EU's politikcyklus har medført, at medlemsstaterne har forbedret udvekslingen af oplysninger og god praksis og iværksat mange fælles efterforskninger og foranstaltninger. Den har også bidraget til at opbygge forbindelser og tillid, herunder i forhold til tredjelande.

Den nye politikcyklus blev igangsat, da Europol den 9. marts 2017 fremlagde trusselsvurderingsrapporten 2017¹⁵. I rapporten undersøges mulige forbindelser mellem grov og organiseret kriminalitet og terrorisme. Organiseret kriminalitet kan nemlig understøtte terrorisme gennem aktiviteter som ulovlig handel med skydevåben og fremstilling af falske dokumenter eller indtægter fra narkotikasmugling. Det var den tilgang, som blev foreslået i den europæiske dagsorden om sikkerhed¹⁶, og som anvendes i meddelelsen om den europæiske dagsorden om sikkerhed for at bekæmpe terrorisme og bane vejen for en effektiv og ægte sikkerhedsunion¹⁷.

I trusselsvurderingsrapporten 2017 anbefales det at fokusere på bekæmpelsen af fem højt prioriterede kriminalitetstrusler: 1) **cyberkriminalitet**, 2) **narkotikaproduktion, -handel og -distribution**, 3) **migrantsmugling**, 4) **organiserede indbrud og tyveri** (organiseret formuekriminalitet) og 5) **menneskehandel**. Det anbefales desuden at sætte ind over for tre tværgående forhold, som muliggør eller gøder jorden for alle former for grov og organiseret kriminalitet: a) dokumentfalsk, b) finansiering af kriminalitet, herunder hvidvaskning af penge og c) onlinehandel med ulovlige varer og tjenesteydelser.

På grundlag af trusselsvurderingsrapporten 2017 er Kommissionen og Rådet i færd med at forberede deres forslag til prioriteter i kriminalitetsbekæmpelsen i den nye EU-politikcyklus for årene 2018-2021. De skal drøftes i Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed og godkendes på Rådets (retlige og indre anliggender) møde i juni 2017.

Med henblik på fastlæggelsen af EU's fremtidige prioriteter i bekæmpelsen af grov kriminalitet og organiseret kriminalitet støtter Kommissionen fem højt prioriterede kriminalitetstrusler (se nedenfor afsnit 1-5). Herudover finder Kommissionen, at der bør være særligt fokus på og afsættes finansielle ressourcer på EU-niveau til imødegåelse af følgende tre kriminalitetstrusler: 6) **ulovlig handel med skydevåben**, 7) **momssvig** og 8) **miljøkriminalitet**. Disse tre områder bør også være højt prioriterede kriminalitetstrusler inden for rammerne af den nye EU-politikcyklus (se nedenfor afsnit 6-8).

Et centralt emne, der fremhæves i trusselsvurderingsrapporten 2017, er **kriminelles anvendelse af ny teknologi**. Inden for næsten alle typer af organiseret kriminalitet

¹³ Evalueringsrapporten Evaluation Study on the EU Policy Cycle for serious international and organised crime 2013-2017, Final report af 30.1.2017.

¹⁴ Den igangværende EU-politikcyklus har 9 prioriteter: hjælp til ulovlig indvandring, menneskehandel, vareforfalskning, afgifts- og momssvig, kokain og heroin, syntetisk narkotika, ulovlig handel med skydevåben, organiseret formuekriminalitet og cyberkriminalitet.

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

¹⁶ COM(2015) 185 final af 28.4.2015.

¹⁷ COM(2016) 230 final af 20.4.2016.

udnytter og tilpasser kriminelle teknologien med stadig større behændighed og med stadig mere vidtrækkende konsekvenser. Der gøres langt større brug af internettet til alle typer af ulovlig handel med varer og tjenesteydelser. Det kræver, at de retshåndhævende myndigheder råder over passende redskaber til at bekæmpe denne type af onlinekriminalitet og i fællesskab gennemgår uddannelses- og læringsaktiviteter. Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse spiller en afgørende rolle med hensyn til at sørge for passende uddannelse af retshåndhævelsespersonalet i forreste linje i overensstemmelse med de politiske prioriteter og de konstaterede trusler.

Grov og organiseret kriminalitet har også en vigtig ekstern dimension. I trusselsvurderingsrapporten 2017 fremhæves det, at personer af over 180 forskellige nationaliteter, der bor i eller uden for EU, er indblandet i kriminalitet i EU. 40 % af de mistænkte er ikke borgere i en medlemsstat. Den organiserede kriminalitets vigtigste handelsruter udgår fra lande uden for EU. Der er tiltag på vej for at imødegå trusler fra organiseret kriminalitet eksternt¹⁸. Det er vigtigt fortsat at opretholde koblingen mellem EU's indre sikkerhed og foranstaltninger udadtil i forbindelse med indsatsen mod truslen fra alvorlig og organiseret kriminalitet, herunder gennem Europols samarbejde med tredjelande.

1. Cyberkriminalitet

Intensiteten, mængden og effektiviteten af cyberangreb er stigende¹⁹. Cyberkriminalitet er i sagens natur international, idet ofre, kriminelle og beviser ofte befinder sig i forskellige lande og er underlagt flere forskellige jurisdiktioner. Medlemsstaterne har udvist stor interesse for prioriteten cyberkriminalitet. Det viser antallet af operationelle handlingsplaner²⁰ på områderne cyberangreb, seksuel udnyttelse af børn på internettet og svindel med betalingskort. På EU-plan har Det Europæiske Center til Bekæmpelse af IT-Kriminalitet (EC3) ydet et markant bidrag til bekæmpelsen af cyberkriminalitet²¹. Eurojust har et tæt samarbejde med EC3 gennem udstationering af eksperter og medlemskab af programrådet. EC3 er også hjemsted for den fælles taskforce for cyberkriminalitet. Den har til opgave at stå i spidsen for en efterretningsbaseret koordineret indsats mod centrale cyberkriminalitetstrusler gennem den efterforskning og de operationer på tværs af grænserne, som taskforcens partnere foretager²².

Yderligere skridt omfatter en undersøgelse af løsningsmodeller til fjernelse af hindringer for kriminalefterforskning af cyberkriminalitet ved at finde frem til specifikke initiativer vedrørende adgang til bevismateriale og oplysninger²³. Samarbejdet om bekæmpelse af

¹⁸ Det omfatter EU-finansierede projekter (f.eks. på Vestbalkan i Sahelregionen), fælles missioner inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (f.eks. EUNAVFOR MED operation SOPHIA, der specifikt udtænkt til at ødelægge smugleres forretningsmodel) og grænseforvaltningsmissioner i tredjelande.

¹⁹ Se trusselsvurderingen af organiseret internetkriminalitet (IOCAT) 2016: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2016>.

²⁰ Der er udarbejdet operationelle handlingsplaner for hver af prioriteterne på den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler med henblik på at koordinere medlemsstaternes og EU's indsats mod de konstaterede trusler. Med hensyn til cyberkriminalitet blev der iværksat 114 operationelle handlingsplaner i 2015 og 2016.

²¹ EC3 har siden sin oprettelse været involveret i over 10 højtprofilerede operationer og i over 200 tilfælde indsat operationel støtte på stedet, der har resulteret hundredevis af arrestationer, og har analyseret over 800 000 filer, hvoraf det store flertal har vist sig at være skadelige.

²² <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/joint-cybercrime-action-taskforce>.

²³ Rådets konklusioner af 9. juni 2016 om styrkelse af strafferetten i cyberspace.

cyberkriminalitet skal holde fokus på identificering og beskyttelse af ofre på grundlag af gældende EU-lovgivning²⁴ om ofres rettigheder og på grundlag af god praksis²⁵. Samarbejdet om at bekæmpe seksuel udnyttelse af børn på internettet skal fortsætte og styrkes yderligere²⁶. Med hensyn til svindel med betalingskort er det nødvendigt at udvide det eksisterende retshåndhævelsessamarbejde til at omfatte en bredere vifte af kriminelle handlinger, der er rettet mod andre betalingsmidler end kontanter. Som nævnt i handlingsplanen til styrkelse af bekæmpelsen af finansiering af terrorisme er Kommissionen ved at forberede en ajourføring af rammeafgørelsen fra 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter²⁷.

2. Narkotikaproduktion, -handel og -distribution

Markedet for ulovlig narkotika er fortsat det største kriminelle marked i EU. Af trusselsvurderingsrapporten 2017 fremgår det, at over en tredjedel af de kriminelle grupper, der er aktive i EU, er indblandet i produktion, -handel eller -distribution af forskellige typer af narkotika. Detailmarkedet for narkotika i EU anslås at være 24 mia. EUR værd på årsbasis. Narkotikahandel understøtter også den uformelle økonomi, har følgevirkninger i form af vold og andre ulovlige forhold og er årsag til store sociale problemer.

EU's narkotikastrategi (2013-2020) er rammen for EU's indsats mod narkotikahandel. Den omfatter en reduktion af både udbud og efterspørgsel efter narkotika. Kommissionen fremsatte den 15. marts forslag til en ny EU-narkotikahandlingsplan for perioden 2017-2020. For at sætte EU i stand til at gribe hurtigere og mere effektivt ind over for nye psykoaktive stoffer enedes Rådet i december 2016 om en generel tilgang til en ny lovpakke, så der kan skrives ind over for nye psykoaktive stoffer, og så farlige stoffer kan bringes under kontrol på EU-plan²⁸. Drøftelserne mellem Europa-Parlamentet og Rådet blev påbegyndt den 1. marts.

3. Smugling af migranter

Indsmugling af migranter til EU er i dag en af de former for organiseret kriminalitet, der vokser hurtigst²⁹. Migrantsmugling sætter ikke blot gang i irregulær migration til EU, hvorved grænsesikkerheden påvirkes, og grænseforvaltningen undermineres, den udgør også en grov form for kriminalitet, som i stigende omfang udsætter migranter for vold, udnyttelse og tab af menneskeliv. I den europæiske dagsorden for migration³⁰ og EU's

²⁴ Navnlig direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57) og direktiv 2011/92/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (EUT L 335 af 17.12.2011, s. 1).

²⁵ Eksempelvis NoMoreRansom-projektet (<https://www.nomoreransom.org/>), som ledes af Europol og involverer retshåndhævende myndigheder og private organisationer i at bistå ofre for malware, der krypterer deres data (afpresningssoftware), idet ofrene bibringes de redskaber, der er nødvendige for at dekryptere deres software og skaffe sig deres data tilbage.

²⁶ Se Kommissionens gennemførelsesberetning vedrørende direktiv 2011/92/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (COM(2016) 872 final af 16.12.2016).

²⁷ EFT L 149 af 2.6.2001, s. 1.

²⁸ COM(2016) 547 final af 29.8.2016.

²⁹ Europol anslår, at mindst 90 % af alle migranter og asyløgere, som kommer til EU på irregulær vis, har benyttet sig af smugleres tjenester i den forbindelse. Det anslås, at migrantsmuglernetværk, der tilbyder hjælp til at nå frem til eller bevæge sig videre inden for EU, havde en fortjeneste på mellem 4,7 og 5,7 mia. EUR i 2015.

³⁰ COM(2015) 240 final af 13.5.2015.

handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter³¹ peges der på behovet for at opprioritere bedre forebyggelse og bekæmpelse af migrantsmugling, herunder for at reducere den irregulære migration og tabet af menneskeliv i Middelhavet. Den øgede støtte til Europol, herunder etableringen af et særligt Europæisk Center for Migrantsmugling, har til formål at bidrage til at tackle disse udfordringer. Den årlige aktivitetsrapport belyser den omfattende støtte, som Europol yder til europæisk politis og grænsekontrolmyndigheders koordinering af yderst komplekse grænseoverskridende operationer til imødegåelse af smugling³². Desuden har Eurojust udpeget retlige kontaktpunkter i hotspottene i Grækenland og Italien med henblik på at kanalisere relevante oplysninger og sager til Eurojusts nationale kontorer, så der kan ske retlig opfølgning og koordinering på EU-plan. Indsatsen mod migrantsmugling langs den centrale Middelhavsroute udgør en vigtig foranstaltning, som foreslås i den fælles meddelelse af 25. januar 2017³³.

4. Organiseret formuekriminalitet

Organiseret formuekriminalitet omfatter en række forskellige kriminelle handlinger, som udføres af højt specialiserede mobile grupper inden for organiseret kriminalitet. De opererer over hele EU og begår navnlig indbrud, tyverier og røverier samt kriminalitet i forbindelse med motorkøretøjer³⁴. Efterforskningen af organiseret formuekriminalitet er dog utilstrækkelig, idet de enkelte lovovertrædelser ofte klassificeres som småkriminalitet. Den stigning i indbrud i hjemmet, som kan tilskrives omrejsende kriminelle grupper, der hovedsageligt stammer fra Sydøsteuropa og Østeuropa, udgør et stort problem for de retshåndhavende myndigheder. For at imødegå denne meget mobile form for kriminalitet er samarbejde mellem retshåndhavende myndigheder i EU, men også med partnerlande i EU's nærhed, en prioritet³⁵.

5. Menneskehandel

Menneskehandel er en trussel, som EU har prioriteret højt i over ti år, og sådan bør det fortsat være i den næste politikcyklus. Det er en af de groveste former for organiseret kriminalitet og en eklatant overtrædelse af menneskerettighederne, men samtidig et af de

³¹ COM(2015) 285 final af 27.5.2015.

³² <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol%E2%80%99s-european-migrant-smuggling-centre-one-year>.

³³ JOIN(2017) 4 final af 25.1.2017.

³⁴ I trusselsvurderingsrapporten 2017 rapporteres der om en støt stigning i antallet af indberettede indbrud de seneste år. Det anslås, at der begås et indbrud hver 1,5 minut i EU, og i nogle medlemsstater registreres der 1 000 indbrud om dagen.

³⁵ Operation Turnstone er et eksempel på grænseoverskridende retshåndvælsessamarbejde. Operationen blev gennemført i maj 2015 og var rettet mod grov grænseoverskridende organiseret formuekriminalitet i Østersøområdet. Der blev foretaget kontrol af næsten 80 000 enheder på passager- og køretøjslister for færger, der besejler Østersøen både i nationale databaser og Europoldatabaser. Kontrollen gav 325 hits på mål af høj værdi. Lovovertræderne blev arresteret efter en intensiv operation, hvor de mistænkte blev overvåget, fra de først ankom til Stockholm med færgen fra Tallin, på deres over 1 000 km. lange rejse gennem Sverige, og til de ankom til den norske by Bodø. Se Europol Review 2015.

mest indbringende kriminelle markeder.³⁶ Menneskehandlere er i dybt afhængige af dokumentfalsk³⁷.

EU har udviklet en effektiv og omfattende retlig og politisk ramme for bekæmpelse af menneskehandel, navnlig direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor³⁸ og EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016³⁹. Kommissionen er ved at undersøge, hvilke foranstaltninger der er behov for i den politiske ramme for perioden efter 2016 på grundlag af den eksisterende ramme og en evaluering af dens resultater.

6. Ulovlig handel med skydevåben

Det sorte marked i medlemsstaterne er den primære kilde til våben, som bruges til terror og af kriminelle. Varerne på det sorte marked stammer fra tyverier eller lovlige våbenforsendelser og -depoter. Den almindeligste måde, som handel med ulovlige skydevåben foregår på i EU, er, at de sælges på mørkenettet og udbringes af almindelige post- og pakketjenester. Antallet af sager, hvortil der er knyttet efterforskning af ulovlig handel med skydevåben på mørkenettet, er stigende (fra 2 % i 2014 og ca. 6,5 % i 2015 til 9 % i 2016).

Ved at prioritere bekæmpelsen af ulovlig handel med skydevåben højt i indeværende EU-politikcyklus er der skabt resultater. Medlemsstaterne har gjort en større indsats (antallet af deltagende lande er steget fra 12 til 22), og toldmyndighederne har udvist et større engagement⁴⁰. Der foregår også et voksende samarbejde med internationale partnere (Interpol, FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse) og regionalt samarbejde (særlig på Vestbalkan), som de seneste tre år har resulteret i gennemsnitligt 17 foranstaltninger om rådet⁴¹.

For at afskære kriminelle og terrorister fra våbenleverancer mener Kommissionen, at denne prioritet bør fastholdes i den nuværende cyklus⁴² som et supplement til den aftale, der blev indgået i marts om at skærpe kontrollen med lovlige skydevåben, herunder udvide anvendelsen af forbud mod de farligste våben⁴³.

³⁶ Ud fra Europols rapport om menneskesmuglernes finansielle forretningsmodel ("The THB Financial Business Model") fra 2015 anslås fortjenesten på verdensplan på alle former for menneskehandel at være på 29,4 mia. EUR om året. En menneskesmugler tjener i gennemsnit ca. 70 000 EUR om året. Det anslås, at den årlige fortjeneste på verdensplan på seksuel udnyttelse relateret til menneskehandel er på 25,8 mia. EUR og på udnyttelse af arbejdskraft relateret til menneskehandel er på 3,5 mia. EUR.

³⁷ I december 2016 vedtog Kommissionen en handlingsplan med henblik på at styrke Europas bekæmpelse af svindel med rejsedokumenter (COM(2016) 790 final af 8.12.2016). Den 27. marts vedtog Rådet konklusioner, hvori det godkendte handlingsplanen og opfordrede til, at den hurtigt gennemføres.

³⁸ EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1.

³⁹ COM(2012) 286 final af 19.6.2012.

⁴⁰ 22 medlemsstater deltager (BE, BG, DK, EL, ES, FI, FR, MT, NL, PT, RO, SI, SE, UK, LU, PL, HU, SK, AT, HR, DE og CY). 9 institutioner, agenturer og netværk deltager: Kommissionen, Europol, Cepol, Eurojust, EU-Udenrigstjenesten, Arbejdsgruppen af Europæiske Våbeneksperter (EFE), Interpol, Frontex og eu-LISA, samt tredjeparterne Schweiz og USA-ATF.

⁴¹ Fra tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning over oprettelse af centrale koordineringsorganer ("nationale kontaktpunkter"), der skal skabe bedre udveksling af oplysninger og efterretninger, til uddannelsesaktiviteter eller transnationale efterforsknings- og retshåndhævelsesoperationer (på Vestbalkan, med fokus på gas- og signalvåben, ombyggede skydevåben, onlinehandel eller pakkelevering).

⁴² Et flertal af medlemsstaterne har udtrykt støtte til denne prioritet i de igangværende drøftelser i forbindelse med forberedelsen af den nye cyklus.

⁴³ COM(2015) 750 final af 18.11.2015.

7. Grænseoverskridende momssvig

Organiserede kriminelle grupper afstedkommer årlige indtægtstab på mellem 40 og 60 mia. EUR i form af grænseoverskridende momssvig, og 2 % af disse grupper står bag 80 % af den svig, der involverer stråmandsselskaber inden for Fællesskabet⁴⁴. Der begås svig, som er yderst kompleks og vanskelig at afsløre, og som derfor kræver, at skattemyndigheder og retshåndhævende organer koordinerer deres tilgang. På EU-plan tilvejebringer Eurofisc – et netværk af skattemedarbejdere – hurtig og multilateral udveksling af målrettede oplysninger med henblik på at bekæmpe grov grænseoverskridende momssvig. Eurofisc håndterer vigtige efterretninger om svindlere og nye tendenser inden for momssvig. I lyset af de økonomiske tab på grund af kriminelle gruppers grænseoverskridende momssvig finder Kommissionen, at det er et emne, der skal indgå i den nye EU-politikcyklus⁴⁵.

Som bebudet vil Kommissionen i september 2017 fremlægge et forslag om at gå over til et fælles europæisk momsområde og dermed fjerne den vigtigste svaghed i systemet med henblik på at reducere grænseoverskridende momssvig betydeligt⁴⁶.

Når den europæiske anklagemyndighed⁴⁷ er blevet oprettet, vil den blive en central aktør i bekæmpelsen af kriminalitet, der skader Unionens finansielle interesser. Anklagemyndigheden vil få kompetence til at efterforske og retsforfølge sådanne forbrydelser i hele EU, herunder alvorlig grænseoverskridende momssvig, der indebærer et tab på mindst 10 mio. EUR. Det gælder særlig karruselsvig og svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet, som kriminelle grupper ofte er indblandet i⁴⁸.

8. Miljøkriminalitet

Miljøkriminalitet repræsenterer en værdi på mellem 91 og 258 mia. USD på årsbasis⁴⁹. Væksten i miljøkriminalitet er 2-3 gange højere end væksten i verdensøkonomien. Dermed er det den fjerdestørste form for kriminalitet i verden efter narkotikahandel, vareforfalskning og menneskehandel⁵⁰. EU er oprindelsessted (f.eks. ulovlig handel med affald) eller målmarked (f.eks. fredede arter og ulovligt træ) og/eller et knudepunkt for transit til andre regioner (eksempelvis produkter fremstillet af vilde dyr eller planter, f.eks. elfenben)^{51,52}.

⁴⁴ Revisionsrettens beretning nr. 24/2015 om momssvig inden for Fællesskabet.

⁴⁵ Et betragteligt antal medlemsstater har under de igangværende drøftelser i forbindelse med forberedelsen af den nye cyklus også støttet, at momssvig skal være en prioritet i den nye cyklus.

⁴⁶ Momshandlingsplan: Mod et fælles europæisk momsområde - De svære valg (COM(2016) 148 final af 7.4.2016).

⁴⁷ Den 3. april meddelte 16 medlemsstater de tre EU-institutioner, at de agtede at iværksætte et forstærket samarbejde om at oprette anklagemyndigheden.

⁴⁸ Anklagemyndigheden vil øge antallet af sager, der indbringes for domstolene, og antallet af domfældelser og sikre bedre geninddrivelse af EU-midler, der er gået tabt som følge af svig. Dens kompetence vil bygge på det foreslåede direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI-direktivet), i hvilket der fastlægges minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger rettet mod EU's budget og sanktioner i den forbindelse (COM(2012) 363 final af 11.7.2012). BFI-direktivet forventes vedtaget i juni 2017.

⁴⁹ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=27076&ArticleID=36202&l=en>.

⁵⁰ http://unep.org/documents/itw/environmental_crimes.pdf.

⁵¹ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/World_Wildlife_Crime_Report_2016_final.pdf,
http://unep.org/documents/itw/environmental_crimes.pdf.

⁵² I 2015 koordinerede Europol en verdensomspændende operation mod kriminalitet med relation til vilde dyr og planter, COBRA III: 25 medlemsstater, Interpol og Eurojust deltog i operationen inden for rammerne af EU's gruppe for kontrol af handel med vilde dyr og planter. Operationen var primært

Med vedtagelsen af direktivet om miljøkriminalitet anerkendes betydningen af miljøkriminalitet på EU-plan⁵³. Medlemsstaternes strafferetsplejelove er blevet tilpasset direktivets krav med henblik på at straffe forskellige kategorier af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet og kriminalitet med relation til vilde dyr og planter. Desuden har EU i februar 2016 vedtaget en handlingsplan mod ulovlig handel med vilde dyr og planter⁵⁴, som i øjeblikket er ved at blive gennemført. Kommissionen støtter og samarbejder med EU-netværk af politifolk, anklagere, tilsynsførende og dommere med speciale i bekæmpelse af miljøkriminalitet⁵⁵. I lyset af hvor alvorlig en sikkerhedstrussel miljøkriminalitet er, og hvor ødelæggende en virkning den har på det naturlige miljø, finder Kommissionen, at miljøkriminalitet også bør indgå i EU-politikcyklussen.

IV. KONKLUSION

Kommissionen finder, at trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet (2017) udgør et godt grundlag for at fastlægge EU's prioriteter i kriminalitetsbekæmpelsen for de kommende fire år. Derfor opfordrer Kommissionen Rådet til at godkende de følgende otte kriminalitetstrusler som prioriteter i den nye EU-politikcyklus for alvorlig international og grov kriminalitet for årene 2018-2021: cyberkriminalitet, narkotikakriminalitet, migrantsmugling, organiseret formuekriminalitet, menneskehandel, ulovlig handel med skydevåben, momssvig og miljøkriminalitet.

I den næste rapport, der fremlægges den 16. maj, redegøres der for Kommissionens konklusioner på grundlag af rapporten fra ekspertgruppen på højt plan om informationssystemer og interoperabilitet, og der fremlægges konkrete idéer for Europa-Parlamentet og Rådet som grundlag for en fælles drøftelse om det videre forløb.

rettet mod smuglere af elfenben og horn fra næsehorn, som opererer på ruten fra Afrika via Europa til de asiatiske (primært kinesiske og vietnamesiske) markeder. Operationen bestod af 70 komplekse efterforskninger i 25 deltagende stater, og der blev foretaget 600 beslaglæggelser, herunder store mængder new age-medicin, der indeholder udtræk af fredede plantearter, og adskillige tusinde kilo fredede træsorter. Se Europol Review 2015.

⁵³ Se direktiv 2008/99/EF om strafferetlig beskyttelse af miljøet (EUT L 328 af 6.12.2008, s. 28).

⁵⁴ COM(2016) 87 final af 26.2.2016.

⁵⁵ EnviCrimeNet, det europæiske netværk af offentlige anklagere for miljøet (ENPE), EU-netværket til gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning (IMPEL) og EU-forummet for dommere på miljøområdet (EUFJE).