

Bruxelles, den 2. december 2025
(OR. en)

16221/25

UD 299
ENFOCUSTOM 211
MI 987
COMER 179
TRANS 617
ECOFIN 1657
CADREFIN 346

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPRez, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 1. december 2025

til: Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: COM(2025) 733 final

Vedr.: RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET
om en foreløbig evaluering af instrumentet for finansiel støtte til toldkontroludstyr 2021-2027

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 733 final.

Bilag: COM(2025) 733 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.12.2025
COM(2025) 733 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om en foreløbig evaluering af instrumentet for finansiel støtte til toldkontroludstyr 2021-
2027**

{SWD(2025) 385 final}

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

EU's toldunion, der blev oprettet i 1968, er et område, hvor Den Europæiske Union har enekompetence. Det betyder, at kun EU kan vedtage toldlovgivning, mens medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre den. Med tiden er toldmyndighedernes rolle vokset ud over den traditionelle indtægtsopkrævning (herunder told, moms på importerede varer og, hvor det er relevant, punktafgifter). Toldmyndighederne udfører nu mange andre opgaver og forfølger bredere mål, f.eks. beskyttelse af menneskers og virksomheders sikkerhed, sundhed og velstand i EU. Toldembedsmænds fysiske inspektioner ved grænseovergangssteder (herunder landgrænser, lufthavne, søhavne og postcentre) og analysen af prøver, der er udtaget under disse inspektioner i toldlaboratorier, skal foretages på en harmoniseret måde for at forhindre, at ulovligt eller farligt gods kommer ind i EU, samtidig med at den lovlige handel lettes. For at kunne udføre deres opgaver effektivt og hensigtsmæssigt skal toldembedsmænd, grænseovergangssteder og toldlaboratorier være udstyret med moderne og pålideligt kontroludstyr. Instrumentet for finansiel støtte til toldkontroludstyr ("instrument for toldkontroludstyr" eller "instrumentet") imødekommer medlemsstaternes behov for finansiel støtte til indkøb af sådant udstyr.

Instrumentet for toldkontroludstyr⁽¹⁾ er en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning sammen med instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik⁽²⁾ under udgiftsområde 4 (Migration og grænseforvaltning) i EU-budgettet. Instrumentet er et nyt EU-finansieringsprogram på toldområdet⁽³⁾ under den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 med et budget på 1,006 mia. EUR for denne periode. Det yder tilskud til medlemsstaternes toldmyndigheder til indkøb, vedligeholdelse og opgradering af toldkontroludstyr.

Formålet med instrumentet er at bidrage til tilstrækkelige og ensartede resultater i toldkontroller med det langsigtede mål at opnå harmoniseret toldhåndhævelse blandt alle medlemsstater. Programmet har til formål at sikre, at toldstederne er tilstrækkeligt udstyret med det nyeste kontroludstyr. Dette vil mindske ubalancer i medlemsstaternes gennemførelse af toldkontrol på grund af forskelle i kapacitet. Sikring af, at der er tilsvarende kontroludstyr til rådighed, bidrager også til at forhindre, at varer omdirigeres til de svageste punkter i toldkontrollsystemet⁽⁴⁾. Instrumentet for toldkontroludstyr hjælper toldmyndighederne med at fungere som én enhed og opfylde deres målsætning om at:

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1077 af 24. juni 2021 om oprettelse af instrumentet for finansiel støtte til toldkontroludstyr som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148 af 7. juli 2021 om oprettelse af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning.

⁽³⁾ Toldprogrammet (forordning (EU) 2021/444), der letter og forbedrer toldsamarbejdet mellem toldmyndighederne, har haft forskellige forløbere.

⁽⁴⁾ Denne praksis, hvor man "shopper rundt mellem importsteder", undergraver hele systemets effektivitet.

- beskytte EU's og medlemsstaternes finansielle og økonomiske interesser
- sørge for sikkerhed i EU
- beskytte EU mod ulovlig handel og samtidig fremme lovlig erhvervsaktivitet.

I henhold til artikel 13 i forordningen om instrumentet for toldkontroludstyr skal Kommissionen foretage en foreløbig evaluering af instrumentet, hvor dens præstation vurderes med hensyn til effektivitet, produktivitet, kohærens, relevans, synergi og merværdi på EU-plan. Denne rapport redegør for instrumentets foreløbige resultater for referenceperioden 2021-2024 og er baseret på en evaluering fra Kommissionen⁽⁵⁾ støttet af en ekstern undersøgelse⁽⁶⁾. Evalueringen omfatter alle 27 medlemsstater.

Formålet med den foreløbige evaluering er at vurdere fremskridtene med at nå instrumentets mål og udpege områder, hvor der kan ske forbedringer, for at sikre, at programmet opfylder sit formål. Den foreløbige evaluering giver Kommissionen mulighed for at foretage justeringer af gennemførelsen af instrumentet for toldkontroludstyr på baggrund af de indhøstede erfaringer og drage læring til fremtidig politik.

2. CENTRALE ELEMENTER OG STATUS OVER GENNEMFØRELSEN

Instrumentet for toldkontroludstyr blev lanceret i 2021 med vedtagelsen og ikrafttrædelsen af forordningen om instrumentet for toldkontroludstyr. Den gennemføres af GD TAXUD under direkte forvaltning gennem flerårige arbejdsprogrammer. Dets eneste støttemodtagere er toldmyndighederne i EU-medlemsstaterne. Som fastsat i det første (2021-2022) og det andet (2023-2024) flerårige arbejdsprogram blev der iværksat to indkaldelser af forslag i henholdsvis oktober 2021 og december 2023. Den første indkaldelse havde et budget på 271,5 mio. EUR, og den anden et budget på 284 mio. EUR. Tilsammen udgør disse ca. 55 % af instrumentets finansielle tildeling for 2021-2027.

Medlemsstaterne var berettigede til at indsende ansøgninger om to emner: grænseovergangssteder og toldlaboratorier. Efter evalueringen af ansøgningerne til den første indkaldelse blev det fulde budget anvendt, idet der blev indgået 24 tilskudsaftaler med medlemsstaterne for grænseovergangssteder og 18 for toldlaboratorier. De tildelte midler gjorde det muligt for medlemsstaterne at købe, vedligeholde eller opgradere mere end 1 300 stykker toldkontroludstyr til over 210 grænseovergangssteder og mere end 500 stykker udstyr til over 30 toldlaboratorier.

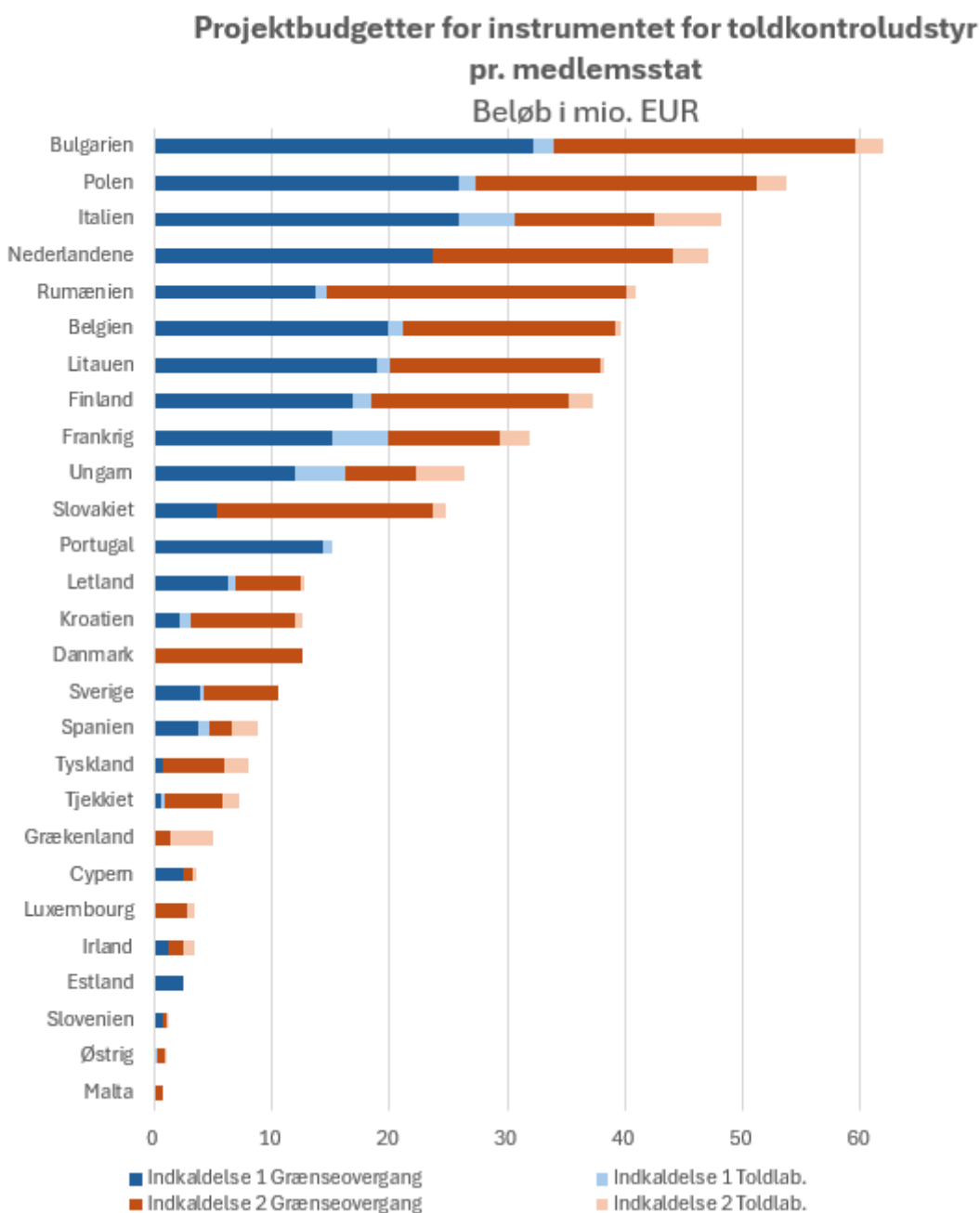
Efter evalueringen af ansøgningerne til den anden indkaldelse indgik Kommissionen 24 tilskudsaftaler med medlemsstaterne for grænseovergangssteder og 22 for toldlaboratorier. En ansøgning (fra Bulgarien for grænseovergangssteder) var stadig under behandling i midten af 2025. Når dette sidste udestående tilskud medregnes, blev

⁽⁵⁾ SWD(2025) 385 final, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

⁽⁶⁾ *Study supporting the interim evaluation of the CCEI 2021-2027*, IPSOS og Synthesia, endelig rapport, april 2025.

budgettet for den anden indkaldelse også udnyttet fuldt ud. Værdien af de projekter, der blev udvalgt under de to indkaldelser, fremgår af figur 1.

Figur 1: Budgettildeling pr. indkaldelseemne og medlemsstat



Projekter kan vare op til 36 måneder, og der er mulighed for forlængelse i begrundede tilfælde. På tidspunktet for den foreløbige evaluering var programmet stadig i de tidlige faser af gennemførelsen. I midten af 2025 var 13 ud af i alt 42 projekter under den første indkaldelse blevet fuldt afsluttet. Yderligere 13 projekter forventedes afsluttet i 2025,

yderligere 12 i 2026 og fire i 2027. Projekter fra den anden indkaldelse, som indledes i slutningen af 2024 eller 2025, løber indtil 2027-2028⁽⁷⁾.

Instrumentet for toldkontroludstyr blev udformet til at anvende en datadrevet tilgang til politikudformning. Dataelementer som f.eks. tilgængeligt toldkontroludstyr, transportformer, risici og trusler for hvert grænseovergangssted og toldlaboratorium indsamles fra medlemsstaterne med hver ansøgning samt i de årlige og endelige projektgennemførelsesrapporter. Disse data indgår i beslutninger om politiske prioriteter og tildeling af midler og muliggør overvågning og evaluering på projekt- og programniveau.

3. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF DEN FORELØBIGE EVALUERING

Dette afsnit indeholder et sammendrag af evalueringen. Der findes yderligere oplysninger i det tilknyttede arbejdsdokument.

3.1 Effektivitet

De aktiviteter, der er planlagt under instrumentet for toldkontroludstyr, er generelt blevet gennemført som forventet med to flerårige arbejdsprogrammer og to indkaldelser af forslag. Alle 27 medlemsstater har modtaget finansiering under instrumentet for toldkontroludstyr: 22 under begge indkaldelser, to kun under den første indkaldelse og tre kun under den anden). Efterspørgslen efter finansiering oversteg budgettet en smule i begge indkaldelser: med mindre end 1 % for den første indkaldelse og 8 % for den anden.

Udformningen af instrumentet for toldkontroludstyr har vist sig at være hensigtsmæssig og egnet til formålet. Over 90 % af de adspurgte nationale toldmyndigheder var enige i, at budgettet for instrumentet for toldkontroludstyr var tilstrækkeligt til at udfylde resultatmangler og gøre en forskel for toldkontrollen i deres medlemsstat. Det forhold, at efterspørgslen efter medfinansiering var så nøje afstemt med det disponible budget, viser også, at det disponible finansieringsbeløb er tilstrækkeligt til at opfylde medlemsstaternes vigtigste behov. Beslutninger om at ansøge om finansiering under instrumentet for toldkontroludstyr er imidlertid ikke udelukkende baseret på eksisterende behov, da medlemsstaterne også skal tage hensyn til andre vigtige faktorer, f.eks. deres operationelle og finansielle kapacitet til at købe og anvende udstyret (herunder deres medfinansieringsbudget, uddannet personale, infrastruktur og forventede handelsstrømme ved grænseovergangerne).

Forsinkelse i gennemførelsen

En stor del af projekterne under den første indkaldelse har været præget af forsinkelser i deres gennemførelse: 20 af de 42 tilskudsaftaler⁽⁸⁾ har fået forlænget deres varighed eller

⁽⁷⁾ AT-BCP-projektet fra indkaldelsen, som har en planlagt varighed på 12 måneder, forventes afsluttet den 30.9.2025. ES-BCP-projektet fra samme indkaldelse er ved at blive afsluttet på grund af nationale hensyn.

⁽⁸⁾ Pr. juli 2025.

afventer i øjeblikket forlængelse. Over halvdelen (53 %) af de nationale toldmyndigheder oplyste, at fremskridtet med instrumentet for toldkontroludstyr var langsommere end forventet i deres lande. Disse forsinkelser har en indvirkning på både instrumentets overordnede resultater (f.eks. forsinkelser med hensyn til at forbedre toldunionens resultater) og Kommissionens finansielle planlægningskapacitet (da projektforsinkelser forsinker tildelingen af EU-midler).

Den vigtigste faktor, der har hindret fremskridt i projekterne i forbindelse med instrumentet, har været vanskeligheder med at gennemføre de nationale udbudsprocedurer. De nationale toldmyndigheder rapporterede følgende problemer som faktorer, der forsinkede indkøbet af udstyr: besværlige procedurer, der kræver flere tilladelser og godkendelser, mangel på ekspertise og menneskelige ressourcer i udbudsenhederne, usikkerhed om, hvorvidt og hvordan visse leverandører skal udelukkes på grund af cybersikkerhedsproblemer, mangel på tilbudsgivere, klager eller indsigelser fra forbigåede tilbudsgivere og budgetbegrænsninger. Disse forsinkelser – kombineret med en efterspørgsel, der kun ligger marginalt over det disponible budget under begge indkaldelser – tyder på, at medlemsstaternes toldmyndigheder har begrænset absorptionskapacitet til projekter af denne størrelsesorden.

Cybersikkerhedshensyn spillede en væsentlig rolle i flere projekter. I takt med at sådanne problemer er opstået og intensiveret i de seneste år, er der gjort en indsats for at vurdere fabrikanters risikoprofiler og om nødvendigt udelukke højrisikotilbudsgivere fra udbudsprocedurer for følsomt udstyr. Målet er at sikre, at kun sikre løsninger modtager EU-finansiering (herunder i forbindelse med instrumentet for toldkontroludstyr). Flere medlemsstater har imidlertid rapporteret om praktiske vanskeligheder med at gøre dette, da den nationale lovgivning giver forskellige grader af effektivitet med hensyn til at løse disse problemer. På EU-plan blev sikkerheds- og cybersikkerhedsbeskyttelsen af udstyr behandlet gennem specifikke retningslinjer fra Kommissionen, der blev udsendt som led i indkaldelsen i 2022 og bekræftet i 2023 gennem arbejdet i koordinationsgruppen for instrumentet for toldkontroludstyr. Den anden indkaldelse indeholdt yderligere krav og retningslinjer for at sikre sikkerheden og cybersikkerheden for udstyr, der finansieres under instrumentet for toldkontroludstyr. Disse omfattede en forpligtelse for de støttemodtagende medlemsstater til at inddrage nationale sikkerhedstjenester og fremlægge dokumentation for overholdelse af sikkerhedskravene. Ikke desto mindre er dette spørgsmål endnu ikke blevet behandlet på en harmoniseret måde på EU-plan, idet udbudsprocedurer undertiden annulleres, relanceres og/eller omlægges for at overholde de nationale udbudsregler og sikkerhedsprioriteter.

Ruslands omfattende invasion af Ukraine har også påvirket nogle projekter i forbindelse med instrumentet for toldkontroludstyr i lande, der grænser op til Ukraine, Belarus eller Rusland, hvilket har forårsaget forsinkelser eller krævet, at det planlagte udstyr flyttes til andre steder som følge af betydelige ændringer i handelsstrømmene.

Nye resultater

Trods de forsinkelser og gennemførelseshindringer, der er beskrevet ovenfor, er instrumentet for toldkontroludstyr begyndt at levere konkrete resultater. Ifølge data indsendt af medlemsstaterne var 907 stykker udstyr blevet indkøbt, vedligeholdt eller opgraderet gennem midler under instrumentet ved udgangen af 2024. For grænseovergangssteder udgør det indsatte udstyr 41 % af alt udstyr under den første indkaldelse. For laboratorier udgør det 64 %.

Det er dog fortsat vanskeligt at foretage en kvantitativ måling af instrumentets resultater og virkninger på dette tidlige tidspunkt. De hidtidige erfaringer viser, at alle resultatindikatorer, der er opført i overvågnings- og evalueringsrammen for instrumentet for toldkontroludstyr⁽⁹⁾, er påvirket af betydelige udfordringer og begrænsninger med hensyn til de underliggende datas fuldstændighed, kvalitet og sammenlignelighed. Ved udgangen af 2024 viste den vigtigste resultatindikator, der måler procentdelen af grænseovergangssteder, der fuldt ud overholder den fælles liste over udstyr, som bør være tilgængeligt for hver type grænseovergangssted, langsomme fremskridt (10,67 % i forhold til et mål på 60 %). Indikatoren, der måler procentdelen af medlemsstater, der har opfyldt deres forpligtelser (på grundlag af referencescenarier eller mål, som de selv har fastsat, f.eks. antallet eller værdien af beslaglæggelser af forskellige typer varer eller stoffer, antallet af gennemførte kontroller eller hitrater), viser også begrænsede fremskridt (mellem 10 % og 21 %, afhængigt af målet, i forhold til et mål på 60 %). Disse resultater tyder også på, at de fastsatte mål kan være urealistiske og alt for ambitiøse, da de beskriver et ideelt scenarie og ikke i tilstrækkelig grad tager højde for de særlige forhold ved de enkelte grænseovergangssteder og toldkontroller. Da det tager længere tid, inden projekternes effekt kan registreres, har det indtil videre ikke været muligt at beregne effektindikatorerne⁽¹⁰⁾ for instrumentet.

Under høringen af interessenter svarede de fleste medlemsstater (74 % af respondenterne), at instrumentet for toldkontroludstyr på baggrund af de hidtidige erfaringer og forventninger til resten af programmeringsperioden ville yde et "betydeligt" bidrag til dets specifikke mål om at "bidrage til, at toldkontrollerne har passende og sammenlignelige resultater". Resten forventede "nogen" effekt (16 %) eller svarede "ved ikke" (10 %). De nationale toldmyndigheder oplyste også, at udstyr, der indtil nu er indkøbt og taget i brug, blev anvendt effektivt og som tilsigtet. De fleste respondenter bemærkede tydelige forbedringer i resultaterne for både grænseovergangssteder (især med hensyn til detektionsnøjagtighed, men også hastighed, kapacitet og antal kontroller) og toldlaboratorier. Med hensyn til innovation var 91 % af respondenterne enige i, at instrumentet for toldkontroludstyr tilskynder til og letter indkøb af innovativt og

⁽⁹⁾ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2022/1528 af 4. juli 2022 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1077 med bestemmelser om oprettelse af en overvågnings- og evalueringsramme.

⁽¹⁰⁾ Disse effektindikatorer vedrører instrumentets bidrag til: i) at beskytte EU's finansielle og økonomiske interesser, ii) at sikre EU's og dets borgeres sikkerhed og iii) at beskytte EU mod ulovlig handel og samtidig fremme lovlig erhvervsaktivitet.

banebrydende udstyr. 87 % var enige i, at gennemførelsen af instrumentet for toldkontroludstyr tager behørigt hensyn til sikkerheds- og miljømæssige hensyn.

Tildeling af finansiering til de højest prioriterede områder

Evalueringen undersøgte, hvordan behov vurderes og anvendes til at fastlægge tildelingen af midler. GD TAXUD udpegede prioriterede områder i hvert flerårigt arbejdsprogram for at imødekomme specifikke behov. Disse prioriteter var imidlertid brede, hvilket betød, at de nationale toldmyndigheder frit kunne ansøge om alt støtteberettiget udstyr. De casestudier, der er gennemført i forbindelse med denne evaluering, viser, at nogle, men ikke alle, medlemsstater fokuserede på de største risici. Desuden betød den marginale overtegning af indkaldelserne under instrumentet for toldkontroludstyr, at der stort set ikke var nogen konkurrence om finansiering. Der var derfor ikke behov for, at Kommissionen prioriterede de forslag eller arbejdsplaner, der var mest afstemt efter de vigtigste behov eller risici. Udstyrets multifunktionelle karakter, som i princippet kan anvendes til at imødegå en række trusler og risici, forklarer også den manglende prioritering mellem forslagene. Medlemsstaterne modtog i det væsentlige medfinansiering for alt udstyr, de valgte at ansøge om, så længe det var støtteberettiget under instrumentet for toldkontroludstyr. Desuden er der problemer med de tilgængelige data til behovsvurderingerne, herunder hvilket udstyr der i øjeblikket er til rådighed på hvert grænseovergangssted, sammenlignet med, hvad der ideelt set bør være til rådighed på grundlag af trafikmængder og risikoprofiler. Instrumentet for toldkontroludstyr, som det er gennemført indtil videre, sikrer derfor ikke altid, at de væsentligste mangler og behov på EU-plan afhjælpes så effektivt og virkningsfuldt som muligt.

Det er vanskeligt at fastlægge den rette grad af styring og præskriptivitet. En mere centraliseret, topstyret tilgang – hvor beslutninger om indkøb og placering af udstyr træffes på EU-plan – kan i princippet føre til en mere effektiv ressourceallokering og bedre imødegå de udfordringer, som EU som helhed står over for. Den nationale kompetence i forbindelse med toldkontrol begrænser imidlertid den grad af styring, der politisk og juridisk vil være mulig. Hvis alle medlemsstater får mulighed for at deltage, vil det medvirke til at sikre bred opbakning til instrumentet. Beslutningen om at købe udstyr er kompleks og kræver, at der tages hensyn til flere faktorer ud over det blotte behov for udstyret: eksisterende infrastruktur, tilgængelig plads, geografisk placering, tilstrækkeligt kvalificeret personale, budgetmæssige begrænsninger, trafikmønstre osv. Nogle af disse faktorer kan ganske vist kun vurderes tilstrækkeligt ud fra et medlemsstatsperspektiv eller gennem Kommissionens inspektioner på stedet, hvor grænseovergangstederne eller toldlaboratorierne vurderes i deres helhed.

3.2 Effektivitet

Evalueringen bekræftede, at gennemførelsen af instrumentet for toldkontroludstyr i det store og hele er effektiv. De nationale toldmyndigheder rapporterede om stor tilfredshed med GD TAXUD's vejledning, programforvaltning og rettidighed i støtten. Feedback om tilskudsansøgnings- og tildelingsprocesserne var også generelt positiv. Ansøgerne rejste ingen væsentlige klager, bortset fra den administrative byrde i forbindelse med

udarbejdelsen af ansøgninger i forbindelse med instrumentet, som flere medlemsstater fandt særlig besværlig.

Denne kritik af ansøgningsprocessen vedrører primært datamodellen og mere specifikt de omfattende kvantitative data, der kræves. Disse data omfatter: i) en omfattende fortegnelse over medlemsstatens toldkontroludstyr, der er til rådighed på grænseovergangssteder og i toldlaboratorier, ii) trafikstatistikker, iii) risikooplysninger og iv) resultatindikatorer. Ifølge den datadrevne tilgang, der er fastlagt i forordningen om instrumentet for toldkontroludstyr, er formålet med at indsamle disse data at udpege mangler og behov på en objektiv måde, så finansiering under instrumentet for toldkontroludstyr kan målrettes derefter, samt at lette overvågningen og evalueringen af instrumentet.

De fleste nationale toldmyndigheder fandt det imidlertid vanskeligt og besværligt at sikre den ønskede detaljeringsgrad og granularitet. Dataindsamling og -rapportering krævede ofte en betydelig manuel indsats, da dataene typisk skulle samles fra flere kilder, og kategorierne ikke altid var i overensstemmelse med nationale procedurer og rammer. I nogle tilfælde var data slet ikke tilgængelige. Flere medlemsstater satte spørgsmålstegn ved dataenes relevans og anvendelighed. Selv om de generelt forstod behovet for, at støtten under instrumentet for toldkontroludstyr baseres på en klar forståelse af de faktiske behov og risici, og i princippet støttede Kommissionens bestræbelser, tvivlede mange på, om de nuværende datablade bidrog til dette mål.

Som følge heraf er der problemer med fuldstændigheden, kvaliteten, pålideligheden og sammenligneligheden af data vedrørende instrumentet på tværs af medlemsstater og kategorier. Dette hindrer den fulde gennemførelse og udnyttelse af datamodellen. Begrænsningerne i EU's tolldata er ikke unikke for instrumentet for toldkontroludstyr. Kommissionen har foreslået at oprette et særligt EU-tolldatacenter for at: i) konsolidere data, der i øjeblikket er spredt over adskillige kilder, ii) muliggøre bedre dataanalyse og iii) muliggøre bedre processer for risikostyring og kontrol.

Der er derfor et betydeligt potentiale for at forenkle datamodellen. Rammen kan forenkles, så den fokuserer på de elementer, for hvilke der kan indsamles pålidelige og sammenlignelige data med minimal ekstra indsats, og den kan derefter bruges til at indkredse reelle behov og overvåge fremskridt. Detaljeringsgraden af de data, der skal indsamles for indikatorerne, bør revideres under hensyntagen til eventuelle konstaterede metodiske uoverensstemmelser samt andre særlige forhold, der hidtil ikke er taget i betragtning. De indikatorer, der er fastsat ved programmets start, bør gennemgås for at sikre, at de alle er opnåelige og, vigtigst af alt, realistiske.

3.3 Sammenhæng

Udformningen af instrumentet for toldkontroludstyr er internt sammenhængende: Instrumentets forskellige elementer fungerer godt sammen med hensyn til at nå dets mål. Instrumentet for toldkontroludstyr er udformet som et relativt enkelt instrument, der yder finansiel støtte til en enkelt kerneaktivitet: indkøb, vedligeholdelse og opgradering af toldkontroludstyr, der foretages af de nationale toldmyndigheder i de 27 medlemsstater.

Denne støtte ydes i overensstemmelse med en klar og solid interventionslogik. Støtteaktiviteterne (herunder koordinationsgruppens møder og leverancer samt GD TAXUD's vejledning og tekniske og administrative støtte til ansøgere) er i overensstemmelse med instrumentets logik og mål.

Eksternt er instrumentet for toldkontroludstyr udformet med henblik på at maksimere sammenhængen med andre EU-programmer og -fonde. Det tilskynder til komplementaritet og synergi med: toldprogrammet⁽¹⁾, instrumentet for grænseforvaltning og visa⁽²⁾, EU's program for bekæmpelse af svig, Horisont Europa-programmet, instrumentet for teknisk støtte, Fonden for Intern Sikkerhed og genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Konkret er instrumentet for toldkontroludstyr og EU's program for bekæmpelse af svig, som forvaltes af OLAF, tydeligt komplementære og retter sig mod forskellige, men indbyrdes forbundne mål. Før instrumentet for toldkontroludstyr blev oprettet som et selvstændigt instrument, spillede OLAF's Hercule-program en central rolle i indsatsen for at støtte modtagere, der søgte finansiering til grænseudstyr. Siden instrumentet for toldkontroludstyr blev oprettet, har programmet for bekæmpelse af svig omfordelt sine ressourcer til andre modtagere (f.eks. andre retshåndhævende myndigheder) og andre typer værktøjer og teknologier.

I hvilket omfang dette har ført til faktiske synergier og komplementariteter, varierer i en vis grad. Dette skyldes delvist forskellige niveauer af bevidsthed. På grundlag af spørgeskemabesvarelser er næsten alle embedsmænd, der beskæftiger sig med instrumentet for toldkontroludstyr i de nationale toldmyndigheder, bekendt med toldprogrammet, mens kendskabet til visse andre initiativer er betydeligt lavere, på trods af retningslinjer og information fra Kommissionen. I overensstemmelse hermed vedrørte de fleste eksempler på synergier, som respondenterne og de interviewede fremhævede, aspekter af toldprogrammet, f.eks. uddannelse, møder, udveksling af ekspertise og fora som f.eks. toldlaboratoriernes ekspertgruppe, det europæiske netværk af toldlaboratorier og ekspertgruppen om toldvæsenet ved den østlige og sydøstlige landegrænse. Der kunne dog kun konstateres enkelte eksempler på komplementær anvendelse af instrumentet for toldkontroludstyr sammen med andre EU-instrumenter. Enkelte medlemsstater anførte eksempelvis, at de havde anvendt programmet for bekæmpelse af svig til at modtage støtte til udstyr, der ikke er omfattet af instrumentet for toldkontroludstyr, men som supplerer udstyr finansieret under instrumentet for toldkontroludstyr (f.eks. videooptagere, IT-udstyr og køretøjer). Den samlede virkning af synergier med instrumentet for grænseforvaltning og visa er endnu ikke blevet tydelig.

⁽¹⁾ Toldprogrammet støtter bl.a. foranstaltninger, der supplerer instrumentet for toldkontroludstyr, f.eks. udveksling af god praksis, indhøstede erfaringer og uddannelse vedrørende det pågældende udstyr.

⁽²⁾ Instrumentet for grænseforvaltning og visa fokuserer primært på kontrol af personer, der krydser EU's ydre grænser, og supplerer dermed det fokus på varer, som instrumentet for toldkontroludstyr har.

Mange medlemsstater har endnu ikke delt udstyr finansieret under instrumentet for toldkontroludstyr med andre grænsemyndigheder. Dette skyldes ofte udstyrets specifikke karakter, da det er designet til toldbrug og skal betjenes af uddannet personale.

3.4 EU-merværdi

Evalueringen vurderede, om instrumentet gjorde en forskel for de primære modtagere, dvs. de nationale toldmyndigheder, ud over, hvad der kunne være opnået gennem nationale foranstaltninger og finansiering alene. En af grundene til oprettelsen af instrumentet for toldkontroludstyr var, at der var ubalancer mellem medlemsstaterne med hensyn til finansielle ressourcer til toldkontroludstyr, hvor mange toldmyndigheder ikke ville have været i stand til at mobilisere tilstrækkelige ressourcer til udstyr uden yderligere ekstern finansiering. Alle medlemsstater er dog berettigede til finansiering under instrumentet for toldkontroludstyr, selv om deres toldmyndigheder måske selv ville have kunnet købe udstyret.

De data, der blev indsamlet under evalueringen, viser, at medlemsstaterne overordnet set faldt i to grupper afhængigt af deres omstændigheder. Den første gruppe omfatter lande, som finansieringen under instrumentet for toldkontroludstyr tydeligt gav mulighed for at købe udstyr, som de ikke kunne opnå via andre kilder. De fleste toldmyndigheder tilhører denne gruppe, og næsten to tredjedele (61 %) af respondenterne angav, at de ikke ville have været i stand til at anskaffe det udstyr, de havde anmodet om i deres ansøgninger om tilskud, uden støtte fra instrumentet for toldkontroludstyr. Kun 9 % var af den modsatte opfattelse, mens de resterende 29 % enten var neutrale eller ikke svarede.

Der blev konstateret en høj grad af "additionalitet" i seks af de dybdegående casestudier, der blev gennemført af ti tilskud under den første indkaldelse i forbindelse med instrumentet for toldkontroludstyr. Omvendt omfattede de fire andre casestudier udstyrsbehov, som ifølge nationale embedsmænd ville være blevet opfyldt uden finansiering under instrumentet for toldkontroludstyr. I disse medlemsstater havde instrumentet til formål at fremskynde udrulningen af det nødvendige udstyr eller at øge toldkontroludstyrets politiske profil og tilskynde toldmyndighederne til at forfølge større ambitioner. Samlet set bekræfter resultaterne, at finansieringen under instrumentet for toldkontroludstyr oftest var supplerende, selv om den i nogle tilfælde blot erstattede national finansiering.

De fleste medlemsstater var enten "meget enige" (29 %) eller "overvejende enige" (55 %) i, at koordinationsgruppen for instrumentet for toldkontroludstyr var et effektivt forum for samarbejde i EU. Ekspertise, rådgivning og skabeloner, der blev delt i koordinationsgruppen, bidrog til at reducere de nationale omkostninger til udarbejdelse af udbudsbetingelser, forvaltning af udbud og håndtering af leverandører. Dette blev især værdsat af mindre medlemsstater med mindre kapacitet.

Eksempler på operationelt samarbejde, der udspringer af instrumentet for toldkontroludstyr, er dog fortsat yderst begrænsede. På trods af EU-medfinansiering og en generel entusiasme for at samarbejde tættere træffes beslutninger om indkøb og anvendelse af udstyr stadig i vid udstrækning på nationalt plan. Dette er i

overensstemmelse med både: i) gennemførelsesmodellen for instrumentet for toldkontroludstyr (hvor medlemsstaterne indkøber udstyret), og ii) toldpolitikker mere generelt (hvor de enkelte toldmyndigheder er ansvarlige for risikoanalyse og -kontrol).

3.5 Relevans

Evalueringen undersøgte, hvor godt instrumentet for toldkontroludstyr matcher EU's skiftende behov og prioriteter, dets evne til at tilpasse sig ændringer, og i hvilket omfang det opfylder interessenternes behov.

EU's toldstrategi⁽¹³⁾ og toldhandlingsplan⁽¹⁴⁾ danner de overordnede rammer for at styrke toldunionen. De fastlægger nøgleprioriteter som f.eks. modernisering af toldhåndhævelse, forbedring af risikoanalyse og -styring, forbedring af datadeling og fremme af samarbejde mellem medlemsstaterne. Disse strategier understreger værdien af: i) at skabe et mere datadrevet og modstandsdygtigt toldsystem, ii) at styrke risikobaserede kontrolmekanismer og iii) at udstyre toldmyndighederne med den nødvendige infrastruktur og de nødvendige teknologier til både at forbedre håndhævelsen og muliggøre databaseret beslutningstagning i realtid. Ved at finansiere udstyr til de nationale toldmyndigheder støtter instrumentet for toldkontroludstyr disse mål og bidrager til at harmonisere datadrevet håndhævelseskapacitet i hele toldunionen.

De flerårige arbejdsprogrammer og finansieringsindkaldelser vedrørende instrumentet for toldkontroludstyr er fortsat relevante, idet deres anvendelsesområde tilpasses nye prioriteter. Under høringen af interessenter gav medlemsstaterne udtryk for stor enighed om de specifikke prioriteter, der er skitseret i det første (2021-2022) og det andet flerårige arbejdsprogram (2023-2024).

Instrumentet for toldkontroludstyr nyder stor opbakning blandt alle 27 toldmyndigheder. Det betragtes bredt som et vigtigt redskab til at mindske forskelle i toldmyndighedernes håndhævelseskapacitet og sikre, at alle medlemsstater kan få adgang til det mest avancerede toldkontroludstyr, uanset budgetmæssige begrænsninger. Langt størstedelen af toldmyndighederne er enige i, at de behov, som instrumentet for toldkontroludstyr adresserer, er reelle og korrekt udpeget.

De nationale toldmyndigheder mener generelt, at kriterierne for støtteberettigelse er i overensstemmelse med deres udstyrsbehov og prioriteter. Flere medlemsstater påpegede imidlertid yderligere behov, som ikke – eller kun delvist – er omfattet af de nuværende kriterier. Disse omfatter infrastrukturomkostninger, da noget udstyr kræver specifik infrastruktur (f.eks. nye lastbilbaner) for at fungere effektivt. Et andet behov, der ikke er omfattet af de nuværende kriterier, er IT-udstyr, der muliggør interoperabilitet, integration (forbindelser inden for fælles systemer og netværk), centraliseret kontrol af

⁽¹³⁾ Findes på https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_en.

⁽¹⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau (COM(2020) 581 final), Bruxelles, 28.9.2020.

udstyr samt centraliseret behandling af data og billeder. I princippet er infrastruktur samt IT-udstyr og -omkostninger ikke støtteberettigede under det nuværende instrumentet for toldkontroludstyr.

4. KONKLUSIONER OG ERFARINGER

Evalueringen fremhæver betydningen af instrumentet for toldkontroludstyr som det eneste program, der hjælper EU's toldmyndigheder med at investere i moderne toldkontroludstyr for at sikre ensartet og effektiv toldkontrol på tværs af medlemsstaterne. Selv om instrumentet stadig befinder sig i en tidlig fase af gennemførelsen, mener Kommissionen ud fra betragtningerne i det foregående afsnit, at instrumentet for toldkontroludstyr er et værdifuldt instrument med bemærkelsesværdige indledende resultater i forhold til at styrke toldkontrolkapaciteten i hele EU. Kommissionen har imidlertid også udpeget problemer og områder, der kan forbedres for at maksimere instrumentets effektivitet, virkning og indvirkning på harmoniseringen af toldpraksis.

Instrumentet for toldkontroludstyr har imødekommet reelle politiske og praktiske behov og i vid udstrækning ydet effektiv og virkning støtte. Følgende **styrker** er blevet udpeget:

- Relevans og værdi. Instrumentet for toldkontroludstyr imødekommer et vigtigt behov: at afhjælpe forskelle i toldkontroludstyr mellem medlemsstaterne. Deltagelse fra alle 27 medlemsstater viser instrumentets betydning med hensyn til at lukke huller og modernisere toldkontroludstyr i hele EU.
- Sammenhæng med EU's prioriteter. Instrumentet for toldkontroludstyr er i høj grad i overensstemmelse med de bredere strategiske mål, der er fastsat i EU-toldkodeksen⁽¹⁵⁾ samt EU's toldstrategi og toldhandlingsplan, især behovet for moderne, datadrevne, sammenhængende og robuste toldsystemer. Under den anden indkaldelse er der afsat over 200 mio. EUR i EU-midler til toldmyndighederne til avanceret udstyr. Dette udstyr støtter initiativet vedrørende den europæiske havnealliance og øger effektiviteten af toldrisikostyring og -kontrol i forbindelse med ulovlige narkotika og prækursorer.
- Effektiv udformning, forvaltning og støtte. De vigtigste udformningsmæssige træk ved instrumentet for toldkontroludstyr er hensigtsmæssige i forhold til dets mål. GD TAXUD's forvaltning af instrumentet anses i vid udstrækning for at være effektiv og virkningsfuldhed af støttemodtagerne, som er meget tilfredse med den vejledning, kommunikation og administrative støtte, der ydes.
- Nye resultater. Projekter, der støttes af instrumentet for toldkontroludstyr, er begyndt at give resultater. Der er indtil videre anskaffet over 900 stykker toldkontroludstyr, hvilket bidrager til at styrke kapaciteten hos de modtagende grænseovergangssteder og laboratorier. Selv om den præcise virkning endnu ikke

(15) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen.

kan måles, styrker instrumentet allerede støttemodtagernes kapacitet til hurtigere og mere præcise kontroller. Under hensyntagen til mulige gennemførelsesforsinkelser forventes det, at de mest presserende behov for toldkontroludstyr i EU's medlemsstater vil være opfyldt ved udgangen af denne programmeringsperiode gennem de tilkudsaftaler, der er indgået under indkaldelserne under instrumentet for toldkontroludstyr for 2021-2027.

- Finansieringens additionalitet. Den finansielle støtte fra instrumentet for toldkontroludstyr har givet reel merværdi for mange medlemsstater, især medlemsstater med budgetmæssige begrænsninger eller lange grænser til lande uden for EU. Finansiering under instrumentet for toldkontroludstyr har været afgørende for at muliggøre indkøb af toldkontroludstyr, som ellers ikke ville have været opnåeligt.

Som et nyt instrument er instrumentet for toldkontroludstyr stødt på flere udfordringer under gennemførelsen. Følgende **problemer og områder, hvor der kan ske forbedringer**, er blevet udpeget og kræver opmærksomhed.

- Gennemførelsesforsinkelser på grund af nationale udbudsudfordringer. Næsten halvdelen af tilskuddene under den første indkaldelse krævede forlængelser på trods af projekternes relativt lange indledende varighed (31 måneder i gennemsnit). De fleste af disse skyldtes: i) problemer med udbudsprocesserne (herunder manglende ekspertise, utilstrækkelige ressourcer, klager og retssager), ii) vanskeligheder med at integrere sikkerheds- og cybersikkerhedskrav og iii) begrænsning af højrisikoproducenters adgang til udbud. Selv om der allerede er truffet foranstaltninger inden for rammerne af instrumentet for toldkontroludstyr for at udpege og udveksle bedste praksis, er nationale udbud fortsat en betydelig flaskehals.

Generelt er tiden mellem medlemsstaternes indsendelse af projektforslag under instrumentet for toldkontroludstyr og den faktiske indsættelse af udstyret i marken betydelig – typisk mindst to til tre år for mindre projekter og op til seks eller syv år for de mest komplekse. Denne situation, som forværres yderligere af ovennævnte forsinkelser, understreger behovet for at revidere den måde, hvorpå instrumentet gennemføres, med særlig opmærksomhed på indkøb, interoperabilitet/sammenkobling og udstyrets sikkerhed/cybersikkerhed.

- Utilstrækkelig målretning og prioritering. Den datadrevne tilgang har til formål at sikre, at støtte under instrumentet for toldkontroludstyr målrettes mod de væsentligste risici og mangler i hele EU. Den første bølge af projekter afspejlede imidlertid primært nationale behov og prioriteter med begrænset vejledning for at sikre, at de opfyldte de mest presserende behov i toldunionen som helhed⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ I forbindelse med den anden indkaldelse gav Kommissionen medlemsstaterne landespecifikke retningslinjer med anbefalinger om, hvilket udstyr de burde ansøge om for at styrke deres svageste grænseovergangssteder og toldlaboratorier. Disse anbefalinger var baseret på en analyse af data fra medlemsstaterne i forbindelse med den første indkaldelse.

- Problemer med datamodellen og rapporteringen. De nationale toldmyndigheder fandt det vanskeligt og besværligt at opfylde datakravene. Der er betydelige betænkeligheder vedrørende pålideligheden og sammenligneligheden af de data, som medlemsstaterne indsender til GD TAXUD som led i deres projektansøgninger og -rapporter. Desuden er der sat spørgsmålstejn ved udformningen af visse indikatorer og tilsvarende mål. Som følge heraf har de data, der hidtil er indsamlet, kun været delvist anvendelige til de tilsigtede formål, nemlig i) at udpege mangler og behov for bedre at målrette finansieringen af instrumentet for toldkontroludstyr og ii) at støtte overvågningen og evalueringen af instrumentet for toldkontroludstyr.
- Uensartet additionalitet: I nogle tilfælde blev midler fra instrumentet for toldkontroludstyr brugt til at indkøbe udstyr, som alligevel ville være blevet anskaffet med nationale midler. Selv i disse tilfælde tilførte midlerne fra instrumentet for toldkontroludstyr merværdi ved at fremskynde indkøbene og øge ressourcerne.
- Begrænset indvirkning på innovativt udstyr: Selv om der blev tilskyndet til innovation i begge finansieringsindkaldelser, har dette ikke fået megen opmærksomhed i de tilskud, der hidtil er blevet tildelt. Dette er en forpasset mulighed for at anvende avanceret udstyr til at forbedre effektiviteten og virkningen af toldkontrollen.
- Silooptdelt gennemførelse og begrænsede synergier med andre programmer: På trods af arbejdet i koordinationsgruppen for instrumentet for toldkontroludstyr er gennemførelsen af tilskud under instrumentet i det væsentlige stadig et nationalt ansvar. Fælles indkøb foretaget af medlemsstaterne er endnu ikke blevet iværksat. Ud over toldprogrammet er der kun begrænset dokumentation for praktiske synergier med andre EU-programmer.

I resten af programmeringsperioden vil GD TAXUD tage hånd om alle udpegede forbedringsområder for at sikre, at instrumentets generelle og specifikke mål opnås.

Instrumentets politiske og institutionelle rammer vil sandsynligvis udvikle sig betydeligt i de kommende år, når den foreslåede EU-toldreform⁽¹⁷⁾ er vedtaget. I takt med at Kommissionen forbereder EU's næste flerårige finansielle ramme (2028-2034), som har til formål at skabe enklere, mere strømlinede og harmoniserede EU-finansieringsprogrammer med større fleksibilitet på tværs af budgettet⁽¹⁸⁾, undersøger den, hvordan toldpolitiske mål bedst kan opnås, og om og hvordan indkøb af toldkontroludstyr fortsat kan støttes.

⁽¹⁷⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Toldreform: Næste skridt for toldunionen (COM(2023) 257 final), Bruxelles, 17.5.2023.

⁽¹⁸⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Et dynamisk EU-budget for fremtidens prioriteter – Flerårig finansiell ramme 2028-2034 (COM(2025) 570 final), Bruxelles, 16.7.2025.

I overensstemmelse med de igangværende forhandlinger om toldreformen foreslår Kommissionen, at alle foranstaltninger svarende til instrumentet for toldkontroludstyr gennemføres af den fremtidige EU-toldmyndighed. Disse foranstaltninger kan også være åbne for udvidelses- og nabolande, som i øjeblikket ikke er støtteberettigede under instrumentet for toldkontroludstyr. Desuden kan de anvendes til at håndtere akutte krisesituationer i EU. Det relevante finansieringsprogram for disse foranstaltninger vil være det foreslåede program for det indre marked og told⁽¹⁹⁾, som omfatter det nuværende toldprogram.

På grund af forsinkelserne i gennemførelsen af projekter under den første indkaldelse og for at imødekomme nye politiske prioriteter har Kommissionen besluttet at omfordele 84,95 mio. EUR af de resterende 448 mio. EUR i forpligtelser under instrumentet for toldkontroludstyr frem til udløbet af den nuværende flerårige finansielle ramme. Denne omfordeling vil blive gennemført i tre rater: 68,35 mio. EUR i 2025, 8,85 mio. EUR i 2026 og 7,75 mio. EUR i 2027. Denne ekstraordinære foranstaltning har til formål at støtte centraliserede digitale løsninger vedrørende toldpolitik, med 60 mio. EUR tildelt under udgiftsområde 1 til forberedelse af tolldatacentret og 24,95 mio. EUR under udgiftsområde 3 til kulstofgrænsetilpasningsmekanismen. Denne afgørelse tog hensyn til medlemsstaternes administrative kapacitet til at absorbere og iværksætte nye fortløbende projekter under instrumentet for toldkontroludstyr inden for en stram tidsramme.

⁽¹⁹⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af programmet for det indre marked og told for perioden 2028-2034 og om ophævelse af forordning (EU) 2021/444, (EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 og (EU) 2021/1077 (COM(2025) 590 final), Bruxelles, 3.9.2025.