

Bryssel den 2 december 2025  
(OR. en)

16221/25

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

## FÖLJENOT

---

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av  
Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 1 december 2025

till: Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

---

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

---

Ärende: RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN  
SAMT REGIONKOMMITTÉN  
om interimutvärderingen av instrumentet för tullkontrollutrustning 2021-  
2027

---

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 733 final.

---

Bilaga: COM(2025) 733 final



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.12.2025  
COM(2025) 733 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,  
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT  
REGIONKOMMITTÉN**

**om interimsvärderingen av instrumentet för tullkontrollutrustning 2021-2027**

{SWD(2025) 385 final}

## 1. INLEDNING OCH BAKGRUND

EU:s tullunion, som inrättades 1968, är ett område där Europeiska unionen har exklusiv behörighet. Detta innebär att endast EU kan anta tullagstiftning, medan medlemsstaterna ansvarar för att genomföra den. Med tiden har tullens roll sträckt sig bortom traditionell skatteuppbörd ( däribland tullar, mervärdesskatt på importerade varor och, i tillämpliga fall, punktskatter). Tullmyndigheterna utför nu många andra uppgifter och arbetar mot bredare mål, såsom att skydda människors och företags säkerhet, hälsa och välbefinnande i EU. Fysiska inspektioner som utförs av tulltjänstemän vid gränsövergångsställen ( däribland landgränser, flygplatser, hamnar och postcentraler) och analyser av prover som tas vid dessa inspektioner i tulllaboratorier måste utföras på ett harmoniserat sätt för att förhindra att olagligt eller farligt gods kommer in i EU, och på samma gång underlätta den lagliga handeln. För att kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt måste tulltjänstemän, gränsövergångsställen och tulllaboratorier vara utrustade med modern och tillförlitlig kontrollutrustning. Instrumentet för tullkontrollutrustning (*tullkontrollinstrumentet* eller *instrumentet*) tillgodoser medlemsstaternas behov av ekonomiskt stöd för inköp av sådan utrustning.

Tullkontrollinstrumentet<sup>(1)</sup> ingår i fonden för integrerad gränsförvaltning, tillsammans med instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik<sup>(2)</sup>, under rubrik 4 (migration och gränsförvaltning) i EU:s budget. Instrumentet är ett nytt EU-finansieringsprogram på tullområdet<sup>(3)</sup> inom den fleråriga budgetramen 2021–2027, med en budget på 1,006 miljarder euro för denna period. Det tillhandahåller bidrag till medlemsstaternas tullmyndigheter för inköp, underhåll och uppgradering av tullkontrollutrustning.

Syftet med instrumentet är att bidra till lämpliga och likvärdiga resultat i tullkontrollerna, med det långsiktiga målet att uppnå en harmoniserad efterlevnad av tullagstiftningen bland alla medlemsstater. Programmet syftar till att säkerställa att tullkontoren är tillräckligt utrustade med den senaste kontrollutrustningen, för att minska obalansen mellan medlemsstaternas tullkontroller på grund av kapacitetsskillnader. Genom att säkerställa tillgången till likvärdig kontrollutrustning bidrar programmet också till att förhindra att varor avleds till de svagaste punkterna i tullkontrollsystemet<sup>(4)</sup>. Tullkontrollinstrumentet hjälper tullmyndigheterna att agera som en enda myndighet och fullgöra sitt uppdrag att

---

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1077 av den 24 juni 2021 om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning.

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1148 av den 7 juli 2021 om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

<sup>(3)</sup> Tullprogrammet (förordning (EU) 2021/444), som syftar till att underlätta och förstärka tullsamarbetet mellan tullmyndigheterna, föregicks av andra program.

<sup>(4)</sup> Denna praxis, att avsiktligt välja den mest fördelaktiga importplatsen, undergräver hela systemets ändamålsenlighet.

- skydda unionens och dess medlemsstaters budgetintressen och ekonomiska intressen,
- garantera säkerhet och skydd i EU, och
- skydda EU mot olaglig handel och samtidigt underlätta den lagliga affärsverksamheten.

Enligt artikel 13 i förordningen om tullkontrollinstrumentet ska kommissionen genomföra en interimsvärdering av instrumentet och bedöma dess resultat i fråga om ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet, relevans, synergier och mervärde för EU. I denna rapport, som baseras på en utvärdering från kommissionen <sup>(5)</sup> och stöds av en extern studie <sup>(6)</sup>, fastställs instrumentets delresultat för referensperioden 2021–2024. Utvärderingen omfattar samtliga 27 medlemsstater.

Syftet med interimsvärderingen är att bedöma framstegen med att uppnå instrumentets mål och identifiera områden där förbättringar kan göras för att säkerställa att programmet uppfyller sitt syfte. Interimsvärderingen gör det möjligt för kommissionen att anpassa genomförandet av tullkontrollinstrumentet på grundval av de erfarenheter som gjorts och dra lärdomar för den framtida politiken.

## **2. HUVUDPUNKTER OCH LÄGESBILD AV GENOMFÖRANDET**

Tullkontrollinstrumentet lanserades 2021 genom antagandet och ikraftträdandet av förordningen om tullkontrollinstrumentet. Det genomförs av GD Skatter och tullar genom direkt förvaltning via fleråriga arbetsprogram. Dess enda förmånstagare är tullmyndigheterna i EU:s medlemsstater. Såsom anges i de första (2021–2022) och andra (2023–2024) fleråriga arbetsprogrammen inleddes två ansökningsomgångar i oktober 2021 respektive december 2023. Den första ansökningsomgången hade en budget på 271,5 miljoner euro och den andra en budget på 284 miljoner euro. Tillsammans står dessa för omkring 55 % av instrumentets finansiella anslag för 2021–2027.

Medlemsstaterna kunde lämna in ansökningar för två områden: Gränsövergångsställen och tulllaboratorier. När ansökningarna för den första ansökningsomgången hade utvärderats utnyttjades hela budgeten, och 24 bidragsavtal undertecknades med medlemsstaterna för gränsövergångsställen och 18 för tulllaboratorier. De tilldelade medlen gjorde det möjligt för medlemsstaterna att köpa, underhålla eller uppgradera fler än 1 300 anordningar eller delar till tullkontrollutrustning för över 210 gränsövergångsställen och mer än 500 utrustningsdelar för över 30 tulllaboratorier.

När ansökningarna för den andra ansökningsomgången hade utvärderats undertecknade kommissionen 24 bidragsavtal med medlemsstaterna för gränsövergångsställen och 22 för tulllaboratorier. En ansökan (från Bulgarien, för gränsövergångsställen) höll

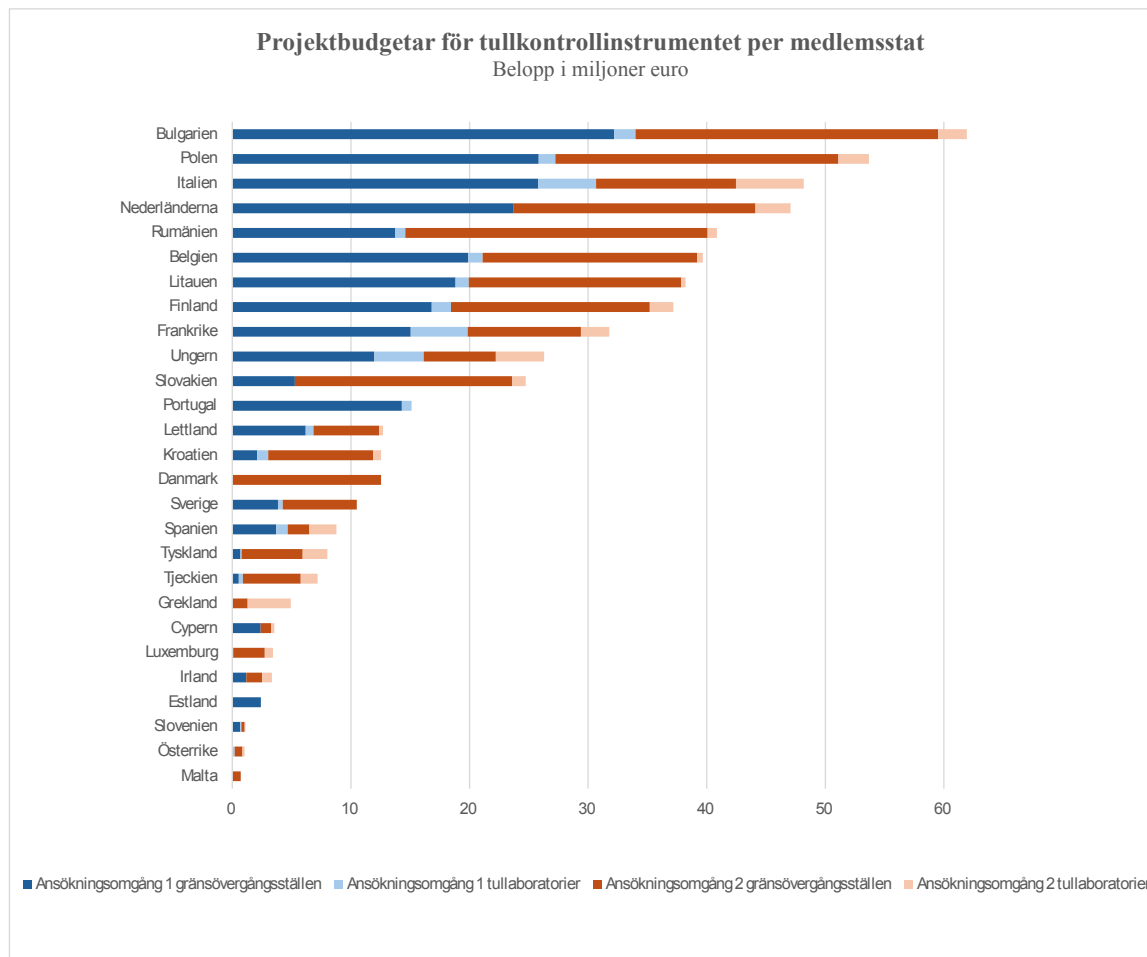
---

<sup>(5)</sup> SWD(2025) 385 final, arbetsdokument från kommissionens avdelningar.

<sup>(6)</sup> Studie till stöd för interimsvärderingen av tullkontrollinstrumentet 2021–2027, *Study supporting the interim evaluation of the CCEI 2021-2027* (inte översatt till svenska), IPSOS och Syntesia, slutrapport, april 2025.

fortfarande på att behandlas i mitten av 2025. Budgeten för den andra ansökningsomgången utnyttjades också fullt ut, inklusive den sistnämnda bidragsansökan som var under behandling. Värdet av de projekt som valts ut under de två ansökningsomgångarna visas i figur 1.

Figur 1: Budgetanslag per ansökningsomgång och medlemsstat



Projekten kan pågå i upp till 36 månader och förlängas i motiverade fall. Vid tidpunkten för interimsvärderingen var programmet fortfarande i ett tidigt skede av genomförandet. I mitten av 2025 hade 13 av totalt 42 projekt inom ramen för den första ansökningsomgången slutförts fullt ut. Ytterligare 13 projekt förväntades slutföras under 2025, ytterligare 12 under 2026 samt 4 under 2027. Projekt från den andra ansökningsomgången, med början i slutet av 2024 eller 2025, kommer att pågå fram till 2027–2028 <sup>(7)</sup>.

Tullkontrollinstrumentet är utformat för att använda en datadriven strategi för beslutsfattande. Dataelement avseende exempelvis tillgänglig tullkontrollutrustning, transportsätt, risker och hot för varje gränsövergångsställe och tulllaboratorium inhämtas från medlemsstaterna i samband med varje inlämnad ansökan och i de årliga och slutliga

<sup>(7)</sup> Projektet för det österrikiska gränsövergångsstället i ansökningsomgången, med en planerad varaktighet på tolv månader, planeras att slutföras den 30 september 2025. Projektet för det spanska gränsövergångsstället från samma ansökningsomgång håller på att avbrytas av nationella skäl.

genomföranderapporterna för projekten. Dessa uppgifter ligger till grund för beslut om politiska prioriteringar och tilldelning av medel och möjliggör övervakning och utvärdering på projekt- och programnivå.

### 3. INTERIMSUTVÄRDERINGENS VIKTIGASTE RESULTAT

I detta avsnitt ges en sammanfattning av utvärderingen. Närmare uppgifter finns i det åtföljande arbetsdokumentet.

#### 3.1 Ändamålsenlighet

Den verksamhet som har planerats inom ramen för tullkontrollinstrumentet har i stort sett genomförts som planerat, med två fleråriga arbetsprogram och två ansökningsomgångar. Samtliga 27 medlemsstater har fått finansiering via tullkontrollinstrumentet: 22 under båda omgångarna, två enbart under den första och tre enbart under den andra. Efterfrågan på finansiering överskred budgeten något i båda ansökningsomgångarna: med mindre än 1 % i den första ansökningsomgången och med 8 % i den andra.

Tullkontrollinstrumentets utformning har visat sig vara lämplig och ändamålsenlig. Över 90 % av de nationella tullförvaltningar som undersöktes var överens om att tullkontrollinstrumentets budget var tillräcklig för att fylla prestationsluckor och göra skillnad för tullkontrollerna i deras medlemsstat. Det faktum att efterfrågan på samfinansiering låg så nära den tillgängliga budgeten visar också att det tillgängliga finansieringsbeloppet är tillräckligt för att tillgodose medlemsstaternas främsta behov. Beslut om att ansöka om finansiering via tullkontrollinstrumentet baseras dock inte enbart på befintliga behov, eftersom medlemsstaterna också måste beakta andra viktiga faktorer, såsom deras operativa och finansiella kapacitet att köpa och använda utrustningen (inklusive deras samfinansieringsbudget, utbildad personal, infrastruktur och förväntade handelsflöden vid gränsövergångsställen).

#### *Förseningar av genomförandet*

En stor del av projekten i den första ansökningsomgången har blivit försenade i genomförandet: 20 av de 42 bidragsavtalen <sup>(8)</sup> har förlängts eller håller för närvarande på att förlängas. Över hälften (53 %) av de nationella tullförvaltningarna uppgav att tullkontrollinstrumentets framsteg i deras länder var långsammare än förväntat. Dessa förseningar påverkar både instrumentets övergripande resultat (t.ex. genom förseningar i arbetet med att förbättra tullunionens resultat) och kommissionens finansiella planeringskapacitet (eftersom projektförseningar fördröjer tilldelningen av EU-medel).

Den viktigaste hämmande faktorn för utvecklingen av projekten med tullkontrollinstrumentet har varit svårigheten att slutföra nationella upphandlingsförfaranden. De nationella tullmyndigheterna rapporterade följande problem som hämmande faktorer för upphandlingen av utrustning: besvärliga förfaranden med krav på flera tillstånd och godkännanden, brist på expertis och personal vid

---

<sup>(8)</sup> Så som det såg ut i juli 2025.

upphandlingsenheter, osäkerhet kring om och hur vissa leverantörer ska uteslutas på grund av cybersäkerhetsproblem, brist på anbudsgivare, överklaganden eller klagomål från anbudsgivare vars anbud inte godtagits, och budgetbegränsningar. Dessa förseningar, i kombination med en efterfrågan som endast marginellt överskred den tillgängliga budgeten i båda ansökningsomgångarna, indikerar att medlemsstaternas tullmyndigheter har begränsad absorptionsförmåga för projekt av denna omfattning.

Cybersäkerhetsöverväganden spelade en viktig roll i flera projekt. Eftersom farhågor har lyfts och intensifierats på senare år har ansträngningar gjorts för att bedöma tillverkarnas riskprofiler och vid behov begränsa högriskanbudsgivare från upphandlingsförfaranden för känslig utrustning. Syftet är att säkerställa att endast säkra lösningar får EU-finansiering (inklusive via tullkontrollinstrumentet). Flera medlemsstater har dock rapporterat praktiska svårigheter med att göra detta, eftersom effektiviteten i den nationella lagstiftningen varierar när det gäller att hantera dessa problem. På EU-nivå togs säkerhets- och cybersäkerhetsskyddet för utrustning upp genom särskild vägledning från kommissionen, som utfärdades som en del av 2022 års ansökningsomgång och bekräftades på nytt 2023 genom arbetet i samordningsgruppen för tullkontrollinstrumentet. Den andra ansökningsomgången innehöll ytterligare krav och vägledning för att säkerställa säkerhet och cybersäkerhet för utrustning som finansieras genom tullkontrollinstrumentet. Detta omfattade en skyldighet för de stödmottagande medlemsstaterna att involvera nationella säkerhetstjänster och tillhandahålla styrkande handlingar som visar att säkerhetskraven uppfylls. Denna fråga har dock ännu inte hanterats på ett harmoniserat sätt på EU-nivå, och upphandlingsförfaranden har ibland annullerats, återupptagits och/eller omarbetats för att uppfylla nationella upphandlingsregler och säkerhetsprioriteringar.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har också påverkat vissa projekt med tullkontrollinstrumentet i länder som gränsar till Ukraina, Belarus eller Ryssland. Det har orsakat förseningar eller att den planerade utrustningen har behövt flyttas till andra platser till följd av betydande förändringar i handelsflödena.

#### *Framväxande resultat*

Trots de förseningar och hinder för genomförandet som anges ovan har tullkontrollinstrumentet börjat ge påtagliga resultat. Enligt uppgifter från medlemsstaterna hade 907 utrustningsdelar köpts in, underhållits eller uppgraderats med medel från tullkontrollinstrumentet i slutet av 2024. För gränsövergångsställen utgör den utrustning som tagits i bruk 41 % av all utrustning som omfattades av den första ansökningsomgången. För laboratorier utgör den 64 %.

Det är dock fortfarande svårt att göra kvantitativa mätningar av tullkontrollinstrumentets resultat och effekter i detta tidiga skede. Erfarenheterna hittills visar att alla resultatindikatorer som förtecknas i tullkontrollinstrumentets övervaknings- och

utvärderingsram<sup>(9)</sup> påverkas av betydande utmaningar och begränsningar när det gäller de underliggande uppgifternas fullständighet, kvalitet och jämförbarhet. I slutet av 2024 visade den huvudsakliga resultatindikatorn, som mäter hur många procent av gränsövergångsställena som fullt ut följer den gemensamma förteckningen över utrustning som bör finnas tillgänglig för varje typ av gränsövergångsställe, på långsamma framsteg (10,67 % jämfört med målet på 60 %). Indikatorn som mäter procentandelen medlemsstater som har uppnått sina åtaganden (på grundval av de utgångsvärden eller mål som de fastställer själva, t.ex. antalet eller värdet av beslag av olika typer av varor eller ämnen, antalet utförda kontroller eller antalet träffar) visar också på begränsade framsteg (mellan 10 % och 21 %, beroende på mål, mot ett mål på 60 %). Dessa resultat indikerar också att de fastställda målen kan vara orealistiska och alltför ambitiösa, eftersom de beskriver ett idealiskt scenario och inte tar tillräcklig hänsyn till de enskilda gränsövergångsställenas och tullkontrollernas särdrag. Eftersom effekterna av projekten tar längre tid att synas har det hittills inte varit möjligt att beräkna effektindikatorerna<sup>(10)</sup> för instrumentet.

I samrådet med berörda parter svarade de flesta medlemsstater (74 % av uppgiftslämnarna) att tullkontrollinstrumentet, baserat på erfarenheterna hittills och förväntningarna för återstoden av programperioden, på ett ”betydande” sätt skulle bidra till det specifika målet ”att bidra till tullkontroller med tillräckliga och likvärdiga resultat”. Återstoden förväntade sig ett bidrag till ”viss del” (16 %) eller svarade ”vet inte” (10 %). De nationella tullförvaltningarna uppgav också att utrustning som hittills har köpts och tagits i bruk har använts effektivt och som avsett. De flesta uppgiftslämnare observerade märkbara förbättringar av resultaten vid både gränsövergångsställen (särskilt i fråga om detektionsnoggrannhet, men även vad gäller hastighet, kapacitet och antal kontroller) och tulllaboratorier. När det gäller innovation höll 91 % av uppgiftslämnarna med om att tullkontrollinstrumentet uppmuntrar och underlättar inköp av innovativ, banbrytande utrustning. 87 % höll med om att genomförandet av tullkontrollinstrumentet tar vederbörlig hänsyn till säkerhet och miljö.

#### *Tilldelning av medel till de högst prioriterade områdena*

I utvärderingen undersöktes hur behoven bedöms och används för att fastställa fördelningen av medel. GD Skatter och tullar identifierade prioriterade områden i varje flerårigt arbetsprogram för att tillgodose särskilda behov. Dessa prioriteringar var dock breda, och lämnade stort utrymme för de nationella tullmyndigheterna att ansöka om all stödberättigande utrustning. Fallstudierna i denna utvärdering visar att vissa, men inte alla, medlemsstater fokuserade på de största riskerna. Dessutom innebar den marginella

---

<sup>(9)</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1528 av den 4 juli 2022 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1077 med bestämmelser om inrättandet av en övervaknings- och utvärderingsram.

<sup>(10)</sup> Dessa effektindikatorer är kopplade till tullkontrollinstrumentets bidrag till i) att skydda EU:s finansiella och ekonomiska intressen, ii) att säkerställa EU:s och dess medborgares säkerhet och trygghet, och iii) att skydda EU mot olaglig handel och samtidigt underlätta den lagliga affärsverksamheten.

överteckningen i ansökningarna till tullkontrollinstrumentet att det i grund och botten inte fanns någon konkurrens om finansiering. Kommissionen behövde därför inte prioritera förslag eller arbetspaket som var mest anpassade till centrala behov eller risker. Utrustningens multifunktionella karaktär, som innebär att den i praktiken kan användas för att motverka en rad olika hot och risker, förklarar också bristen på prioritering mellan förslagen. Medlemsstaterna fick i stort sett medfinansiering för all utrustning de valde att ansöka om, så länge den var stödberättigad inom tullkontrollinstrumentet. Dessutom är det problem med att få tillgång till uppgifter vid behovsbedömningarna, t.ex. när det gäller vilken utrustning som för närvarande finns vid varje gränsövergångsställe jämfört med vad som borde finnas baserat på trafikvolym och riskprofiler. Följaktligen kanske tullkontrollinstrumentet, så som det hittills genomförts, inte alltid säkerställer att de största luckorna och behoven på EU-nivå åtgärdas så effektivt och ändamålsenligt som möjligt.

Det är svårt att fastställa lämplig grad av styrning och reglering. En mer centraliserad top-down-strategi, där beslut om inköp av utrustning och placeringsplatser fattas på EU-nivå, skulle i princip kunna leda till en effektivare resursfördelning och en bättre hantering av de utmaningar som EU som helhet står inför. Den nationell behörigheten att utföra tullkontroller begränsar dock vilken styrning som skulle vara politiskt och rättsligt genomförbar. Att ge alla medlemsstater möjlighet att delta bidrar till att säkerställa ett brett stöd för instrumentet. Beslut om att köpa utrustning är komplicerade och kräver att man beaktar flera faktorer utöver själva behovet av utrustningen: befintlig infrastruktur, tillgängligt utrymme, geografiskt läge, tillräcklig kvalificerad personal, budgetbegränsningar, trafikmönster osv. Vissa av dessa faktorer kan sannolikt endast bedömas på ett adekvat sätt på medlemsstatsnivå eller genom inspektioner på plats av kommissionen, där gränsövergångsställena eller tulllaboratorierna bedöms i sin helhet.

### 3.2 Effektivitet

Utvärderingen bekräftade att genomförandet av tullkontrollinstrumentet till stor del är effektivt. De nationella tullförvaltningarna rapporterade att de var mycket nöjda med GD Skatter och tullars vägledning, programförvaltning och tillhandahållande av stöd i rätt tid. Återkopplingen om bidragsansökningarna och tilldelningsförfarandena var i allmänhet också positiv. De sökande framförde inte några större klagomål, förutom avseende den administrativa bördan i samband med utarbetandet av ansökningarna till instrumentet, vilken flera medlemsstater ansåg var särskilt betungande.

Denna kritik av ansökningsprocessen gäller främst datamodellen och mer specifikt de omfattande kvantitativa uppgifter som krävs. Dessa uppgifter omfattar följande: i) en omfattande inventering av den tullkontrollutrustning som finns tillgänglig vid medlemsstatens gränsövergångsställen och tulllaboratorier, ii) trafikstatistik, iii) riskinformation och iv) resultatindikatorer. Enligt den datadrivna strategi som fastställs i förordningen om tullkontrollinstrumentet är syftet med inhämtandet av dessa uppgifter att objektivt identifiera luckor och behov så att finansieringen via tullkontrollinstrumentet kan riktas i enlighet med dessa och att underlätta övervakningen och utvärderingen av instrumentet.

De flesta nationella tullförvaltningar ansåg dock att det var svårt och betungande att tillhandahålla den detaljnivå och granularitet som krävs. Inhämtandet och rapporteringen av uppgifter krävde ofta betydande manuella insatser, eftersom uppgifterna vanligtvis måste sammanställas från flera källor och kategorierna inte alltid var anpassade till nationella förfaranden och ramar. I vissa fall finns inga uppgifter tillgängliga över huvud taget. Flera medlemsstater ifrågasatte uppgifternas relevans och användbarhet. Även om de i allmänhet insåg att en tydlig förståelse av de faktiska behoven och riskerna var nödvändig för stödet från tullkontrollinstrumentet, och stödde kommissionens insatser i princip, tvivlade många på att de nuvarande databladet bidrog till detta mål.

Det finns därför problem i fråga om fullständigheten, kvaliteten, tillförlitligheten och jämförbarheten hos tullkontrollinstrumentets uppgifter mellan medlemsstaterna och kategorierna. Detta utgör ett hinder för datamodellens fullständiga genomförande och potential. Begränsningarna hos EU:s tulluppgifter är inte unika för tullkontrollinstrumentet. Kommissionen har föreslagit att en särskild EU-tulldatacentral inrättas för att i) konsolidera data som för närvarande är utspridda över ett stort antal källor, ii) möjliggöra bättre dataanalys och iii) möjliggöra bättre processer för riskhantering och riskkontroll.

Det finns alltså betydande möjligheter att förenkla datamodellen. Ramen skulle kunna effektiviseras så att man fokuserar på faktorer för vilka tillförlitliga och jämförbara uppgifter kan inhämtas med minimala ytterligare ansträngningar och sedan användas för att identifiera verkliga behov och övervaka framstegen. Granulariteten i de uppgifter som ska inhämtas för indikatorerna bör revideras, med beaktande av eventuella metodiska inkonsekvenser som identifierats och andra särdrag som hittills inte redovisats. De indikatormål som fastställdes i början av programmets genomförande bör ses över för att säkerställa att de alla är uppnåeliga, och viktigast av allt, realistiska.

### 3.3 Samstämmighet

Tullkontrollinstrumentets utformning är internt sammanhängande: Dess olika delar fungerar väl tillsammans för att målen ska uppnås. Tullkontrollinstrumentet är utformat som ett relativt enkelt instrument som ger ekonomiskt stöd till en enda kärnverksamhet: inköp, underhåll och uppgradering av tullkontrollutrustning av de 27 medlemsstaternas nationella tullförvaltningar. Detta stöd tillhandahålls enligt en tydlig och sund interventionslogik. Stödverksamheter (inklusive möten och resultat från samordningsgruppen för tullkontrollinstrumentet samt vägledning och tekniskt och administrativt stöd från GD Skatter och tullar) är förenliga med instrumentets logik och mål.

Externt är tullkontrollinstrumentet utformat för att maximera samstämmigheten med andra EU-program och EU-fonder. Det främjar komplementaritet och synergier med tullprogrammet <sup>(1)</sup>, instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik <sup>(2)</sup>, EU:s

---

<sup>(1)</sup> Tullprogrammet stöder bland annat åtgärder som kompletterar tullkontrollinstrumentet, såsom utbyte av god praxis, lärdomar och utbildning om den berörda utrustningen.

program för bedrägeribekämpning, Horisont Europa-programmet, instrumentet för tekniskt stöd, Fonden för inre säkerhet och faciliteten för återhämtning och resiliens.

Tullkontrollinstrumentet och EU:s bedrägeribekämpningsprogram, som förvaltas av Olaf, kompletterar helt klart varandra och har distinkta men sammankopplade mål. Innan tullkontrollinstrumentet inrättades som ett fristående instrument spelade Olafs Herkulesprogram en nyckelroll i att bistå stödmottagare som sökte finansiering för gränsutrustning. Sedan tullkontrollinstrumentet inrättades har programmet för bedrägeribekämpning omfördelat sina resurser till andra stödmottagare (t.ex. andra brottsbekämpande organ) och andra typer av verktyg och teknik.

I vilken utsträckning detta har lett till faktiska synergier och komplementaritet varierar något. Detta beror delvis på olika nivåer av kännedom. Om man utgår från svaren i frågeformulären har nästan alla tjänstemän som arbetar med tullkontrollinstrumentet inom de nationella tullförvaltningarna kännedom om tullprogrammet, medan kännedomen om vissa andra initiativ är betydligt lägre, trots vägledning och information från kommissionen. Följaktligen anknöt de flesta exempel på synergieffekter som lyftes fram av uppgiftslämnarna och de intervjuade till aspekter av tullprogrammet, såsom utbildning, möten, expertutbyten och forum som expertgruppen för tulllaboratorier, Europeiska nätverket för tulllaboratorier och Tullexpertgruppen för östra och sydöstra landsgränserna. Dock kunde endast ett fåtal exempel på kompletterande användning av tullkontrollinstrumentet tillsammans med andra EU-instrument identifieras. Några medlemsstater uppgav till exempel att de hade använt programmet för bedrägeribekämpning för att ta emot finansiering för poster som inte omfattas av tullkontrollinstrumentet men som kompletterar utrustning som finansierats via instrumentet (t.ex. videobandspelare, it-utrustning och fordon). Synergieffekterna med instrumentet för gränsförvaltning och visering är ännu inte uppenbara.

Många medlemsstater har fortfarande inte delat instrumentfinansierad utrustning med andra gränsmyndigheter. Detta beror ofta på den särskilda karaktären hos utrustningen, som är utformad för tulländamål och kräver utbildad personal för att användas.

### 3.4 Mervärde för EU

I utvärderingen bedömdes huruvida instrumentet gjorde någon skillnad för de primära stödmottagarna, nämligen de nationella tullmyndigheterna, utöver vad som kunde ha uppnåtts enbart genom nationella åtgärder och finansiering. Ett skäl till att tullkontrollinstrumentet inrättades var förekomsten av obalanser mellan medlemsstaterna när det gäller de ekonomiska resurserna för tullkontrollutrustning, som innebär att många tullmyndigheter inte skulle ha kunnat mobilisera tillräckliga resurser för utrustning utan ytterligare extern finansiering. Alla medlemsstater är dock berättigade till finansiering via instrumentet, även om deras tullmyndigheter hade kunnat köpa utrustningen själva.

---

(<sup>12</sup>) Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik är främst inriktat på kontroll av personer som passerar EU:s yttre gränser, vilket kompletterar tullkontrollinstrumentets fokus på varor.

Uppgifter som inhämtas under utvärderingen visar att medlemsstaterna i stora drag hamnade i två grupper beroende på deras omständigheter. Den första gruppen omfattar länder för vilka finansiering via instrumentet tydligt möjliggjorde inköp av utrustning som inte skulle ha kunnat ske från andra källor. De flesta tullmyndigheter tillhör denna grupp: Nästan två tredjedelar (61 %) av uppgiftslämnarna uppgav att de inte skulle ha kunnat förvärva den utrustning som efterfrågades i deras bidragsansökningar utan stöd via tullkontrollinstrumentet. Endast 9 % hade motsatt uppfattning, medan återstående 29 % antingen var neutrala eller inte svarade.

I sex av de fördjupade fallstudierna som genomfördes av tio bidrag i den första ansökningsomgången för tullkontrollinstrumentet konstaterades höga nivåer av ”additionalitet”. Omvänt täckte de övriga fyra fallstudierna utrustningsbehov som nationella tjänstemän hade erkänt skulle ha uppfyllts även utan finansiering via instrumentet. I dessa medlemsstater var tullkontrollinstrumentets roll att påskynda användningen av nödvändig utrustning eller höja tullkontrollutrustningens politiska profil, vilket gav tullmyndigheterna incitament att sträva efter högre ambitioner. På det hela taget bekräftar resultaten att finansieringen via tullkontrollinstrumentet till största delen var kompletterande, även om den i vissa fall helt enkelt ersatte den nationella finansieringen.

De flesta medlemsstater instämde antingen helt och hållet (29 %) eller höll delvis med (55 %) om att samordningsgruppen för tullkontrollinstrumentet var ett effektivt forum för samarbete i EU. Den sakkunskap samt de råd och mallar som delades i samordningsgruppen syftade till att minska de nationella kostnaderna för att utarbeta anbudsspecifikationer samt hantera upphandlingar och leverantörer. Detta uppskattades särskilt av mindre medlemsstater med mindre kapacitet.

Exemplen på operativt samarbete som kan härledas till tullkontrollinstrumentet är dock fortfarande ytterst begränsade. Trots EU:s samfinansiering och en allmän entusiasm för ett tätare samarbete fattas beslut om inköp och användning av utrustning i stor utsträckning på nationell nivå. Detta är i linje med både i) tullkontrollinstrumentets genomförandemodell (där medlemsstaterna upphandlar utrustningen) och ii) tullpolitiken mer allmänt (där enskilda tullmyndigheter ansvarar för riskanalys och kontroller).

### 3.5 Relevans

I utvärderingen undersöktes hur väl tullkontrollinstrumentet matchar EU:s framväxande behov och prioriteringar, hur lätt det är att anpassa till förändringar och i vilken utsträckning det uppfyller berörda parter behov.

EU:s tullstrategi <sup>(13)</sup> och handlingsplan för tullen <sup>(14)</sup> utgör den övergripande ramen för att stärka tullunionen. I dessa fastställs nyckelprioriteringar, såsom att modernisera

---

<sup>(13)</sup> Finns på [https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy\\_sv](https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_sv).

<sup>(14)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – *Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå* COM(2020) 581 final, Bryssel, 28.9.2020.

efterlevnaden av tullagstiftningen, förbättra riskanalysen och riskhanteringen, förbättra utbytet av uppgifter och främja samarbetet mellan medlemsstaterna. I dessa strategier betonas värdet av att i) skapa ett mer datadrivet, motståndskraftigt tullsystem, ii) stärka riskbaserade kontrollmekanismer och iii) förse tullmyndigheterna med nödvändig infrastruktur och teknik för att både förbättra efterlevnaden och möjliggöra databaserat beslutsfattande i realtid. Genom att finansiera utrustning för nationella tullmyndigheter stöder tullkontrollinstrumentet dessa mål och bidrar till att harmonisera en datadriven verkställighetskapacitet i hela tullunionen.

Tullkontrollinstrumentets fleråriga arbetsprogram och finansieringsansökningsomgångar har förblivit relevanta genom att räckvidden anpassats till nya prioriteringar. Under samrådet med berörda parter uttryckte medlemsstaterna att de helt instämmer i de särskilda prioriteringar som anges i det första (2021–2022) och andra fleråriga arbetsprogrammet (2023–2024).

Tullkontrollinstrumentet har ett starkt stöd bland alla 27 tullmyndigheter. Det betraktas allmänt som ett viktigt verktyg för att minska skillnaderna i tullens kapacitet att kontrollera efterlevnad av tullagstiftningen och se till att alla medlemsstater kan få tillgång till den senaste tullkontrollutrustningen oavsett budgetbegränsningar. Den överväldigande majoriteten av tullförvaltningarna är överens om att de behov som täcks av tullkontrollinstrumentet är äkta och korrekt identifierade.

De nationella tullmyndigheterna ser i allmänhet kriterierna för stödberättigande som väl anpassade till deras utrustningsbehov och prioriteringar. Flera medlemsstater identifierade dock ytterligare behov som inte, eller endast delvis, omfattas av de nuvarande kriterierna. Dessa inbegriper infrastrukturkostnader, eftersom viss utrustning kräver specifik infrastruktur (t.ex. nya lastbilsfiler) för att fungera ändamålsenligt. Ett annat behov som inte omfattas av de nuvarande kriterierna är it-utrustning som möjliggör interoperabilitet, integration (anslutningar inom gemensamma system och nätverk), centraliserad kontroll av utrustning och centraliserad behandling av data och bilder. I princip är infrastruktur, utrustning och kostnader som rör it inte stödberättigande inom ramen för det nuvarande tullkontrollinstrumentet.

#### **4. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR**

Utvärderingen sätter fokus på tullkontrollinstrumentets betydelse som det enda program som hjälper EU:s tullmyndigheter att investera i modern tullkontrollutrustning för att säkerställa konsekventa och ändamålsenliga tullkontroller i medlemsstaterna. Genomförandet av instrumentet är visserligen fortfarande i ett tidigt skede, men mot bakgrund av de resultat som presenteras i föregående avsnitt anser kommissionen att tullkontrollinstrumentet är ett värdefullt instrument som uppvisar betydande tidiga resultat när det gäller att stärka tullkontrollkapaciteten i EU. Samtidigt har problem och områden identifierats som skulle kunna förbättras för att maximera instrumentets ändamålsenlighet, effektivitet och inverkan på harmoniseringen av tullpraxis.

Tullkontrollinstrumentet har uppfyllt verkliga politiska och praktiska behov och i stor utsträckning tillhandahållit effektivt och ändamålsenligt stöd. Följande **styrkor** har konstaterats:

- Relevans och värde: Tullkontrollinstrumentet tillgodoser ett viktigt behov, nämligen att hantera skillnaderna i tullkontrollutrustning mellan medlemsstaterna. Att samtliga 27 medlemsstater deltar visar på tullkontrollinstrumentets betydelse för att täppa till luckor och modernisera tullkontrollutrustningen i hela EU.
- Samstämmighet med EU:s prioriteringar: Tullkontrollinstrumentet är tydligt anpassat till de bredare strategiska mål som fastställs i unionens tullkodex <sup>(15)</sup> och EU:s tullstrategi och handlingsplan för tullen, särskilt behovet av moderna, datadrivna, sammanlänkade och motståndskraftiga tullsystem. Inom ramen för den andra ansökningsomgången har över 200 miljoner euro i EU-finansiering tilldelats tullmyndigheterna för toppmodern utrustning. Denna utrustning stöder initiativet om den europeiska hamnalliansen och ökar ändamålsenligheten i tullens riskhantering och kontroller i samband med olaglig narkotika och prekursorer.
- Ändamålsenlighet i utformning, ledning och stöd: Tullkontrollinstrumentets huvudsakliga utformning är lämplig för dess mål. Dess förvaltning av GD Skatter och tullar betraktas allmänt som effektiv och ändamålsenlig av stödmottagarna, som är mycket nöjda med den vägledning och kommunikation samt det administrativa stöd som tillhandahålls.
- Framväxande resultat: Projekt som stöds av tullkontrollinstrumentet har börjat ge resultat. Över 900 anordningar eller delar till tullkontrollutrustning har hittills förvärvat, vilket bidrar till att förbättra kapaciteten vid de mottagande gränsövergångsställena och laboratorierna. Även om några exakta effekter ännu inte kan mätas stärker instrumentet redan stödmottagarnas kapacitet för snabbare och mer precisa kontroller. Med beaktande av eventuella förseningar i genomförandet förväntas de mest akuta behoven av tullkontrollutrustning i EU:s medlemsstater uppfyllas i slutet av denna programperiod genom de bidragsavtal som ingåtts inom ramen för ansökningsomgångarna för tullkontrollinstrumentet 2021–2027.
- Additionalitet i finansieringen: Det ekonomiska stöd som tillhandahållits genom tullkontrollinstrumentet har medfört ett verkligt mervärde för många medlemsstater, särskilt de med budgetbegränsningar eller längre gränser mot länder utanför EU. Finansieringen via tullkontrollinstrumentet har varit avgörande för att möjliggöra inköp av tullkontrollutrustning som annars inte skulle ha kunnat införskaffas.

---

<sup>(15)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

Eftersom instrumentet är nytt har genomförandet av tullkontrollinstrumentet medfört flera utmaningar. Följande **problem och förbättringsområden** har identifierats och kräver uppmärksamhet.

- Förseningar i genomförandet på grund av nationella utmaningar vad gäller upphandling: För nästan hälften av bidragen inom ramen av den första ansökningsomgången behövde tidsramarna förlängas, trots projektens relativt långa varaktighet (i genomsnitt 31 månader). I de flesta fall berodde detta på i) problem med upphandlingsförfarandena (såsom brist på sakkunskap, otillräckliga resurser, överklaganden och rättstvister), ii) svårigheter att integrera säkerhets- och cybersäkerhetskrav och iii) begränsningen av högrisktillverkarens möjligheter att lämna anbud. Även om åtgärder redan har vidtagits inom tullkontrollinstrumentet för att identifiera och utbyta bästa praxis förblir nationell upphandling en betydande flaskhals.

På det hela taget är tiden mellan medlemsstaternas inlämning av projektförslag för tullkontrollinstrumentet och det faktiska ibruktandet av utrustningen på fältet betydande, vanligtvis minst två till tre år för mindre projekt och upp till sex eller sju år för de mest komplexa. Denna situation, som förvärras ytterligare av de förseningar som nämns ovan, belyser behovet av att se över hur instrumentet genomförs, särskilt i fråga om upphandling, driftskompatibilitet/sammanlänkning och utrustningens säkerhet/cybersäkerhet.

- Otillräcklig målriktning och prioritering: Syftet med den datadrivna strategin är att säkerställa att stödet från tullkontrollinstrumentet fokuserar på de mest betydande riskerna och luckorna i EU. Den första projektvågen var dock främst en återspeglning av nationella behov och prioriteringar, där begränsad vägledning gavs för att säkerställa att projekten tillgodosåg de mest akuta behoven i tullunionen som helhet <sup>(16)</sup>.
- Problem med datamodellen och datarapporteringen: De nationella tullförvaltningarna ansåg att uppgiftskraven var svåra och betungande att uppfylla. Det finns betydande farhågor om tillförlitligheten och jämförbarheten i de uppgifter som medlemsstaterna lämnat till GD Skatter och tullar som en del av sina projektansökningar och projektrapporter. Dessutom har utformningen av vissa indikatorer och deras mål ifrågasatts. Till följd av detta har de uppgifter som hittills inhämtats endast delvis varit användbara för de avsedda ändamålen, dvs. att i) identifiera brister och behov för att bättre målrikta tullkontrollinstrumentets finansiering och ii) stödja övervakningen och utvärderingen av tullkontrollinstrumentet.

---

<sup>(16)</sup> För den andra ansökningsomgången gav kommissionen medlemsstaterna landspecifik vägledning med rekommendationer om vilken utrustning de borde ansöka om för att stärka sina svagaste gränsövergångsställen och tulllaboratorier. Dessa rekommendationer grundades på en analys av de uppgifter som medlemsstaterna hade lämnat under den första ansökningsomgången.

- Ojämn additionalitet: I vissa fall användes tullkontrollinstrumentets finansiering för att köpa utrustning som ändå skulle ha anskaffats med nationella resurser. Även i dessa fall tillförde tullkontrollinstrumentet dock ett mervärde genom att påskynda inköpen och öka resurserna.
- Begränsad inverkan på innovativ utrustning: Även om innovation uppmuntrades i båda finansieringsansökningsomgångarna har det inte uppmärksammats särskilt mycket i de bidrag som hittills har beviljats. Detta är ett missat tillfälle att använda spetsutrustning för att förbättra tullkontrollernas ändamålsenlighet och effektivitet.
- Isolerat genomförande och begränsade synergieffekter med andra program: Trots arbetet i tullkontrollinstrumentets samordningsgrupp är genomförandet av tullkontrollinstrumentets bidrag fortfarande främst ett nationellt ansvar. Medlemsstaterna har ännu inte genomfört någon gemensam upphandling. Utöver tullprogrammet är bevisen på praktiska synergieffekter med andra EU-program begränsade.

Under återstoden av programperioden kommer GD Skatter och tullar att gå igenom alla identifierade områden som behöver förbättras för att säkerställa att instrumentets allmänna och specifika mål uppnås.

Instrumentets politiska och institutionella ram kommer sannolikt att utvecklas avsevärt under de kommande åren när den föreslagna EU-tullreformen<sup>(17)</sup> har antagits. I sitt arbete med att förbereda EU:s nästa fleråriga budgetram (2028–2034) eftersträvar kommissionen enklare, mer strömlinjeformade och harmoniserade EU-finansieringsprogram med större flexibilitet i hela budgeten<sup>(18)</sup>, och undersöker hur tullpolitiska mål bäst kan uppnås samt om och hur man kan fortsätta att stödja inköp av tullkontrollutrustning.

I linje med de pågående tullreformförhandlingarna föreslår kommissionen att alla åtgärder som liknar tullkontrollinstrumentet ska genomföras av Europeiska unionens framtida tullbyrå. Dessa åtgärder skulle också kunna vara öppna för utvidgnings- och grannskapsländer, som för närvarande inte är berättigade till stöd via tullkontrollinstrumentet. Dessutom skulle de kunna användas för att hantera brådskande krissituationer inom EU. Det relevanta finansieringsprogrammet för dessa åtgärder skulle vara det föreslagna programmet för den inre marknaden och tullen<sup>(19)</sup>, där det nuvarande tullprogrammet ingår.

---

<sup>(17)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: *Tullreform: Ta tullunionen till nästa nivå*, COM(2023) 257 final, Bryssel, 17.5.2023.

<sup>(18)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *En dynamisk EU-budget för framtidens prioriteringar - Flerårig budgetram 2028-2034*, COM(2025) 570 final, Bryssel, 16.7.2025.

<sup>(19)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för den inre marknaden och tullen för perioden 2028–2034 och om upphävande av förordningarna (EU) 2021/444,

På grund av förseningarna i genomförandet av projekt inom ramen för den första ansökningsomgången och för att tillgodose nya politiska prioriteringar har kommissionen beslutat att omfördela 84,95 miljoner euro av de återstående 448 miljonerna euro i åtaganden för tullkontrollinstrumentet till slutet av den nuvarande fleråriga budgetramen. Omfördelningen kommer att genomföras i tre omgångar: 68,35 miljoner euro år 2025, 8,85 miljoner euro år 2026 och 7,75 miljoner euro år 2027. Denna exceptionella åtgärd är avsedd att stödja centraliserade digitala lösningar med anknytning till tullpolitiken, med 60 miljoner euro under rubrik 1 för att förbereda tulldatacentralen och 24,95 miljoner euro under rubrik 3 för mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna. I detta beslut beaktades medlemsstaternas administrativa kapacitet att absorbera och successivt inleda nya projekt inom ramen för tullkontrollinstrumentet inom en snäv tidsram.

---

(EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 och (EU) 2021/1077, COM(2025) 590 final, Bryssel, 3.9.2025.