ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA 30/2026 **CS**

Obchodní sankce EU vůči Ruské federaci

Přes intenzivní snahy o koordinaci zůstává provádění opatření nerovnoměrné, což omezuje celkový dopad



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

Body

01–23 | Hlavní sdělení 01

01–10 | Proč je tato oblast důležitá

11–23 | Co jsme zjistili a co doporučujeme

24–112 | Podrobnější pohled na naše připomínky 02

24–35 | Komise zavedla rozsáhlé nástroje pro koordinaci účinného uplatňování obchodních sankcí

25–30 | Koordinační rámec Komise na úrovni EU podporuje uplatňování sankcí

31–35 | Komise pravidelně spolupracuje se třetími zeměmi prostřednictvím diplomatických komunikačních prostředků i dalších nástrojů

36–56 | Obchodní sankce spolu s opatřeními proti obcházení těchto sankcí výrazně omezily obchod mezi EU a Ruskem

37–42 | Objem obchodu mezi EU a Ruskem prudce poklesl, ale určitý stále probíhá

43–46 | Sankce EU se do značné míry osvědčily jako účinný prostředek k zastavení přímého vývozu zboží, které ruská armáda nejvíce potřebuje, jejich obcházení však zůstává problémem

47–56 | EU zavedla řadu opatření, která mají zabránit obcházení sankcí, jejich účinnost se však liší

57–64 | Jednotnému uplatňování sankcí brání někdy dvojznačnost právního rámce EU a jeho interní nejednotnost

65–79 | Rozdílné vnitrostátní postupy při prosazování obchodních sankcí EU vytvářejí příležitosti pro „spekulativní výběr jurisdikce“

67–73 | Jedním z hlavních rizik, která brání účinnému uplatňování obchodních sankcí EU, je „spekulativní výběr jurisdikce“

74–75 | Na provádění obchodních sankcí EU mají vliv také rozdíly ve správních kapacitách členských států

76–79 | Byly zavedeny iniciativy zaměřené na odstranění mezer v harmonizaci uplatňování sankcí

80–97 | Pokyny Komise jsou sice komplexní, nejsou však právně závazné, a informační systémy nejsou v jednotlivých členských státech využívány jednotně

81–87 | Pokyny Komise k provádění sankcí pokrývají široké spektrum otázek, i když v nich přetrvávají určité mezery

88–97 | Komise zavedla systémy pro výměnu informací, jejich potenciál však není plně využíván

98–112 | Komise při sledování účinnosti obchodních sankcí EU klade důraz na jejich dopad na ruské hospodářství a obchodní toky, nikoli na hlediska týkající se obchodu v rámci EU

100–106 | Komise průběžně sleduje, jak jsou sankce uplatňovány, přičemž sběr údajů zajišťují jednotlivé útvary

107–109 | Absence jasně definovaných kritérií omezuje Komisi při posuzování hospodářských dopadů obchodních sankcí EU

110–112 | Analýza Komise slouží jako podklad pro následnou přípravu balíčků sankcí, ačkoli rozhodnutí se řídí politickými cíli

Přílohy

Příloha I – O auditu

Příloha II – Hlavní fóra EU pro uplatňování obchodních sankcí EU

Příloha III – Problémy zjištěné v souvislosti s klíčovými právními pojmy

Příloha IV – Oblasti, v nichž nejsou pokyny Komise dostatečně propracované nebo jasné

Příloha V – Návštěvy GŘ FISMA v členských státech za účelem sledování uplatňování obchodních sankcí

Zkratky

Glosář

Odpovědi Komise a Evropské služby pro vnější činnost

Harmonogram

Auditní tým

01 Hlavní sdělení

Proč je tato oblast důležitá

01 Jedním z cílů zahraniční a bezpečnostní politiky EU je znemožnit pokračování ruské útočné války proti Ukrajině. Za tímto účelem EU uplatňuje omezující opatření (označovaná také jako sankce), jejichž prostřednictvím vyvíjí tlak na Ruskou federaci a subjekty ve třetích zemích, které tuto válku podporují (jako je Bělorusko, Írán nebo Severní Korea), čímž se má oslabit schopnost Ruska vést válku proti Ukrajině.

02 Konkrétním cílem obchodních sankcí EU je bránit rozvoji ruského obranného a bezpečnostního sektoru tím, že se omezí jeho přístup k položkám, které Rusko využívá ve válce proti Ukrajině, a k položkám, které jsou důležité pro jeho vojenské systémy. Cílem obchodních sankcí je ve střednědobém horizontu oslabit průmyslovou kapacitu Ruska omezením jeho přístupu ke klíčovým technologiím a odříznutím od významných zdrojů příjmů díky znemožnění přístupu Ruska na trhy EU.

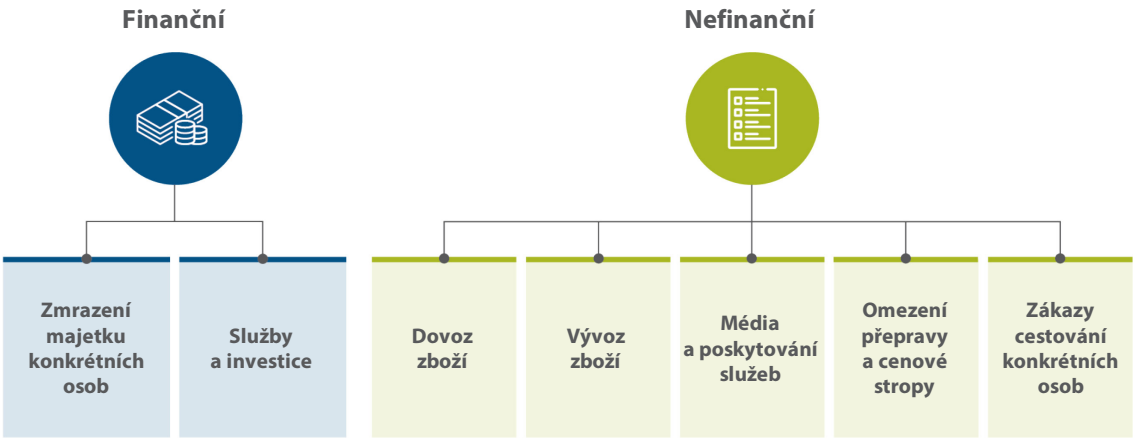
03 Sankce EU včetně obchodních sankcí jsou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie. Kromě toho členské státy uplatňují obchodní sankce v rámci politiky obchodní a celní unie EU. Obchodní sankce tedy k dosažení cílů zahraniční politiky využívají především nástroje a systémy vytvořené pro celní orgány a používané těmito orgány.

04 Vzhledem k tomu, že obchodní sankce zasahují do různých oblastí politiky, vyžadují komplexní koordinaci mezi orgány EU a členskými státy. Obchodní sankce EU schvaluje jednomyslně Rada Evropské unie, avšak přípravné práce, včetně návrhu právního předpisu o sankcích, provádí místopředsedkyně Komise, vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku / Evropská služba pro vnější činnost ve spolupráci s Komisí. Komise je odpovědná za vytvoření celkového koordinačního rámce, poskytuje pokyny členským státům a zavádí mechanismy pro výměnu informací s cílem podpořit členské státy při provádění sankcí. Komise následně sleduje a hodnotí jejich účinnost.

05 V období od února 2022, kdy Rusko zahájilo plošnou invazi na Ukrajinu, do srpna 2026 zavedla EU vůči této zemi postupně 21 balíčků sankcí. Platnost sankcí je časově omezená a obvykle se pohybuje v rozmezí šesti až dvanácti měsíců. To znamená, že právní akty je třeba pravidelně obnovovat, aby se prodloužila jejich platnost. Následující balíčky sankcí jednak upravují stávající opatření a jednak zavádějí nová, čímž zohledňují jak vývoj politické situace, tak snahy Ruska o obcházení těchto opatření.

06 Sankční balíčky proti Rusku přijaté po roce 2022 doplňují sankce, které jsou v platnosti již od roku 2014. Od svého zavedení se rozsah sankcí výrazně rozšířil: v současnosti se jedná o nejkomplexnější a nejrozsáhlejší omezující opatření, jaká kdy EU přijala. Přehled jednotlivých balíčků sankcí proti Rusku od února 2022 je k dispozici na webových stránkách Evropské komise i Rady. Sankce zahrnují široké spektrum finančních i nefinančních opatření, včetně obchodních opatření (***obrázek 1*** a ***příloha I***).

Obrázek 1 | Celkový přehled omezujících opatření EU vůči Rusku



Zdroj: EÚD.

07 V rámci auditu jsme posuzovali, zda Komise účinně podporovala a monitorovala provádění obchodních sankcí EU vůči Rusku ze strany členských států. V této souvislosti jsme neposuzovali činnost Evropské služby pro vnější činnost ani Rady, i když na tuto činnost odkazujeme jako na součást rámce, v němž Komise působí. Zaměřili jsme se na sankce vztahující se na obchodované zboží (s výjimkou energetiky), nikoli na finanční sankce či sankce týkající se služeb nebo jiná omezující opatření (jako jsou například zákazy cestování).

08 Předmětem naší auditní práce bylo období od února roku 2022 do konce roku 2025. V příslušných případech byly pro dokreslení kontextu a za účelem zajištění aktuálnosti zprávy zohledněny i vývojové trendy v oblasti sankcí, které nastaly po konci roku 2025. Konkrétně jsme prověřovali, zda:

- Komise účinně koordinovala své činnosti v souvislosti s obchodními sankcemi s ostatními orgány EU, členskými státy a třetími zeměmi, jakož i interně v rámci Komise,
- obchodní sankce vedly k prokazatelným změnám v objemu a struktuře obchodu mezi EU a Ruskem a zda byla přijata konkrétní opatření k zabránění jejich obcházení,
- právní předpisy týkající se obchodních sankcí byly jasné a jednoznačné,
- zda byly obchodní sankce proti Rusku důsledně uplatňovány ve všech členských státech a zda Komise přijala opatření k vyřešení zjištěných problémů,
- pokyny Komise určené členským státům přispěly k harmonizovanějšímu a soudržnějšímu uplatňování obchodních sankcí ve všech členských státech a jak účinně byly v této souvislosti využívány nástroje pro sdílení informací,
- Komise sledovala účinnost obchodních sankcí a vyhodnocovala jejich dopad na ekonomiky Ruska i EU, a to, zda tak činila včas a na základě nejlepších dostupných podkladů.

09 Naše auditní činnost zahrnovala důkladnou analýzu podpůrných a monitorovacích činností Komise v souvislosti s prováděním obchodních sankcí, a to na základě dotazníků a různých zdrojů veřejně dostupných i interních dokumentů. Provedli jsme analýzu obchodních toků mezi EU a Ruskem na základě údajů získaných od Komise a z veřejně dostupných zdrojů. Kromě toho jsme prováděli dotazování mezi zástupci různých útvarů Komise a Evropské služby pro vnější činnost. Během informačních návštěv v pěti členských státech jsme provedli další dotazování mezi zástupci příslušných vnitrostátních orgánů. Uskutečnili jsme také zjišťovací misi do Spojeného království. Správnost našich závěrů potvrdili odborníci na obchodní vztahy mezi EU a Ruskem a na celní záležitosti na základě posouzení předběžné verze této zprávy. Podrobnější informace o naší koncepci auditu jsou uvedeny v ***příloze I***.

10 Cílem našeho auditu bylo nalézt způsob, jak by Komise mohla dále zlepšovat postupy monitorování a podpory členských států při provádění stávajících obchodních sankcí EU. Naše doporučení mají za cíl řešit stávající systémové nedostatky, zejména ty, které souvisejí s právními nejasnostmi a nerovnoměrným prosazováním předpisů v jednotlivých členských státech, jakož i mezery v pokynech a monitorování ze strany Komise. Řešení těchto otázek by mohlo rovněž posílit vliv Komise na navrhování budoucích sankcí.

Co jsme zjistili a co doporučujeme

11 Celkově jsme zjistili, že Komise vynaložila značné úsilí na koordinaci provádění obchodních sankcí EU členskými státy a že vyvinula širokou škálu analytických nástrojů na podporu svého rozhodování. Obchodní sankce uplatňované od roku 2022 sehrávají významnou úlohu při snižování objemu obchodu mezi EU a Ruskem, zejména pokud jde o zboží, které má největší vliv na vojenské schopnosti Ruska. Kromě toho byla zavedena konkrétní opatření proti obcházení sankcí, jejichž cílem je omezit vývoz zboží z EU do Ruska přes třetí země. Čtyři roky od začátku invaze však nejasnosti v právním rámci, rozdílné vnitrostátní postupy, nerovnoměrné využívání nástrojů pro výměnu informací členskými státy a mezery v monitorování ze strany Komise i nadále nepříznivě ovlivňují jednotné a účinné provádění obchodních sankcí EU.

Komise zavedla rozsáhlé nástroje pro koordinaci účinného uplatňování obchodních sankcí

12 Od roku 2022 vynakládá Komise značné úsilí na koordinaci uplatňování obchodních sankcí, a to jak na vnitřní úrovni, tak ve spolupráci se svými partnery v jiných orgánech EU a orgánech členských států (ministerstvech, celních správách či donucovacích orgánech). Za účelem zlepšení koordinace se třetími zeměmi jmenovala Komise zvláštního mezinárodního vyslance pro uplatňování sankcí EU (vyslanec pro sankce). Vyslanec pro sankce rovněž svolává Fórum koordinátorů sankcí. Komise zajišťuje řádné uplatňování rámce sankcí a aktivně se podílí na jeho koordinaci (body ***25***–***26*** a ***31***–***35***).

13 Koordinace Komise s členskými státy, která probíhá souběžně s rámcem spolupráce Rady, zahrnuje 11 stálých pracovních skupin (které se konkrétně nevztahují k sankcím) a tři zvláštní pracovní skupiny specializující se na téma sankcí (***příloha II***). Celková struktura tohoto koordinačního rámce odráží složitost sankcí přesahujících rámec jednotlivých politik. Fragmentace pravomocí, velký počet pracovních skupin a (většinou odůvodněné) překrývání jejich působností však představují pro členské státy i samotnou Komisi značnou administrativní zátěž (body ***27***–***30***).

Obchodní sankce spolu s opatřeními proti obcházení těchto sankcí výrazně omezily obchod mezi EU a Ruskem

14 Od rozšíření obchodních sankcí po zahájení plošné invaze v roce 2022 došlo k prudkému poklesu obchodu EU s Ruskem. Podle odhadů Komise z července 2026 dosáhl celkový hospodářský dopad vývozních omezení a zákazů týkajících se zboží a technologií do dubna 2026 výše 49 miliard EUR, což představuje 56 % vývozu EU do Ruska před rokem 2022. Dopad na dovoz se odhadoval přibližně na 110 miliard EUR, což představuje 75 % předválečného dovozu z Ruska. Obchod s kritickým zbožím a zbožím s vysokou prioritou, včetně položek dvojího užití, od roku 2023 téměř ustal. Rusku se do jisté míry podařilo nahradit obchod s EU, na který se vztahují sankce, intenzivnějším obchodem se třetími zeměmi, zejména s Čínou, i když náklady na dovoz jsou nyní vyšší. Rusko samo se mezitím transformovalo na válečnou ekonomiku: výrazné zvýšení vojenských výdajů má dopad i na ostatní hospodářská odvětví (body ***36***–***42***).

15 I když dopad sankcí na obchod je značný, Rusko se snaží sankce EU obcházet přesměrováním obchodu – zejména v případě zboží dvojího užití, položek se společnou vysokou prioritou a špičkových technologií – přes třetí země. V reakci na to přijímá Rada konkrétní opatření proti obcházení sankcí. Komise zintenzivnila monitorování a vyslanec pro sankce vede jednání ve třetích zemích. Tyto nástroje společně přispívají k postupnému poklesu obchodu mezi Ruskem a několika třetími zeměmi, u nichž existuje riziko, že by mohly být zneužity k obcházení obchodních opatření. Identifikovali jsme ale některé případy, kdy se míra účinnosti stávajících nástrojů při potírání obcházení sankcí liší, a to mimo jiné kvůli nedostatku plně spolehlivých informací o obchodu mezi Ruskem a třetími zeměmi (body *43*–*56*).

Jednotnému uplatňování sankcí může někdy bránit dvojznačnost právního rámce EU a rozdílnosti v něm

16 V oblasti, kde je prosazování předpisů závislé na rychlých rozhodnutích s dalekosáhlými důsledky na hraničních přechodech, představují nejasnosti v právních předpisech skutečné operační výzvy. V této souvislosti jsme zjistili rozdílnosti mezi používáním pojmů v celních předpisech a v pravidlech týkajících se sankcí. Zjistili jsme také případy, kdy byly pojmy použité v právních předpisech o sankcích nejasné a nejednotné, což otevíralo prostor pro odlišné výklady ze strany členských států (*příloha III*). Tyto otázky se týkaly zejména výjimek a odchylek. Ačkoli takovýto flexibilní přístup k navrhování sankcí usnadňuje dosažení politické shody při schvalování sankcí, důsledky jsou zřejmé: může vést k nerovnoměrnému uplatňování opatření a zvyšovat riziko, že hospodářské subjekty budou moci zneužívat mezery v rámci přeshraničních vztahů (body *57*–*64*).

Doporučení 1

Zlepšit regulační rámec pro obchodní sankce EU

V zájmu zajištění jednotného uplatňování sankcí ve všech členských státech by Komise měla ve svých příslušných návrzích a pokynech posílit právní jistotu tím, že:

a) nebude používat nejednoznačné pojmy;

b) bude zmírňovat provozní problémy, které vyplývají z terminologických rozdílů mezi celními a sankčními právními předpisy.

Cílové datum provedení: 2027

Rozdílné vnitrostátní postupy při prosazování obchodních sankcí EU vytvářejí příležitosti pro „spekulativní výběr jurisdikce“

17 Obchodní sankce, přestože zůstávají nástrojem zahraniční politiky, se provádějí kromě jiných mechanismů prostřednictvím celní unie EU, v jejímž rámci na vnější hranice dohlížejí vnitrostátní celní orgány. Členské státy proto plní klíčovou úlohu při vymáhání sankcí. Z naší kontroly však vyplynulo, že celní orgány v členských státech při vymáhání obchodních sankcí EU uplatňují různé postupy. Zjistili jsme zejména nejednotné celní kontroly, rozdíly v tom, jak členské státy přistupovaly k výjimkám, a rozdíly v uznávání vývozních licencí vystavených jinými členskými státy pro zboží, jehož vývoz by byl jinak nelegální. V této souvislosti jsme rovněž konstatovali, že administrativní kapacity členských států – včetně zdrojů a infrastruktury, které mají k dispozici – nejsou všude stejné (body ***65***–***72***).

18 Tato situace nejenže ohrožuje celní unii (jak jsme na to už poukázali v některých předchozích zprávách[1]): podkopává rovněž důsledné a jednotné uplatňování obchodních sankcí. Rozdíly v postupech členských států vytvářejí příležitosti ke „spekulativnímu výběru jurisdikce“, jež může usnadnit obcházení sankcí. Přizpůsobování se různým postupům je pro podniky rovněž časově náročné. Na provozní úrovni by tyto nesrovnalosti mohly být do jisté míry vyřešeny systematickým prováděním auditů po celním odbavení založených na riziku ze strany členských států (body ***73***–***79***).

[1] Zvláštní zpráva 13/2023: Oprávněné hospodářské subjekty: solidní program v oblasti cel s dosud nevyužitým potenciálem a nerovnoměrným prováděním; zvláštní zpráva 04/2021: Celní kontroly: nedostatečná harmonizace brání ochraně finančních zájmů EU; zvláštní zpráva 20/2019: Informační systémy EU na podporu ochrany hranic – důležitý nástroj, ale je třeba se více zaměřit na včasnost a úplnost údajů; zvláštní zpráva 26/2018: Řada zpoždění s realizací celních informačních systémů: kde se stala chyba?; zvláštní zpráva 19/2017: Dovozní postupy: nedostatky v právním rámci a neúčinné provádění mají dopad na finanční zájmy EU

Doporučení 2

Provést hloubkovou analýzu toho, jak členské státy provádějí a vymáhají obchodní sankce EU

V zájmu zlepšení provádění sankcí by Komise měla provést hloubkovou analýzu toho, zda členské státy jednotně provádějí a vymáhají obchodní sankce EU. Analýza by se konkrétně měla zaměřit na to, jak:

a) lze dále sjednotit celní kontroly (včetně auditů po celním odbavení);

b) členské státy spravují vývozní licence a prověřují licence vydané jiným členským státem.

Cílové datum provedení: 2027

Pokyny Komise jsou sice komplexní, nejsou však právně závazné, a informační systémy nejsou v jednotlivých členských státech využívány jednotně

19 Komise vypracovala podrobné pokyny, které mají napomoci jednotnému uplatňování obchodních sankcí EU, a to zejména od roku 2022. Patří sem obecné pokyny, „často kladené otázky“ k jednotlivým tématům a přímé jednání s podniky. Ačkoli členské státy EU obecně považují tyto materiály za vyčerpávající a pravidelně aktualizované, zjistili jsme určité problémy s načasováním a mezery v jejich rozsahu (například v pokynech k výkladu výjimek nebo k řešení nových forem obcházení sankcí; ***příloha IV***). Nejdůležitější však je, že vzhledem k tomu, že pokyny Komise nejsou právně závazné, nemohou zaručit plně harmonizované provádění v celé EU, což ponechává prostor pro odlišné vnitrostátní postupy a případný nesoulad (body ***80***–***87***).

20 Kromě toho nejsou systémy Komise pro sdílení informací – zejména celní systém řízení rizik (pro celní informace) a databáze pro výměnu informací o sankcích (pro zajištění sdílení informací o sankcích) – ve všech členských státech využívány jednotně, což vede k nejednotnému vymáhání předpisů a může mít dopad na účinnost sankcí. Komise sice poskytuje nástroje a pokyny, nicméně nerovnoměrná účast, chybějící mechanismy zpětné vazby a omezené sdílení informací ze strany členských států i nadále brání koordinovanému řízení rizik a včasnému přijímání přeshraničních opatření. Kromě toho ne všechny členské státy zajišťují celním orgánům provádějícím kontroly v oblasti sankcí přístup k databázi pro výměnu informací o sankcích a k dalším centrálním systémům pro výměnu informací (body ***88***–***97***).

Doporučení 3

Motivovat k plnému využívání systémů pro výměnu informací členskými státy

Komise by měla motivovat vnitrostátní správní orgány k plnému využívání systémů pro výměnu informací používaných v souvislosti s obchodními sankcemi EU. Komise by měla zejména:

a) přezkoumat fungování formulářů pro oznamování rizik týkajících se sankcí v celním systému řízení rizik s cílem zlepšit jejich využívání a kontroly opatření přijatých v návaznosti na doporučení;

b) aktivně podporovat a usnadňovat plné a aktivní využívání databáze pro výměnu informací o sankcích;

c) poskytnout celním orgánům přístup k centrálním systémům výměny informací, které jsou relevantní pro provádění obchodních sankcí EU.

Cílové datum provedení: 2028

Komise při monitorování účinnosti obchodních sankcí EU klade důraz na jejich dopad na ruské hospodářství a obchodní toky, nikoli na hlediska týkající se obchodu v rámci EU

21 V rámci auditu jsme zjistili, že Komise provádí řadu činností souvisejících s monitorováním obchodních sankcí EU, i když úkoly jsou rozděleny mezi jednotlivé útvary Komise: GŘ FISMA shromažďuje informace o provádění obchodních sankcí, GŘ TRADE sleduje obchodní toky a GŘ TAXUD analyzuje způsoby vymáhání celních předpisů prostřednictvím celního systému řízení rizik s podporou Společného výzkumného střediska (JRC) při vývoji nástrojů pro odhalování obcházení (body ***98***–***106***).

22 Komise využívá údaje z monitorování jako podklad pro obecná hodnocení hospodářského dopadu sankcí EU. Konstatujeme však, že Komise nemá zavedena kritéria pro posuzování celkové účinnosti sankcí. Je proto obtížné posoudit, do jaké míry sankce už plní své strategické cíle – tj. omezují schopnost Ruska pokračovat ve válečném úsilí –, a určit, zda situace nevyžaduje další sankce. Studie Komise poskytují podrobný přehled o obchodních tocích a makroekonomických dopadech na ruské hospodářství. Nezabývají se však konkrétním dopadem sankcí EU na hospodářství, podniky, odvětví či konkurenceschopnost vnitřního trhu v rámci EU – ačkoli toto není požadováno právními předpisy (body ***107***–***109***).

Doporučení 4

Zlepšit monitorování a hodnocení obchodních sankcí EU

Komise by měla zlepšit monitorování obchodních sankcí a hodnocení jejich účinnosti. Komise by měla zejména:

a) zajistit integrovanější a komplexnější shromažďování údajů, analýzu a sledování dodržování předpisů s cílem sledovat provádění sankcí;

b) navrhnout kritéria pro hodnocení účinnosti obchodních sankcí EU a provádět na základě těchto kritérií pravidelné hodnocení.

Cílové datum provedení: 2028

23 Komise pravidelně sděluje výsledky svého sledování a posouzení dopadů členským státům a partnerským zemím. Tyto informace využívá při přípravě budoucích balíčků sankcí, o nichž rozhoduje Rada. Konečný rozsah každého balíčku je však nakonec výsledkem jednání mezi členskými státy a podléhá hlasování na základě jednomyslnosti (body ***110***–***112***).

02

Podrobnější pohled na naše připomínky

Komise zavedla rozsáhlé nástroje pro koordinaci účinného uplatňování obchodních sankcí

24 Zatímco rozhodnutí o právním rámci, včetně obchodních sankcí, přijímá Rada EU (na základě společných návrhů vysoké představitelky a Komise), mezi úkoly Komise patří podpora jednotného uplatňování sankcí ve všech členských státech. Vzhledem k tomu, že sankce mají meziodvětvový charakter, základním předpokladem pro účinné plnění této úlohy je komplexní koordinace. V této souvislosti jsme zjišťovali, jaká fóra Komise využívá k zajištění koordinace mezi vlastními útvary, mezi členskými státy a se třetími zeměmi, pokud jde o provádění sankcí EU vůči Ruské federaci. Posuzovali jsme rovněž, zda byla tato fóra v průběhu kontrolovaného období využívána k účinnému využívání informací a také zda jsou jejich mandáty komplexní a vzájemně se doplňují.

Koordinační rámec Komise na úrovni EU podporuje uplatňování sankcí

Díky vnitřní koordinaci byla zajištěna včasná výměna informací týkajících se sankcí

25 V březnu 2023 zřídila Komise meziútvarovou skupinu (ISG) pro uplatňování a vymáhání sankcí pod vedením GŘ FISMA a Generálního sekretariátu. Úkolem této skupiny je koordinovat činnost Komise v souvislosti se sankcemi EU. Do této skupiny patří všechny útvary Komise, která se podílejí na sledování a provádění sankcí EU (GŘ FISMA, GŘ ECFIN, Společné výzkumné středisko, GŘ TAXUD, GŘ TRADE, úřad OLAF a Právní služba), stejně jako Evropská služba pro vnější činnost. Ostatní útvary (např. GŘ MOVE, GŘ ENER a GŘ GROW) jsou zvány k účasti na zasedáních v závislosti na projednávaných tématech.

26 Zpočátku se meziútvarová skupina měla scházet každý týden; od února 2024 se scházela každé dva týdny. Do konce roku 2025 se pracovní skupina sešla celkem 73krát, což umožnilo včasnou výměnu informací týkajících se sankcí.

Koordinační rámec Komise pro spolupráci s členskými státy odráží složitost rozhodovacího procesu a mezioborový charakter sankcí

27 Účinné uplatňování obchodních sankcí EU rovněž vyžaduje rozsáhlou spolupráci mezi orgány EU a členskými státy. Rada, jakožto orgán, který nese hlavní odpovědnost za přijímání sankcí EU, projednává sankce s členskými státy EU v pěti pracovních skupinách.

28 V rámci svého koordinačního úsilí ve vztahu k členským státům využívá Komise 11 stálých pracovních skupin pro různé oblasti politik EU, které řeší otázky obchodních sankcí EU. Kromě toho zřídila Komise tři zvláštní pracovní skupiny, které se budou zabývat uplatňováním obchodních sankcí EU. Přizvala do nich zástupce vnitrostátních orgánů na různých úrovních odpovědnosti (***příloha II*** a ***rámeček 1***).

Rámeček 1

Příklady druhů pracovních skupin v oblasti sankcí

Specializovaná pracovní skupina:

Jednou ze tří pracovních skupin zřízených přímo za účelem projednávání sankcí je **expertní skupina pro omezující opatření Unie a exteritorialitu**. Byla zřízena, aby poskytovala podporu Komisi při sledování jednotného provádění a účinného vymáhání sankcí EU a při přípravě dalších opatření zaměřených na ochranu EU před dopady právních předpisů přijatých třetími zeměmi uplatňovaných mimo jejich území.

Stálá pracovní skupina:

Jednou z existujících skupin, v rámci kterých se projednávají sankce, je **Mechanismus pro koordinaci v oblasti vymáhání**. Byl zřízena proto, aby podporoval výměnu informací a přímou spolupráci mezi příslušnými orgány a donucovacími orgány členských států EU v oblasti vymáhání osvědčených postupů a boje proti neoprávněnému vývozu zboží dvojího užití.

Zdroj: rozhodnutí Komise ze dne 12. dubna 2021: *Commission Decision setting up the Commission expert group on Union Restrictive Measures and Extraterritoriality*, C(2021) 2385 final a interní dokumenty Komise.

29 Komise zajišťuje pravidelné schůze pracovních skupin a koordinuje jejich činnost tím, že předsedá schůzím, sestavuje jejich programy a sdílí důležité informace. Do konce roku 2025 se tato odborná skupina sešla celkem 34krát; některých z těchto schůzí se účastnilo více než 150 účastníků. Pracovní skupiny zřízené Komisí mají však pouze poradní charakter a zaměřují se na výměnu informací a dobrovolnou koordinaci. O účasti na zasedáních rozhodují členské státy. Například do konce roku 2024 se pět členských států zúčastnilo méně než poloviny schůzí mechanismu pro koordinaci v oblasti vymáhání. To svědčí o dělbě pravomocí v této oblasti, jež rovněž omezuje možnosti Komise v oblasti koordinace.

30 Ačkoli celková struktura koordinačního rámce Komise odráží složitost procesu rozhodování a meziodvětvový charakter sankcí, velký počet pracovních skupin a překrývání jejich působnosti (například mezi Skupinou pro koordinaci v oblasti zboží dvojího užití a Mechanismem pro koordinaci v oblasti vymáhání) představuje značnou administrativní zátěž jak pro členské státy, tak pro Komisi. Zjistili jsme však, že překrývání mandátů pracovních skupin bylo většinou opodstatněné: skupiny se v rámci svých příslušných mandátů zabývají podobnými tématy z různých úhlů pohledu.

Komise pravidelně spolupracuje se třetími zeměmi prostřednictvím diplomatických komunikačních prostředků i dalších nástrojů

31 Vzhledem ke globálnímu rozměru obchodu se dopad sankcí EU ještě umocňuje tím, že opatření s podobným obsahem přijímají i jiné země – zejména s ohledem na riziko obcházení těchto sankcí. Mezinárodní koordinace sankcí EU s partnery ze skupiny G7 a dalšími třetími zeměmi má proto zásadní význam pro zajištění jejich účinnosti, zejména proto, že sankce EU vůči Rusku nevycházejí ze sankcí Organizace spojených národů a země mimo EU tedy nejsou povinny je uplatňovat.

32 V zájmu posílení mezinárodní koordinace zřídila Komise Fórum koordinátorů sankcí, v jehož rámci se scházejí zástupci členských států a mezinárodních partnerů, jako jsou Spojené království, Švýcarsko, Spojené státy, Japonsko, Kanada a Ukrajina. Jeho cílem je koordinovat uplatňování, vymáhání a monitorování režimů sankcí prostřednictvím hodnocení účinnosti sankcí, řešení problémů, jako je obcházení sankcí, sdílení osvědčených postupů a prosazování soudržného postupu ve spolupráci s mezinárodními partnery. Komise pořádá schůze fóra a předsedá jim. V rámci této své role Komise zajišťuje, aby se fórum scházelo pravidelně: mezi únorem 2023 a dubnem 2026 se sešlo sedmkrát.

33 Kromě Fóra koordinátorů sankcí jedná EU s partnerskými zeměmi o obchodních sankcích i prostřednictvím jiných kanálů. Mezi ně patří rámce pro obecnou spolupráci, jako je například skupina G7, a jednání v rámci mnohostranných i dvoustranných formátů. Zástupci vlády jedné třetí země nám sdělili, že tyto snahy oceňují.

34 V prosinci 2022 zřídila EU funkci zvláštního mezinárodního vyslance pro uplatňování sankcí EU (dále jen „vyslanec EU pro sankce“). Vyslanec pro sankce plní funkci jediného diplomatického kontaktního místa pro mezinárodní otázky týkající se provádění a obcházení sankcí EU. V praxi je hlavním cílem této úlohy sladit obchodní sankce EU se sankcemi partnerských zemí a řešit rizika vyhýbání se sankcím s jinými zeměmi mimo EU (body ***51***–***53***).

35 Celkově lze říci, že tento rámec a opatření přijatá Komisí představují komplexní reakci na potřebu mezinárodní koordinace sankcí EU: v tomto ohledu jsme nezjistili žádné závažné nedostatky. Komise do svých činností zapojila klíčové mezinárodní subjekty a v rámci zavedených struktur plnila aktivní úlohu.

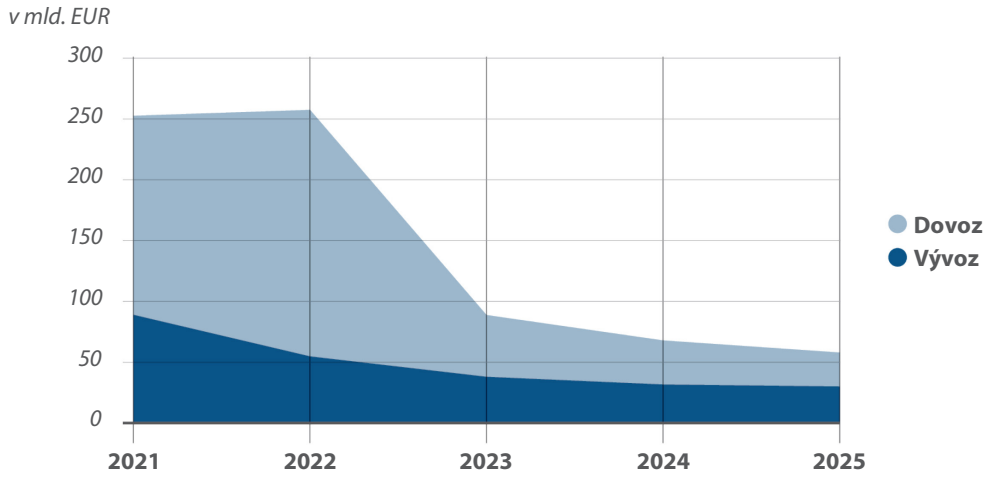
Obchodní sankce spolu s opatřeními proti obcházení těchto sankcí výrazně omezily obchod mezi EU a Ruskem

36 Cílem obchodních sankcí EU je omezit schopnost Ruské federace pokračovat v její útočné válce na Ukrajině, a to mimo jiné prostřednictvím omezení vývozu zboží dvojího užití a převodu špičkových technologií potřebných pro její zbrojní průmysl. Obchodní sankce EU mají rovněž snížit průmyslovou kapacitu Ruska omezením přístupu ke klíčovým technologiím. V této souvislosti jsme posuzovali, zda přijetí obchodních sankcí EU vedlo ke změnám ve struktuře obchodu mezi EU a Ruskem. Zkoumali jsme rovněž mezinárodní obchodní toky, abychom zjistili, zda nedochází k obcházení sankcí EU, a posuzovali jsme, do jaké míry vyhovují nástroje EU potřebám řešení tohoto problému.

Objem obchodu mezi EU a Ruskem prudce poklesl, ale určitý stále probíhá

37 Ačkoli sankce platily již od roku 2014, byla EU až do roku 2022 největším obchodním partnerem Ruska. V roce 2025 připadalo na EU 10,2 % celkového obchodu Ruska se zbožím se světem, což představovalo 58,3 miliardy EUR, zatímco v roce 2021 to bylo 252,8 miliardy EUR, což znamená pokles o více než tři čtvrtiny (*obrázek 2*).

Obrázek 2 | Obchod se zbožím (dovoz a vývoz) mezi EU a Ruskem, 2021–2025

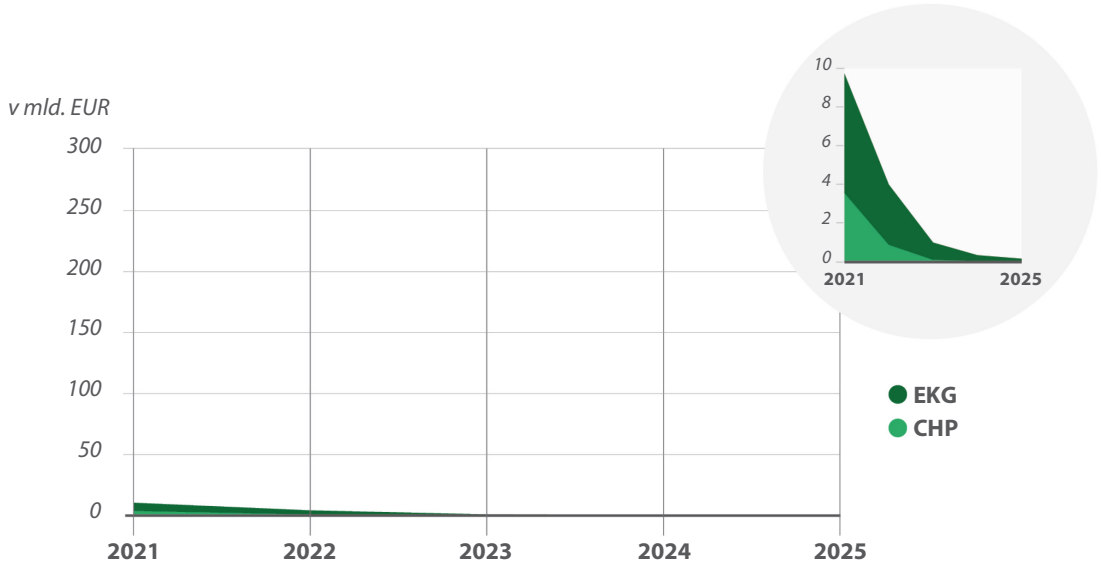


Zdroj: JRC (na základě údajů Eurostatu), září 2026.

38 Podle odhadů Komise[2] činila v roce 2026 hodnota vývozních omezení a zákazů týkajících se zboží a technologií 49 miliard EUR (56 % předválečné úrovně). Hodnota dovozu se odhadovala na 110 miliard EUR (což představuje 75 % předválečné úrovně). Navzdory prudkému poklesu obchodu s Ruskem zůstala EU v roce 2025 třetím největším obchodním partnerem Ruska. Po zavedení po sobě jdoucích balíčků sankcí se však obchod se zbožím, na které se sankce nevztahují, výrazně snížil.

39 Změny v obchodu mezi EU a Ruskem se dotkly zejména položek se společnou vysokou prioritou a hospodářsky kritického zboží. Právě tyto dvě kategorie zboží mají největší dopad na omezení vojenských a hospodářských schopností Ruska. Položky se společnou vysokou prioritou jsou tvořeny zbožím s omezeným dvojím užitím a špičkovými technologiemi, které jsou používány v ruských vojenských systémech a byly nalezeny na ukrajinských bojištích[3]. Hospodářsky kritické zboží je průmyslové zboží, které má zásadní význam pro posílení ruské hospodářské a průmyslové základny. Na položky hospodářsky kritického zboží, u něhož existovaly významné obchodní toky, se vztahují sankce EU. Přímý vývoz položek se společnou vysokou prioritou i hospodářsky kritického zboží z EU do Ruska od roku 2023 téměř ustal (***obrázek 3***).

Obrázek 3 | Vývoz položek se společnou vysokou prioritou a hospodářsky kritického zboží ze zemí EU do Ruska, 2021–2025



Zdroj: Komise – Společné výzkumné středisko (JRC).

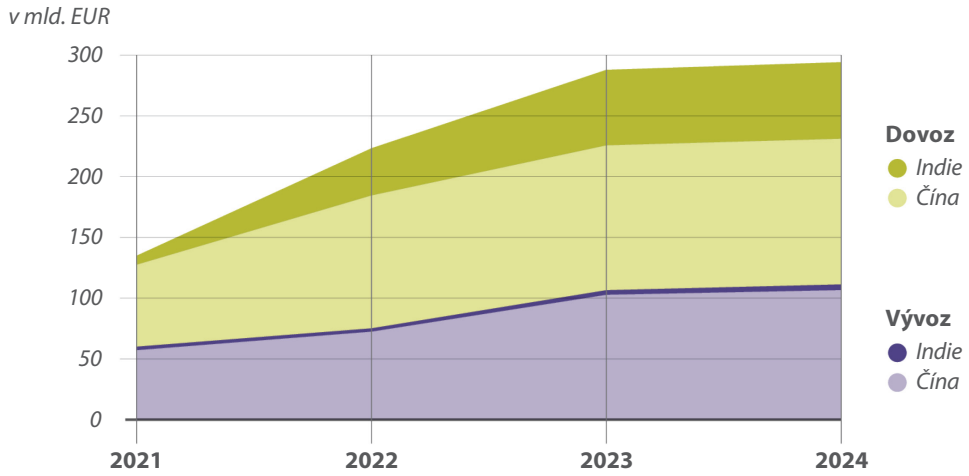
[2] *EU sanctions against Russia following invasion Ukraine, import and export bans*.

[3] Příloha XL nařízení (EU) č. 833/2014 ve spojení s článkem 12g.

40 Samotné Rusko se proměnilo ve válečnou ekonomiku. Přestože ekonomika země na papíře nadále roste, při bližším zkoumání se ukazuje, že je to způsobeno především výrazným nárůstem vojenských výdajů. Podle odhadů Komise činila v roce 2024 tato částka 10,8 bilionu rublů (109 miliard EUR), což představuje přibližně 6 % hrubého domácího produktu Ruska[4]. Zároveň došlo k poklesu ve všech výrobních odvětvích vyrábějících zboží pro civilní potřeby a k poklesu mezd[5].

41 Pokles obchodu mezi EU a Ruskem byl doprovázen výrazným nárůstem obchodu mezi Ruskem a třetími zeměmi, které sankce neuvalily. Například obchod Číny s Ruskem v roce 2024 přesáhl o 82 % úroveň z roku 2021. Stejně tak i obchod Ruska s Indií nadále rostl: do roku 2024 se zvýšil na úroveň více než šestinásobně vyšší oproti předválečnému stavu, a to především díky výraznému nárůstu dovozu ropy z Ruska do Indie (***obrázek 4***).

Obrázek 4 | Obchod se zbožím (dovoz a vývoz) mezi Čínou/Indií a Ruskem, 2021–2024



Zdroj: Komise – Společné výzkumné středisko (JRC), na základě údajů COMTRADE.

42 Z těchto údajů vyplývá, že se Rusku alespoň částečně podařilo najít nové dodavatele z řad jiných partnerů, kteří nahradili obchod s Evropou. Podle jedné nedávné studie však toto nahrazení vedlo k vyšším nákladům. Cena, kterou Rusko platí za dovážené výrobky dvojího užití z jiných zemí, vzrostla od začátku války o 39 % oproti ceně, za kterou tyto země v témže období vyvážely stejné výrobky do zbytku světa.

---

[4] *EU sanctions: putting a price on Russia's war of aggression*, s. 1.

[5] Centre for Eastern Studies: *Russia's stagnating economy*.

Sankce EU se do značné míry osvědčily jako účinný prostředek k zastavení přímého vývozu zboží, které ruská armáda nejvíce potřebuje, jejich obcházení však zůstává problémem

43 Z analýzy externích údajů provedené Komisí vyplynulo, že v nedávno vyrobených ruských raketách a dronech použitých ve válce proti Ukrajině (s největší pravděpodobností z let 2024 nebo 2025) se stále nacházejí součástky pocházející z EU. Analýza však ukázala, že součástky pocházející přímo z EU tvořily pouze velmi malou část všech součástek – přibližně 4 %, tedy 8 z 202 identifikovaných dílů. Naproti tomu součástky pocházející z širšího západního dodavatelského řetězce představovaly asi 72 % všech identifikovaných součástek. To svědčí o tom, že sankce EU byly do značné míry účinné a bránily přímému vývozu zboží, které má největší význam pro ruské vojenské schopnosti (viz také bod ***39*** týkající se poklesu obchodu se zbožím spadajícím do kategorií položek se společnou vysokou prioritou a hospodářsky kritického zboží). Rovněž to však naznačuje, že k obcházení stále dochází.

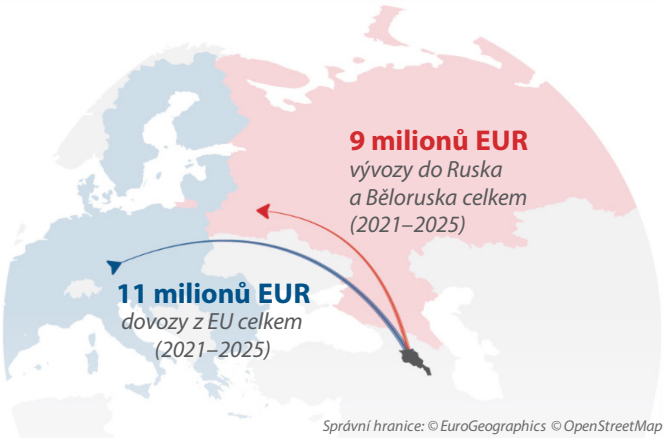
44 Rusko v reakci na obchodní sankce EU vynakládá značné úsilí ve snaze je obejít hledáním alternativních dovozních tras pro zboží, na které se sankce vztahují, a oslabit tak účinnost těchto opatření. Zejména došlo k výraznému dočasnému nárůstu dovozu z EU do kavkazských zemí a zároveň k nárůstu vývozu z těchto zemí do Ruska a Běloruska.

45 Analyzovali jsme údaje poskytnuté JRC o obchodních tocích s Tureckem, Arménií a Kazachstánem ze vzorku položek se společnou vysokou prioritou. Od začátku invaze v roce 2022 jsme zaznamenali prudký nárůst obchodu mezi těmito zeměmi a jak EU, tak Ruskem a Běloruskem. Ve většině případů se tento údaj do roku 2025 snížil na předválečnou úroveň (***obrázek 5***).

Obrázek 5 | Obchod s vybranými položkami se společnou vysokou prioritou (mezi EU a vybranými třetími zeměmi a mezi těmito zeměmi a Ruskem/Běloruskem), 2021–2025

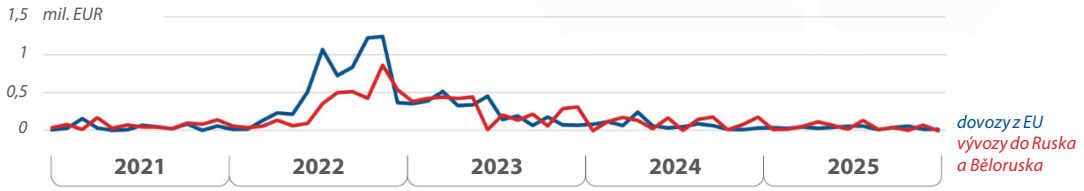
Arménie

Obchod s elektrickými zařízeními k vypínání, spínání nebo k ochraně elektrických obvodů, nebo k jejich zapojování, spojování a připojování: ostatní zařízení (kód CN 853690)



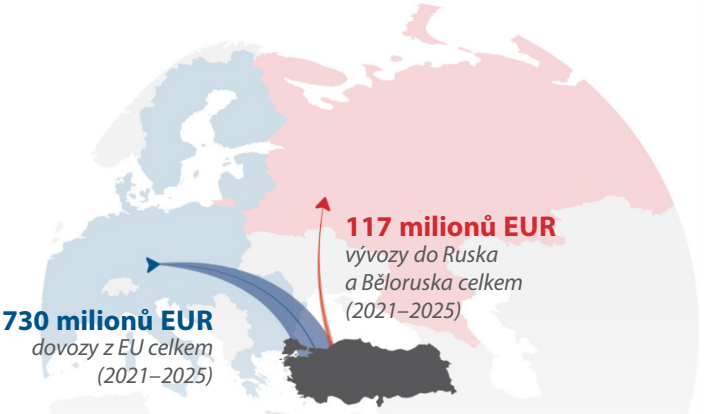
Správní hranice: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartografie: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Hranice a jména zobrazená na těchto mapách a použitá označení nevyjadřují formální uznání ani schválení ze strany Evropské unie.

Obchod s daným zbožím podle měsíců



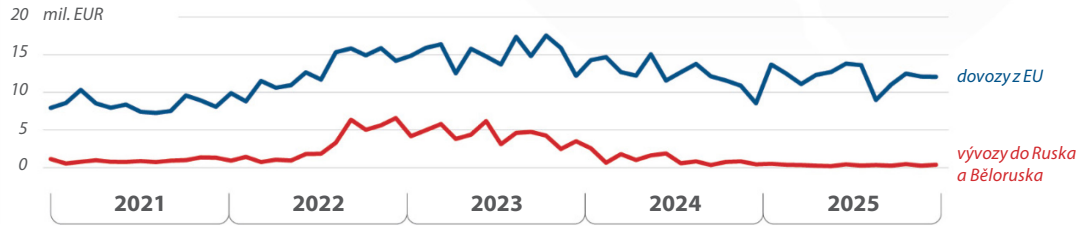
Turecko

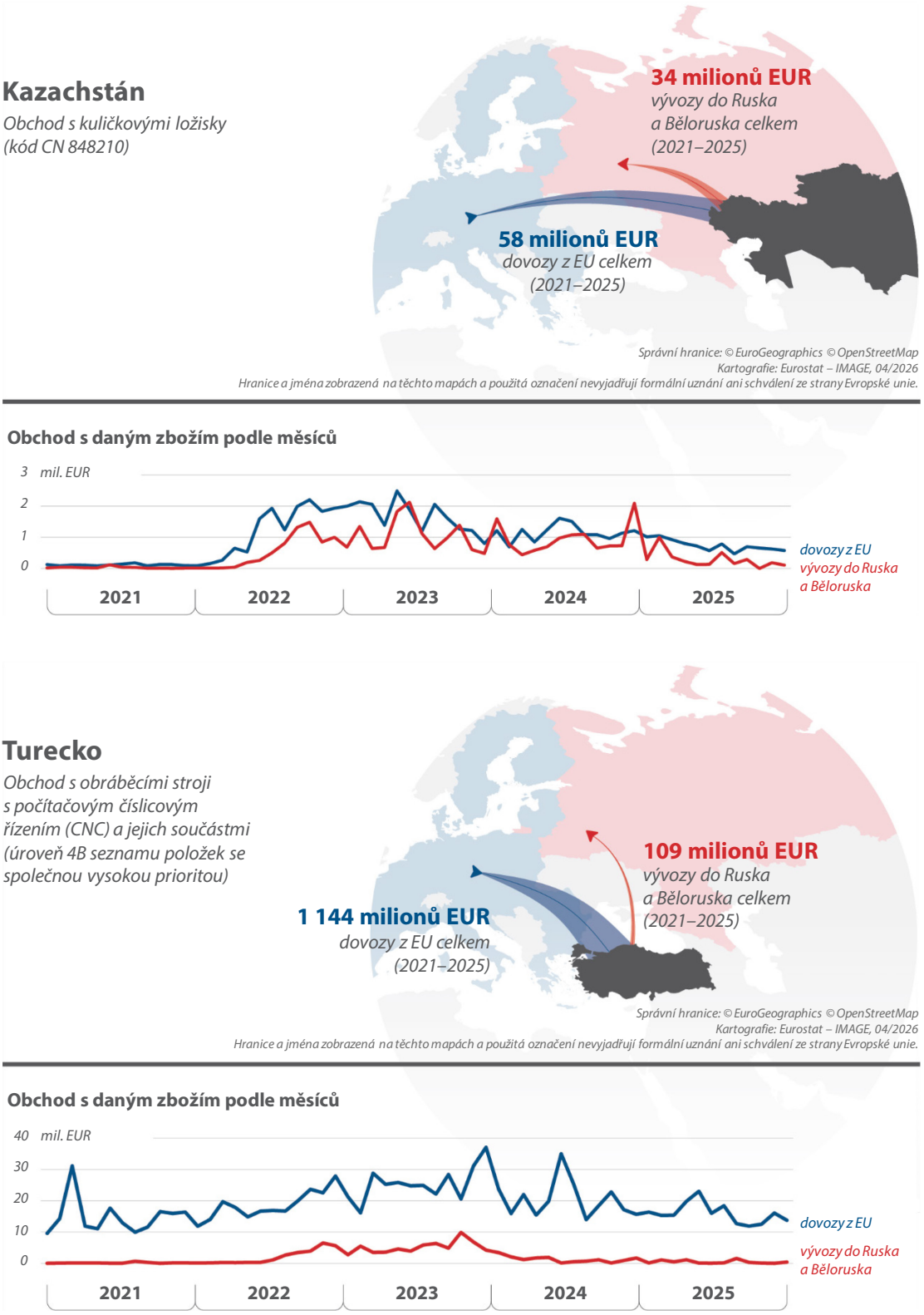
Obchod s elektrickými zařízeními k vypínání, spínání nebo k ochraně elektrických obvodů, nebo k jejich zapojování, spojování a připojování: ostatní zařízení (kód CN 853690)



Správní hranice: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartografie: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Hranice a jména zobrazená na těchto mapách a použitá označení nevyjadřují formální uznání ani schválení ze strany Evropské unie.

Obchod s daným zbožím podle měsíců





Zdroj: Komise – Společné výzkumné středisko (JRC).

46 Tyto statistiky poskytují přehled o trendech v obcházení sankcí. Neposkytují však přesný obraz o objemu obchodu, jelikož neexistují úplné a spolehlivé informace o obchodu mezi Ruskem a třetími zeměmi. Navíc ne všechny případy obcházení sankcí se projeví v obchodních statistikách (***rámeček 2***).

Rámeček 2

Tzv. „false backfilling“

Backfilling je forma obcházení sankcí, při které země, na kterou jsou uvaleny sankce, nahrazuje produkty ze země, která tyto sankce uplatňuje, produkty ze zemí, které je neuplatňují. Rusko tak například může nahradit položky se společnou vysokou prioritou vyráběné v EU podobnými výrobky pocházejícími ze zemí, které neuplatňují vývozní omezení, jako je například Čína.

Tzv. „false backfilling“ označuje situaci, kdy je výrobce v dané jurisdikci dceřinou společností firmy, která daný výrobek dodávala původně. Podle údajů z výzkumu Kyjevské ekonomické školy bylo 44 % zboží vyvezeného do Ruska ze zemí, které nepřijaly sankce, původně vyrobeno dceřinými společnostmi západních firem, včetně společností z EU. Jelikož byly tyto výrobky vyrobeny v zemi, která neuložila sankce, není jejich původ zaznamenán jako západní. Tyto výrobky jsou však v podstatě stejné jako ty, které se vyrábějí v EU nebo jiných západoevropských zemích. Díky tomu je tato transakce legální, nicméně představuje určitou formu obcházení sankcí.

EU zavedla řadu opatření, která mají zabránit obcházení sankcí, jejich účinnost se však liší

47 EU zavedla řadu opatření, která mají zabránit obcházení sankcí. Mezi ně patří opatření týkající se struktury sankcí přijatých Radou, jakož i informační a analytická činnost prováděná Komisí, včetně činnosti vyslance pro sankce, nástroje pro oznamovatele a analýzy trendů v obcházení sankcí.

Konkrétní opatření proti obcházení sankcí přijatá Radou

48 V roce 2023 přijala Rada soubor opatření proti obcházení sankcí v rámci 11. balíčku sankcí proti Rusku z roku 2023. Zaměřovala se na konkrétní vysoce rizikové zboží, u něhož bylo prokazatelně zjištěno, že se do Ruska dostalo přes třetí země. Tento právní akt umožňuje EU zakázat vývoz tohoto zboží do zemí, které jsou využívány k obcházení sankcí, a to jejich zařazením do přílohy XXXIII nařízení (EU) č. 833/2014. Poprvé byl uplatněn v roce 2026 vůči Kyrgyzstánu v rámci 20. balíčku sankcí proti Rusku.

49 Rovněž v roce 2023 Komise tato opatření doplnila vytvořením dvou seznamů výrobků, u nichž hrozí obcházení opatření: položek se společnou vysokou prioritou a hospodářsky kritického zboží. Oba seznamy jsou pravidelně aktualizovány. Pro hospodářské subjekty představují užitečnou pomůcku při uplatňování postupů náležité péče. Rovněž je mohou využívat celní orgány partnerských zemí k podpoře opatření proti obcházení předpisů.

50 V červenci 2025 došlo v rámci 18. balíčku sankcí proti Rusku k rozšíření těchto opatření, přičemž bylo zavedeno speciální všeobecné ustanovení, jehož cílem je zabránit tomu, aby byly do Ruska vyváženy položky špičkových technologií, na které se vztahují sankce, formou předstíraného vývozu do jiných třetích zemí. Členské státy tak získávají další nástroj k zamezení obcházení sankcí, a to prostřednictvím zastavení podezřelých zásilek a možnosti stanovit požadavky na povolení pro vývoz položek, které nejsou výslovně uvedeny v právních předpisech o sankcích.

Vyslanec EU pro sankce

51 Kromě toho, že Komise doplňuje opatření zavedená v rámci balíčků sankcí, proaktivně oslovuje potenciální centra sloužící k obcházení sankcí s cílem zvýšit povědomí o této problematice. Tyto snahy byly institucionalizovány v prosinci 2022, kdy Komise zřídila funkci vyslance EU pro sankce.

52 Vyslanec pro sankce vede jednání na vysoké úrovni se třetími zeměmi s cílem zabránit obcházení sankčních opatření uvalených na Rusko. Do konce roku 2025 uskutečnil vyslanec pro sankce 45 cest do 17 zemí (čtyř partnerských zemí a třinácti dalších třetích zemí). Volba zemí, se kterými vyslanec pro sankce navazoval kontakt, probíhala systematicky. Na základě analýzy obchodních údajů týkajících se vývozu z EU a zpětného vývozu zboží spadajícího do kategorií položek se společnou vysokou prioritou a hospodářsky kritického zboží z těchto třetích zemí do Ruska, kterou provedlo GŘ TRADE a JRC, zahájil vyslanec pro sankce diplomatické jednání s uzly a jurisdikcemi „zemí sloužících jako platforma pro zpětný vývoz“ (především Gruzie, Srbsko, Turecko; Arménie, Kazachstán, Kyrgyzstán, Spojené arabské emiráty a Uzbekistán), které jsou využívány k obcházení sankcí.

53 Vyslanec pro sankce navázal rozsáhlé kontakty s celou řadou zemí, jako jsou například státy Střední Asie a Kavkazu, Turecko, Spojené arabské emiráty, Indie, Malajsie a Thajsko. V reakci na činnost vyslance pro sankce začaly některé země sloužící jako platforma pro zpětný vývoz sdílet údaje o zpětném vývozu do Ruska, což umožnilo sledování případů obcházení sankcí. Kromě toho se snížil zpětný vývoz zbrojních komponent pocházejících z EU z některých těchto zemí do Ruska. Nástroje vyslance pro sankce jsou však omezeny mandátem Komise a mají výhradně diplomatický charakter. Vyslanec pro sankce nesmí navštíveným zemím nabízet žádné hospodářské ani finanční pobídky.

Nástroj EU pro oznamování porušení sankcí

54 Dalším nástrojem, který Komise zavedla v březnu 2022 s cílem podpořit odhalování metod obcházení sankcí, je nástroj EU pro oznamování porušení sankcí. Tento nástroj vytváří příležitost pro anonymní oznamování potenciálních porušení sankcí EU, včetně jejich obcházení. Do srpna 2026 bylo prostřednictvím tohoto nástroje přijato více než 2 600 oznámení, z nichž většina se týkala sankcí proti Rusku. Komise postoupila 10 % oznámení příslušným vnitrostátním orgánům nebo Evropské službě pro vnější činnost k dalšímu šetření. Jeho účinnost však nelze zjistit, protože členské státy nejsou povinny podávat zprávy o donucovacích opatřeních založených na nástroji pro oznamovatele.

Analýza trendů obcházení sankcí v rámci obchodu s Ruskem vypracovaná Komisí

55 Komise navíc průběžně analyzuje obchodní toky směřující do Ruska a z Ruska a předkládá delegacím EU a členským státům měsíční zprávy o obchodu s položkami se společnou vysokou prioritou a hospodářsky kritickým zbožím se zeměmi, které slouží jako platforma pro zpětný vývoz. Komise pravidelně sdílí svou analýzu trendů v oblasti vývozu položek se společnou vysokou prioritou s partnerskými zeměmi prostřednictvím Fóra koordinátorů sankcí a zdůrazňuje, že obcházení sankcí výrazně oslabuje účinnost sankcí EU. Tato analýza rovněž slouží jako podklad pro přípravu pokynů Komise týkajících se otázek souvisejících s obcházením sankcí (body ***81***–***87***).

56 Celkově jsme dospěli k závěru, že postupy Komise na podporu opatření proti obcházení sankcí vyplývajících z balíčků sankcí byly komplexní. Společně tato opatření přispěla ke zvrácení trendu růstu obchodu mezi Ruskem a zeměmi, které slouží jako platformy pro zpětný vývoz (body ***44*** a ***45***). Míra účinnosti těchto nástrojů se však liší, částečně i díky jejich hlavnímu účelu jako diplomatických či analytických nástrojů. Kromě toho s postupným vývojem způsobů obcházení předpisů dochází také k přesunu od stávajících zemí, které slouží jako platformy pro zpětný vývoz, k novým centrům obcházení sankcí, zejména v jihovýchodní Asii. I přes některé viditelné výsledky se proto zboží, které podléhá sankcím, do Ruska stále nepřímo dostává.

Jednotnému uplatňování sankcí brání někdy dvojznačnost právního rámce EU a jeho interní nejednotnost

57 Poté, co Rada jednomyslným rozhodnutím přijme sankce, jsou za jejich uplatňování a prosazování odpovědné členské státy. Aby bylo možné zajistit jednotné uplatňování, musí právní předpisy o sankcích používat jednotnou terminologii a být jednoznačné. Kromě toho musí členské státy zavést účinná pravidla pro vymáhání předpisů. Posuzovali jsme, zda jsou ustanovení týkající se klíčových pojmů použitých v právním základu obchodních sankcí EU dostatečně jasná, aby je členské státy chápaly stejným způsobem. Přezkoumávali jsme rovněž provedení směrnice (EU) 2024/1226 o vymezení trestných činů a sankcí za porušení omezujících opatření Unie.

Nepřesná terminologie v právních předpisech EU o sankcích ztěžuje jejich uplatňování

58 Z našeho auditu vyplynulo, že v právních předpisech, které jsou všechny členské státy povinny přijmout, byly požadavky týkající se sankcí popsány nepřesně. Mezi příklady nepřesných pojmů používaných v předpisech týkajících se sankcí patří „nezbytně nutné“, „veškeré úsilí“ či „vhodná opatření a strategie“ (***příloha III***). Používání těchto pojmů může vést k rozdílným výkladům právních předpisů v jednotlivých členských státech a narušuje jednotné provádění těchto předpisů, a to i přesto, že se Komise snažila tyto nedostatky napravit vydáním pokynů.

59 Několik z navštívených členských států nám potvrdilo problém s nejasnými klíčovými pojmy v ustanoveních o sankcích, zejména pokud jde o výjimky a odchylky. Jeden členský stát navíc poukázal na značnou složitost a administrativní zátěž spojenou s kontrolou některých ustanovení obsažených v předpisech týkajících se sankcí (například cenové stropy u luxusního zboží).

60 Vágní formulace právních ustanovení usnadňuje dosažení jednomyslného konsensu o balíčcích sankcí na úrovni Rady. Podobně jsou výjimky a odchylky často začleňovány na konkrétní žádost členských států za účelem dosažení dohody.

Nesoulad mezi terminologií v oblasti sankcí a celní terminologií působí v praxi potíže

61 Vzhledem k tomu, že členské státy uplatňují sankce převážně na základě celního kodexu Unie, použití stejných pojmů a definic v předpisech týkajících se sankcí, jaké se používají v celních předpisech EU, rovněž minimalizuje potíže při provádění těchto opatření. Zjistili jsme však několik rozdílností mezi předpisy týkajícími se sankcí a celním kodexem; např. ohledně pojmů „země původu“ a „převod (*transfer*)“, který není standardní součástí celní terminologie (***příloha III***). Některé členské státy navíc poukázaly na to, že nepoužívání kódů kombinované nomenklatury (kódy KN), které slouží ke klasifikaci zboží pro celní účely, v právních předpisech EU týkajících se obchodních sankcí (např. v příloze VII, části A) a nahrazování těchto kódů popisy zboží a obecnými pojmy ponechává prostor pro výklad a ztěžuje celní kontroly.

62 Zjistili jsme rovněž, že způsob, jakým nařízení o sankcích (č. 833/2014) přistupuje ke zboží dvojího užití, přispívá alespoň částečně k nekonzistentnostem mezi členskými státy při vydávání povolení pro toto zboží. Je třeba připomenout, že mezi dvěma přílohami nařízení (č. VII a XXIII) dochází k překrývání. Příloha VII obsahuje seznam zboží, pro které je vyžadováno povolení; příloha XXIII stanoví výjimky. Některé položky, jako například elektronické obvody, se objevují na obou seznamech, což celním úředníkům způsobuje nejasnosti ohledně jejich statusu. Kromě toho příloha VII obsahuje popis zboží, zatímco příloha XXIII odkazuje na kódy kombinované nomenklatury, které jsou celním orgánům dobře známy. Komise podporuje práci členských států v této oblasti tím, že poskytuje pokyny a vydává srovnávací tabulky.

Trestné činy a trestní sankce za porušení omezujících opatření EU nejsou dosud v jednotlivých členských státech dostatečně harmonizovány

63 A konečně, důsledné uplatňování sankcí EU členskými státy závisí také na účinném vymáhání, včetně pravidel týkajících se trestných činů a trestních sankcí za porušení sankcí, která jsou stanovena ve vnitrostátních právních předpisech. Porušení sankcí EU dosud není ve všech členských státech považováno za trestný čin a členské státy ukládají trestní sankce na základě různých právních základů. Zatímco některé jurisdikce zavedly trestní sankce, jiné řeší porušení předpisů pouze jako správní přestupek. Tento problém by měla částečně řešit směrnice (EU) 2024/1226 o vymezení trestných činů a sankcí za porušení omezujících opatření EU, jakmile bude ve všech členských státech plně a správně provedena. Účelem směrnice není plně harmonizovat donucovací opatření; stanovuje naopak minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí pro fyzické a právnické osoby, která mají členské státy uplatňovat v případě porušení sankcí EU a obsahuje ustanovení na posílení vynucování a provádění těchto sankcí.

64 Lhůta pro provedení směrnice ve vnitrostátním právu byla do 20. května 2025. Do srpna 2026 informovalo 19 členských států Komisi, že směrnici v souladu s požadavky v plném rozsahu provedly. Komise v červenci 2025 podnikla první kroky k vymáhání dodržování předpisů a zaslala formální výzvy členským státům, které své povinnosti nesplnily. Dosud nebylo posouzeno, zda členské státy, které směrnici skutečně ve vnitrostátním právu provedly, postupovaly správně. Směrnice má proto dosud pouze omezený dopad.

Rozdílné vnitrostátní postupy při prosazování obchodních sankcí EU vytvářejí příležitosti pro „spekulativní výběr jurisdikce“

65 Celní unie EU přispívá ke strategii hospodářské bezpečnosti EU. Klíčovou úlohu v těchto snahách hrají obchodní sankce. Nejdůležitějším orgánem pro kontrolu vyváženého zboží na vnějších hranicích EU jsou nyní v praxi celní správy, čímž se ocitají v první linii úsilí o účinné a jednotné uplatňování sankcí. Rozdílná úroveň kontrol v jednotlivých členských státech oslabuje účinnost obchodních sankcí EU. Pro podniky mohou být také časově náročné a nákladné.

66 Proto jsme posuzovali, zda členské státy zavedly a prosazovaly obchodní sankce harmonizovaným způsobem a zda Komise náležitě reagovala na případy zjištěných nesrovnalostí. Prováděli jsme také přezkum iniciativ na úrovni členských států i na úrovni EU, které by mohly přispět k jejich řešení.

Jedním z hlavních rizik, která brání účinnému uplatňování obchodních sankcí EU, je „spekulativní výběr jurisdikce“

67 Z našich kontrolních návštěv ve výběrovém souboru pěti členských států vyplynuly významné rozdíly v celních kontrolách. V některých členských státech vyžadují celní orgány pro povolení výstupu zboží, na které se vztahují sankce, více dokladů než v jiných. Zjistili jsme například, že celní orgány v pobaltských zemích (v Lotyšsku, které jsme navštívili, ale ověřili jsme si, že Litva a Estonsko postupují podobně) za určitých podmínek vyžadují předložení prohlášení vydaného výrobcem vyváženého nebo zpětně vyváženého zboží, na které se vztahují sankce. Jiné členské státy tento požadavek neukládají.

68 Tyto rozdíly ve způsobu, jakým celní orgány v jednotlivých členských státech provádějí celní kontroly, se projevují také ve způsobu zaznamenávání případů nedodržování obchodních sankcí EU na zboží (***rámeček 3***).

Rámeček 3

Výrazné rozdíly v počtu případů nesouladu souvisejících s obchodními sankcemi EU vůči zboží pocházejícímu z jiných členských států

Od roku 2022 Bulharsko nezaznamenalo ani jeden případ nesouladu související s obchodními sankcemi EU u zboží pocházejícího z jiných členských států, které bylo přes Bulharsko vyvezeno do jurisdikcí mimo celní území EU.

Naopak v Lotyšsku byl zaznamenán vysoký počet případů nesouladu souvisejících s obchodními sankcemi EU týkajících se zboží pocházejícího z jiných členských států. V roce 2024 spadalo do této kategorie celkem přibližně 2 100 vývozních zásilek. Tvořily tři čtvrtiny všech porušení omezujících opatření nahlášených Lotyšskem.

Ačkoli jak Bulharsko, tak Lotyšsko mají vnější hranice EU, přes které vývozy z jiných členských států opouští celní území EU, konstatovali jsme značné rozdíly v počtu případů nesouladu.

69 Dále jsme zjistili nesrovnalosti ve způsobu, jakým příslušné vnitrostátní orgány udělovaly povolení stanovující odchylky od sankcí pro vývoz zboží, na které se vztahují sankce. Tento proces není centralizovaný na úrovni EU, nýbrž spadá do pravomoci jednotlivých členských států. Při silniční přepravě zboží podléhajícího omezením musí každý členský stát, jehož územím se přeprava uskutečňuje, vydat samostatné povolení ke vstupu tohoto zboží na své území. Komise zjistila případy, kdy se hodnocení jednotlivých příslušných vnitrostátních orgánů v tomto ohledu lišila, například z důvodů souvisejících se zemědělsko-potravinářským průmyslem.

70 Zjistili jsme také dva případy, kdy bylo zboží zadrženo výstupními celními úřady v Litvě a Polsku, ačkoli bylo v obou případech přijato k vývozu do Ruska (osvobozeno od povinnosti vývozní licence z Itálie). V případě Polska bylo zboží odesláno zpět do Itálie a původní vývozní prohlášení bylo zrušeno. V Itálii bylo zboží opět přijato k vývozu do Ruska a odesláno přes italský přístav do místa určení v Rusku. Na základě dotazu Komise připomněla, že za rozhodnutí týkající se uplatňování sankcí jsou odpovědné členské státy a že nemá důvod zasahovat.

71 Během rozhovorů s externími odborníky jsme byli informováni o několika případech, kdy byly licence k vývozu podobného zboží, na které se vztahují sankce, zamítnuty v jednom členském státě, zatímco v jiném byly schváleny.

72 Konstatujeme, že v rámci reakce na tyto problémy Komise spolupracuje s celními orgány dotčených členských států pouze na technické úrovni, kde prostřednictvím Kontaktní skupiny pro sankce projednává otázky související s prováděním sankcí a vydává pokyny (bod *85*).

73 Rozdílné vnitrostátní postupy při celních kontrolách mohou zapříčinit, že podniky si budou účelově vybírat povolovací úřady nebo celní místa v členských státech s méně přísnými kontrolami. Tento postup se běžně označuje jako „spekulativní výběr jurisdikce“ (*forum - shopping*). Obecně jej považujeme za jedno z hlavních rizik, která ohrožují účinné uplatňování obchodních sankcí EU. A to i kvůli tomu, že tato praxe může usnadnit obcházení sankcí (body *43*–*56*).

Na provádění obchodních sankcí EU mají vliv také rozdíly ve správních kapacitách členských států

74 Jedním z důvodů, proč členské státy při prosazování sankcí nepostupují jednotně, jsou jejich rozdílné administrativní kapacity. Například některé členské státy mohou mít ve srovnání s ostatními více vyškolených pracovníků, kteří se specializují na odhalování zboží, na které se vztahují sankce. Jelikož za celní kontroly odpovídají členské státy, nemá Komise žádné prostředky, jak ovlivnit úroveň zdrojů a infrastruktury, které členské státy vyčleňují na provádění obchodních sankcí.

75 A konečně, účinnost celních operací nespočívá pouze ve zdrojích a infrastruktuře, ale také v organizačních opatřeních zaváděných na úrovni členských států. Například v Nizozemsku jsme zaznamenali příklad osvědčeného postupu, který by mohl přispět k jednotnějšímu a účinnějšímu uplatňování a vymáhání sankcí (*rámeček 4*).

Rámeček 4

Osvědčené postupy na úrovni vnitrostátní koordinace

V Nizozemsku byl v rámci celního úřadu zřízen centrální licenční úřad, který jedná jménem ministerstva zahraničních věcí. Jednou z výhod je mimo jiné snadná komunikace mezi organizacemi při operativních zásazích, přehled o řízení rizik při prosazování sankcí a možnost využít odborných znalostí celních orgánů v souvislosti s otázkami celní klasifikace.

Byly zavedeny iniciativy zaměřené na odstranění mezer v harmonizaci uplatňování sankcí

76 V průběhu auditu jsme rovněž identifikovali existující iniciativy a příležitosti k další harmonizaci, a to jak v rámci stávajícího rámce, tak prostřednictvím legislativních změn. To zahrnuje důslednější provádění auditů po celním odbavení, mezivládní přístupy k celní spolupráci, jako je například pobaltská iniciativa v oblasti cel, a provádění celní unie EU.

77 V době auditu nebyla Komise schopna poskytnout informace o tom, zda členské státy provádějí audity po celním odbavení založené na analýze rizik s cílem posoudit účinné provádění obchodních sankcí EU. Domníváme se, že důslednější uplatňování na riziku založených auditů po celním odbavení v souvislosti s obchodními sankcemi EU, které by byly koordinované mezi vnitrostátními celními orgány, by mohlo mimo jiné pomoci zjistit, zda se podniky dopouštějí „spekulativního výběru jurisdikce“ (*rámeček 5*).

Rámeček 5

Audit po celním odbavení založený na riziku

Audity po celním odbavení založené na riziku umožňují rychlejší propuštění zboží a šetří podnikům čas i náklady, přičemž zároveň zajišťují soulad s předpisy prostřednictvím kontrolního mechanismu, který lze účinněji provádět až po propuštění zboží.

Za účelem zajištění dodržování celních a dalších souvisejících právních předpisů, včetně obchodních sankcí, jsou členové Světové obchodní organizace v souladu s Dohodou WTO o usnadnění obchodu povinni zavést a provádět audity po celním odbavení založené na riziku.

78 Pobaltská iniciativa v oblasti cel(dohoda o spolupráci mezi Estonskem, Chorvatskem, Lotyšskem, Litvou, Polskem a Finskem) představuje mezivládní snahu o řešení problému nerovnoměrného přístupu k celním kontrolám v rámci EU. Cílem této iniciativy je vytvořit účinnější a harmonizovaný celní přístup prostřednictvím zpřísnění kontrol citlivého zboží, zavedení požadavku na předkládání dodatečných dokladů, jako jsou prohlášení výrobce, a koordinace opatření, která mají zabránit přesměrování zboží přes třetí země.

79 V návaznosti na tyto stávající dohody o mnohostranné spolupráci mezi členskými státy představuje připravovaná celní reforma EU pokus o strategickou reakci na rostoucí výzvy, kterým čelí celní správy a podniky na úrovni EU. Legislativní balíček, který byl předložen v květnu 2023, má za cíl modernizovat a zlepšit fungování celní unie, včetně zavedení účinnějších celních kontrol v souvislosti s obchodními sankcemi EU[6]. Zejména zřízení Celního úřadu EU a vybudování celního datového centra EU přispěje ke zlepšení sdílení informací a řízení rizik v celé EU. Tento dopad však bude patrný až ve střednědobém horizontu, neboť plné zavedení se předpokládá až v roce 2034.

Pokyny Komise jsou sice komplexní, nejsou však právně závazné, a informační systémy nejsou v jednotlivých členských státech využívány jednotně

80 Vzhledem ke složitosti předpisů týkajících se sankcí je zvláště důležité, aby Komise poskytovala členským státům jasné, ucelené a komplexní pokyny tak, aby se předešlo rozdílným výkladům a účinně se podpořila spolupráce mezi členskými státy. Posuzovali jsme, zda Komise tuto podporu poskytovala včas a zda byl její rozsah dostatečný k tomu, aby se zmírnilo riziko nejednotného provádění a nedostatečné výměny informací.

[6] Návrh Komise COM(2023) 258 ze dne 17. května 2023.

Pokyny Komise k provádění sankcí pokrývají široké spektrum otázek, i když v nich přetrvávají určité mezery

81 Od února 2022 Komise poskytuje rozsáhlé poradenství v podobě pokynů a často kladených otázek, jejichž cílem je podpořit harmonizované uplatňování obchodních sankcí EU vůči Rusku (*obrázek 6*).

Obrázek 6 | Přehled oddílu často kladených otázek vypracovaný Komisí podle témat



Zdroj: Komise.

82 Komise v tomto ohledu vydala jedenáct aktuálních obecných pokynů věnovaných obchodu a celním záležitostem, spolu s často kladenými otázkami k jednotlivým tématům. Tyto informace byly poprvé zveřejněny v červnu 2022 a jsou pravidelně aktualizovány, naposledy v květnu 2026. Komise navíc využívá systém upozornění („trade alerts“), jejichž prostřednictvím informuje členské státy o vysoce rizikových obchodních vzorcích (*rámeček 6*).

Rámeček 6

Využití systému upozornění („trade alerts“) ze strany Komise: příklad březové překližované desky

Sankce EU zakazují nákup, dovoz nebo převod překližovaných desek z Ruska a Běloruska. Ve snaze získat přístup na trh EU platí společnosti ze zemí, na které jsou uvaleny sankce, výrobcům ve třetích zemích za to, aby jejich překližku přebalili a opatřili novými štítky.

V březnu 2025 zveřejnila Komise na svých webových stránkách upozornění týkající se tohoto rizika obcházení předpisů. Upozornila členské státy na nutnost věnovat pozornost takovým aspektům, jako jsou vazby mezi vývozci a určitými třetími zeměmi, stejně jako neobvykle spletité logistické trasy. Doporučila členským státům, aby věnovaly zvláštní pozornost původu dovážené překližky.

83 Většina navštívených členských států uváděla, že pokyny Komise považují obecně za vyčerpávající; státy rovněž potvrdily, že tyto pokyny byly na jejich žádost pravidelně aktualizovány. Uváděli však, že by považovali za užitečné, kdyby Komise zveřejňovala nové pokyny současně se zaváděním nových sankčních omezení, což by všem subjektům a všem členským státům umožnilo okamžitě uplatňovat nová opatření stejným způsobem.

84 Při přezkumu pokynů Komise jsme však zjistili různé problémy, na které jsme upozornili i při pohovorech v kontrolovaných členských státech a pro něž neexistují společné pokyny pro vnitrostátní orgány:

- uznávání povolení stanovujících odchylky od sankcí vydaných jiným členským státem,
- pravidla, která stanoví, který členský stát by měl vydávat vývozní licenci v případech, kdy se na transakci podílí více hospodářských subjektů z různých členských států (vývozce, kupující, přepravní společnost atd.), nebo když zboží prochází územím několika členských států,
- jak provádět vrácení vadného zboží z Ruska, na jehož vývoz se sankce nevztahovaly, jehož dovoz však nyní sankcím podléhá.

Zjistili jsme také oblasti, v nichž nejsou pokyny Komise dostatečně propracované nebo jasné (***příloha IV***).

85 Kromě vyjasnění rozsahu konkrétních obchodních opatření poskytla Komise členským státům pokyny zajišťující společný přístup k řízení rizik a celním kontrolám v souvislosti se sankcemi proti Rusku a Bělorusku. Členské státy, které jsme navštívili, hodnotily pokyny jako užitečné, zároveň však poukazovaly na jejich nedostatky, jako je zastaralost dílčích pokynů, nedostatečná srozumitelnost, používání nejasných nebo kontextuálních pojmů či používání nejasných formulací, jako jsou „mělo by se zvážit“, „doporučuje se“ či „může být zahrnuto“, které neposkytují vnitrostátním orgánům základ pro konkrétní postup.

86 Navzdory širokému pokrytí a celkově pozitivnímu vnímání ze strany členských států nejsou pokyny Komise ze své podstaty právně závazné, což snižuje jejich účinnost. Jelikož členské státy nejsou povinny tyto pokyny uplatňovat, nemohou úplně eliminovat riziko nesouladu ani zajistit harmonizované provádění obchodních sankcí EU.

87 Kromě spolupráce s orgány členských států se Komise také přímo obrací na podniky, které by mohly být dotčeny obchodními sankcemi EU. V roce 2023 zveřejnila konkrétní pokyny týkající se požadavků na náležitou péči. V roce 2025 rovněž zřídila asistenční službu pro sankce, která měla podnikům pomáhat při plnění požadavků EU v oblasti sankcí tím, že bude poskytovat přehled stávajících nástrojů EU v této oblasti, pořádat webináře na příslušná témata a poskytovat konkrétní přímou podporu malým a středním podnikům při provádění kontrol náležité péče.

Komise zavedla systémy pro výměnu informací, jejich potenciál však není plně využíván

88 Komise poskytuje komunikační nástroje, které umožňují orgánům členských států vzájemně spolupracovat a sdílet s Komisí informace o rizicích ohrožujících harmonizované provádění sankcí EU, včetně obchodních sankcí. Komise např. nabízí v rámci společného rámce pro řízení rizik podle celního kodexu Unie formuláře pro oznamování rizik a zřídila novou specializovanou databázi pro výměnu informací o sankcích (SIER).

Formuláře pro oznamování rizik stále nejsou celními orgány dostatečně využívány jako nástroj pro varování

89 Společný rámec pro řízení rizik byl zaveden v celním kodexu Unie. Celní systém řízení rizik (CRMS 2), který je jeho součástí, je navržen tak, aby umožňoval celním orgánům členských států (a Komisi) sdílet citlivé informace v reálném čase a okamžitou výměnu informací o rizikových zásilkách a hospodářských subjektech. Sankce tvoří jedno z témat, kterých se týká výměna informací v rámci celního systému řízení rizik (CRMS 2). Systém umožňuje, je-li plně využíván, zajistit, aby rizika zjištěná na jednom vnějším hraničním přechodu byla náležitě řešena i na jiném.

90 V rámci celního systému řízení rizik vydávají vnitrostátní celní orgány formuláře pro oznamování rizik, jejichž prostřednictvím upozorňují ostatní celní úřady na zjištěná rizika obcházení předpisů nebo jejich porušování. To by mělo platit zejména v případech, kdy je zásilka klasifikována jako podléhající sankcím, jejíž výstup není povolen (např. neplatnost licence, pokus o obcházení sankcí).

91 Od roku 2022 bylo celkem pro všechny celní režimy v souvislosti se sankcemi vydáno více než 12 000 formulářů pro oznamování rizik. Polovina těchto formulářů pro oznamování rizik v souvislosti se sankcemi proti Rusku a Bělorusku se týká případů, kdy celní úřad odepřel výstup z EU zboží, které bylo uvolněno k vývozu celním úřadem v jiném členském státě. Jde o další důkaz toho, že členské státy při uplatňování sankcí volí rozdílné přístupy (body ***57***–***79***).

92 Na základě statistik o využívání formulářů pro oznamování rizik jsme zjistili, že členské státy tento systém využívají v různé míře. Zejména členské státy sousedící s Ruskem a Běloruskem vydaly více formulářů pro oznamování rizik než ostatní. Během našich návštěv členské státy uváděly, že k vydaným formulářům pro oznamování rizik často nedostávají žádnou zpětnou vazbu a že k vyřizování velkého počtu příchozích formulářů pro oznamování rizik mají k dispozici pouze omezené zdroje. Z toho vyplývá, že zájem členských států o formuláře pro oznamování rizik je nestejný a v některých případech slabý.

93 Komise poskytuje pokyny k tomuto systému v podobě uživatelské příručky k celnímu systému řízení rizik. Formuláře pro oznamování rizik vydávané členskými státy Komise systematicky analyzuje až od roku 2024. Neprovádí však žádné konkrétní analýzy týkající se zpětné vazby formulářů pro oznamování rizik. K tomuto účelu nebyl zaveden žádný formální mechanismus a Komise nikdy neřešila nedostatečnou výkonnost některých členských států u formulářů pro oznamování sankcí v systému.

Databázi pro výměnu informací o sankcích členské státy nevyužívají v plném rozsahu

94 Komise vytvořila databázi pro výměnu informací o sankcích (SIER) s cílem zlepšit výměnu informací a podávání zpráv mezi členskými státy a Komisí pro účely sankcí. Databáze SIER obsahuje řadu modulů, včetně podávání zpráv o zmrazených aktivech či udělených a zamítnutých licencích, stejně jako další oznamovací povinnosti. Prostřednictvím diskusního fóra mohou příslušné vnitrostátní orgány také klást otázky Komisi nebo ostatním členským státům.

95 Členské státy prostřednictvím platformy SIER informují Komisi a ostatní členské státy o povoleních stanovujících odchylky od sankcí v souladu s oznamovacími povinnostmi stanovenými v předpisech týkajících se sankcí. Komise sice poskytla vzor a existují standardní pole, která je třeba vyplnit, členské státy však mohou samy rozhodnout, kolik informací budou sdílet a v jaké formě. V důsledku toho se ostatní příslušné vnitrostátní orgány a celní orgány se při ověřování platnosti povolení stanovujících odchylky od sankcí mohou potýkat s problémy: často chybí určité informace, jako je klasifikace zboží podle harmonizovaného systému, povolená množství, zúčastněné strany či datum vypršení platnosti. Výměna informací o vlastnických a řídicích strukturách subjektů je rovněž nedostatečná, a to i přes vytvoření specifického modulu pro tento účel v databázi SIER.

96 Kromě toho nemají všechny celní orgány členských států, které provádějí kontroly v oblasti sankcí, přístup k databázi SIER a dalším centrálním systémům pro výměnu informací (jako je například systém elektronického vydávání licencí na zboží dvojího užití), neboť ne všichni vnitrostátní správci jim udělují přístup. Správa přístupu k databázi SIER nespadá do působnosti Komise, neboť o tom, jaké orgány (a kteří jednotlivci) získají přístup, rozhodují členské státy. Komise tento proces podporuje pokyny.

97 V současné době nemají celní orgány přístup k databázi SIER v reálném čase s využitím centralizovaných celních digitálních prostředí pro účely celních kontrol, jako je jednotný celní portál EU pro výměnu certifikátů (v tomto případě vzhledem k jeho právnímu rozsahu). Z toho vyplývá, že pokud se vnitrostátní správci rozhodnou neudělit svým celním orgánům přístup k databázi SIER, tyto orgány nemohou při celním odbavení účinně a systematicky využívat původní údaje v reálném čase. To by však mohlo být zmírněno tím, že národní správci poskytnou potřebný přístup.

Komise při sledování účinnosti obchodních sankcí EU klade důraz na jejich dopad na ruské hospodářství a obchodní toky, nikoli na hlediska týkající se obchodu v rámci EU

98 Sankce EU mají přispět k dosažení politického cíle EU, jímž je znemožnit pokračování ruské útočné války proti Ukrajině[7] (bod ***02***). Rada[8] vyzývá, aby byly sankce EU sledovány na úrovni EU – na základě soudržného podávání zpráv členskými státy – s cílem ověřit, zda jsou účinné. Ačkoli za tato posouzení nese odpovědnost především Rada, svou úlohu plní i Komise, a to zejména vzhledem k tomu, že konečné nařízení Rady vychází ze společného návrhu Komise a vysoké představitelky (***příloha 1***).

99 Posuzovali jsme, zda sledování provádění sankcí EU a vyhodnocování jejich dopadu ze strany Komise bylo komplexní a zda při tom byly zohledněny jejich celkové cíle. Zkoumali jsme také, zda Komise využívala výsledky svých analýz při přípravě návrhu sankcí a zda je sdílela s příslušnými orgány EU, aby mohly být zohledněny v následném rozhodovacím procesu.

---

[7] Webové stránky Rady (Sankce EU proti Rusku).

[8] Pokyny Rady EU k sankcím, (5664/18 ze dne 4. května 2018), body 15, 32 a 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664–2018-INIT/cs/pdf).

Komise průběžně sleduje, jak jsou sankce uplatňovány, přičemž sběr údajů zajišťují jednotlivé útvary

100 Komise pravidelně sleduje uplatňování sankcí vůči Rusku. Odpovědnost za jednotlivé aspekty této monitorovací činnosti je však rozdělena mezi jednotlivé útvary Komise (*tabulka 1*).

Tabulka 1 | Monitorování uplatňování omezujících obchodních opatření

Útvar Komise	Činnost
GŘ FISMA	Monitorování dopadů války na Ukrajině na ruské finanční trhy Dotazníky pro členské státy EU týkající se provádění sankcí Návštěvy na místě v členských státech EU
GŘ TRADE	Monitorování obchodních toků s Ruskem a se třetími zeměmi a vydávání měsíční zprávy o položkách se společnou vysokou prioritou a hospodářsky kritickém zboží Vypracování analytických podkladů týkajících se obcházení vývozních sankcí pro účely jednání vyslance EU pro sankce Spolupráce s podobně smýšlejícími partnery za účelem sjednocení sankcí a předcházení jejich obcházení
GŘ TAXUD	Monitorování uplatňování omezujících opatření souvisejících s obchodem ze strany celních orgánů Monitorování uplatňování sankcí členskými státy prostřednictvím zjišťování
JRC	Podporovat monitorování anomálií v obchodních tocích a zároveň pilotně testovat centralizaci údajů a interoperabilitu se službami v celé Komisi a členských státech EU.
GŘ ECFIN	Sledování dopadu sankcí EU na ruské hospodářství
GŘ JUST	Monitorování dodržování směrnice (EU) 2024/1226 o vymezení trestných činů a sankcí za porušení omezujících opatření Unie a změně směrnice (EU) 2018/1673 (bod *64*).
OLAF	Vyšetřování a operativní činnosti týkající se obcházení sankcí

101 Kromě toho útvary Komise shromažďují údaje z různých zdrojů, včetně oficiálních údajů EU o obchodu, údajů o mezinárodním obchodu, analýz z partnerských zemí a analýz z akademických pracovišť v EU a na Ukrajině. Ačkoli neexistuje žádná formalizovaná politika týkající se toho, jaké údaje by měly být shromažďovány, kterým útvarem a jak, provádí každý útvar Komise shromažďování a analýzu údajů ve své oblasti odbornosti. Podobně i když neexistuje centrální datové centrum ani dohoda o sdílení údajů mezi útvary Komise, JRC pokračuje v úsilí o centralizaci údajů a pravidelně probíhá výměna údajů a informací mezi útvary Komise. Ztěžuje to provedení komplexní analýzy účinnosti obchodních sankcí.

102 Jako první krok k získání přehledu o otázkách souvisejících s uplatňováním sankcí zaslala Komise v roce 2022 členským státům dotazníky, které se týkaly mimo jiné i obchodních sankcí. V návaznosti na to uspořádalo GŘ FISMA dvoustranné schůzky téměř se všemi členskými státy (s výjimkou jednoho) za účelem shromáždění podrobnějších informací (***příloha V***). Členské státy, které jsme navštívili, potvrdily užitečnost těchto výměn zkušeností, které Komisi pomohly získat lepší představu o rozmanitých okolnostech, s nimiž se členské státy při své činnosti v souvislosti se sankcemi potýkají.

103 Pravidelné analýzy vývoje obchodu s Ruskem spadají do působnosti Generálního ředitelství pro obchod (GŘ TRADE), které tento úkol komplexně plní. Ve zprávách GŘ TRADE jsou analyzovány dopady války na světový obchod a uveden přehled opatření přijatých Ruskem. V těchto zprávách GŘ TRADE analyzuje obchodní toky položek uvedených na seznamu hospodářsky kritického zboží a na seznamu položek se společnou vysokou prioritou (bod ***49***). Shromážděné údaje a analýzy jsou sdíleny v rámci meziútvarové skupiny, s vyslancem EU pro sankce, s členskými státy v rámci konkrétní expertní skupiny pro sankce EU a ve zprávách předkládaných pracovním skupinám Rady pro sankce za účelem přípravy budoucích balíčků sankcí. Tvoří pevný základ pro navrhování budoucích balíčků sankcí a pro každoroční posouzení dopadů prováděná Komisí (bod ***107***).

104 GŘ TAXUD sleduje, jak celní orgány členských států uplatňují omezující opatření související s obchodem. K tomu využívá celní systém řízení rizik k získání informací, například o počtu kontrol provedených celními orgány. GŘ TAXUD rovněž shromažďuje údaje týkající se uplatňování sankcí prostřednictvím dobrovolného týdenního průzkumu, který členské státy vyplňují v celním systému řízení rizik.

105 Analytickou činnost Komise dále podporuje Společné výzkumné středisko (JRC). JRC provádí analýzy zaměřené na odhalování podezřelých transakcí a obcházení sankcí. Na základě údajů z celních prohlášení a ve spolupráci s GŘ TAXUD napomáhá odhalovat potenciální vzorce obcházení sankcí, do nichž jsou zapojeny třetí země. Ve spolupráci s GŘ FISMA a GŘ TRADE se JRC rovněž podílí na analytické činnosti, která podporuje mise vyslance pro sankce vyslaného do třetích zemí zaměřené na zvyšování povědomí o sankcích (body ***51***–***53***).

106 A konečně, riziko obcházení sankcí je rovněž předmětem analýz úřadu OLAF. V rámci těchto analýz OLAF zkoumá konkrétní obchodní vzorce, přičemž věnuje zvláštní pozornost položkám se společnou vysokou prioritou. Analýzy úřadu OLAF mohou vést k zahájení vyšetřování případného obcházení sankcí EU (***rámeček 7***).

Rámeček 7

Příklady pomoci, kterou OLAF poskytuje členským státům v souvislosti se sankcemi vůči Rusku

Od února 2022 zahájil úřad OLAF šetření 20 případů týkajících se dovozu a osmi případů týkajících se vývozu.

OLAF například pomáhal španělským orgánům při operaci (s krycím názvem „Probirka“), která vedla k zatčení čtyř osob zapojených do nelegálního vývozu chemikálií do Ruska a k zabavení 13 tun chemických látek.

OLAF koordinoval přeshraniční vyšetřování obcházení sankcí EU vůči Rusku, které se týkalo vývozu více než 760 vozidel z EU. Vyšetřování, které bylo zahájeno na základě upozornění polských orgánů, odhalilo, že vozidla deklarovaná jako určená pro třetí země byla nakonec přepravena do Ruska. Na základě analýzy údajů a ve spolupráci s orgány v rámci EU i mimo ni se úřadu OLAF podařilo vozidla vystopovat a potvrdit, že došlo k porušení sankcí. Tato zjištění vedla k zahájení trestních vyšetřování v několika členských státech a k posílení dohledu EU nad budoucími zásilkami.

Absence jasně definovaných kritérií omezuje Komisi při posuzování hospodářských dopadů obchodních sankcí EU

107 Pokyny Rady od samého počátku neobsahovaly žádný požadavek na to, aby se členské státy musely dohodnout na společných kritériích pro měření účinnosti obchodních sankcí EU. Ani Komise žádná taková kritéria nenavrhla. Domníváme se, že společná kritéria jsou nezbytná, má-li být účinnost obchodních sankcí EU uplatňovaných členskými státy a orgány EU posuzována jednotně, v souladu s pokyny Rady[9].

108 Komise provedla v letech 2023 a 2024 komplexní posouzení hospodářských dopadů. Vzhledem k absenci konkrétních kritérií se posouzení opírala především o vývoj obchodních toků mezi EU a Ruskem, které jsou pravidelně monitorovány (body ***100***–***106***). Tyto studie zahrnují analýzu obchodních toků podle kategorií výrobků, na které se vztahují sankce, a obsahují hodnocení makroekonomického vývoje v Rusku, včetně výhledů růstu a inflace. Z hodnocení Komise vyplývá přehled dopadů sankcí EU na ruské hospodářství, ale také jejich celkových nákladů pro EU.

[9] Část IV pokynů Rady Evropské unie k sankcím (dok. 5664/18).

109 Nebyly však k dispozici žádné informace týkající se například dopadu na konkrétní ruské společnosti podílející se na výrobě vojenského zboží, dopadu na konkrétní evropské společnosti, které se zabývaly především vývozem zboží, na které se vztahují sankce, ani dopadu na konkrétní členské státy či regiony v EU. Komise rovněž neposuzovala správní zdroje potřebné k provádění obchodních sankcí EU. Doplnění hodnocení o tato hlediska by vyžadovalo větší objem údajů i zdrojů. Domníváme se však, že podrobnější objektivní informace zveřejňované Komisí by byly užitečné, přestože je právní předpisy nevyžadují. Veřejnost by tak byla důkladněji informována o účinnosti obchodních sankcí EU, což by omezilo dopad záměrných dezinformačních kampaní a umožnilo by to cílenější uplatňování obchodních sankcí.

Analýza Komise slouží jako podklad pro následnou přípravu balíčků sankcí, ačkoli rozhodnutí se řídí politickými cíli

110 V rámci auditu jsme zjistili, že Komise využívá informace shromážděné v průběhu monitorování při přípravě balíčků sankcí, včetně informací získaných v rámci pravidelných technických hodnocení situace související se sankcemi proti Rusku. O tyto údaje se například opírá při předkládání návrhů na změnu přílohy IV nařízení (EU) č. 833/2014, v níž je mimo jiné uveden výčet ruských vojenských koncových uživatelů nebo subjektů vojensko-průmyslového komplexu, kterým je zakázán prodej zboží dvojího užití nebo špičkových technologií z EU. Kromě toho, pokud výsledky monitorování ukazují na obcházení sankcí, navrhne Komise Radě nová opatření přizpůsobená měnícím se okolnostem. Jedním z takových příkladů je sjednocení sankcí vůči Bělorusku, což mělo příznivý vliv na zamezení obcházení sankcí.

111 Komise pravidelně informuje Radu a členské státy o výsledcích své monitorovací činnosti. Komise například prostřednictvím databáze SIER sdílí navrhované seznamy uvedené v příloze IV nařízení (EU) č. 833/2014 a informuje o nich na schůzkách s členskými státy s cílem získat zpětnou vazbu od vnitrostátních odborníků, což umožňuje návrh dále zdokonalit. Komise rovněž pravidelně informuje pracovní skupiny Rady o výsledcích posouzení dopadů.

112 Celkově lze konstatovat, že návrhy sankcí vypracované Komisí vycházejí mimo jiné z monitorovacích činností a výsledků posouzení dopadů. Tyto návrhy jsou však následně podrobeny důkladnému politickému posouzení ze strany Rady, která zohledňuje řadu hospodářských i dalších faktorů. Konečné slovo však má Rada, která rozhoduje o tom, do jaké míry se informace poskytnuté Komisí promítnou do nových balíčků sankcí.

Tuto zprávu přijal na svém zasedání v Lucemburku dne 30. září 2026 senát IV, jemuž předsedá člen Účetního dvora Petri Sarvamaa.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – O auditu

Základní informace

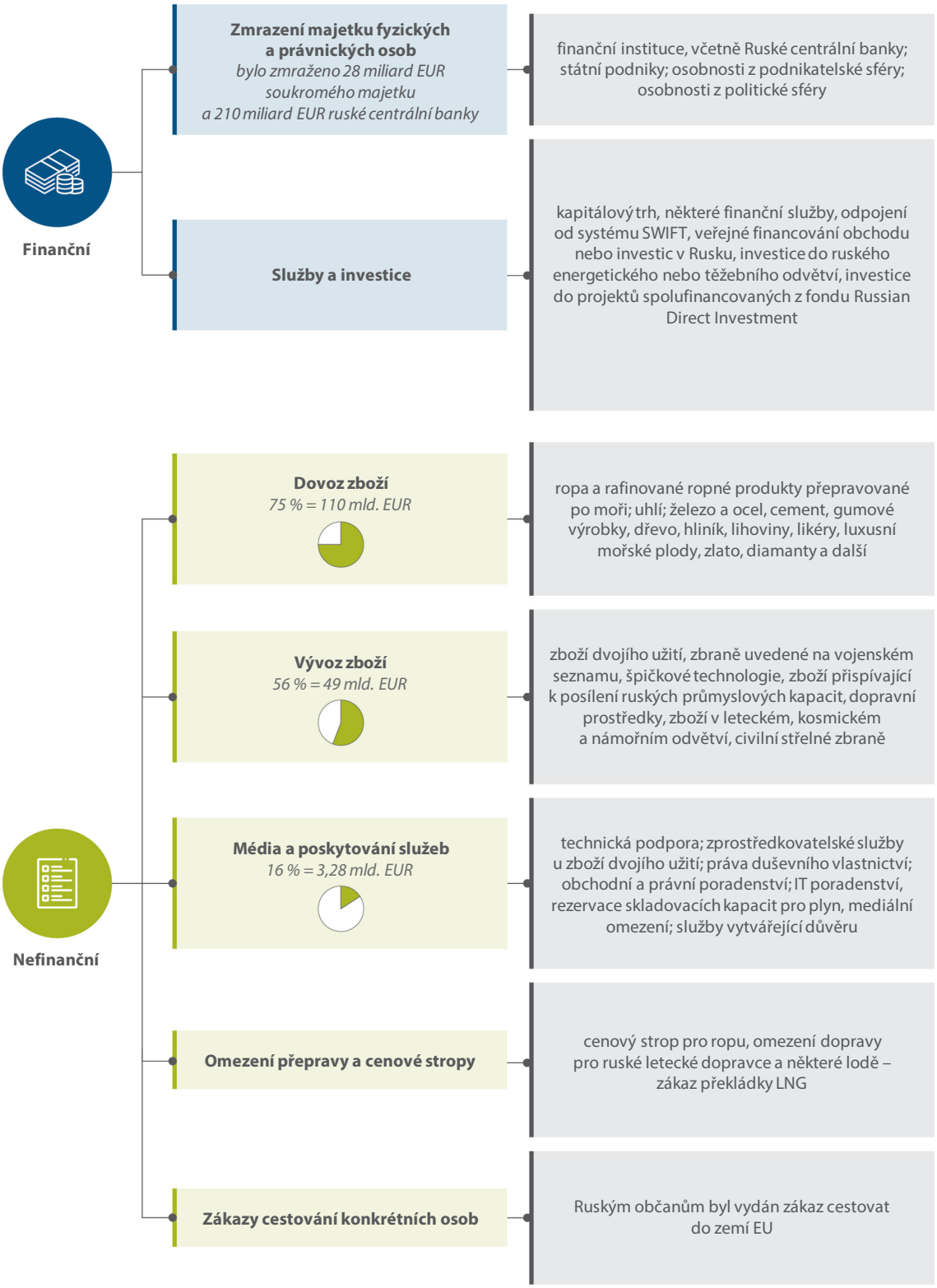
Rámec sankcí EU

01 Omezující opatření (často označovaná jako sankce) představují jeden z klíčových nástrojů, jejichž prostřednictvím se EU snaží předcházet konfliktům nebo řešit vznikající a probíhající krize. Tato opatření spadají do působnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP). Od jiných oblastí působnosti EU, jako je například obchodní politika, se SZBP odlišuje svou mezivládní povahou a specifickými postupy.

02 Sankce nemají povahu trestu. Jejich záměrem je spíše podpořit změnu chování vlád třetích zemí, jakož i subjektů, organizací a jednotlivců, jejichž jednání ohrožuje mezinárodní mír, bezpečnost, demokracii, právní stát nebo dodržování lidských práv. Jako jeden z nástrojů zahraniční politiky EU mají omezující opatření za cíl podpořit dodržování mezinárodních norem tím, že se zaměřují na osoby odpovědné za škodlivé nebo destabilizující činnosti.

03 Sankce lze obecně rozdělit na sankce postihující finanční sektor a sankce nefinanční povahy. Oba typy se mohou vztahovat na fyzické osoby, subjekty nebo celé státy. Sankce postihující obchod se zbožím spadají do této druhé kategorie (podrobný přehled viz ***obrázek 1*** v příloze I).

Obrázek 1 | Podrobný přehled omezujících opatření EU vůči Rusku



Zdroj: EÚD na základě internetových stránek Komise EU: Sankce EU vůči Rusku v důsledku invaze na Ukrajinu.

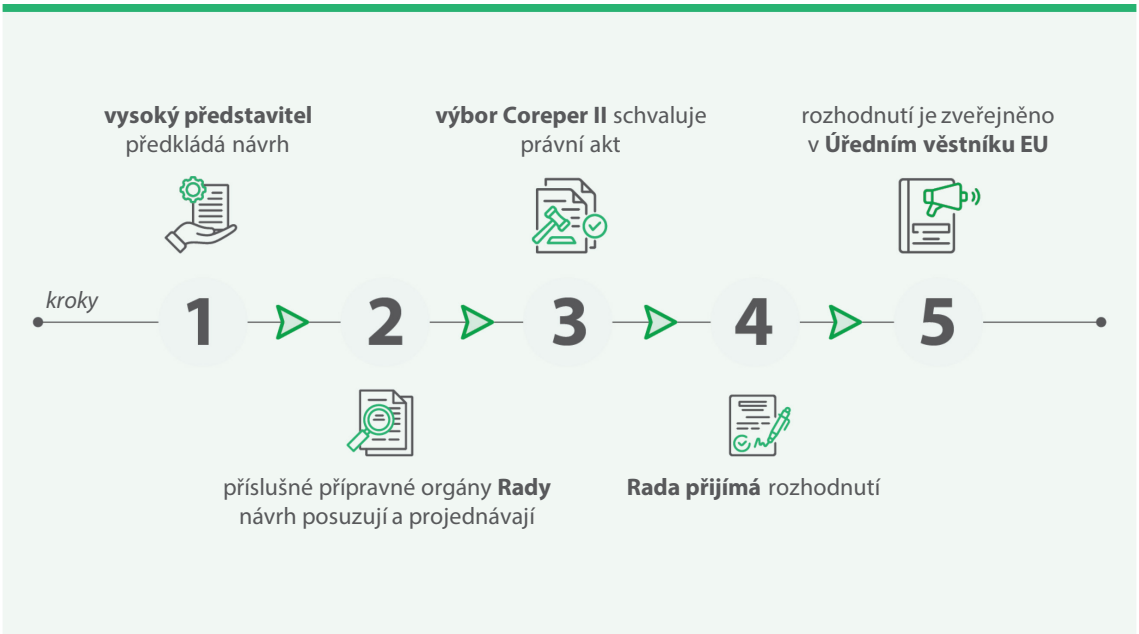
04 Ačkoli se tato opatření zaměřují především na subjekty mimo EU, jsou vymahatelná pouze v rámci jurisdikce EU. Jako taková jsou závazná na území EU, pro občany EU bez ohledu na jejich místo pobytu, pro organizace a společnosti založené nebo zřízené podle právních předpisů některého členského státu (včetně jejich poboček ve třetích zemích), a to ve vztahu k jakékoli obchodní činnosti prováděné zcela nebo zčásti v rámci EU, a pro letadla nebo plavidla spadající pod jurisdikci členských států.

05 V současné době se obchodní opatření EU vztahují na přibližně 20 zemí po celém světě a jejich záměrem jsou převážně zákazy či omezení týkající se vojenského vybavení a zboží dvojího užití – tedy položek, které mohou sloužit jak k civilním, tak k vojenským účelům. Nejrozsáhlejší sankční režimy byly přijaty v reakci na plošnou invazi Ruska na Ukrajinu v roce 2022 a vztahují se na Rusko, stejně jako na Bělorusko, Írán, Severní Koreu a Ruskem okupovaná území Ukrajiny.

Rozhodovací proces

06 Prvním krokem při přijímání sankcí je předložení návrhu rozhodnutí Rady předsedkyní ESVČ, vysokou představitelkou Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Za výjimečných okolností mohou sankce EU navrhovat i členské státy EU. Navrhovaná opatření jsou poté přezkoumána a projednána příslušnými přípravnými orgány Rady, než je rozhodnutí přijato Radou jednomyslně (*obrázek 2* v příloze I).

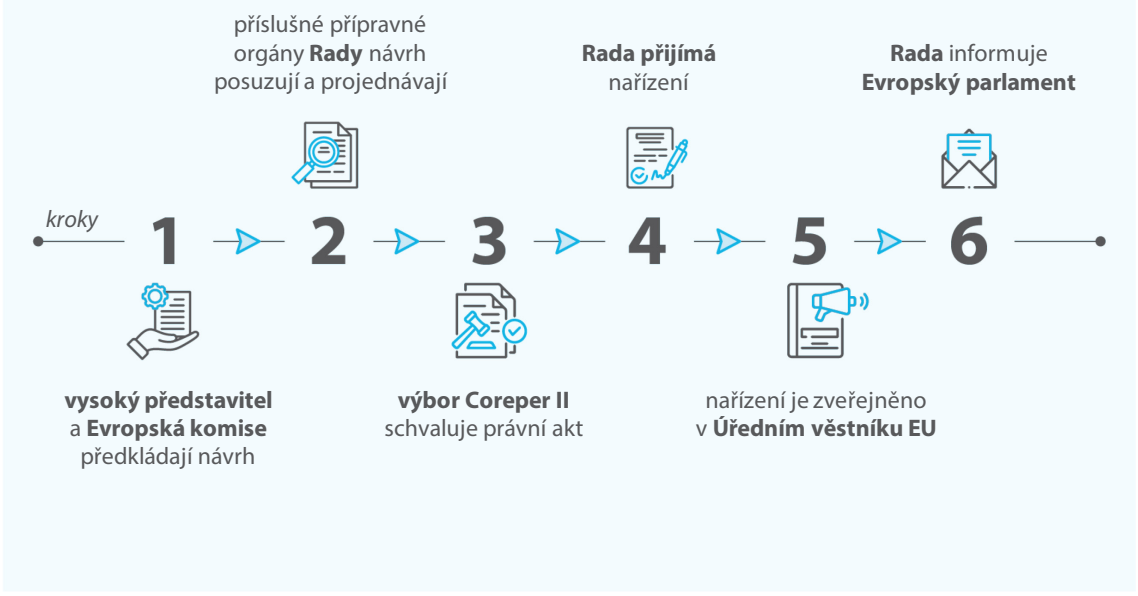
Obrázek 2 | Přijetí rozhodnutí Rady jako povinný první krok u všech druhů sankcí



Zdroj: Rada Evropské unie.

07 Pokud sankce zahrnují ekonomické nebo finanční prvky – jako jsou obchodní omezení či zmrazení majetku –, je nutný druhý krok: přijetí nařízení Rady k provedení rozhodnutí. Nařízení poté přijímá Rada kvalifikovanou většinou (*obrázek 3* v příloze I).

Obrázek 3 | Případné přijetí nařízení Rady týkajících se omezujících opatření



Zdroj: Rada Evropské unie.

08 Jakmile jsou sankce přijaty, jsou za jejich provádění a vymáhání odpovědné členské státy. Členské státy musí zajistit dodržování předpisů v rámci svých jurisdikcí, včetně ukládání sankcí za jejich porušení. Úloha Komise se omezuje na sledování provádění, vydávání pokynů a zveřejňování osvědčených postupů, které mají zajistit jednotné a účinné provádění.

Rozsah a koncepce auditu

09 Cílem tohoto auditu bylo posoudit, zda Komise účinně podporovala provádění obchodních sankcí EU, které přijala Rada v reakci na ruskou válku proti Ukrajině. Sledované období zahrnovalo vývoj od roku 2022 (začátek rozsáhlé invaze na ukrajinskou pevninu) až do konce roku 2025. V příslušných případech byly pro dokreslení kontextu a za účelem zajištění aktuálnosti zprávy zohledněny i vývojové trendy v oblasti sankcí, které nastaly po konci roku 2025. Naše činnost se zaměřovala na úlohu Komise při vytváření vhodného rámce pro uplatňování sankcí, sledování uplatňování sankcí EU, rozpoznávání slabých míst a mezer v předpisech, přijímání opatření k nápravě těchto nedostatků a hodnocení celkového dopadu obchodních sankcí.

10 Jelikož se audit zaměřoval konkrétně na činnost Komise, neposuzovali jsme přiměřenost rozsahu sankcí – například typy uplatňovaných opatření, jejich zeměpisný nebo odvětvový rozsah či podrobné parametry jednotlivých sankcí. Ačkoli se Komise podílí na přípravných procesech, tyto záležitosti spadají výlučně do pravomoci Rady a jsou součástí politického rozhodovacího procesu. V důsledku toho nebyly předmětem auditu orgány jako Rada, vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ), ačkoli se prostřednictvím Pracovní skupiny radů pro vnější vztahy (sankce) podílely na přípravných pracích a mezistátní koordinaci v oblasti sankcí.

11 Náš audit se navíc zaměřoval na obchodní sankce vůči Rusku, včetně jejich obcházení. Toto téma jsme si zvolili s ohledem na své pověření a také proto, že obchodní sankce jsou jedním z klíčových faktorů omezujících vývozní a dovozní kapacity Ruska, což má dopad na celkovou hospodářskou sílu země. Zahrnuli jsme jak dovoz, tak vývoz zboží, s výjimkou energetických produktů. Nezahrnuli jsme ani omezení vývozu služeb, dopravní omezení ani omezení týkající se médií, jelikož by to vyžadovalo zapojení mnohem většího počtu útvarů v rámci Komise.

12 V souladu s právem EU spočívá hlavní odpovědnost za provádění sankcí na členských státech. To zahrnuje zavedení a udržování nezbytných právních a správních systémů, přidělení dostatečných lidských zdrojů a vyšetřování případných porušení omezujících opatření v rámci vnitrostátní jurisdikce. Pokyny Komise týkající se konkrétních aspektů uplatňování nejsou závazné a členské státy si zachovávají volnost při jejich provádění. Z tohoto důvodu jsme navštívili příslušné vnitrostátní orgány (tj. ústřední koordinační ministerstva a ministerstva či orgány odpovědné za obchodní a celní kontroly) v pěti členských státech – Bulharsku, Německu, Lotyšsku, Nizozemsku a Polsku – a to výhradně za účelem získání informací. Tyto země byly vybrány na základě vývoje dovozu z Ruska a vývozu do Ruska v letech 2021 až 2024, struktury vnitrostátních prováděcích systémů a interního posouzení rizik. Vedli jsme rovněž konzultace s příslušnými vnitrostátními orgány ve Spojeném království, které uplatňují sankce vůči Rusku na základě vlastního právního rámce.

13 Naše auditní činnost zahrnovala přezkum dokumentace a dotazování v rámci útvarů Komise odpovědnými za provádění sankcí, včetně GŘ FISMA, Generálního sekretariátu Komise, GŘ TRADE, GŘ TAXUD, Společného výzkumného střediska a úřadu OLAF. Jednání jsme vedli rovněž s dalšími orgány EU, jako je například služba ESVČ, a s delegacemi EU ve třetích zemích, jakož i s vnitrostátními orgány a externími zúčastněnými stranami zapojenými do sledování a hodnocení sankcí. Naše auditní metodika je v souladu s mezinárodními auditorskými standardy vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI).

Příloha II – Hlavní fóra EU pro uplatňování obchodních sankcí EU

Skupina	Četnost	Předsedá	Poznámka
Rada			
Pracovní skupina RELEX (Sankce)	*Ad hoc* (zhruba každé dva měsíce)	Rotující předsednictví	V hlavních městech (správní orgány členských států)
Pracovní skupina na vysoké úrovni pro celní unii	*Ad hoc*	TAXUD	Vedoucí celních úřadů členských států
Pracovní skupina pro celní unii	*Ad hoc* (zhruba každé 3–4 měsíce)	TAXUD	Celní přidělenci členských států
Pracovní skupina Rady pro daňové otázky	*Ad hoc* (zhruba jednou za měsíc)	TAXUD	V hlavních městech (správci daně) + přidělenci pro daňové záležitosti / stálí zástupci
Pracovní skupina pro zboží dvojího užití	Měsíční	TRADE	V hlavních městech (příslušné vnitrostátní orgány pro kontrolu vývozu zboží dvojího užití)
Evropská komise – interní			
Meziresortní skupina pro uplatňování a vymáhání sankcí (ISG)	Každé dva týdny	Generální sekretariát / FISMA	Skupina ISG je tvořena základní skupinou generálních ředitelství FISMA, ECFIN, dále JRC, TAXUD, TRADE, OLAF, Právní službou a ESVČ, a v závislosti na projednávaných otázkách se flexibilně zapojují další generální ředitelství

Fóra Evropské komise s členskými státy EU			
Zřízení expertní skupiny na vysoké úrovni pro omezující opatření Unie a exteritorialitu	*Ad hoc*	Komisař(ka) / FISMA	Zvláštní skupina pro sankce, v hlavních městech – účastníci na vysoké úrovni.
Skupina odborníků pro omezující opatření Unie a exteritorialitu	*Ad hoc* (zhruba každých 4–8 týdnů)	FISMA	Zvláštní skupina pro sankce, v hlavních městech (v závislosti na tématu: státní finance, národní centrální banky, celní úřady atd.)
Výbor pro obchodní politiku (ve složení řádných členů a zástupců)	Každý týden (jednou měsíčně ve složení řádných členů a třikrát měsíčně ve složení zástupců)	TRADE	V hlavních městech Na úrovni generálních ředitelů ve složení řádných členů a v Bruselu na úrovni radů pro obchod ve složení zástupců
Skupina pro koordinaci v oblasti zboží dvojího užití	*Ad hoc*	TRADE	Na základě rámce EU pro kontrolu vývozu zboží dvojího užití (nařízení 2021/821)
Skupina pro **mechanismus pro koordinaci v oblasti vymáhání** (podskupina v rámci Skupiny pro koordinaci v oblasti zboží dvojího užití)	Každé 3 měsíce	TRADE	V hlavních městech (příslušné vnitrostátní orgány pro udělování licencí a/nebo vymáhání)
Přezkumné jednání pro **subjekty**	*Ad hoc*	TRADE	Příslušné vnitrostátní orgány pro kontrolu vývozu zboží dvojího užití, ministerstva zahraničních věcí a ministerstva obchodu, jakož i stálá zastoupení (radové RELEX)
Přezkumné jednání pro **technické záležitosti**	*Ad hoc*	TRADE	V hlavních městech

Přezkumné jednání pro **právní záležitosti**	*Ad hoc*	TRADE	V hlavních městech (včetně orgánů vydávajících licence, ministerstev hospodářství, ministerstev zahraničních věcí a celních úřadů)
Skupina generálních ředitelů celních správ **pro celní politiku**	*Ad hoc* (zhruba 2–3krát ročně)	TAXUD	Neformální setkání generálních ředitelů celních správ, které se koná podle potřeby (ve formě fóra generálních ředitelů celních správ)
Společné zasedání s generálními řediteli pro daně a cla	*Ad hoc*	TAXUD	Uplatňování sankcí souvisejících s dovozem a vývozem a rizika jejich obcházení
Expertní skupina pro oblast cel	*Ad hoc*	TAXUD	Společné zasedání zástupců členských států z jednotlivých sekcí, zejména v oblasti celních předpisů, řízení rizik a mezinárodních záležitostí
Kontaktní skupina pro sankce (cla)	*Ad hoc* (4–5krát ročně)	TAXUD	Zvláštní skupina pro sankce, především pro podávání zpráv o obcházení sankcí, sdílení informací a zapojení úřadu OLAF a dalších generálních ředitelství
Pracovní skupina pro vymáhání práva – cla	*Ad hoc*	TAXUD	V hlavních městech – celní správy + celní přidělenci členských států
Ředitelé pro námořní dopravu (neformální setkání)	*Ad hoc* (2–3krát ročně)	MOVE	Neformální výměna názorů na aktuální námořní témata, včetně případných sankcí vztahujících se k námořní dopravě
Evropská komise pro koordinaci s partnerskými zeměmi EU			
Fórum koordinátorů sankcí	*Ad hoc*	Vyslanci pro sankce / FISMA	V hlavních městech s partnerskými zeměmi

Zdroj: pracovní dokument Rady Evropské unie a Evropského účetního dvora.

Příloha III – Problémy zjištěné v souvislosti s klíčovými právními pojmy

Nejasné popisy

- **Nezbytné (nezbytně nutné)**: tento pojem je v nařízení (EU) č. 833/2014 (konsolidované znění ze dne 24. 7. 2026) použit 63krát, a to především v souvislosti s odchylkami, které mohou příslušné orgány povolit pro vývoz nebo převody zboží do Ruska, které přispívá k posílení ruských průmyslových kapacit. Tento způsob vyjadřování vede k různým výkladům, pokud jde o povolování odchylek. Například jeden členský stát může vyžadovat licenci k vývozu zboží, na které se vztahují sankce, zatímco jiný členský stát takové povolení vyžadovat nemusí. Další příklad se týká zvláštních ekonomických zón uvedených v čl. 5ah odst. 7: „Odchylně od odstavců 1 a 4 mohou příslušné orgány za podmínek, které považují za vhodné, povolit činnosti, které jsou nezbytně nutné pro […]“ Komise poskytla v této věci pokyny v čl. 18 bodě 3 dokumentu k často kladeným otázkám (FAQ), kde se objevují další nejasné pojmy: „**Je-li to nezbytně nutné** k dokončení stažení z trhu, mohou provozovatelé požádat o povolení na základě odchylky uvedené v čl. 5ah odst. 7 písm. d)“. Proto i přes pokyny Komise zůstávají pokyny nejasné a dvojznačné.

- **Veškeré úsilí**: tento pojem se používá v souvislosti s ustanovením o odpovědnosti mateřských společností z EU za dceřiné společnosti ve třetích zemích, jeho rozsah a přesný význam z hlediska minimálních povinností, které jsou od mateřské společnosti vyžadovány, však zůstávají nejasné. Tento neurčitý pojem byl zaveden v průběhu rozhodovacího procesu: Komise původně navrhovala konkrétnější standard odpovědnosti.

- **Vhodná opatření a strategie**: neurčitý pojem „vhodná“ vnáší do výkladu povinností podniků při prodeji položek se společnou vysokou prioritou nejistotu.

Nekonzistentní pojmy

- **Země původu**: v rámci celní unie se země původu může měnit, je-li zboží zpracováno v jiné zemi. V rámci sankčních režimů se za zemi původu nadále považuje země, ze které zboží původně pochází.

- **Převod**: v širším smyslu se tímto pojmem rozumí pohyb zboží podléhajícího sankcím mezi EU a Ruskem, aniž by se konkrétně odkazovalo na terminologii týkající se zboží, např. zboží přepravované v rámci vývozního nebo tranzitního režimu.

Příloha IV – Oblasti, v nichž nejsou pokyny Komise dostatečně propracované nebo jasné

Příklady pokynů Komise, které vyžadují další vyjasnění

- **Náležitá péče provozovatelů** – Stále častěji se objevují opatření, která od podniků vyžadují, aby sledovaly případy obcházení sankcí, odhalovaly je a předcházely jim. Tato opatření jsou často složitá, což vede k mnoha dotazům ze strany soukromého sektoru, zejména malých a středních podniků, a snižuje účinnost snah o potírání obcházení sankcí. Je třeba poskytovat lepší pokyny, a to již od okamžiku přijetí těchto opatření.

- **Veškeré úsilí subjektů z EU v souvislosti s činností jejich dceřiných společností mimo EU** – Byly by vhodné podrobnější pokyny, které by podnikům pomohly vyvinout „veškeré úsilí“, jak to vyžadují právní předpisy, a zajistit tak, aby se jejich dceřiné společnosti ve třetích zemích neúčastnily činností, které narušují restriktivní obchodní opatření.

Názory členských států na zavedení obchodních sankcí proti Rusku

Tento přehled představuje řadu návrhů navštívených členských států, jejichž cílem je zlepšit provádění obchodních sankcí prostřednictvím lepších pokynů. Tyto připomínky vycházejí z praktických zkušeností jednotlivých členských států v kontrolovaném období a poukazují na oblasti, kde by byla potřebná větší soudržnost a přístupnost.

— **Vydávání podrobných pokynů EU zaměřených na konkrétní oblasti**

Vydávání pokynů EU zaměřených na konkrétní oblasti souběžně s novými omezeními by mohlo přispět k jednotnému výkladu a uplatňování obchodních sankcí ve všech členských státech, které by tak nebyly odkázány pouze na odpovědi na konkrétní otázky zveřejněné v rámci často kladených otázek.

— **Podrobnější pokyny týkající se vývozu a dovozu v souvislosti s vracením vadného zboží**

Měly by být rozšířeny pokyny týkající se postupů při vývozu a dovozu, zejména ve složitých situacích, jako je vracení vadného zboží, jehož dovoz není povolen, vývoz je však možný.

— **Aktuálnější a jasnější pokyny týkající se povinností hospodářských subjektů v oblasti náležité péče**

Stále častěji jsou přijímána opatření, která od hospodářských subjektů vyžadují, aby sledovaly případy obcházení sankcí, odhalovaly je a předcházely jim. Tato opatření jsou často složitá a formulovaná jen obecně. Od okamžiku přijetí těchto opatření by proto měly být k dispozici jasné a podrobné pokyny, které podpoří jejich účinné uplatňování a sníží riziko jejich obcházení.

— **Uznávání povolení stanovujících odchylky od sankcí vydaných jiným členským státem a transakce zahrnující více členských států**

Postup uznávání odchylek od sankcí vydaných jinými členskými státy by mohl být zdokonalen. Měla by existovat jasná pravidla, která by stanovovala, který členský stát je odpovědný za vydávání licence v případech, kdy se na transakci podílí více hospodářských subjektů (např. vývozci, prodejci, kupující, provozovatelé skladů a přepravní společnosti) a kdy zboží prochází územím více členských států.

— **Sjednocení oznamování licencí**

Je nezbytné stanovit konkrétní požadavky na podávání zpráv o uplatňování sankcí ve všech členských státech a řídicích orgánech EU. Zlepšení systému SIER zavedením jednotných datových polí pro vydané licence by usnadnilo procesy ověřování. Mechanismus pro sledování licencí napříč členskými státy by minimalizoval jejich zneužívání a zajistil by nepřetržitý soulad.

— **Začlenění prvků regionálních dohod do právních předpisů nebo pokynů EU**

Převzetí prvků z regionálních dohod, jako je například pobaltská iniciativa v oblasti cel, jejíž členy jsou Estonsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Litva, Polsko a Finsko, by mohlo přispět ke zlepšení jednotných celních kontrol a výměny informací mezi členskými státy. Díky analýze mimořádně spletitých tras a požadavku na důkladnou dokumentaci se zúčastněným členským státům daří zefektivnit procesy a snížit riziko obcházení sankcí. Začlenění do právních předpisů nebo pokynů EU by mohlo zlepšit vymáhání sankcí v celé EU.

Příloha V – Návštěvy GŘ FISMA v členských státech za účelem sledování uplatňování obchodních sankcí

Hlavní závěry z návštěv se vztahem k obchodním sankcím:

— v letech 2023 a 2025 vykonalo GŘ FISMA návštěvy všech členských států s výjimkou jednoho za účelem získání přehledu o stavu uplatňování a vymáhání sankcí v zemích EU. Celkovým závěrem bylo, že vymáhání sankcí úzce souvisí s vnitřní organizací členského státu a jeho správní strukturou.

— Orgány v některých členských státech zřídily vnitrostátní mechanismy pro ukládání sankcí. To s sebou nese riziko, že členské státy mohou v rámci EU vytvořit nesourodou mozaiku vnitrostátních sankcí, což bude mít pravděpodobně nepříznivý dopad na vnitřní trh. Vyvstávají také otázky ohledně důvěryhodnosti systému EU.

— K přínosným krokům patří jmenování vnitrostátního koordinátora pro sankce a vytvoření platformy pro výměnu zkušeností mezi všemi stranami zapojenými do uplatňování sankcí.

— Některé členské státy vyjádřily obavy ohledně vnitřní organizace Komise a varovaly, že zapojení velkého počtu útvarů Komise do různých formátů jednání by mohlo vést ke zmatkům.

Zkratky

Zkratka	Definice/vysvětlení
COREPER	Výbor stálých zástupců vlád členských států při Evropské unii
CRMS2	Customs Risk Management System (celní systém řízení rizik)
CSD	Centrální depozitář cenných papírů
ECG	Hospodářsky kritické zboží
ESVČ	Evropská služba pro vnější činnost
GŘ ECFIN	Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti
GŘ FISMA	Generální ředitelství pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů
GŘ JUST	Generální ředitelství pro spravedlnost a spotřebitele
GŘ TAXUD	Generální ředitelství pro daně a celní unii
GŘ TRADE	Generální ředitelství pro obchod
CHP	Položka se společnou vysokou prioritou
ISG	Meziresortní skupina pro uplatňování a vymáhání sankcí
JRC	Společné výzkumné středisko
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
Příslušný vnitrostátní orgán	vnitrostátní příslušný orgán
RELEX	Pracovní skupina radů pro vnější vztahy
RIF	formulář pro oznamování rizik
SIER	Databáze pro výměnu informací o sankcích
SWIFT	Společnost pro celosvětovou mezibankovní finanční telekomunikaci

Glosář

Pojem	Definice/vysvětlení
Audit po celním odbavení	Celní kontroly založené na riziku, které se provádějí po propuštění zboží za účelem ověření dodržování celních předpisů a dalších pravidel, včetně obchodních sankcí EU.
Celní unie	Rámec EU umožňující členským státům uplatňovat společná vnější cla a jednotný soubor celních předpisů.
Centrální depozitář cenných papírů	Centrální depozitář cenných papírů je organizace, která zajišťuje bezpečné uložení finančních aktiv, jako jsou akcie a dluhopisy. Tato aktiva se obvykle uchovávají v elektronické podobě, nikoli jako papírové certifikáty.
Coreper II	Výbor Coreper II se skládá ze stálých zástupců všech 27 členských států EU. Úkolem výboru je provádět přípravné práce pro Radu Evropské unie v řadě oblastí, jako jsou zahraniční a vnitřní záležitosti.
Hospodářsky kritické zboží	Průmyslové zboží, na které se vztahují omezující opatření EU, které bylo před uvalením sankcí předmětem významných obchodních toků a které je považováno za důležité pro hospodářské nebo průmyslové schopnosti země, na kterou byly sankce uvaleny.
Licence	V rámci této zprávy se jedná o formální povolení udělené příslušným vnitrostátním orgánem za podmínek stanovených v právu EU, které za určitých předpokladů, v určitém rozsahu a po určitou dobu umožňuje provádění činnosti nebo transakce, které by jinak byly v souladu se sankcemi EU zakázány.
Obcházení	V rámci této zprávy se jedná o jakékoli jednání, jehož cílem nebo důsledkem je vyhnout se uplatňování sankcí EU.
Odchylka	V rámci této zprávy se jedná o výjimku stanovenou v nařízení o sankcích, která umožňuje příslušnému orgánu za stanovených podmínek povolit provádění činnosti nebo transakce, které by jinak byly zakázány.
Položky se společnou vysokou prioritou	Kategorie zboží dvojího užití a pokročilých technologií, které Komise ve spolupráci s mezinárodními partnery označila za obzvláště významné pro vojenské účely, a u nichž proto existuje zvýšené riziko zneužití a obcházení sankcí uvalených na Rusko.
Sankce	V rámci této zprávy se jedná o opatření, které nemá povahu trestu a je uplatňováno v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU s cílem podpořit změnu chování států. Může zahrnovat obchodní, finanční, hospodářská a odvětvová omezení.
Spekulativní výběr jurisdikce	Praxe spočívající v záměrném výběru jurisdikcí, tras nebo celních kontrolních stanovišť, u nichž se má za to, že uplatňují méně přísné postupy při vymáhání předpisů nebo udělování licencí, což usnadňuje obcházení sankcí.

Pojem	Definice/vysvětlení
Špičkové technologie	Zboží, software nebo technologie, na které se vztahují přísnější sankce EU, protože by je mohla země, na kterou jsou uvaleny sankce, využít k vojenským, strategickým nebo průmyslovým účelům.
Výjimka	V rámci této zprávy se jedná o výslovné vyloučení určité činnosti nebo transakce ze zákazu v samotném nařízení o sankcích, což znamená, že se pro tyto činnosti nebo transakce nevyžaduje předchozí povolení příslušného orgánu.
Vyslanec pro sankce	Zástupce jmenovaný Komisí, který je odpovědný za diplomatická jednání a koordinaci se zeměmi mimo EU s cílem podpořit účinné uplatňování sankcí EU a zabránit jejich obcházení či vyhýbání se jim.
Zboží dvojího užití	Technologie, kterou lze využít jak pro civilní, tak pro vojenské účely, a která proto podléhá pravidlům pro kontrolu vývozu a případně i sankcím EU.
Země sloužící jako platforma pro zpětný vývoz	Třetí země, přes kterou je zboží převáženo za účelem obcházení sankcí do místa určení, na které se vztahují sankce.

Odpovědi Komise a Evropské služby pro vnější činnost

https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2026-30

Harmonogram

https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2026-30

Auditní tým

EÚD ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát IV, který odpovídá za oblast regulace trhů a konkurenceschopné hospodářství a jemuž předsedá člen EÚD Petri Sarvamaa. Audit vedl člen Účetního dvora Mihails Kozlovs a podporu mu poskytovali pracovníci jeho kabinetu a auditní tým. Jazykovou a grafickou podporu zajišťovaly ostatní útvary EÚD.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2026

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019 o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licence. Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Fotografie na titulní straně: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Obrázek 1, obrázek 6, příloha I obrázek 1, příloha I obrázek 2,
a příloha I obrázek 3 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Mapy na obrázku 5:

Správní hranice: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Kartografie: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-8505-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/2758881	QJ-01-26-050-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8506-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/9910638	QJ-01-26-050-CS-N

JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, zvláštní zpráva 30/2026 „Obchodní sankce EU vůči Ruské federaci – přes intenzivní snahy o koordinaci zůstává provádění opatření nerovnoměrné, což omezuje celkový dopad“, Úřad pro publikace Evropské unie, 2026.

Po plošné invazi Ruska na Ukrajinu přijala EU do srpna 2026 celkem 21 balíčků sankcí s cílem oslabit válečné úsilí Ruska omezením obchodu se strategickým zbožím.

Při auditu jsme posuzovali, zda Komise provádění těchto obchodních sankcí účinně podporovala a monitorovala. Zjistili jsme, že Komise zavedla rozsáhlé mechanismy koordinace, pokynů a monitorování a že sankce výrazně omezily obchod mezi EU a Ruskem a omezily přímý vývoz kritického vojenského zboží. Právní nejasnosti, rozdílné vnitrostátní postupy prosazování, nerovnoměrné využívání systémů sdílení informací a nedostatky v monitorování však omezují celkovou účinnost sankcí a vytvářejí riziko obcházení. Doporučujeme zlepšit právní jasnost, analyzovat a řešit rozdíly ve vnitrostátním prosazování, podporovat plné využívání nástrojů pro výměnu informací a posílit monitorování prostřednictvím integrovaného shromažďování údajů a jasných kritérií účinnosti.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.

CURIA RATIONUM
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Úřad pro publikace Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Sociální sítě: @EUauditors