SÆRBERETNING 30/2026 **DA**

EU's handelssanktioner mod Den Russiske Føderation

Koordineringsindsatsen er stærk, men den uensartede gennemførelse begrænser den samlede effekt



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Indhold

Punkt

01-23 | Hovedbudskaber 01

01-10 | Hvorfor dette område er vigtigt

11-23 | Hvad vi konstaterede og anbefaler

24-112 | Et nærmere blik på vores bemærkninger 02

24-35 | Kommissionen har indført vidtrækkende koordineringsværktøjer for at understøtte en effektiv gennemførelse af handelssanktionerne

25-30 | Kommissionens koordineringsramme på EU-plan understøtter gennemførelsen

31-35 | Kommissionen samarbejder regelmæssigt med lande uden for EU via diplomatiske kanaler og andre værktøjer

36-56 | Handelssanktionerne og foranstaltningerne til modvirkning af omgåelse har reduceret handelen mellem EU og Rusland betydeligt

37-42 | Handelen mellem EU og Rusland faldt kraftigt, men der handles stadig

43-46 | EU's sanktioner har i vid udstrækning standset direkte eksport af de varer, som Ruslands militær har mest behov for, men omgåelse er stadig et problem

47-56 | EU har indført en række foranstaltninger for at forhindre omgåelse, men deres effektivitet varierer

57-64 | Tvetydigheder og inkonsekvens i EU's retlige ramme kan underminere en ensartet gennemførelse af sanktionerne

65-79 | Varierende nationale praksis i håndhævelsen af EU's handelssanktioner skaber muligheder for "forumshopping"

67-73 | "Forumshopping" udgør en væsentlig trussel mod effektiv gennemførelse af EU's handelssanktioner

74-75 | Også forskelle i medlemsstaternes administrative kapacitet påvirker også gennemførelsen af EU's handelssanktioner

76-79 | Der er iværksat initiativer for at afhjælpe den manglende harmonisering af sanktionernes gennemførelse

80-97 | Kommissionens vejledning er omfattende, men ikke juridisk bindende, og informationssystemerne anvendes ikke ensartet af medlemsstaterne

81-87 | Kommissionens vejledning om gennemførelsen af sanktionerne dækker mange emner, men der er stadig mangler

88-97 | Kommissionen har etableret informationsudvekslingssystemer, men de udnyttes ikke fuldt ud

98-112 | Kommissionens overvågning af EU-handelssanktionernes effektivitet fokuserer på, hvordan de påvirker den russiske økonomi og handelsstrømmene, ikke på aspekter vedrørende forhold i EU

100-106 | Kommissionen overvåger regelmæssigt, hvordan sanktionerne gennemføres, men ansvaret for dataindsamlingen er fordelt på forskellige tjenestegrene

107-109 | Manglen på klart definerede kriterier begrænser Kommissionens vurdering af de økonomiske virkninger af EU-handelssanktionernes økonomiske effekt

110-112 | Kommissionen bruger sine analyser ved udformningen af de senere sanktionspakker, men afgørelserne er primært baseret på politiske overvejelser

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Bilag II - De vigtigste EU-fora vedrørende gennemførelse af EU-handelssanktioner

Bilag III - Konstaterede problemer vedrørende centrale udtryk i retsakter

Bilag IV - Områder, hvor Kommissionens vejledning ikke er tilstrækkelig udviklet eller klar

Bilag V - GD FISMA's overvågningsbesøg i medlemsstaterne vedrørende gennemførelsen af handelssanktionerne

Forkortelser

Glossar

Svar fra Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

Tidslinje

Revisionsholdet

01

Hovedbudskaber

Hvorfor dette område er vigtigt

01 Et af målene for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik er at gøre Ruslands angrebskrig mod Ukraine urentabel. Med dette for øje har EU anvendt restriktive foranstaltninger (også kaldet sanktioner) til at lægge pres på Den Russiske Føderation og aktører i tredjelande, der støtter krigen (f.eks. Belarus, Iran og Nordkorea), og dermed svækket Ruslands evne til at føre krig mod Ukraine.

02 EU's handelssanktioner har specifikt til formål at hæmme udviklingen af Ruslands forsvars- og sikkerhedssektor ved at begrænse landets adgang til produkter, som det anvender i krigen mod Ukraine, og produkter, som er vigtige for dets militære systemer. Handelssanktionerne skal reducere Ruslands industrielle kapacitet på mellemlang sigt ved at begrænse adgangen til væsentlige teknologier og afskære betydelige indtægtsstrømme ved at nægte Rusland adgang til EU's markeder.

03 EU-sanktioner, herunder handelssanktioner, er en del af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Men handelssanktioner gennemføres af medlemsstaterne inden for rammerne af EU's politik for handel og toldunion. I forbindelse med sådanne sanktioner søges udenrigspolitiske mål således primært opfyldt ved hjælp af værktøjer og systemer, der er udviklet til toldmyndighederne.

04 Fordi flere politikområder er involveret i gennemførelsen af handelssanktioner, skal der foretages kompleks koordinering mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. EU-handelssanktioner vedtages enstemmigt af Rådet for Den Europæiske Union, men det forberedende arbejde, som omfatter udarbejdelse af et lovgivningsforslag om sanktioner, udføres af den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) i samarbejde med Kommissionen. Kommissionen er ansvarlig for at fastlægge en overordnet koordineringsramme, give vejledning til medlemsstaterne og etablere mekanismer til informationsudveksling for at støtte medlemsstaternes gennemførelse af sanktioner. Endvidere overvåger og vurderer Kommissionen sanktionernes effektivitet.

05 EU har vedtaget 21 sanktionspakker over for Rusland i perioden fra begyndelsen på landets omfattende invasion af Ukraine i februar 2022 til august 2026. Sanktionerne er tidsbestemte og varer normalt fra seks til tolv måneder. Det betyder, at de relevante retsakter regelmæssigt skal fornys for at forlænge sanktionernes gyldighed. De senere sanktionspakker har både ændret eksisterende foranstaltninger og indført nye som reaktion på udviklingen i den politiske situation og Ruslands bestræbelser på at omgå sanktionerne.

06 De pakker, der er vedtaget siden 2022, har føjet flere sanktioner til dem, der blev truffet over for Rusland allerede i 2014. I årenes løb er sanktionernes omfang blevet udvidet betydeligt: De er nu de mest omfattende og vidtrækkende restriktive foranstaltninger, som EU nogensinde har vedtaget. En oversigt over de forskellige pakker af sanktioner mod Rusland siden februar 2022 kan findes på både Kommissionens og Rådets websteder. Sanktionerne omfatter et bredt spektrum af finansielle og ikkefinansielle foranstaltninger, herunder handelsforanstaltninger (***figur 1*** og ***bilag I***).

Figur 1 | Generel oversigt over EU's restriktive foranstaltninger over for Rusland



Kilde: Revisionsretten.

07 Ved vores revision vurderede vi, om Kommissionen effektivt havde støttet og overvåget medlemsstaternes gennemførelse af EU's handelssanktioner over for Rusland. Vi vurderede ikke EU-Udenrigstjenestens eller Rådets arbejde, men vi henviser til dette arbejde som et element i den ramme, som Kommissionen opererer inden for. Vi fokuserede på sanktioner vedrørende handlede varer (undtagen energi) og ikke på finansielle sanktioner, sanktioner vedrørende tjenesteydelser eller andre restriktive foranstaltninger (f.eks. rejseforbud).

08 Vores revisionsarbejde dækkede perioden fra februar 2022 til udgangen af 2025. I relevante tilfælde har vi taget udviklingen i sanktionerne efter udgangen af 2025 i betragtning for at give kontekst og styrke beretningens aktualitet. Vi undersøgte nærmere bestemt:

- om Kommissionen på effektiv vis havde koordineret sine foranstaltninger vedrørende handelssanktionerne internt samt med andre EU-institutioner, med medlemsstaterne og med lande uden for EU
- om handelssanktionerne havde ført til påviselige ændringer i omfanget af og mønstrene i handelen mellem EU og Rusland, og om der var truffet specifikke foranstaltninger for at forhindre omgåelse af sanktionerne
- om lovgivningen vedrørende handelssanktionerne var klar og utvetydig
- om handelssanktionerne mod Rusland var blevet håndhævet konsekvent i alle medlemsstaterne, og om Kommissionen havde fulgt op på konstaterede problemer
- om Kommissionens vejledning til medlemsstaterne havde bidraget til en mere harmoniseret og sammenhængende gennemførelse af handelssanktionerne i alle medlemsstaterne, og om der i denne forbindelse var gjort effektiv brug af værktøjer til informationsudveksling
- om Kommissionen havde overvåget handelssanktionernes effektivitet og vurderet deres effekt på både Ruslands og EU's økonomi, og om den havde gjort dette rettidigt og på grundlag af den bedste tilgængelige dokumentation.

09 Vores revisionsarbejde omfattede en dybdegående analyse af Kommissionens støtte til og overvågning af handelssanktionernes gennemførelse, som vi baserede på spørgeskemaer og forskellige kilder til offentlig og intern dokumentation. Vi undersøgte handelsstrømmene mellem EU og Rusland på grundlag af data fra Kommissionen og offentlige kilder. Derudover interviewede vi repræsentanter for forskellige tjenestegrene i Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten. Under vores informationsbesøg i fem medlemsstater gennemførte vi yderligere interview med repræsentanter for de nationale kompetente myndigheder. Vi aflagde også et undersøgelsesbesøg i Det Forenede Kongerige. Eksperter med viden om handelsforbindelserne mellem EU og Rusland og om toldforhold har gennemgået en foreløbig udgave af denne rapport og bekræftet gyldigheden af vores revisionsresultater. ***Bilag I*** indeholder nærmere oplysninger om vores revisionsmetode.

10 Med vores revision har vi forsøgt at finde ud af, hvordan Kommissionen yderligere kan forbedre sin overvågning og støtte vedrørende medlemsstaternes gennemførelse af EU's eksisterende handelssanktioner. Vi fremsætter anbefalinger til afhjælpning af de eksisterende systemiske mangler, som navnlig vedrører juridiske tvetydigheder og uensartet håndhævelse i medlemsstaterne, samt en række mangler i Kommissionens vejledning og overvågning. Ved at adressere disse forhold vil Kommissionens også kunne styrke udformningen af fremtidige sanktioner.

Hvad vi konstaterede og anbefaler

11 Samlet set konstaterede vi, at Kommissionen har gjort en betydelig indsats for at koordinere medlemsstaternes gennemførelse af EU's handelssanktioner, og at den har udviklet en stor portefølje af analytiske værktøjer til at støtte sin beslutningstagning. De handelssanktioner, der er blevet anvendt siden 2022, har spillet en væsentlig rolle med hensyn til at reducere handelen mellem EU og Rusland, især med de varer, der har størst betydning for Ruslands militære kapacitet. Desuden er der indført særlige foranstaltninger til modvirkning af omgåelse for at begrænse eksporten af EU-varer til Rusland via tredjelande. Fire år efter Ruslands invasion er håndhævelsen af EU's handelssanktioner dog stadig ikke helt ensartet og effektiv, hvilket skyldes tvetydigheder i den retlige ramme, divergerende nationale praksis, forskelle i medlemsstaternes brug af informationsudvekslingsværktøjer og mangler i Kommissionens overvågning.

Kommissionen har indført vidtrækkende koordineringsværktøjer for at understøtte en effektiv gennemførelse af handelssanktionerne

12 Siden 2022 har Kommissionen gjort en betydelig indsats for at koordinere gennemførelsen af handelssanktionerne, både internt og med sine partnere i andre EU-institutioner og medlemsstaternes myndigheder (ministerier, toldmyndigheder og håndhævelsesorganer). Med henblik på at forbedre koordineringen med lande uden for EU har Kommissionen udpeget en international særlig udsending for gennemførelsen af EU's sanktioner (EU's sanktionsudsending). Sanktionsudsendingen indkalder også til møder i forummet for sanktionskoordinatorer. Kommissionen sikrer, at sanktionsrammen anvendes korrekt, og spiller en aktiv rolle i koordineringen (punkt ***25***, ***26*** og ***31***-***35***).

13 Kommissionens koordinering med medlemsstaterne, som finder sted parallelt med samarbejdet i Rådets samarbejdsramme, foregår i 11 stående arbejdsgrupper (som ikke har specifikt fokus på sanktioner) og tre specifikke arbejdsgrupper vedrørende sanktioner (***bilag II***). Denne koordineringsrammes samlede opbygning afspejler, hvor komplekst det er at gennemføre af sanktioner, der omfatter flere politikområder. Det skaber imidlertid en betydelig administrativ byrde for medlemsstaterne og Kommissionen selv, at kompetencerne er spredt, og at der er et stort antal arbejdsgrupper med (generelt begrundede) overlapninger mellem deres ansvarsområder (punkt ***27***-***30***).

Handelssanktionerne og foranstaltningerne til modvirkning af omgåelse har reduceret handelen mellem EU og Rusland betydeligt

14 Siden vedtagelsen af de udvidede handelssanktioner efter den omfattende invasion i 2022 er EU's handel med Rusland faldet kraftigt. Kommissionen anslog i juli 2026, at eksportrestriktionerne og forbuddene mod eksport af bestemte varer og teknologier havde haft en økonomisk effekt på 49 milliarder euro, svarende til 56 % af EU's eksport til Rusland før 2022. Importsanktionernes effekt blev anslået til ca. 110 milliarder euro, svarende til 75 % af importen fra Rusland før krigen. Handelen med kritiske og højt prioriterede varer, herunder produkter med dobbelt anvendelse, er næsten ophørt siden 2023. Den sanktionsramte handel med EU har Rusland i nogen grad formået at erstatte ved at handle mere med tredjelande, navnlig Kina, men importomkostningerne er steget. Samtidig har Rusland omstillet sig til en krigsøkonomi, hvor de kraftigt forhøjede militærudgifter har påvirket andre økonomiske sektorer (punkt ***36***-***42***).

15 EU's sanktioner har haft en betydelig effekt på handelen, men Rusland har forsøgt at omgå sanktionerne ved at omdirigere handel gennem tredjelande - navnlig handel med produkter med dobbelt anvendelse, produkter til brug i kampområder og avancerede teknologiske produkter -. Som reaktion har Rådet vedtaget specifikke foranstaltninger til modvirkning af omgåelse. Kommissionen har styrket sin overvågning, og EU's sanktionsudsending udfører opsøgende arbejde i tredjelande. Tilsammen har disse tiltag bidraget til et gradvis fald i handelen mellem Rusland og adskillige tredjelande, som kan have været villige til at medvirke til omgåelse af sanktionerne. Vi har dog konstateret, at det varierer, i hvilket omfang de eksisterende værktøjer kan påvises at være effektive med hensyn til at bekæmpe omgåelse, bl.a. fordi der mangler fuldt ud pålidelige oplysninger om handelen mellem Rusland og tredjelande (punkt ***43***-***56***).

Tvetydigheder og inkonsekvens i EU's retlige ramme kan underminere en ensartet gennemførelse af sanktionerne

16 På dette område, hvor håndhævelsen afhænger af, at væsentlige afgørelser træffes hurtigt ved grænseovergangsstederne, skaber tvetydigheder i lovgivningen reelle operationelle udfordringer. Vi konstaterede, at nogle udtryk anvendes forskelligt i henholdsvis toldlovgivningen og sanktionsreglerne. Vi konstaterede også tilfælde, hvor sanktionslovgivningen indeholder inkonsekvent terminologi og vage udtryk, som medlemsstaterne kan fortolke forskelligt (***bilag III***). Dette gælder navnlig forhold vedrørende fritagelser og undtagelser. Denne fleksible tilgang til sanktionernes udformning gør det lettere at få dem vedtaget politisk, men der er en pris: Gennemførelsen af foranstaltningerne kan blive uensartet, hvilket øger risikoen for, at økonomiske operatører kan udnytte smuthuller til grænseoverskridende handel (punkt ***57***-***64***).

Anbefaling 1

Forbedre den lovgivningsmæssige ramme vedrørende EU's handelssanktioner

Med henblik på at fremme ensartethed i medlemsstaternes gennemførelse af sanktionerne bør Kommissionen i sine relevante forslag og sin vejledning forbedre retssikkerheden ved at:

a) undgå brug af tvetydige udtryk og

b) afbøde de operationelle problemer, der skyldes terminologiforskelle mellem toldlovgivningen og sanktionslovgivningen.

Måldato for gennemførelsen: 2027

Varierende nationale praksis i håndhævelsen af EU's handelssanktioner skaber muligheder for "forumshopping"

17 Handelssanktioner er et udenrigspolitisk instrument, men de gennemføres bl.a. ved hjælp af EU's toldunion, hvor de nationale toldmyndigheder fører tilsyn med de ydre grænser. Medlemsstaterne spiller således en central rolle i håndhævelsen af sanktionerne. Vores revision viste imidlertid, at medlemsstaternes toldmyndigheder anvendte forskellige praksis, når de håndhævede EU's handelssanktioner. Nærmere bestemt konstaterede vi, at medlemsstaternes toldkontrol var uensartet, og at der var forskelle i deres håndtering af fritagelser og deres anerkendelse af eksporttilladelser udstedt af andre medlemsstater vedrørende varer, som ellers ville være ulovlige at eksportere. Vi bemærkede desuden, at medlemsstaterne ikke har den samme administrative kapacitet i form af ressourcer og infrastruktur (punkt ***65***-***72***).

18 Denne situation udgør ikke blot en trussel mod toldunionen (som vi har påpeget i tidligere beretninger[1]), men hindrer også en konsekvent og ensartet gennemførelse af handelssanktionerne. Forskelle i medlemsstaternes praksis skaber muligheder for "forumshopping", hvilket kan gøre det lettere at omgå sanktionerne. Desuden er det tidskrævende for virksomheder at håndtere varierende praksis. På operationelt plan kan den manglende ensartethed i nogen grad afhjælpes ved, at medlemsstaterne systematisk foretager risikobaserede efterfølgende revisioner (punkt ***73***-***79***).

---

[1] Særberetning 13/2023 "Autoriserede økonomiske operatører - Solidt toldprogram med uudnyttet potentiale og uensartet gennemførelse"; særberetning 04/2021 "Toldkontrol: Utilstrækkelig harmonisering skader EU's finansielle interesser"; særberetning 20/2019 "EU's informationssystemer til understøttelse af grænsekontrollen - et stærkt redskab, men der er brug for større fokus på rettidige og fyldestgørende data"; særberetning 26/2018 "En række forsinkelser i IT-systemerne på toldområdet: Hvad gik der galt?"; særberetning 19/2017 "Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser".

Anbefaling 2

Foretage en tilbundsgående analyse af, hvordan medlemsstaterne gennemfører og håndhæver EU's handelssanktioner

Med henblik på at forbedre gennemførelsen af sanktionerne bør Kommissionen foretage en tilbundsgående analyse af, om medlemsstaterne gennemfører og håndhæver EU's handelssanktioner på en ensartet måde. Analysen bør specifikt fokusere på:

a) hvordan toldkontrollen (herunder anvendelsen af efterfølgende revisioner) kan gøres mere ensartet

b) hvordan medlemsstaterne udsteder eksporttilladelser og kontrollerer tilladelser udstedt af andre medlemsstater.

Måldato for gennemførelsen: 2027

Kommissionens vejledning er omfattende, men ikke juridisk bindende, og informationssystemerne anvendes ikke ensartet af medlemsstaterne

19 Kommissionen har udviklet omfattende vejledning for at støtte en konsekvent gennemførelse af EU's handelssanktioner, navnlig siden 2022. Den har udarbejdet generelle retningslinjer og emnespecifikke dokumenter med "ofte stillede spørgsmål" (FAQ-dokumenter) samt foretaget direkte opsøgende arbejde over for virksomheder. EU-medlemsstaterne betragter generelt disse dokumenter som omfattende og regelmæssigt ajourført, men vi konstaterede visse problemer med hensyn til deres timing og visse mangler i deres anvendelsesområde (f.eks. i vejledningen om, hvordan bestemmelserne om fritagelser skal fortolkes, og hvordan nye former for sanktionsomgåelse skal håndteres, jf. ***bilag IV***). Det største problem er dog, at Kommissionens vejledning ikke er juridisk bindende og derfor ikke kan garantere en fuldt harmoniseret gennemførelse på tværs af EU, hvilket åbner for divergerende nationale praksis og potentielle overtrædelser (punkt ***80***-***87***).

20 Hertil kommer, at Kommissionens systemer til udveksling af oplysninger - navnlig toldrisikostyringssystemet (for toldoplysninger) og registret for udveksling af oplysninger om sanktioner (sikker informationsudveksling) - ikke anvendes ensartet af medlemsstaterne, hvilket fører til inkonsekvent håndhævelse og potentielt kan svække sanktionernes effektivitet. Kommissionen har udarbejdet værktøjer og vejledning, men den varierende anvendelse af disse værktøjer, manglen på feedbackmekanismer og den begrænsede informationsudveksling mellem medlemsstaterne hindrer en koordineret risikostyring og en rettidig grænseoverskridende indsats. Endvidere er det ikke alle medlemsstater, der sikrer, at deres toldmyndigheder, som kontrollerer gennemførelsen af sanktionerne, har adgang til registret for udveksling af oplysninger om sanktioner og til andre centrale informationsudvekslingssystemer (punkt ***88***-***97***).

Anbefaling 3

Tilskynde medlemsstaterne til at udnytte informationsudvekslingssystemerne fuldt ud

Kommissionen bør tilskynde de nationale forvaltninger til at gøre fuld brug af de informationsudvekslingssystemer, der anvendes i forbindelse med EU's handelssanktioner. Nærmere bestemt bør den:

a) undersøge funktionen af toldrisikostyringssystemets risikoinformationsformularer vedrørende sanktioner med henblik på at sikre øget anvendelse og opfølgning

b) aktivt fremme og lette fuld og aktiv anvendelse af registret for udveksling af oplysninger om sanktioner

c) give toldmyndighederne adgang til de centrale informationsudvekslingssystemer, der er relevante i forbindelse med gennemførelsen af EU's handelssanktioner.

Måldato for gennemførelsen: 2028

Kommissionens overvågning af EU-handelssanktionernes effektivitet fokuserer på, hvordan de påvirker den russiske økonomi og handelsstrømmene, ikke på aspekter vedrørende forhold i EU

21 Under vores revision konstaterede vi, at Kommissionen udfører adskillige overvågningsaktiviteter vedrørende EU's handelssanktioner, men at ansvaret er fordelt på forskellige tjenestegrene: GD FISMA indsamler oplysninger om gennemførelsen af handelssanktionerne, GD TRADE følger handelsstrømmene, GD TAXUD analyserer de toldrelaterede håndhævelsesmønstre via toldrisikostyringssystemet, og Det Fælles Forskningscenter (JRC) støtter udviklingen af værktøjer til opdagelse af omgåelser (punkt ***98***-***106***).

22 På grundlag af sine overvågningsdata udarbejder Kommissionen generelle økonomiske konsekvensanalyser vedrørende EU's sanktioner. Vi bemærker dog, at Kommissionen ikke anvender kriterier, der gør det muligt at vurdere sanktionernes samlede effektivitet. Det er derfor svært at vurdere, i hvilket omfang sanktionerne allerede opfylder deres strategiske mål - nemlig at mindske Ruslands evne til at opretholde sin krigsindsats - og at afgøre, om der er behov for yderligere sanktioner. Kommissionens undersøgelser giver et detaljeret overblik over handelsstrømmene og EU-sanktionernes makroøkonomiske effekt på den russiske økonomi. De behandler derimod ikke sanktionernes effekt på økonomier, virksomheder og sektorer i EU og på det indre markeds konkurrenceevne (punkt ***107***-***109***).

Anbefaling 4

Forbedre overvågningen og vurderingen af EU's handelssanktioner

Kommissionen bør forbedre sin overvågning af handelssanktionerne og vurderingen af deres effektivitet. Nærmere bestemt bør den:

a) sikre mere integreret og omfattende dataindsamling, analyse og overholdelseskontrol med henblik på overvågning af sanktionernes gennemførelse

b) foreslå kriterier for vurdering af EU-handelssanktionernes effektivitet og foretage regelmæssige vurderinger på grundlag af disse kriterier.

Måldato for gennemførelsen: 2028

23 Kommissionen deler regelmæssigt resultaterne af sin overvågning og sine konsekvensanalyser med medlemsstaterne og partnerlandene. Den anvender disse oplysninger, når den udarbejder senere sanktionspakker til vedtagelse i Rådet. De enkelte pakkers endelige omfang fastlægges imidlertid i sidste ende ved forhandlinger mellem medlemsstaterne, og pakkerne skal vedtages enstemmigt (punkt ***110***-***112***).

Et nærmere blik på vores bemærkninger

Kommissionen har indført vidtrækkende koordineringsværktøjer for at understøtte en effektiv gennemførelse af handelssanktionerne

24 Alle afgørelser om den retlige ramme, herunder om handelssanktioner, træffes af Rådet (på grundlag af fælles forslag fra den højtstående repræsentant og Kommissionen), men Kommissionen er bl.a. ansvarlig for at understøtte en ensartet gennemførelse af sanktionerne i medlemsstaterne. Fordi sanktionernes gennemførelse omfatter flere politikområder, kræver det omfattende koordinering at varetage denne rolle. Vi undersøgte derfor, hvilke fora Kommissionen anvender til at sikre koordinering mellem sine egne tjenestegrene, med medlemsstaterne og med tredjelande om, hvordan EU's sanktioner mod Den Russiske Føderation skal gennemføres. Vi vurderede også, om disse fora i den reviderede periode blev anvendt til at sikre effektiv anvendelse af oplysninger, og om deres mandater er fyldestgørende og komplementære.

Kommissionens koordineringsramme på EU-plan understøtter gennemførelsen

Intern koordinering sikrede, at sanktionsrelaterede oplysninger blev udvekslet rettidigt

25 I marts 2023 nedsatte Kommissionen en tværtjenstlig gruppe (ISG) om gennemførelse og håndhævelse af sanktioner, som ledes af GD FISMA og Generalsekretariatet. Gruppens opgave er at koordinere Kommissionens foranstaltninger i forbindelse med EU's sanktioner. Gruppen omfatter alle de tjenestegrene i Kommissionen, der er involveret i overvågningen og gennemførelsen af EU's sanktioner (GD FISMA, GD ECFIN, JRC, GD TAXUD, GD TRADE, OLAF og Den Juridiske Tjeneste) samt EU-Udenrigstjenesten. Andre tjenestegrene (f.eks. GD MOVE, GD ENER og GD GROW) indbydes til møder afhængigt af, hvilke spørgsmål der skal drøftes.

26 Oprindelig var det meningen, at ISG'en skulle mødes ugentligt. Vi konstaterede, at den siden februar 2024 havde afholdt møde hver anden uge. Ved udgangen af 2025 var der afholdt 73 møder i gruppen, hvilket havde gjort det muligt at udveksle sanktionsrelaterede oplysninger rettidigt.

Kommissionens ramme for koordinering med medlemsstaterne afspejler, at beslutningstagningen er kompleks, og at sanktionernes gennemførelse omfatter flere politikområder

27 Effektiv gennemførelse af EU's handelssanktioner kræver også et omfattende samarbejde mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Rådet, som er den primære institution med ansvar for at vedtage EU-sanktioner, drøfter disse med EU-medlemsstaterne i fem arbejdsgrupper.

28 Kommissionen anvender i sin koordinering med medlemsstaterne 11 stående arbejdsgrupper vedrørende forskellige EU-politikker med relation til EU's handelssanktioner. Derudover har den nedsat tre særlige arbejdsgrupper til at drøfte gennemførelsen af sanktionerne. Den har inviteret repræsentanter for nationale myndigheder på forskellige niveauer til at deltage i disse grupper (***bilag II*** og ***tekstboks 1***).

Tekstboks 1

Eksempler på arbejdsgrupperne vedrørende sanktioner

Særlig arbejdsgruppe:

Ekspertgruppen om Unionens Restriktive Foranstaltninger og Ekstraterritorialitet er en af de tre arbejdsgrupper, der specifikt er nedsat med henblik på håndtering af sanktioner. Den skal bistå Kommissionen med at overvåge gennemførelsen og håndhævelsen af EU's sanktioner og med at udvikle yderligere foranstaltninger, der har til formål at beskytte EU mod virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af lovgivning vedtaget af tredjelande.

Stående arbejdsgruppe:

Gruppen vedrørende **håndhævelseskoordinationsmekanismen** er en af de eksisterende grupper, der anvendes til at drøfte sanktioner. Den blev oprettet med det formål at støtte udvekslingen af oplysninger og det direkte samarbejde mellem EU-medlemsstaternes kompetente myndigheder og håndhævelsesorganer om bedste praksis med hensyn til at bekæmpe uautoriseret eksport af produkter med dobbelt anvendelse.

Kilde: "Commission Decision of 12.4.2021 setting up the Commission expert group on Union Restrictive Measures and Extraterritoriality", C(2021) 2385 final, og interne dokumenter fra Kommissionen.

29 Kommissionen sikrer, at arbejdsgrupperne mødes regelmæssigt, og den koordinerer deres arbejde ved at udarbejde mødedagsordener, lede møder og dele relevante oplysninger. Ved udgangen af maj 2025 var der afholdt 34 møder i ekspertgruppen. Nogle af møderne havde haft over 150 deltagere. Kommissionens arbejdsgrupper er imidlertid kun rådgivende, og de fokuserer på informationsudveksling og frivillig koordinering. Medlemsstaterne bestemmer selv, om de vil deltage i møderne. Ved udgangen af 2024 havde fem medlemsstater deltaget i under halvdelen af møderne i gruppen vedrørende håndhævelseskoordinationsmekanismen. Det skyldes, at kompetencerne på dette område er spredt, hvilket også begrænser Kommissionens koordineringsmuligheder.

30 Koordineringsrammens samlede opbygning afspejler, at beslutningstagningen er kompleks, og at sanktionernes gennemførelse omfatter flere politikområder, og det store antal arbejdsgrupper og overlapningerne mellem dem (f.eks. mellem Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse og gruppen vedrørende håndhævelseskoordinationsmekanismen) skaber en betydelig administrativ byrde for medlemsstaterne og Kommissionen. Vi konstaterede imidlertid, at overlapningerne mellem arbejdsgruppernes mandater generelt er berettigede: Grupperne drøfter emnerne ud fra forskellige perspektiver inden for rammerne af deres respektive mandater.

Kommissionen samarbejder regelmæssigt med lande uden for EU via diplomatiske kanaler og andre værktøjer

31 Eftersom handel er en global aktivitet, styrker det effekten af EU's sanktioner, hvis andre lande gennemfører lignende foranstaltninger - navnlig fordi det mindsker risikoen for omgåelse af sanktionerne. International koordinering med G7-partnerne og andre lande uden for EU vedrørende sanktionerne er derfor afgørende for at sikre deres effektivitet, navnlig fordi EU's sanktioner mod Rusland ikke er baseret på FN's sanktioner, og lande uden for EU derfor ikke er forpligtet til at gennemføre dem.

32 For at fremme international koordinering har Kommissionen oprettet forummet for sanktionskoordinatorer, som samler repræsentanter for medlemsstaterne og internationale partnere såsom Det Forenede Kongerige, Schweiz, USA, Japan, Canada og Ukraine. Formålet med forummet er at koordinere gennemførelsen, håndhævelsen og overvågningen af sanktionsordningerne ved at vurdere sanktionernes effektivitet, tackle udfordringer såsom omgåelse, udveksle bedste praksis og tilstræbe en sammenhængende indsats med internationale partnere. Kommissionen leder og tilrettelægger forummets møder. I denne rolle havde Kommissionen sikret afholdelse af regelmæssige møder - syv møder mellem februar 2023 og april 2026.

33 Foruden i forummet for sanktionskoordinatorer drøfter EU også handelssanktioner med partnerlande via andre kanaler. Det sker bl.a. inden for generelle samarbejdsrammer såsom G7 og i multilaterale og bilaterale formater. Repræsentanter for et ikke-EU-lands regering fortalte os, at de værdsatte denne indsats.

34 I december 2022 udpegede EU en international særlig udsending for gennemførelsen af EU-sanktioner (EU's sanktionsudsending). Sanktionsudsendingen fungerer som det diplomatiske kontaktpunkt for internationale spørgsmål vedrørende gennemførelse og omgåelse af EU-sanktioner. I praksis er hovedformålet at harmonisere EU-handelssanktioner med handelssanktioner indført af partnerlande og at tackle omgåelsesrisici i samarbejde med andre tredjelande (punkt ***51***-***53***).

35 Samlet set konstaterede vi, at Kommissionens ramme og tiltag udgør en passende reaktion på behovet for international koordinering vedrørende EU's sanktioner, og at der ikke er væsentlige mangler. Kommissionen inddrog centrale internationale aktører i sine tiltag og spillede en aktiv rolle i de relevante fora.

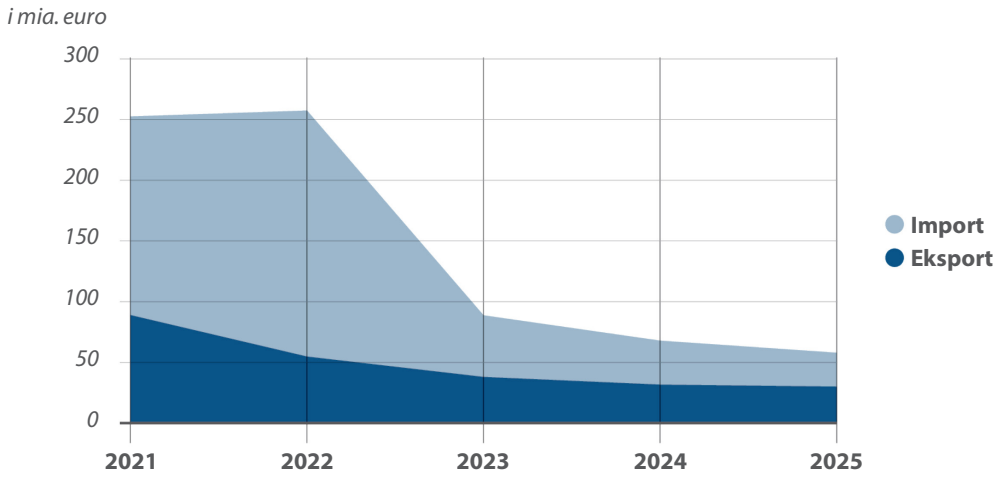
Handelssanktionerne og foranstaltningerne til modvirkning af omgåelse har reduceret handelen mellem EU og Rusland betydeligt

36 EU's handelssanktioner har til formål at svække Den Russiske Føderations evne til at fortsætte sin angrebskrig i Ukraine, bl.a. ved at begrænse eksporten af varer med dobbelt anvendelse og overførslen af avancerede teknologier, der er nødvendige for Ruslands militærindustri. Handelssanktionerne skal også reducere Ruslands industrielle kapacitet ved at begrænse adgangen til væsentlige teknologier. Vi vurderede derfor, om vedtagelsen af EU's handelssanktioner havde ført til ændringer i handelsmønstrene mellem EU og Rusland. Vi undersøgte også, om de internationale handelsstrømme tydede på, at sanktionerne blev omgået, og vi vurderede, om EU's værktøjer til at bekæmpe omgåelse er hensigtsmæssige.

Handelen mellem EU og Rusland faldt kraftigt, men der handles stadig

37 Før 2022 var EU Ruslands største handelspartner, selv om sanktioner havde været gældende siden 2014. I 2025 tegnede EU sig for 10,2 % af Ruslands samlede globale varehandel. Handelen mellem EU og Rusland beløb sig til 58,3 milliarder euro sammenlignet med 252,8 milliarder euro i 2021 og var således faldet med mere end tre fjerdedele (*figur 2*).

Figur 2 | Varehandel (import og eksport) mellem EU og Rusland, 2021-2025

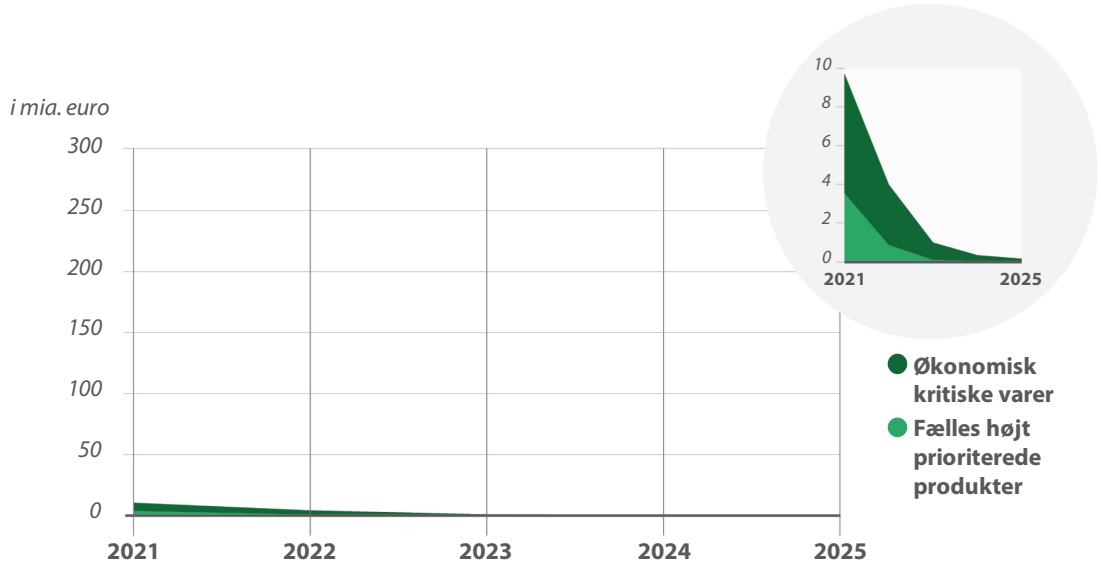


Kilde: JRC (baseret på data fra Eurostat), september 2026.

38 Kommissionen anslog i september 2026[2] effekten af eksportrestriktionerne og forbuddene mod eksport af bestemte varer og teknologier til 49 milliarder euro (56 % af eksporten før krigen). Importsanktionernes effekt blev anslået til 110 milliarder euro (75 % af importen før krigen). Trods det bratte fald i samhandelen var EU Ruslands tredjestørste handelspartner i 2025. Efter gennemførelsen af de successive sanktionspakker er handelen med ikkesanktionerede varer dog faldet betydeligt.

39 Ændringerne i handelen mellem EU og Rusland påvirkede især handelen med fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer. Det er disse to varekategorier, der har størst betydning for Ruslands militære og økonomiske kapacitet. Fælles højt prioriterede produkter er restriktionsbelagte produkter med dobbelt anvendelse og avancerede teknologiprodukter, som anvendes i de russiske militære systemer, der bruges i kampområder i Ukraine[3]. Økonomisk kritiske varer er industrivarer, som er afgørende for at styrke Ruslands økonomiske og industrielle base. En række økonomisk kritiske varer, som tidligere blev handlet i betydeligt omfang, er omfattet af EU-sanktioner. Den direkte eksport af både fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer fra EU til Rusland er næsten ophørt siden 2023 (***figur 3***).

Figur 3 | Eksport af fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer fra EU-lande til Rusland, 2021-2025



Kilde: Kommissionen - JRC.

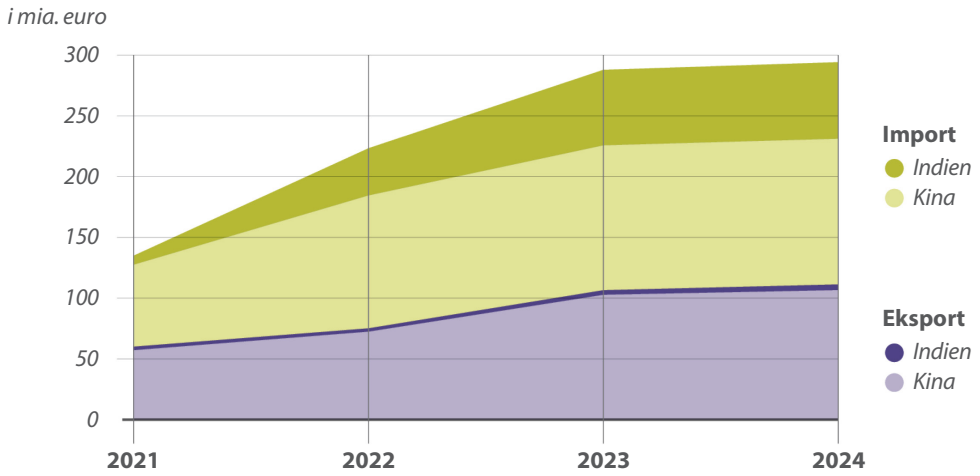
[2] "EU sanctions against Russia following invasion Ukraine, import and export bans".

[3] Bilag XL til forordning (EU) nr. 833/2014 sammenholdt med artikel 12g.

40 Rusland har omstillet sig til en krigsøkonomi. På papiret vokser landets økonomi fortsat, men en nærmere undersøgelse viser, at dette hovedsagelig skyldes de kraftigt forhøjede militærudgifter. Kommissionen anslår, at de i 2024 beløb sig til 10,8 billioner rubler (109 milliarder euro), svarende til ca. 6 % af Ruslands bruttonationalprodukt[4]. Samtidig er der tilbagegang i alle de industrier, der producerer varer til civile behov, og lønningerne er faldet[5].

41 Mens handelen mellem EU og Rusland faldt, steg handelen betydeligt mellem Rusland og tredjelande, der ikke havde indført sanktioner. Kinas handel med Rusland var f.eks. 82 % højere i 2024 end i 2021. Tilsvarende voksede også Ruslands handel med Indien støt: I 2024 var den seks gange så stor som før krigen, hovedsagelig fordi Indiens import af russisk olie var steget betydeligt (*figur 4*).

Figur 4 | Varehandel (import og eksport) mellem Kina/Indien og Rusland, 2021-2024



Kilde: Kommissionen - JRC, baseret på COMTRADE.

42 Disse tal tyder på, at Rusland i det mindste delvis har formået at finde nye leverandører og på denne måde erstatte handelen med Europa. Ifølge en nylig undersøgelse har dette dog medført højere omkostninger. Den pris, som Rusland betaler for at importere produkter med dobbelt anvendelse fra de nye lande, er siden krigens start steget 39 % mere end prisen på eksport af de samme produkter fra disse lande til resten af verden i den samme periode.

---

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

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

EU's sanktioner har i vid udstrækning standset direkte eksport af de varer, som Ruslands militær har mest behov for, men omgåelse er stadig et problem

43 Kommissionen har ved en analyse af eksterne data konstateret, at der stadig findes EU-dele i russiske missiler og droner, der anvendes i krigen mod Ukraine og er fremstillet for nylig (sandsynligvis i 2024 eller 2025). Analysen viste imidlertid, at kun en meget lille del af komponenterne - ca. 4 % eller 8 ud af de 202 identificerede dele - var kommet direkte fra EU. Derimod kom ca. 72 % af de identificerede komponenter fra vestlige forsyningskæder i bredere forstand. Dette indikerer, at EU's sanktioner i vid udstrækning har været effektive med hensyn til at forhindre direkte eksport af de varer, der har størst betydning for Ruslands militære kapacitet (jf. også punkt ***39*** vedrørende faldet i handelen med fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer). Det viser dog også, at der stadig forekommer omgåelse.

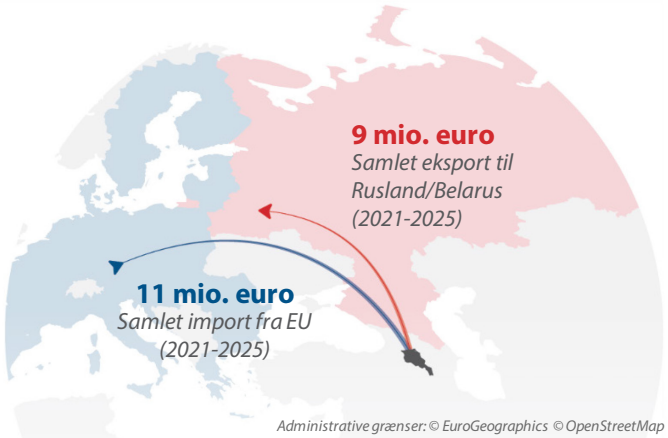
44 Rusland har gjort en ihærdig indsats for at omgå EU's handelssanktioner ved at finde alternative importruter for de sanktionerede varer og dermed svække foranstaltningernes effektivitet. Navnlig er der i perioder forekommet store stigninger i importen fra EU til kaukasiske lande og samtidig store stigninger i eksporten fra disse lande til Rusland og Belarus.

45 Vi analyserede data fra JRC om Tyrkiets, Armeniens og Kasakhstans handelsstrømme vedrørende en stikprøve af fælles højt prioriterede produkter. Vi bemærkede, at disse landes handel med både EU og Rusland/Belarus steg kraftigt efter invasionen i 2022. I de fleste tilfælde var handelen i 2025 faldet til niveauet før krigen (***figur 5***).

Figur 5 | Handel med udvalgte fælles højt prioriterede produkter (mellem EU og udvalgte lande uden for EU og mellem disse lande og Rusland/Belarus), 2021-2025

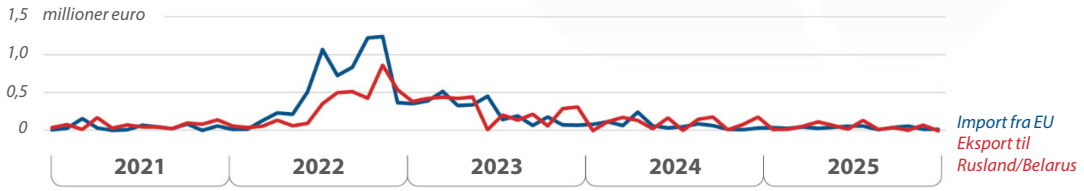
Armenien

Handel med elektriske apparater til at slutte, afbryde eller beskytte elektriske kredsløb og til at skabe forbindelse til eller i elektriske kredsløb: Andre apparater (KN-kode 853690)



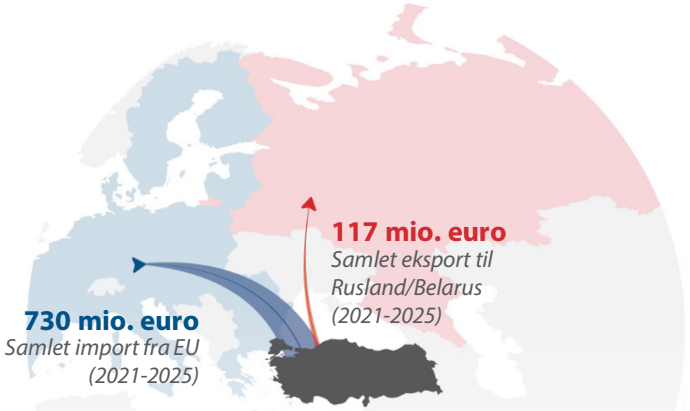
Administrative grænser: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kort: Eurostat - IMAGE, 04/2026
De grænser, navne og betegnelser, der er angivet på dette kort, indebærer ikke en officiel anerkendelse eller accept fra Den Europæiske Union.

Handel med den angivne vare pr. måned



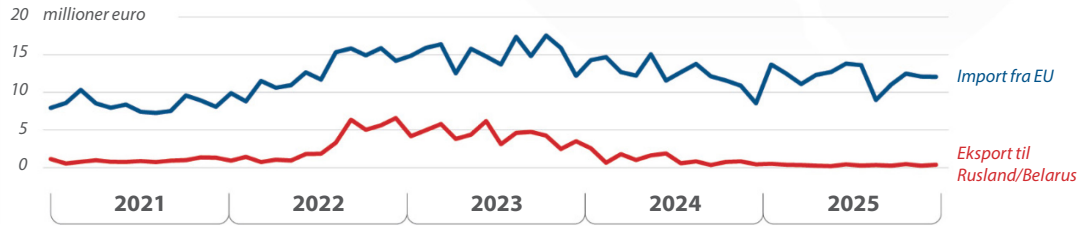
Tyrkiet

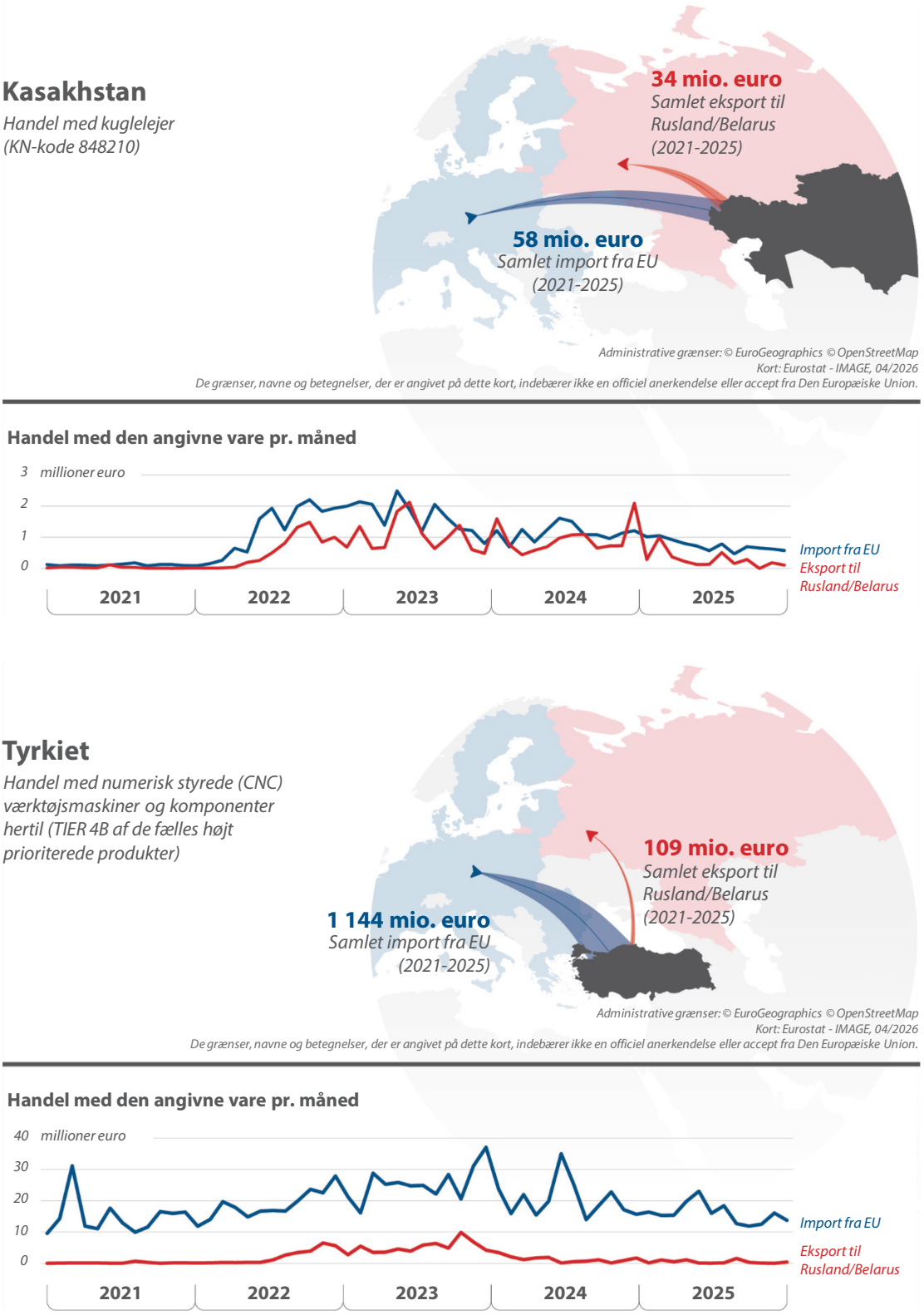
Handel med elektriske apparater til at slutte, afbryde eller beskytte elektriske kredsløb og til at skabe forbindelse til eller i elektriske kredsløb: Andre apparater (KN-kode 853690)



Administrative grænser: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kort: Eurostat - IMAGE, 04/2026
De grænser, navne og betegnelser, der er angivet på dette kort, indebærer ikke en officiel anerkendelse eller accept fra Den Europæiske Union.

Handel med den angivne vare pr. måned





Kilde: Kommissionen - JRC.

46 Disse statistikker giver en indikation af omgåelsestendenserne. De giver dog ikke et præcist billede af handelsmængderne, da der ikke foreligger fuldstændige og pålidelige oplysninger om handelen mellem Rusland og tredjelande. Det er heller ikke alle sanktionsomgåelser, der kan aflæses i handelsstatistikker (***tekstboks 2***).

Tekstboks 2

Proformaerstatning

Et sanktionsramt land kan erstatte produkter fra lande, der har indført sanktioner, med produkter fra lande, der ikke har. Rusland kan f.eks. erstatte EU-fremstillede produkter til brug i kampområder med tilsvarende produkter, som er fremstillet i jurisdiktioner, der ikke har indført eksportrestriktioner, f.eks. Kina.

Ved en "proformaerstatning" er producenten i en sådan jurisdiktion et datterselskab af den virksomhed, der oprindelig leverede produktet. Forskningsdata fra Kyiv School of Economics viser, at 44 % af de varer, der blev eksporteret til Rusland fra lande, der ikke havde indført sanktioner, var fremstillet af datterselskaber af vestlige virksomheder, herunder virksomheder i EU. Eftersom produkterne var fremstillet i lande, der ikke havde indført sanktioner, var de ikke registreret med vestlig oprindelse. Produkterne er dog i alt væsentligt identiske med dem, der fremstilles i EU eller i andre vestlige lande. Disse transaktioner er lovlige, men udgør ikke desto mindre en form for sanktionsomgåelse.

EU har indført en række foranstaltninger for at forhindre omgåelse, men deres effektivitet varierer

47 EU har indført forskellige foranstaltninger for at forhindre omgåelse. Rådet har f.eks. vedtaget foranstaltninger med indvirkning på sanktionernes udformning, og Kommissionen er bl.a. ansvarlig for det opsøgende arbejde, der udføres af EU's sanktionsudsending, for whistleblowerværktøjet og for at analysere omgåelsestendenser.

Specifikke foranstaltninger til modvirkning af omgåelse vedtaget af Rådet

48 I 2023 indførte Rådet et nyt værktøj til modvirkning af omgåelse som led i den 11. pakke af sanktioner mod Rusland. Der var især fokus på specifikke højrisikovarer, der påviseligt var nået frem til Rusland via lande uden for EU. Instrumentet giver EU mulighed for at forbyde eksport af disse varer til lande, der anvendes til at omgå sanktionerne, ved at opføre varerne i bilag XXXIII til forordning (EU) nr. 833/2014. Den første aktivering af instrumentet fandt sted i 2026, hvor det blev brugt over for Kirgisistan som led i den 20. pakke af sanktioner mod Rusland.

49 I 2023 supplerede Kommissionen de eksisterende foranstaltninger ved at oprette to lister over varer behæftet med en særlig høj risiko for sanktionsomgåelse: fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer. Begge lister ajourføres regelmæssigt. De er nyttige i forbindelse med operatørers due diligence-procedurer. Toldmyndighederne i partnerlande kan også bruge dem i forbindelse med deres foranstaltninger til modvirkning af omgåelse.

50 Den 18. pakke af sanktioner mod Rusland, som blev vedtaget i juli 2025, forlængede foranstaltningernes gyldighed og indførte en særlig bredtfavnende bestemmelse for at imødegå risikoen for, at sanktionerede avancerede teknologiprodukter eksporteres til Rusland efter at være angivet som eksporteret til andre tredjelande. Dette giver medlemsstaterne endnu et værktøj til at forhindre sanktionsomgåelse, idet de kan standse mistænkelige forsendelser og kræve, at der opnås tilladelse til eksport af produkter, der ikke specifikt er angivet i sanktionslovgivningen.

EU's sanktionsudsending

51 Kommissionen har ud over at supplere sanktionspakkernes foranstaltninger også proaktivt henvendt sig til lande, der potentielt kan anvendes til sanktionsomgåelse, for at bevidstgøre dem om problemet. Disse bestræbelser blev institutionaliseret i december 2022, da Kommissionen udpegede en EU-sanktionsudsending.

52 Sanktionsudsendingen har ført drøftelser på højt plan med tredjelande med henblik på at standse omgåelsen af sanktionsforanstaltningerne over for Rusland. Ved udgangen af 2025 havde sanktionsudsendingen aflagt 45 besøg i 17 forskellige lande (fire partnerlande og 13 andre tredjelande). Sanktionsudsendingen kontaktede systematisk de mest relevante lande. På baggrund af GD TRADE's og JRC's analyser af handelsdata vedrørende eksport af fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer fra EU til disse lande og reeksport fra disse lande til Rusland udførte sanktionsudsendingen opsøgende diplomatisk arbejde over for omladningslande og jurisdiktioner, der er identificeret som "platformslande" i forbindelse med sanktionsomgåelse (primært Georgien, Serbien, Tyrkiet, Armenien, Kasakhstan, Kirgisistan, De Forenede Arabiske Emirater og Usbekistan).

53 Sanktionsudsendingen har været i løbende kontakt med lande i Centralasien og Kaukasus samt med Tyrkiet, De Forenede Arabiske Emirater, Indien, Malaysia og Thailand. Som reaktion på sanktionsudsendingens arbejde begyndte nogle platformslande at dele data om reeksport til Rusland, hvilket gjorde det muligt at overvåge forsøg på sanktionsomgåelse. Nogle af disse landes reeksport til Rusland af komponenter fra EU til brug i kampområder er desuden faldet. Sanktionsudsendingens værktøjer er imidlertid begrænset af Kommissionens mandat og er udelukkende diplomatiske. Han kan ikke tilbyde økonomiske eller finansielle incitamenter til de lande, han besøger.

EU's sanktionswhistleblowerværktøj

54 Med henblik på at styrke indsatsen for at kortlægge omgåelsesmønstre lancerede Kommissionen i marts 2022 EU's sanktionswhistleblowerværktøj. Det giver mulighed for anonym indberetning af potentielle overtrædelser af EU-sanktioner, herunder omgåelser. I august 2026 havde værktøjet modtaget mere end 2 600 indberetninger, hvoraf de fleste vedrørte sanktioner mod Rusland. Kommissionen har videresendt 10 % af indberetningerne til de nationale kompetente myndigheder eller EU-Udenrigstjenesten med henblik på yderligere opfølgning. Det er dog ikke muligt at vurdere værktøjets effektivitet, eftersom medlemsstaterne ikke er forpligtet til at melde tilbage om de håndhævelsesforanstaltninger, der er baseret på disse indberetninger.

Kommissionens analyser af omgåelsestendenser i handelen med Rusland

55 Kommissionen analyserer løbende handelsstrømmene til og fra Rusland og sender EU-delegationerne og medlemsstaterne månedlige rapporter om den handel med fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer, der foregår med platformslande. Sine analyser af omgåelsestendenserne vedrørende EU-eksport af fælles højt prioriterede produkter til partnerlande deler Kommissionen regelmæssigt via forummet for sanktionskoordinatorer, hvor den fremhæver, at omgåelse i høj grad undergraver effektiviteten af EU's sanktioner. Disse analyser danner også grundlag for Kommissionens vejledning om spørgsmål vedrørende omgåelse (punkt ***81***-***87***).

56 Samlet set konstaterede vi, at Kommissionen har gjort en omfattende indsats for at understøtte sanktionspakkernes foranstaltninger til modvirkning af omgåelse. Disse foranstaltninger har bidraget til at vende tendensen med stigende handel mellem Rusland og platformslandene (punkt ***44*** og ***45***). Det varierer imidlertid, i hvilket omfang værktøjerne kan påvises at være effektive, hvilket delvis skyldes, at de primært er diplomatiske eller analytiske værktøjer. Omgåelsesmønstrene udvikler sig desuden og flytter fra platformslandene til nye omgåelseslande, navnlig i Sydøstasien. Trods de håndgribelige positive resultater er der således stadig sanktionerede varer, der ad omveje når frem til Rusland.

Tvetydigheder og inkonsekvens i EU's retlige ramme kan underminere en ensartet gennemførelse af sanktionerne

57 Når sanktionerne er vedtaget ved enstemmig afgørelse i Rådet, er medlemsstaterne ansvarlige for at gennemføre og håndhæve dem. En ensartet gennemførelse af sanktionslovgivningen kræver, at denne er utvetydig og anvender en konsekvent terminologi. Desuden skal medlemsstaterne indføre effektive håndhævelsesregler. Vi vurderede, om de centrale udtryk i retsgrundlaget for EU's handelssanktioner er klare nok til, at medlemsstaterne forstår dem på samme måde. Vi undersøgte også medlemsstaternes gennemførelse af direktiv (EU) 2024/1226 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger.

Upræcis terminologi i EU's sanktionslovgivning gør den vanskeligere at gennemføre

58 Ved vores revisionsarbejde fandt vi upræcise beskrivelser af sanktionsrelaterede krav i den lovgivning, der skal vedtages af alle medlemsstaterne. I sanktionsforordningerne anvendes der f.eks. upræcise udtryk som "strengt nødvendig", "gøre sit bedste", "passende foranstaltninger" og "passende politikker" (***bilag III***). Anvendelsen af sådanne udtryk kan føre til forskelle i medlemsstaternes fortolkning af lovgivningen og gøre gennemførelsen mindre sammenhængende, selv om Kommissionen bestræber sig på at afhjælpe uklarheder ved hjælp af vejledning.

59 Over for os angav flere af de besøgte medlemsstater det som et problem, at centrale udtryk i sanktionsbestemmelserne er upræcise, navnlig hvad angår fritagelser og undtagelser. Én medlemsstat angav desuden, at det er meget komplekst og administrativt byrdefuldt at udføre kontrol vedrørende visse bestemmelser i sanktionsforordningerne (f.eks. om prislofter for luksusvarer).

60 Vage formuleringer i de retlige bestemmelser gør det lettere at nå til konsensus om sanktionspakkerne i Rådet. Desuden anmoder medlemsstater ofte om tilføjelse af specifikke fritagelser og undtagelser, som gør det muligt at nå til enighed.

Terminologiforskelle mellem sanktionslovgivningen og toldlovgivningen skaber operationelle vanskeligheder

61 Eftersom medlemsstaterne i vid udstrækning gennemfører sanktioner ved anvendelse af EU-toldkodeksen, vil det minimere gennemførelsesvanskelighederne, hvis de udtryk og definitioner, der anvendes i sanktionsforordningerne, er de samme som dem, der anvendes i EU's toldlovgivning. Vi konstaterede imidlertid adskillige forskelle mellem sanktionsforordningerne og toldkodeksen, f.eks. med hensyn til begrebet "oprindelsesland" og udtrykket "overførsel", som ikke er et standardudtryk på toldområdet (***bilag III***). Nogle medlemsstater påpegede desuden, at det åbner for fortolkninger og gør toldkontrollen vanskeligere, at EU's lovgivning om handelssanktioner (f.eks. forordning (EU) nr. 833/2014, bilag VII, del A) ikke anvender toldkoderne i den kombinerede nomenklatur (KN-koder), men i stedet anvender varebeskrivelser og generiske udtryk.

62 Vi konstaterede også, at behandlingen af varer med dobbelt anvendelse i sanktionsforordningen (nr. 833/2014) i det mindste delvis bidrager til, at medlemsstaterne har forskellige praksis med hensyn til at udstede tilladelser vedrørende sådanne varer. Der er navnlig en overlapning mellem to bilag i denne forordning (bilag VII og XXIII). Bilag VII indeholder en liste over varer, som kræver tilladelser, mens bilag XXIII indeholder en liste over varer, som er omfattet af fritagelser. Nogle varer, f.eks. elektroniske kredsløb, optræder på begge lister, hvilket gør deres status uklar for toldere. Desuden gives der i bilag VII varebeskrivelser, mens bilag XXIII anvender koderne i den kombinerede nomenklatur, som er almindeligt kendt af toldmyndighederne. Kommissionen støtter medlemsstaternes arbejde på dette område ved at udsende vejledning og sammenligningstabeller.

Medlemsstaternes praksis med hensyn til at definere strafbare handlinger og straffe for overtrædelser af EU's restriktive foranstaltninger er endnu ikke harmoniseret tilstrækkeligt

63 En konsekvent gennemførelse af EU's sanktioner i medlemsstaterne kræver også effektiv håndhævelse baseret på de nationale regler om lovovertrædelser og straffe for overtrædelser af sanktionsbestemmelser. Overtrædelser af EU-sanktioner er endnu ikke blevet kriminaliseret i alle medlemsstater, og medlemsstaterne har indført straffe på forskellige grundlag. Mens nogle jurisdiktioner har indført strafferetlige sanktioner, anvender andre kun administrative tiltag. Denne uensartethed bør være afhjulpet, når alle medlemsstaterne har sikret fuld og korrekt gennemførelse af direktiv (EU) 2024/1226 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Direktivet fastsætter ikke fuldt harmoniserede håndhævelsesforanstaltninger. I stedet fastsætter det minimumsregler vedrørende definitionen af strafbare handlinger og af de straffe, som medlemsstaterne skal pålægge fysiske og juridiske personer for overtrædelser af EU-sanktioner, og så indeholder det bestemmelser, der skal styrke håndhævelsen og gennemførelsen.

64 Direktivet skulle være gennemført i national ret senest den 20. maj 2025. I august 2026 havde 19 medlemsstater meddelt Kommissionen, at de havde gennemført direktivet som krævet. Kommissionen indledte i juli 2025 traktatbrudssager mod de medlemsstater, der ikke havde gennemført direktivet, ved at sende dem åbningsskrivelser. Den har endnu ikke vurderet, om direktivet er blevet gennemført korrekt af de medlemsstater, der faktisk har gennemført det i national ret. Indtil videre har direktivet således kun haft begrænset effekt.

Varierende nationale praksis i håndhævelsen af EU's handelssanktioner skaber muligheder for "forumshopping"

65 EU's toldunion bidrager til EU's strategi for økonomisk sikkerhed. Handelssanktioner er et vigtigt element i denne forbindelse. Som de reelt ansvarlige for kontrol af eksporterede varer ved EU's ydre grænser er det toldmyndighederne, der er i forreste linje med hensyn til at sikre effektiv og konsekvent gennemførelse af sanktioner. Varierende kontrol i de forskellige medlemsstater undergraver effektiviteten af EU's handelssanktioner. Det kan også være tidskrævende og dyrt for virksomheder at håndtere varierende praksis.

66 Vi vurderede derfor, om medlemsstaterne havde gennemført og håndhævet handelssanktionerne på en harmoniseret måde, og om Kommissionen havde reageret hensigtsmæssigt på konstaterede forskelle. Vi undersøgte også initiativer på medlemsstats- og EU-plan, som kunne bidrage til at afhjælpe sådanne forskelle.

"Forumshopping" udgør en væsentlig trussel mod effektiv gennemførelse af EU's handelssanktioner

67 Vores revisionsbesøg i en stikprøve på fem medlemsstater afslørede store forskelle i deres toldkontrol. Nogle medlemsstaters toldmyndigheder kræver mere dokumentation end andre, før de tillader udpassage af sanktionerede varer. Vi konstaterede f.eks., at toldmyndighederne i de baltiske lande under visse omstændigheder kræver, at der indgives en producenterklæring i forbindelse med eksport eller reeksport af sanktionerede varer (vi besøgte selv Letland, men fik bekræftet, at Litauen og Estland anvender samme tilgang). Andre medlemsstater stiller ikke et sådant krav.

68 Forskellene i medlemsstaternes toldkontrol påvirker også, hvordan overtrædelser af EU's handelssanktioner registreres (***tekstboks 3***).

Tekstboks 3

Antallet af registrerede overtrædelser af EU's handelssanktioner i forbindelse med varer fra andre medlemsstater varierer meget

Siden 2022 har Bulgarien ikke registreret en eneste overtrædelse af EU's handelssanktioner i forbindelse med varer fra andre medlemsstater eksporteret til jurisdiktioner uden for EU's toldområde via Bulgarien.

Til sammenligning registrerede Letland et stort antal overtrædelser af EU's handelssanktioner i forbindelse med varer fra andre medlemsstater. I 2024 blev der registreret overtrædelser vedrørende i alt ca. 2 100 eksportforsendelser. Disse overtrædelser udgjorde tre fjerdedele af alle de overtrædelser, som Letland indberettede.

Eftersom både Bulgarien og Letland har ydre EU-grænser, hvor udførsler fra andre medlemsstater forlader EU's toldområde, betragter vi denne forskel i antallet af registrerede overtrædelser som væsentlig.

69 Desuden konstaterede vi forskelle i den måde, hvorpå de nationale kompetente myndigheder gav undtagelser vedrørende eksport af sanktionerede varer. Denne proces er ikke centraliseret på EU-plan, men er i stedet overladt til de enkelte medlemsstater. Når restriktionsbelagte varer transporteres ad vej, skal hver medlemsstat, hvis område krydses, give en særskilt tilladelse til indførsel af varerne. Kommissionen har konstateret tilfælde, hvor de nationale kompetente myndigheder havde divergerende vurderinger, f.eks. af landbrugsfødevaremæssige årsager.

70 Vi konstaterede to tilfælde, hvor varer var blevet standset ved udpassagetoldsteder i Litauen og Polen, selv om der i begge tilfælde var givet godkendelse til at eksportere dem til Rusland (Italien havde fritaget dem fra kravet om eksporttilladelse). I den polske sag blev varerne sendt tilbage til Italien, og den oprindelige eksportangivelse blev annulleret. I Italien blev varerne igen godkendt til eksport til Rusland og via en italiensk havn sendt til et bestemmelsessted i Rusland. Som reaktion på en henvendelse fastslog Kommissionen, at medlemsstaterne er ansvarlige for afgørelser vedrørende håndhævelse af sanktioner, og at den ikke havde noget grundlag for at gribe ind.

71 Under vores drøftelser med eksterne eksperter blev vi informeret om flere tilfælde, hvor eksport af lignende sanktionerede varer var blevet afvist af én medlemsstat, men tilladt af en anden.

72 Vi bemærker, at Kommissionen vedrørende forhold som disse kun samarbejder med toldmyndighederne i de berørte medlemsstater på teknisk plan ved at drøfte spørgsmål om sanktionsgennemførelse i kontaktgruppen vedrørende sanktioner og ved at udsende retningslinjer (punkt ***85***).

73 De varierende nationale praksis med hensyn til toldkontrol indebærer en risiko for, at virksomheder bevidst vælger at søge tilladelser eller benytte toldsteder i medlemsstater, hvor kontrollen er lempelig. Dette kaldes normalt "forumshopping". Samlet set vurderer vi, at forumshopping udgør en væsentlig trussel mod effektiv gennemførelse af EU's handelssanktioner. Det skyldes bl.a., at denne praksis kan lette sanktionsomgåelse (punkt ***43***-***56***).

Også forskelle i medlemsstaternes administrative kapacitet påvirker også gennemførelsen af EU's handelssanktioner

74 En af grundene til, at medlemsstaternes håndhævelse af sanktionerne ikke er ensartet, er, at de ikke har den samme administrative kapacitet. Nogle medlemsstater kan f.eks. have mere uddannet personale til at opdage sanktionerede varer, end andre medlemsstater har. Da medlemsstaterne har ansvaret for toldkontrollen, har Kommissionen ingen muligheder for at påvirke, hvor mange ressourcer og hvilken infrastruktur medlemsstaterne anvender til at gennemføre handelssanktioner.

75 Endelig afhænger toldkontrollens effektivitet ikke kun af de ressourcer og den infrastruktur, der anvendes, men også af de organisatoriske ordninger i medlemsstaterne.
I Nederlandene konstaterede vi f.eks. en god praksis, der sandsynligvis bidrager til konsekvent og effektiv gennemførelse og håndhævelse af sanktioner (***tekstboks 4***).

Tekstboks 4

God praksis vedrørende national koordinering

I det nederlandske toldvæsen er der oprettet et centralt kontor for udstedelse af tilladelser, som handler på vegne af udenrigsministeriet. Dette sikrer bl.a. let kommunikation mellem myndighederne i operationelle sager, et godt overblik over risikostyringen i forbindelse med håndhævelsen af sanktioner og mulighed for at gøre brug toldvæsenets ekspertise inden for toldklassificering.

Der er iværksat initiativer for at afhjælpe den manglende harmonisering af sanktionernes gennemførelse

76 Under vores revision bemærkede vi en række eksisterende harmoniseringsinitiativer og muligheder for at opnå yderligere harmonisering, både inden for den nuværende ramme og ved hjælp af lovgivningsmæssige ændringer. Som eksempler kan nævnes bestræbelserne på at sikre en mere ensartet anvendelse af efterfølgende revisioner, de mellemstatslige tilgange til toldsamarbejde - f.eks. i det baltiske toldinitiativ - og gennemførelsen af EU's toldunion.

77 På tidspunktet for vores revision var Kommissionen ikke i stand til at give oplysninger om, hvorvidt medlemsstaterne foretager risikobaserede efterfølgende revisioner for at vurdere, om gennemførelsen af EU's handelssanktioner er effektiv. Vi mener, at en mere ensartet anvendelse af risikobaserede efterfølgende revisioner i forbindelse med EU's handelssanktioner, som koordineres af de nationale toldmyndigheder, bl.a. kan bidrage til at fastslå, om virksomheder foretager "forumshopping" (***tekstboks 5***).

Tekstboks 5

Risikobaseret efterfølgende revision på toldområdet

Risikobaserede efterfølgende revisioner muliggør hurtigere frigivelse af varer og sparer virksomheder tid og omkostninger, samtidig med at den behørige overholdelse af toldbestemmelserne sikres mere effektivt ved hjælp af en revisionsmekanisme, der anvendes efter frigivelsen af varerne.

WTO-aftalen om handelslettelser fastsætter, at Verdenshandelsorganisationens medlemmer skal indføre eller opretholde risikobaseret efterfølgende revision for at sikre overholdelse af toldbestemmelserne og andre dermed forbundne love og bestemmelser, herunder handelssanktioner.

78 Det baltiske toldinitiativ (en samarbejdsaftale mellem Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen og Finland) er et mellemstatsligt forsøg på at løse problemet med de uensartede tilgange til toldkontrol i EU. Initiativet har til formål at skabe en stærkere, harmoniseret tilgang ved at skærpe kontrollen af følsomme varer, kræve ekstra dokumenter såsom producenterklæringer og koordinere indsatsen for at forhindre, at varer omdirigeres via tredjelande.

79 Som supplement til de eksisterende multilaterale samarbejdsaftaler mellem medlemsstaterne er den kommende EU-toldreform et forsøg på at give et strategisk svar på de voksende udfordringer, som toldmyndighederne og virksomhederne står med på EU-plan. Den relevante lovgivningspakke, som blev fremlagt i maj 2023, skal modernisere og forbedre toldunionens funktion, bl.a. ved at sikre en mere effektiv toldkontrol vedrørende EU's handelssanktioner[6]. Navnlig skal oprettelsen af en EU-toldmyndighed og etableringen af et EU-tolddatacenter forbedre informationsudvekslingen og risikostyringen i hele EU. Disse tiltag vil dog først få effekt på mellemlang sigt, for pakken skal ikke gennemføres fuldt ud før 2034.

[6] Kommissionens forslag COM(2023) 258 af 17. maj 2023.

Kommissionens vejledning er omfattende, men ikke juridisk bindende, og informationssystemerne anvendes ikke ensartet af medlemsstaterne

80 Fordi sanktionsforordningerne er komplekse, er det særlig vigtigt, at Kommissionen giver medlemsstaterne klar, konsekvent og omfattende vejledning for at forhindre forskellige fortolkninger, og at den yder effektiv støtte til deres samarbejde. Vi vurderede, om Kommissionen havde ydet denne støtte rettidigt, og om støtten var tilstrækkelig til at mindske risikoen for inkonsekvent gennemførelse og mangelfuld informationsudveksling.

Kommissionens vejledning om gennemførelsen af sanktionerne dækker mange emner, men der er stadig mangler

81 Siden februar 2022 har Kommissionen udviklet omfattende vejledning i form af retningslinjer og FAQ-dokumenter for at bidrage til en harmoniseret gennemførelse af EU's handelssanktioner mod Rusland (*figur 6*).

Figur 6 | Oversigt over Kommissionens FAQ-dokumenter fordelt på emner



Kilde: Kommissionen.

82 Nærmere bestemt har Kommissionen udsendt 11 generelle retningslinjer om handel og told samt emnespecifikke FAQ-dokumenter. De blev offentliggjort i juni 2022 og er siden blevet ajourført regelmæssigt, senest i maj 2026. Desuden udsender Kommissionen sanktionsvarslinger for at informere medlemsstaterne om højrisikohandelsmønstre (***tekstboks 6***).

Tekstboks 6

Kommissionen udsendte en sanktionsvarsling vedrørende birkekrydsfiner

EU's sanktioner forbyder køb, import eller overførsel af krydsfiner fra Rusland og Belarus. For at få adgang til EU-markedet betaler virksomheder i de sanktionerede lande producenter i tredjelande for at ompakke og ommærke deres krydsfiner.

I marts 2025 offentliggjorde Kommissionen en varsling om denne risiko for omgåelse på sit websted. Den opfordrede medlemsstaterne til at være opmærksomme på forhold såsom forbindelser mellem eksportører og visse tredjelande samt usædvanligt omstændelige logistikruter. Den anbefalede medlemsstaterne at være særlig opmærksomme på, hvor importeret krydsfiner kom fra.

83 De fleste af de besøgte medlemsstater fortalte os, at de generelt anså Kommissionens vejledning for at være fyldestgørende. De oplyste også, at den regelmæssigt blev ajourført på deres anmodning. De anførte dog, at det ville være nyttigt, hvis Kommissionen offentliggjorde nye retningslinjer samtidig med indførelsen af nye sanktionsrestriktioner, så alle operatører og alle medlemsstater fik mulighed for straks at anvende de nye foranstaltninger på samme måde.

84 Ved vores gennemgang af Kommissionens vejledning konstaterede vi, at der ikke er givet fælles vejledning til de nationale myndigheder om en række forhold, som også blev nævnt i vores samtaler med de reviderede medlemsstater:

- om anerkendelse af sanktionsundtagelser givet af andre medlemsstater
- om, hvilken medlemsstat der skal udstede en tilladelse, når flere økonomiske operatører fra forskellige medlemsstater er involveret i transaktionen (eksportør, køber, transportvirksomhed osv.), eller når varer passerer gennem flere medlemsstater
- om tilbagesendelse af defekte varer fra Rusland, som ikke må eksporteres, men gerne må importeres.

Vi konstaterede også, at Kommissionens vejledning på nogle områder ikke er tilstrækkelig udviklet eller klar (***bilag IV***).

85 Ud over at præcisere omfanget af bestemte handelsforanstaltninger har Kommissionen givet medlemsstaterne retningslinjer for en fælles tilgang til risikostyring og toldkontrol vedrørende sanktionerne mod Rusland og Belarus. De medlemsstater, som vi besøgte, anså disse retningslinjer for at være nyttige, men påpegede også svagheder, f.eks. at vejledningen er forældet, at den mangler klarhed, at den anvender vage eller kontekstafhængige udtryk, og at den anvender uklare formuleringer såsom "bør tages i betragtning", "anbefales" og "kan være omfattet", der ikke giver de nationale myndigheder et konkret grundlag for handling.

86 Kommissionens vejledning dækker bredt og opfattes generelt positivt af medlemsstaterne, men den er i sagens natur ikke juridisk bindende, hvilket begrænser dens effektivitet. Eftersom medlemsstaterne ikke er forpligtet til at følge vejledningen, kan den ikke helt eliminere risikoen for overtrædelser og sikre en harmoniseret gennemførelse af EU's handelssanktioner.

87 Ud over at samarbejde med medlemsstaternes myndigheder henvender Kommissionen sig også direkte til virksomheder, der kan blive berørt af EU's handelssanktioner. I 2023 offentliggjorde den specifikke retningslinjer om due diligence-krav. I 2025 oprettede den en sanktionshelpdesk, som skal hjælpe virksomheder til at overholde EU's sanktionskrav ved at tilbyde et register over de eksisterende EU-værktøjer på dette område, afholde webinarer om relevante emner og yde specifik direkte støtte til SMV'er vedrørende deres overholdelse af reglerne om due diligence-kontroller.

Kommissionen har etableret informationsudvekslingssystemer, men de udnyttes ikke fuldt ud

88 Kommissionen tilbyder kommunikationsværktøjer, som giver medlemsstaternes myndigheder mulighed for at samarbejde med hinanden og dele oplysninger med Kommissionen om trusler mod en harmoniseret gennemførelse af EU's sanktioner, herunder handelssanktionerne. Det drejer sig nærmere bestemt om risikooplysningsformularerne i EU-toldkodeksens fælles ramme for risikostyring og et nyt register for udveksling af oplysninger om sanktioner (SIER).

Risikoinformationsformularerne anvendes for lidt til varsling på toldområdet

89 Den fælles ramme for risikostyring er fastlagt i EU-toldkodeksen. CRMS 2-systemet er en del af denne ramme og skal gøre det muligt for medlemsstaternes toldmyndigheder (og Kommissionen) at udveksle følsomme oplysninger i realtid og straks kommunikere om risikable forsendelser og operatører. Sanktioner er et af de emner, der er omfattet af informationsudvekslingen i toldrisikostyringssystemet (CRMS2). Hvis det anvendes fuldt ud, gør dette system det muligt at sikre, at risici, der er konstateret på ét overgangssted ved de ydre grænser, bliver håndteret korrekt på de andre.

90 I CRMS2-systemet udsteder de nationale toldmyndigheder risikoinformationsformularer (RIF'er) for at oplyse andre toldsteder om konstaterede risici for omgåelse eller overtrædelser. Dette skal navnlig ske i tilfælde, hvor det konstateres, at en forsendelse er omfattet af sanktionerne, og udpassage ikke er tilladt (f.eks. hvis der mangler en gyldig godkendelse, eller der gøres forsøg på omgåelse).

91 Siden 2022 er der i alt udstedt mere end 12 000 RIF'er vedrørende sanktioner. Halvdelen af de RIF'er, der omhandler sanktionerne mod Rusland og Belarus, vedrører sager, hvor EU-udpassagetoldstedet afviste varer, der var frigivet til eksport af et eksporttoldsted i en anden medlemsstat. Dette er endnu en konsekvens af, at medlemsstaterne har forskellige tilgange til at gennemføre sanktionerne (punkt ***57***-***79***).

92 På grundlag af RIF-statistikkerne konstaterede vi, at medlemsstaterne anvender systemet i varierende grad. Navnlig har de medlemsstater, der grænser op til Rusland og Belarus, udstedt flere RIF'er end andre medlemsstater. Under vores besøg nævnte medlemsstaterne, at de ofte ikke modtager feedback om deres RIF'er, og at de kun har begrænsede ressourcer til at håndtere det store antal indgående RIF'er. Dette tyder på, at medlemsstaternes interesse for RIF'erne er uensartet og i nogle tilfælde svag.

93 Kommissionen giver vejledning om systemet i brugervejledningen til CRMS2. Den har kun siden 2024 regelmæssigt analyseret medlemsstaternes RIF'er, og den har ikke foretaget specifikke analyser af feedback om RIF'erne. Der findes ingen formel mekanisme til dette, og Kommissionen har ikke undersøgt, hvorfor nogle medlemsstater kun i beskedent omfang anvender RIF'er vedrørende sanktioner.

Medlemsstaterne gør ikke fuld brug af registret for udveksling af oplysninger om sanktioner

94 Kommissionen har udviklet registret for udveksling af oplysninger om sanktioner (SIER) med henblik på at forbedre informationsudvekslingen og rapporteringen mellem medlemsstaterne og den selv om sanktionsrelaterede spørgsmål. SIER-platformen består af moduler vedrørende f.eks. rapportering om indefrosne aktiver, rapportering om tildelte og nægtede tilladelser og anden rapportering. Den har også en funktion, der gør det muligt for de nationale kompetente myndigheder at stille spørgsmål til Kommissionen eller til andre medlemsstater.

95 Medlemsstaterne anvender SIER-platformen til at give Kommissionen og andre medlemsstater oplysninger om sanktionsundtagelser i overensstemmelse med de rapporteringsforpligtelser, der er fastsat i sanktionsforordningerne. Kommissionen har udarbejdet en model med standardfelter, der skal udfyldes, men medlemsstaterne kan selv bestemme, hvor mange oplysninger de deler, og i hvilken form. Det kan derfor være vanskeligt for andre medlemsstaters kompetente myndigheder og toldmyndigheder at kontrollere gyldigheden af en undtagelse, da der ofte mangler oplysninger om f.eks. varernes klassificering efter det harmoniserede system, varemængden, de involverede parter og udløbsdatoen. Udvekslingen af oplysninger om enhedernes ejerskabs- og kontrolstrukturer er også utilstrækkelig, selv om der i SIER er oprettet et specifikt modul til dette formål.

96 Desuden er det ikke alle de nationale toldmyndigheder, der foretager kontrol vedrørende sanktioner, som har adgang til SIER og andre centrale informationsudvekslingssystemer (såsom systemet for e-tilladelser vedrørende produkter med dobbelt anvendelse), eftersom de nationale kompetente myndigheder i nogle medlemsstater ikke giver toldmyndighederne denne adgang. Adgangsstyringen vedrørende SIER ligger uden for Kommissionens kontrol, da det er op til medlemsstaterne at bestemme, hvilke myndigheder (og enkeltpersoner) der skal have adgang. Kommissionen giver dog vejledning vedrørende denne proces.

97 I øjeblikket kan toldmyndigheder ikke tilgå SIER i realtid via de centrale digitale systemer, der anvendes til toldkontrol, f.eks. EU-kvikskrankesystemet til udveksling af certifikater på toldområdet (hvilket skyldes dette systems retlige grundlag). Det betyder, at hvis de nationale administratorer ikke giver toldmyndighederne direkte adgang til SIER, kan disse ikke effektivt og systematisk anvende realtidsdata på tidspunktet for toldbehandlingen. Dette problem kan dog løses ved, at de nationale administratorer giver den nødvendige adgang.

Kommissionens overvågning af EU-handelssanktionernes effektivitet fokuserer på, hvordan de påvirker den russiske økonomi og handelsstrømmene, ikke på aspekter vedrørende forhold i EU

98 EU's sanktioner skal bidrage til at opfylde EU's politiske mål om at gøre Ruslands angrebskrig mod Ukraine urentabel[7] (punkt ***02***). Rådet[8] opfordrer til, at EU-sanktioner overvåges på EU-plan - baseret på ensartet rapportering fra medlemsstaterne - så det kan vurderes, om de fungerer effektivt. Det er primært Rådets ansvar at foretage sådanne vurderinger, men Kommissionen har også en rolle at spille, ikke mindst fordi Rådets endelige sanktionsforordninger er baseret på fælles forslag fra Kommissionen og den højtstående repræsentant (***bilag I***).

99 Vi undersøgte, om Kommissionen havde foretaget en omfattende overvågning af EU-sanktionernes gennemførelse og vurderet deres effekt i lyset af deres overordnede mål. Vi undersøgte også, om Kommissionen havde brugt analyser af sin overvågning ved udformningen af de senere sanktioner og delt sådanne analyser med de relevante EU-institutioner, så de kunne tages i betragtning i den efterfølgende beslutningsproces.

---

[7] Rådets websted (Ruslands krig mod Ukraine: EU-sanktioner).

[8] Rådets retningslinjer for sanktioner (5664/18 af 4. maj 2018), punkt 15, 32 og 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/da/pdf).

Kommissionen overvåger regelmæssigt, hvordan sanktionerne gennemføres, men ansvaret for dataindsamlingen er fordelt på forskellige tjenestegrene

100 Kommissionen overvåger regelmæssigt gennemførelsen af sanktionerne mod Rusland. Ansvaret for de forskellige aspekter af denne overvågningsaktivitet er imidlertid fordelt på forskellige tjenestegrene (*tabel 1*).

Tabel 1 | Overvågningen af de restriktive handelsforanstaltningers gennemførelse

Tjenestegrene i Kommissionen	Aktivitet
GD FISMA	Overvågning af konsekvenserne af krigen i Ukraine for de russiske finansielle markeder. Spørgeskemaer til EU's medlemsstater om gennemførelsen af sanktionerne. Besøg på stedet i EU-medlemsstaterne.
GD TRADE	Overvågning af handelsstrømmene med Rusland og med tredjelande samt udarbejdelse af månedlige rapporter om fælles højt prioriterede produkter og økonomisk kritiske varer. Udarbejdelse af analytisk materiale vedrørende omgåelse af eksportsanktioner med henblik på EU's sanktionsudsendings opsøgende arbejde. Samarbejde med ligesindede partnere om harmonisering af sanktioner og forhindring af omgåelse.
GD TAXUD	Overvågning af toldmyndighedernes gennemførelse af de handelsrelaterede restriktive foranstaltninger. Overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af sanktionerne ved hjælp af undersøgelser.
JRC	Støtte til overvågning af anomalier i handelsstrømmene og gennemførelse af pilotforsøg vedrørende datacentralisering og interoperabilitet med deltagelse af tjenester i Kommissionen og EU-medlemsstaterne.
GD ECFIN	Overvågning af EU-sanktionernes effekt på den russiske økonomi.
GD JUST	Overvågning af håndhævelsen af direktiv (EU) 2024/1226 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger og om ændring af direktiv (EU) 2018/1673 (punkt *64*).
OLAF	Undersøgelser og operationelle aktiviteter vedrørende sanktionsomgåelse.

101 Derudover indsamler Kommissionens tjenestegrene data fra forskellige kilder, f.eks. officielle EU-data om handel, data om international handel, analyser fra partnerlande og analyser fra akademiske kilder i EU og Ukraine. Da der ikke er fastlagt en formel politik for, hvilke data der skal indsamles af hvilke tjenestegrene og hvordan, foretager hver af Kommissionens tjenestegrene dataindsamling og -analyse på sit eget fagområde. Der findes hverken et centralt datacenter eller en aftale om datadeling mellem Kommissionens tjenestegrene, men JRC er i gang med tiltag vedrørende datacentralisering, og der foretages regelmæssigt udveksling af data og oplysninger mellem Kommissionens tjenestegrene. Den manglende centralisering gør det vanskeligt at foretage en dækkende analyse af handelssanktionernes effektivitet.

102 Som et første initiativ til at få et overblik over sanktionernes gennemførelse sendte Kommissionen i 2022 medlemsstaterne spørgeskemaer, der bl.a. omhandlede handelssanktionerne. Som opfølgning aflagde GD FISMA besøg på stedet i alle medlemsstaterne på nær én for at indsamle mere detaljerede oplysninger på bilaterale møder (***bilag V***). De medlemsstater, som vi besøgte, vurderede, at disse møder havde været nyttige og havde hjulpet Kommissionen til at forstå de forskellige omstændigheder, som medlemsstaternes med sanktionerne foregik under.

103 GD TRADE varetager fuldt ud sin opgave med at foretage jævnlige analyser af ændringer i handelen med Rusland. Dets rapporter beskriver krigens indvirkning på den globale handel og sammenfatter de foranstaltninger, som Rusland har truffet. Rapporterne analyserer også handelsstrømmene vedrørende varer på listen over fælles højt prioriterede produkter og listen over økonomisk kritiske varer (punkt ***49***). De indsamlede data og analyserne deles i ISG'en, med EU's sanktionsudsending, med medlemsstaterne i ekspertgruppen om EU-sanktioner og i rapporter til Rådets arbejdsgrupper om sanktioner med henblik på fremtidige sanktionspakker. De udgør et solidt grundlag for udformningen af fremtidige sanktionspakker og udarbejdelsen af Kommissionens årlige konsekvensanalyser (punkt ***107***).

104 GD TAXUD overvåger, hvordan medlemsstaternes toldmyndigheder gennemfører handelsrelaterede restriktive foranstaltninger. Det anvender CRMS2 til at indhente oplysninger om f.eks. antallet af kontroller, der udføres af toldmyndighederne. Det indsamler også data om gennemførelsen af sanktionerne via en frivillig ugentlig undersøgelse, som medlemsstaterne udfylder i CRMS2.

105 Kommissionens analytiske arbejde støttes endvidere af JRC, som foretager analyser med henblik på at opdage unormale transaktioner og sanktionsomgåelser. I samarbejde med GD TAXUD anvender det toldangivelsesdata til at understøtte identificeringen af potentielle sanktionsomgåelsesmønstre, der involverer tredjelande. Sammen med GD FISMA og GD TRADE er JRC også involveret i det analytiske arbejde, der understøtter sanktionsudsendingens bevidstgørelsesindsats over for tredjelande (punkt ***51***-***53***).

106 Endelig foretager også OLAF analyser vedrørende risikoen for omgåelse. I denne forbindelse undersøger OLAF specifikke handelsmønstre med særlig vægt på produkter til brug i kampområder. OLAF's analyser kan føre til, at der iværksættes undersøgelser af mulige omgåelser af EU's sanktioner (***tekstboks 7***).

Tekstboks 7

Eksempler på OLAF's bistand til medlemsstaterne vedrørende sanktionerne mod Rusland

Siden februar 2022 har OLAF indledt 20 importrelaterede undersøgelser og otte eksportrelaterede undersøgelser.

OLAF bistod f.eks. de spanske myndigheder i forbindelse med en operation (med kodenavnet "Probirka"), der førte til anholdelse af fire personer, der var involveret i ulovlig eksport af kemikalier til Rusland, og beslaglæggelse af 13 ton kemiske stoffer.

OLAF koordinerede endvidere en grænseoverskridende undersøgelse af en potentiel omgåelse af EU's sanktioner mod Rusland, som omfattede eksport af over 760 køretøjer fra EU. Undersøgelsen blev indledt på grundlag af varslinger fra de polske myndigheder og afslørede, at køretøjer med angivet destination i tredjelande endte med at blive transporteret til Rusland. Ved hjælp af dataanalyse og samarbejde med myndigheder i og uden for EU sporede OLAF køretøjerne og fastslog, at der var sket sanktionsovertrædelser. Resultaterne førte til strafferetlige efterforskninger i flere medlemsstater og øget EU-overvågning af fremtidige forsendelser.

Manglen på klart definerede kriterier begrænser Kommissionens vurdering af de økonomiske virkninger af EU-handelssanktionernes økonomiske effekt

107 Fra begyndelsen indeholdt Rådets retningslinjer ingen krav om, at medlemsstaterne skulle vedtage fælles kriterier for måling af EU-handelssanktionernes effektivitet. Kommissionen har heller ikke foreslået sådanne kriterier. Efter vores opfattelse er fælles kriterier afgørende, hvis der som angivet i Rådets retningslinjer[9] skal kunne foretages en sammenhængende vurdering af, om medlemsstaternes og EU-institutionernes gennemførelse af handelssanktionerne er effektiv.

108 Kommissionen udførte omfattende økonomiske konsekvensanalyser i 2023 og 2024. Fordi den manglede specifikke kriterier, baserede den primært sine vurderinger på udviklingen i handelsstrømmene mellem EU og Rusland, som overvåges regelmæssigt (punkt ***100***-***106***). I analyserne gennemgår Kommissionen handelsstrømmene vedrørende de kategorier af produkter, der er omfattet af sanktioner, og den giver vurderinger af den makroøkonomiske udvikling i Rusland og udsigterne med hensyn til vækst og inflation. Kommissionens vurderinger beskriver EU's sanktionernes konsekvenser for den russiske økonomi, men også deres samlede omkostninger for EU.

109 Konsekvensanalyserne indeholder derimod ingen oplysninger om indvirkningen på specifikke virksomheder i Rusland, som er involveret i produktion af militære produkter, indvirkningen på specifikke virksomheder i Europa, som hovedsagelig eksporterer sanktionerede varer, eller indvirkningen på specifikke medlemsstater eller regioner i EU. Kommissionen vurderede heller ikke, hvor mange administrative ressourcer det kræver at gennemføre EU's handelssanktioner. Det ville kræve flere data og ressourcer, hvis vurderingerne skulle suppleres med disse aspekter. Efter vores mening ville det være nyttigt, hvis Kommissionen offentliggjorde mere detaljerede objektive oplysninger, selv om den ikke er retligt forpligtet til det. På den måde kunne den dels informere offentligheden mere udførligt om EU-handelssanktionernes effektivitet og dermed begrænse konsekvenserne af bevidste desinformationskampagner, dels gøre det muligt at målrette handelssanktionerne mere præcist.

[9] Del IV i Rådet for Den Europæiske Unions retningslinjer for sanktioner (dok. 5664/18).

Kommissionen bruger sine analyser ved udformningen af de senere sanktionspakker, men afgørelserne er primært baseret på politiske overvejelser

110 Ved vores revision fandt vi dokumentation for, at Kommissionen i sit forberedende arbejde vedrørende sanktionspakkerne anvender både overvågningsoplysninger og de oplysninger, som den indhenter i forbindelse med sine regelmæssige tekniske vurderinger af situationen vedrørende sanktionerne mod Rusland. Den bruger f.eks. disse data som grundlag for forslag til ændringer af bilag IV til forordning (EU) nr. 833/2014, som indeholder en liste over bl.a. russiske militære slutbrugere og enheder i Ruslands militære og industrielle kompleks, som det er forbudt at sælge produkter med dobbelt anvendelse og avancerede teknologiprodukter fra EU til. Når overvågningsaktiviteter viser mulig sanktionsomgåelse, foreslår Kommissionen desuden Rådet nye foranstaltninger, der er tilpasset de ændrede omstændigheder. Et eksempel på dette er harmoniseringen af sanktionerne mod Belarus, som har haft en positiv effekt med hensyn til at forhindre sanktionsomgåelse.

111 Kommissionen deler regelmæssigt resultaterne af sine overvågningsaktiviteter med Rådet og medlemsstaterne. Den deler f.eks. foreslåede tilføjelser til listen i bilag IV til forordning (EU) nr. 833/2014 via SIER-systemet og fremlægger dem på møder med medlemsstaterne for at indsamle feedback fra de nationale eksperter, så den kan finjustere sine forslag. Den underretter også regelmæssigt Rådets arbejdsgrupper om resultaterne af sine konsekvensanalyser.

112 Samlet set bemærker vi, at Kommissionens sanktionsforslag bl.a. baseres på resultaterne af dens overvågningsaktiviteter og konsekvensanalyser. Forslagene er dog efterfølgende genstand for nøje politisk kontrol i Rådet, som tager højde for mange økonomiske og ikkeøkonomiske faktorer. I sidste ende er det Rådet, der afgør, i hvilket omfang oplysningerne fra Kommissionen afspejles i nye sanktionspakker.

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Petri Sarvamaa, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 30. september 2026.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Baggrundsoplysninger

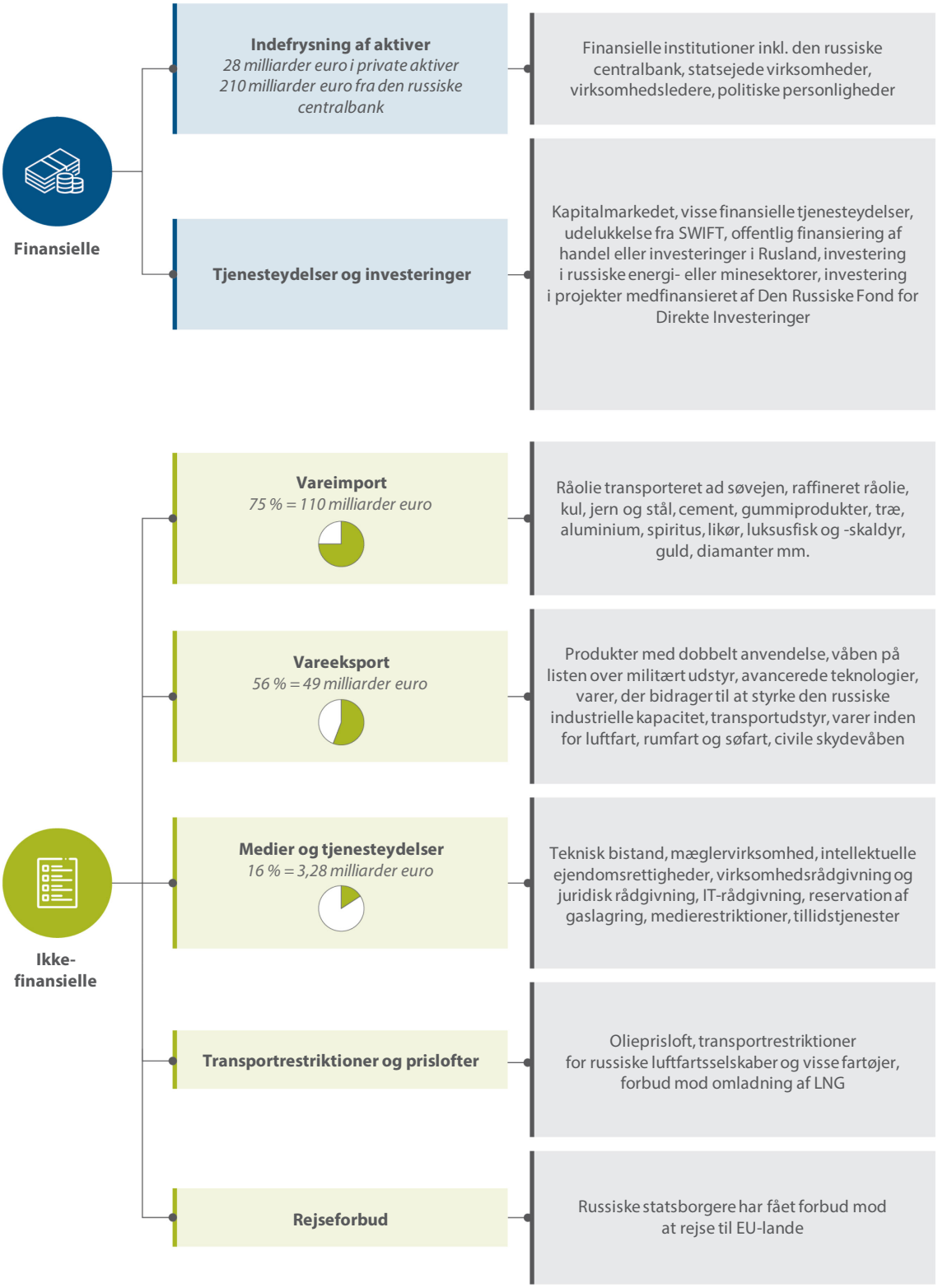
EU's sanktionsramme

01 Restriktive foranstaltninger (ofte kaldet sanktioner) er et væsentligt instrument, som EU anvender i forbindelse med forsøg på at forebygge konflikter eller håndtere nye og igangværende kriser. Disse foranstaltninger hører ind under EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). FUSP adskiller sig fra andre EU-kompetenceområder såsom handelspolitikken ved at være mellemstatslig og have særlige operationelle procedurer.

02 Hensigten med sanktioner er ikke at straffe. De har i stedet til formål at fremme en adfærdsændring hos regeringer i lande uden for EU samt hos enheder, organisationer og enkeltpersoner, hvis handlinger underminerer international fred, sikkerheden, demokratiet, retsstatsprincippet eller respekten for menneskerettighederne. Restriktive foranstaltninger anvendes under EU's udenrigspolitik med det sigte at tilskynde til overholdelse af internationale normer ved at ramme dem, der er ansvarlige for skadelige eller destabiliserende aktiviteter.

03 Groft sagt kan sanktioner opdeles i dem, der påvirker den finansielle sektor, og dem, der ikke er af finansiel karakter. Begge typer kan være rettet mod enkeltpersoner, enheder eller hele lande. Sanktioner, der påvirker handelen med varer, tilhører den sidste kategori (*figur 1* i bilag I giver en detaljeret oversigt).

Figur 1 | Detaljeret oversigt over EU's restriktive foranstaltninger over for Rusland



Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens websted: EU's sanktioner over for Rusland efter invasionen af Ukraine.

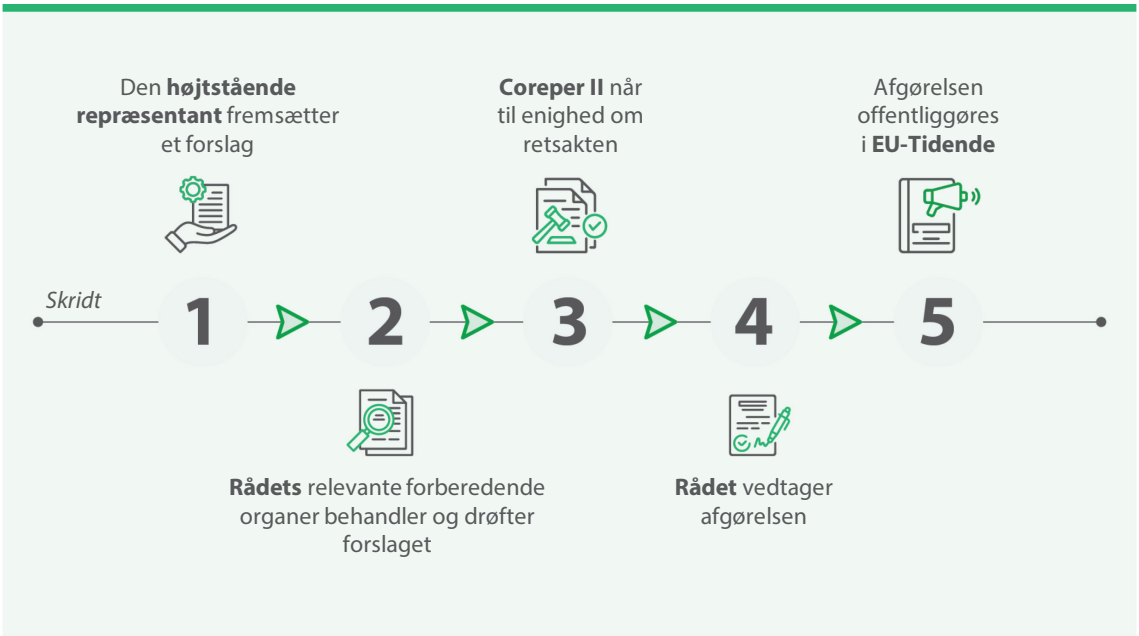
04 Selv om disse foranstaltninger primært er rettet mod aktører uden for EU, kan de kun håndhæves inden for EU's jurisdiktion. På EU's område er de således bindende for EU-borgere, uanset hvor disse befinder sig, for organisationer og virksomheder, der er stiftet eller oprettet i henhold til en medlemsstats lovgivning (og deres filialer i tredjelande) - med hensyn til enhver forretningsmæssig aktivitet, der helt eller delvis udøves inden for EU - og for luftfartøjer eller skibe, der henhører under en medlemsstats jurisdiktion.

05 Omkring 20 lande verden over er i øjeblikket omfattet af restriktive EU-foranstaltninger på handelsområdet, som hovedsagelig fokuserer på forbud eller restriktioner vedrørende militært udstyr og varer med dobbelt anvendelse, der kan tjene både civile og militære formål. De mest vidtrækkende ordninger er blevet vedtaget som reaktion på Ruslands omfattende invasion af Ukraine i 2022 og finder anvendelse på Rusland samt Belarus, Iran, Nordkorea og de områder i Ukraine, der er besat af Rusland.

Beslutningsprocessen

06 Det første skridt i proceduren for vedtagelse af sanktioner indledes ved, at chefen for EU-Udenrigstjenesten, Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, forelægger Rådet et forslag til afgørelse. Også EU-medlemsstater kan under ekstraordinære omstændigheder foreslå EU-sanktioner. De foreslåede foranstaltninger undersøges og drøftes derefter i Rådets relevante forberedende organer, før afgørelsen vedtages af Rådet med enstemmighed (***figur 2*** i bilag I).

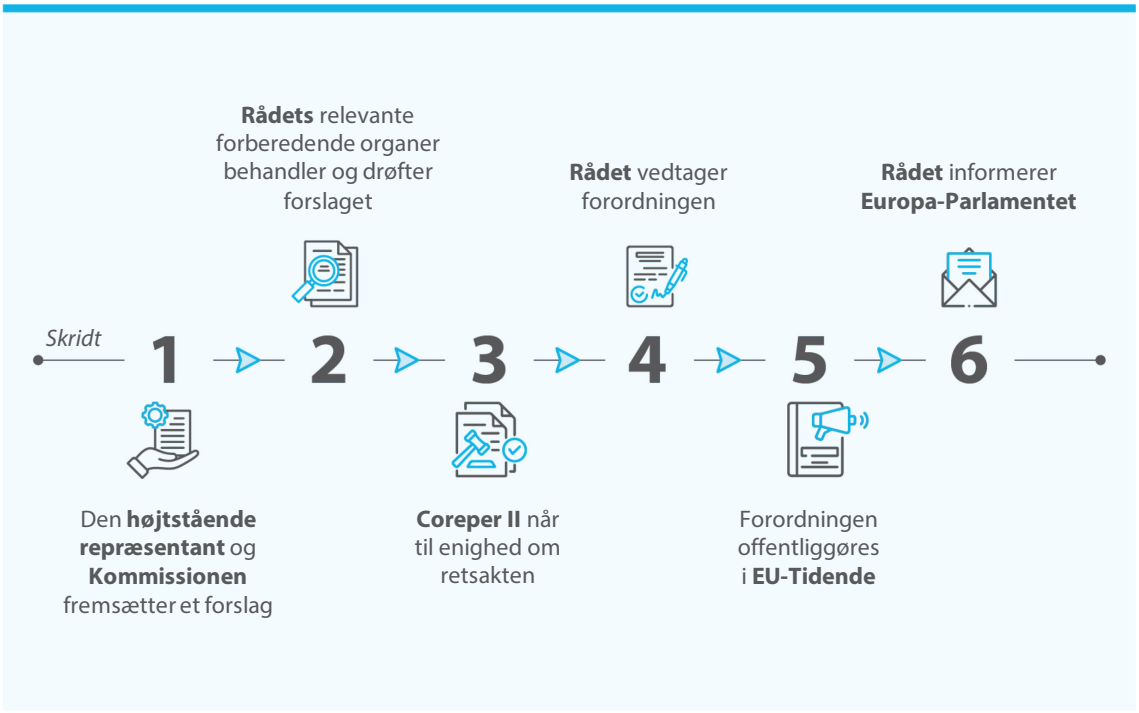
Figur 2 | En rådsafgørelse er det obligatoriske første skridt i forbindelse med alle typer sanktioner



Kilde: Rådet for Den Europæiske Union.

07 Hvis sanktionerne omfatter økonomiske eller finansielle elementer - såsom handelsrestriktioner eller indefrysning af aktiver - kræves der et andet skridt, nemlig vedtagelse af en rådsforordning til gennemførelse af afgørelsen. Denne forordning vedtages af Rådet med kvalificeret flertal (***figur 3*** i bilag I).

Figur 3 | Der vedtages en rådsforordning om restriktive foranstaltninger, hvis det er nødvendigt



Kilde: Rådet for Den Europæiske Union.

08 Når sanktionerne er vedtaget, er medlemsstaterne ansvarlige for at gennemføre og håndhæve dem. Medlemsstaterne skal sikre, at de overholdes inden for deres jurisdiktioner, og straffe overtrædelser. Kommissionens rolle er begrænset til overvågning af gennemførelsen og udsendelse af retningslinjer og bedste praksis for at muliggøre en konsekvent og effektiv gennemførelse.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

09 Ved denne revision undersøgte vi, om Kommissionen effektivt havde støttet gennemførelsen af de EU-handelssanktioner, Rådet havde vedtaget som reaktion på Ruslands krig mod Ukraine. Revisionsperioden dækkede udviklingen fra 2022 (begyndelsen af den omfattende invasion af det ukrainske fastland) til udgangen af 2025. I relevante tilfælde har vi taget udviklingen i sanktionerne efter udgangen af 2025 i betragtning for at give kontekst og styrke beretningens aktualitet. I vores arbejde fokuserede vi på Kommissionens rolle med hensyn til at etablere en passende gennemførelsesramme, overvåge gennemførelsen af EU's sanktioner, identificere svagheder og smuthuller, træffe foranstaltninger til afhjælpning af mangler og vurdere handelssanktionernes samlede effekt.

10 Da revisionen specifikt omhandlede Kommissionens foranstaltninger, vurderede vi ikke hensigtsmæssigheden af sanktionernes omfang - f.eks. med hensyn til foranstaltningstyperne og deres geografiske eller sektorbestemte anvendelsesområde eller de enkelte sanktioners detaljerede parametre. Selv om Kommissionen er involveret i de forberedende processer, henhører disse spørgsmål udelukkende under Rådets kompetence, og de behandles i en politisk beslutningsproces. Vores revision omfattede således ikke institutioner såsom Rådet, den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og EU-Udenrigstjenesten var derfor ikke genstand for revision, selv om de var involveret i det forberedende arbejde og den mellemstatslige koordinering af sanktioner i Relexgruppen om sanktioner.

11 Vores revision fokuserede på handelssanktioner mod Rusland og omgåelse af disse. Vi valgte dette fokus på grund af vores mandat, og fordi handelssanktioner spiller en afgørende rolle med hensyn til at begrænse Ruslands eksport- og importkapacitet og dermed landets samlede økonomiske magt. Vi dækkede både import og eksport af varer, men ikke af energiprodukter. Vi undersøgte heller ikke restriktioner på eksport af tjenesteydelser, transportrestriktioner og medierestriktioner, da det ville have krævet involvering af mange flere tjenestegrene i Kommissionen.

12 EU-retten fastsætter, at det primære ansvar for at gennemføre sanktioner ligger hos medlemsstaterne. Dette ansvar omfatter etablering og opretholdelse af de nødvendige retlige og administrative systemer, tildeling af tilstrækkelige menneskelige ressourcer og efterforskning af potentielle overtrædelser af restriktive foranstaltninger inden for de nationale jurisdiktioner. Kommissionens vejledning om specifikke gennemførelsesaspekter er ikke bindende, og medlemsstaterne afgør selv, om de vil følge den. Vi aflagde derfor informationsbesøg hos nationale kompetente myndigheder (dvs. centrale koordinerende ministerier og ministerier/myndigheder med ansvar for handel og toldkontrol) i fem medlemsstater - Bulgarien, Tyskland, Letland, Nederlandene og Polen. Vi udvalgte disse lande på grundlag af udviklingen i deres import fra og eksport til Rusland mellem 2021 og 2024, strukturen i deres nationale gennemførelsessystemer og en intern risikovurdering. Vi indhentede desuden oplysninger fra nationale kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige, som gennemfører sanktioner mod Rusland i henhold til sin egen retlige ramme.

13 Vores revisionsarbejde omfattede gennemgange af dokumentation og samtaler med ansatte i de tjenestegrene i Kommissionen, der er ansvarlige for gennemførelsen af sanktioner, herunder GD FISMA, Kommissionens Generalsekretariat, GD TRADE, GD TAXUD, Det Fælles Forskningscenter (JRC) og OLAF. Vi havde også drøftelser med andre EU-organer såsom EU-Udenrigstjenesten og EU-delegationer i lande uden for EU samt med nationale myndigheder og eksterne interessenter, der er involveret i overvågning og vurdering af sanktioner. Vores revisionsmetode er i overensstemmelse med de internationale revisionsstandarder, som er vedtaget af International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Bilag II - De vigtigste EU-fora vedrørende gennemførelse af EU-handelssanktioner

Gruppe	Mødehyppighed	Formand	Kommentarer
Fora i Rådet			
Relexgruppen om sanktioner	*Ad hoc* (ca. hver 2. måned)	Det roterende formandskab	Hovedstadsbaseret (medlemsstaternes forvaltninger).
Toldunionsgruppen på højt plan	*Ad hoc*	TAXUD	Lederne af medlemsstaternes toldmyndigheder.
Toldunionsgruppen	*Ad hoc* (ca. hver 3.-4. måned)	TAXUD	Medlemsstaternes toldattachéer.
Rådets Fiskalgruppe	*Ad hoc* (ca. hver måned)	TAXUD	Hovedstadsbaseret (skatteforvaltninger) + fiskalattachéer, faste repræsentanter.
Gruppen vedrørende Varer med Dobbelt Anvendelse	Månedligt	TRADE	Hovedstadsbaseret (nationale kompetente myndigheder med ansvar for eksportkontrol af varer med dobbelt anvendelse).
Internt forum i Kommissionen			
Tværtjenstlig gruppe (ISG) om gennemførelse og håndhævelse af sanktioner	Hver 2. uge	Generalsekretariatet/FISMA	ISG'en har en kernegruppe bestående af FISMA, ECFIN, JRC, TAXUD, TRADE, OLAF, Den Juridiske Tjeneste og EU-Udenrigstjenesten. Andre tjenestegrene inddrages på et fleksibelt grundlag afhængigt af, hvilke spørgsmål der skal drøftes.

Fora i Kommissionen med deltagelse af EU-medlemsstaterne			
Ekspertgruppen på højt plan om Unionens restriktive foranstaltninger og ekstraterritorialitet	*Ad hoc*	Kommissær/FISMA	Specifik sanktionsgruppe, hovedstadsbaseret - deltagere på højt plan.
Ekspertgruppen om Unionens restriktive foranstaltninger og ekstraterritorialitet	*Ad hoc* (ca. hver 4.-8. uge)	FISMA	Specifik sanktionsgruppe, hovedstadsbaseret (afhængigt af emne: finansministerier, nationale centralbanker, toldmyndigheder osv.).
Handelspolitikudvalget (møder for medlemmer og stedfortrædere)	Ugentligt (én gang månedligt for medlemmer og tre gange månedligt for stedfortrædere)	TRADE	Hovedstadsbaseret. Medlemmerne er på generaldirektørniveau, stedfortræderne er handelsrådgivere baseret i Bruxelles.
Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse	*Ad hoc*	TRADE	Baseret på EU's ramme for kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse (forordning (EU) 2021/821).
Gruppen vedrørende **håndhævelseskoordinationsmekanismen** (undergruppe under Koordinationsgruppen for Produkter med Dobbelt Anvendelse)	Hver 3. måned	TRADE	Hovedstadsbaseret (nationale kompetente myndigheder med ansvar for udstedelse af tilladelser og/eller håndhævelse).
Møder om **gennemgange af enheder**	*Ad hoc*	TRADE	Nationale kompetente myndigheder for kontrol med udførsel af produkter med dobbelt anvendelse, udenrigs- og handelsministerier samt de faste repræsentationer (Relexråderne).
Møder om **tekniske gennemgange**	*Ad hoc*	TRADE	Hovedstadsbaseret.

Møder om **retlige gennemgange**	*Ad hoc*	TRADE	Hovedstadsbaseret, (bl.a. myndigheder med ansvar for udstedelse af tilladelser, økonomiministerier, udenrigsministerier, toldmyndigheder).
Toldpolitikgruppen bestående af toldmyndighedernes generaldirektører	*Ad hoc* (ca. 2-3 gange om året)	TAXUD	Uformelle møder efter behov for mellem toldmyndighedernes generaldirektører.
Fælles møder med skatte- og toldmyndighedernes generaldirektører	*Ad hoc*	TAXUD	Møder om gennemførelse af import- og eksportrelaterede sanktioner og omgåelsesrisici.
Toldekspertgruppen	*Ad hoc*	TAXUD	Fælles møder mellem medlemsstaternes repræsentanter i forskellige sektioner, navnlig om toldlovgivning, risikostyring og internationale spørgsmål.
Kontaktgruppen for (told)sanktioner	*Ad hoc* (4-5 gange om året)	TAXUD	Specifik sanktionsgruppe, fokus på omgåelsesrapportering og udveksling af oplysninger; med inddragelse af OLAF og andre GD'er.
Retshåndhævelsesgruppen - told	*Ad hoc*	TAXUD	Hovedstadsbaseret (toldmyndighederne + medlemsstaternes toldattachéer).
Direktørerne for søtransport (uformelt)	*Ad hoc* (2-3 gange om året)	MOVE	Uformelle udvekslinger om aktuelle maritime spørgsmål, herunder, hvor det er relevant, maritime specifikke sanktionspunkter.
Forum i Kommissionen for koordinering med EU-partnerlande			
Forummet for sanktionskoordinatorer	*Ad hoc*	Sanktionsudsendingen/FISMA	Hovedstadsbaseret med partnerlande.

Kilde: Arbejdsdokument fra Rådet for Den Europæiske Union og Revisionsretten.

Bilag III - Konstaterede problemer vedrørende centrale udtryk i retsakter

Vage beskrivelser

- **Strengt nødvendig**: Dette udtryk anvendes 63 gange i forordning (EU) nr. 833/2014 (konsolideret udgave af 24.7.2026), hovedsagelig i forbindelse med undtagelser, hvor de kompetente myndigheder kan tillade eksport eller overførsel til Rusland af varer, der bidrager til at styrke den russiske industrielle kapacitet. Denne type udtryk giver anledning til forskellige fortolkninger af bestemmelserne om undtagelser. Eksempelvis kan én medlemsstat give tilladelse til eksport af varer, der er omfattet af sanktioner, mens en anden ikke giver en sådan tilladelse. Et andet eksempel, der vedrører særlige økonomiske zoner, ses i artikel 5ah, stk. 7: "Uanset stk. 1-4 kan de kompetente myndigheder på vilkår, som de skønner hensigtsmæssige, tillade aktiviteter, der er strengt nødvendige for […]". Kommissionen har givet vejledning om dette emne i FAQ-dokument nr. 18, punkt 3, som anvender endnu et vagt udtryk: "Hvis det er strengt nødvendigt for at fuldføre tilbagetrækningen, kan operatører anmode om en tilladelse i henhold til undtagelsen i artikel 5ah, stk. 7, litra d)." Trods Kommissionens vejledning er instrukserne derfor fortsat vage og tvetydige.

- **Gøre deres bedste:** Dette udtryk anvendes i bestemmelsen om EU-moderselskabers ansvar vedrørende deres datterselskaber i lande uden for EU, men dets omfang og præcise betydning med hensyn til moderselskabets minimumsforpligtelser er ikke klart defineret. Denne vage ordlyd blev indført i teksten under beslutningsprocessen: Kommissionens oprindelige forslag angav et mere specifikt standardansvar.

- **Passende foranstaltninger og passende politikker**: Det vage udtryk "passende" skaber usikkerhed for virksomheder med hensyn til deres forpligtelser, når de sælger fælles højt prioriterede produkter.

Inkonsekvent terminologi

- **Oprindelsesland:** Under toldunionens bestemmelser kan varer få nyt oprindelsesland, hvis de forarbejdes i et andet land end det, de kommer fra. Under sanktionsordningerne er oprindelseslandet altid det land, som varer oprindelig kommer fra.

- **Overførsel**: Anvendes bredt om transport af sanktionerede varer mellem EU og Rusland uden brug af specifik transportterminologi, f.eks. om varer transporteret under eksport- eller forsendelsesprocedurer.

Bilag IV - Områder, hvor Kommissionens vejledning ikke er tilstrækkelig udviklet eller klar

Eksempler på vejledning fra Kommissionen, som bør præciseres

- **Operatørers due diligence**: Foranstaltninger, der kræver, at virksomheder overvåger, opdager og forhindrer sanktionsomgåelser, bliver mere og mere almindelige. Sådanne foranstaltninger er ofte komplekse, hvilket resulterer i mange spørgsmål fra den private sektor, navnlig SMV'er, og mindsker effektiviteten af bestræbelserne på at modvirke omgåelse. Der er behov for bedre vejledning, og den bør gives fra det tidspunkt, hvor sådanne foranstaltninger vedtages.

- **EU-operatørers forpligtelse til at gøre deres bedste vedrørende aktiviteter i datterselskaber uden for EU**: En mere detaljeret vejledning ville være nyttig, når virksomheder som fastsat i lovgivning skal "gøre deres bedste" for at sikre, at deres datterselskaber i lande uden for EU ikke deltager i aktiviteter, der underminerer de restriktive handelsforanstaltninger.

Medlemsstaternes syn på gennemførelsen af handelssanktionerne over for Rusland

Nedenstående er en oversigt over forslag fra de besøgte medlemsstater til at forbedre gennemførelsen af handelssanktionerne ved hjælp af bedre vejledning. Bemærkningerne er baseret på de enkelte medlemsstaters praktiske erfaringer i den reviderede periode og fremhæver områder, hvor større sammenhæng og tilgængelighed ville være gavnlig.

— **Udsendelse af detaljerede, områdespecifikke EU-retningslinjer**

kunne Kommissionen kunne fremme en ensartet fortolkning og gennemførelse af handelssanktionerne i medlemsstaterne ved at udsende områdespecifikke retningslinjer på EU-plan samtidig med indførelsen af nye restriktioner i stedet for blot at besvare specifikke spørgsmål i FAQ-dokumenterne.

— **Mere detaljeret vejledning vedrørende eksport/import i forbindelse med tilbagesendelse af defekte varer**

Der bør udarbejdes bedre vejledning om eksport og import, navnlig vedrørende komplekse scenarier såsom tilbagesendelse af defekte varer, som gerne må importeres, men ikke må eksporteres.

— **Mere rettidig og klar vejledning om økonomiske operatørers due diligence-forpligtelser**

Foranstaltninger, der kræver, at erhvervsdrivende overvåger, opdager og forhindrer sanktionsomgåelser, bliver mere og mere almindelige. Disse foranstaltninger er ofte komplekse og vidtfavnende. Klare og detaljerede retningslinjer bør derfor stilles til rådighed fra det tidspunkt, hvor sådanne foranstaltninger vedtages, med henblik at støtte effektiv gennemførelse og mindske risikoen for omgåelse.

— **Anerkendelse af sanktionsundtagelser fra andre medlemsstater og håndtering af transaktioner, der involverer flere medlemsstater**

Proceduren for anerkendelse af sanktionsundtagelser fra andre medlemsstater kan finjusteres. Der bør være klare regler, der forklarer, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at udstede tilladelser, når flere økonomiske operatører er involveret i en transaktion (f.eks. eksportører, sælgere, købere, oplagshavere og transportvirksomheder), og når varer passerer gennem flere medlemsstater.

— **Standardiseret rapportering om tilladelser**

Det er afgørende at fastlægge specifikke krav vedrørende rapporteringen om gennemførelsen af sanktioner på tværs af medlemsstaterne og EU's forvaltningsorganer. Det ville lette verifikationsprocesserne, hvis SIER-systemet blev forbedret med ensartede datafelter for udstedte tilladelser. En mekanisme til at spore tilladelser på tværs af medlemsstaterne ville minimere svigagtig brug og sikre kontinuitet i regeloverholdelsen.

— **Inkorporering af elementer fra regionale aftaler i EU's lovgivning eller retningslinjer**

Inkorporering af elementer fra regionale aftaler såsom det baltiske toldinitiativ, der omfatter Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen og Finland, kunne sikre mere ensartet toldkontrol og informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Ved at analysere usædvanligt omstændelige ruter og anmode om grundig dokumentation har de deltagende medlemsstater i dette initiativ strømlinet processerne og mindsket risikoen for sanktionsomgåelser. Integration i EU-lovgivning eller -vejledning kan forbedre håndhævelsen i hele EU.

Bilag V - GD FISMA's overvågningsbesøg i medlemsstaterne vedrørende gennemførelsen af handelssanktionerne

Hovedkonklusioner fra besøgene vedrørende handelssanktionerne:

— Fra 2023 til 2025 besøgte GD FISMA alle medlemsstaterne på nær én for at få et overblik over status for gennemførelsen og håndhævelsen af sanktionerne i EU-landene. Den samlede konklusion var, at sanktionshåndhævelsen afhænger meget af den enkelte medlemsstats interne organisation og forvaltningsstruktur.

— I nogle af medlemsstaterne havde myndighederne indført nationale mekanismer til pålæggelse af sanktioner. Dette medfører en risiko for, at medlemsstaterne kan skabe et usammenhængende kludetæppe af nationale sanktioner i EU, hvilket sandsynligvis vil være til skade for det indre marked. Det rejser også tvivl om EU-systemets troværdighed.

— I nogle lande blev der konstateret positive udviklinger såsom udnævnelsen af en national sanktionskoordinator og oprettelsen af en platform til udveksling af erfaringer mellem alle de aktører, der er involveret i gennemførelsen af sanktionerne.

— Nogle medlemsstater udtrykte bekymring vedrørende Kommissionens interne organisation og advarede om, at dens involvering af et stort antal tjenestegrene i forskellige diskussionsformater kan føre til forvirring.

Forkortelser

Forkortelse	Definition/forklaring
Coreper	Komitéen af Faste Repræsentanter for Medlemsstaternes Regeringer ved Den Europæiske Union
CRMS2	Toldrisikostyringssystemet 2
EU-Udenrigstjenesten	Tjenesten for EU's Optræden Udadtil
GD FISMA	Generaldirektoratet for Finansiel Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen
GD JUST	Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere
GD TAXUD	Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion
GD TRADE	Generaldirektoratet for Handel
GD ECFIN	Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender
ISG	Tværtjenstlig gruppe
JRC	Det Fælles Forskningscenter
OLAF	Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig
Relex	Rådets gruppe vedrørende eksterne relationer
RIF	Risikoinformationsformular
SIER	Registret for udveksling af oplysninger om sanktioner
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

Glossar

Term	Definition/forklaring
Avancerede teknologiprodukter	Varer, software eller teknologi, som er omfattet af skærpede EU-sanktioner, fordi et land, der er omfattet af sanktioner, kan anvende disse produkter til militære, strategiske eller industrielle formål.
Coreper II	Komité bestående af de 27 EU-medlemsstaters faste repræsentanter. Dens rolle er at udføre forberedende arbejde for Rådet for Den Europæiske Union på en række områder såsom udenrigsanliggender og indre anliggender.
Efterfølgende revision	Risikobaseret toldkontrol, der foretages efter frigivelsen af varer for at verificere overholdelsen af toldlovgivningen og andre regler, herunder EU-handelssanktioner.
EU's sanktionsudsending	Repræsentant for Kommissionen, som udfører opsøgende diplomatisk arbejde og koordinerer med lande uden for EU for at understøtte effektiv gennemførelse af EU's sanktioner og forhindre sanktionsomgåelse.
Forumshopping	Bevidst valg af jurisdiktioner, ruter eller toldkontrolsteder, der opfattes som havende lempelige håndhævelses- eller autorisationspraksis, hvilket gør det lettere at omgå sanktioner.
Fritagelse	I forbindelse med denne beretning en udtrykkelig fritagelse, som vedrører et forbud mod en aktivitet eller transaktion, og som er fastsat i selve sanktionsforordningen, så der ikke kræves en forudgående tilladelse fra en kompetent myndighed.
Fælles højt prioriterede produkter	Kategori af produkter med dobbelt anvendelse og avancerede teknologiprodukter, som Kommissionen i samarbejde med internationale partnere har identificeret som havende særlig militær relevans, og som derfor er forbundet med en forhøjet risiko for omdirigering og omgåelse i forbindelse med sanktionerne mod Rusland.
Omgåelse	I forbindelse med denne rapport enhver adfærd, hvis formål eller virkning er, at EU-sanktioner ikke anvendes.
Platformsland	Land uden for EU, hvorigennem der med henblik på sanktionsomgåelse dirigeres varer til et land, som er omfattet af sanktioner.
Produkter med dobbelt anvendelse	Produkter, der kan anvendes til både civile og militære formål og derfor er omfattet af eksportkontrolregler og, i relevante tilfælde, EU-sanktioner.
Sanktioner	I forbindelse med denne beretning ikkestraffende foranstaltninger, som anvendes inden for rammerne af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik for at fremme en ændring i staters adfærd, og som kan omfatte handelsmæssige, finansielle, økonomiske og industrispecifikke restriktioner.

Term	Definition/forklaring
Tilladelse	I forbindelse med denne rapport en formel tilladelse til at gennemføre en aktivitet eller transaktion, der ellers ville være forbudt i henhold til EU's sanktioner, som gives af en national kompetent myndighed på de betingelser, der følger af EU-retten, og som indeholder nærmere bestemmelser om vilkår, omfang og gyldighed.
Toldunionen	EU-ramme, inden for hvilken medlemsstaterne anvender fælles eksterne toldsatser og et ensartet sæt toldregler.
Undtagelse	I forbindelse med denne beretning en undtagelse med hjemmel i en sanktionsforordning, som giver en kompetent myndighed mulighed for på nærmere angivne betingelser at godkende en aktivitet eller transaktion, der ellers ville være forbudt.
Værdipapircentral	Organisation, der opbevarer finansielle aktiver såsom aktier og obligationer på en sikker måde. Aktiverne opbevares normalt elektronisk, ikke i papirform.
Økonomisk kritiske varer	Industrivarer omfattet af restriktive EU-foranstaltninger, som før pålæggelsen af sanktioner blev handlet i betydeligt omfang, og som anses for at være afgørende for et sanktioneret lands økonomiske eller industrielle kapacitet.

Svar fra Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

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

Tidslinje

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

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, som ledes af Petri Sarvamaa, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, som blev støttet af sit kabinet og af revisionsholdet. Sproglig og grafisk støtte blev ydet af andre tjenester i Revisionsretten.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2026

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019 om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Forsidefoto: © AddMeshCube - stock.adobe.com.

Figur 1, figur 6, figur 1 i bilag I, figur 2 i bilag I og figur 3 i bilag I - ikoner: Disse figurer er udformet ved anvendelse af ressourcer fra Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Figur 5 - kort:

Administrative grænser: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Kort: Eurostat - IMAGE, 04/2026.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-8507-4	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/2046408	QJ-01-26-050-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8508-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/5785388	QJ-01-26-050-DA-N

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, særberetning 30/2026 "EU's handelssanktioner mod Den Russiske Føderation - Koordineringsindsatsen er stærk, men den uensartede gennemførelse begrænser den samlede effekt", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2026.

Siden Ruslands omfattende invasion af Ukraine har EU vedtaget 21 sanktionspakker (pr. august 2026). Målet er at svække den russiske krigsindsats ved at begrænse handelen med strategiske varer.

Ved vores revision undersøgte vi, om Kommissionen effektivt har støttet og overvåget gennemførelsen af disse handelssanktioner. Vi konstaterede, at den har etableret vidtrækkende koordinerings-, vejlednings- og overvågningsmekanismer, og at sanktionerne i væsentligt omfang har reduceret handelen mellem EU og Rusland og begrænset den direkte eksport af kritiske varer med militær relevans. Juridiske tvetydigheder, divergerende nationale håndhævelsespraksis, uensartet anvendelse af systemer til informationsudveksling og mangler i overvågningen begrænser imidlertid sanktionernes samlede effektivitet og skaber omgåelsesrisici. Vi anbefaler, at der skabes større juridisk klarhed, at forskellene mellem de forskellige landes håndhævelse analyseres og adresseres, at fuld udnyttelse af informationsudvekslingsværktøjerne fremmes, og at overvågningen styrkes ved hjælp af integreret dataindsamling og klare effektivitetskriterier.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Den Europæiske Unions Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact
Websted: eca.europa.eu
Sociale medier: @EUauditors