ERIARUANNE 30/2026 **ET**

ELi kaubandussanktsioonid Venemaa Föderatsiooni vastu

Koordineerimise nimel pingutatakse, kuid ebaühtlane rakendamine liikmesriikides vähendab kogumõju



EUROOPA KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–23 | Põhisõnumid 01

01–10 | Miks on see valdkond oluline?

11–23 | Meie leiud ja soovitused

24–112 | Meie tähelepanekutest lähemalt 02

24–35 | Komisjon on loonud kaubandussanktsioonide tõhusa rakendamise toetamiseks ulatuslikud koordineerimisvahendid

25–30 | Komisjoni ELi tasandi koordineerimisraamistik toetab rakendamist

31–35 | Komisjon suhtleb diplomaatiliste kanalite kaudu ja muul moel regulaarselt kolmandate riikidega

36–56 | Kaubandussanktsioonid koos kõrvalehoidmise vastaste meetmetega on oluliselt vähendanud ELi ja Venemaa vahelist kaubandust

37–42 | ELi ja Venemaa vaheline kaubandus vähenes järsult, kuid ei ole täielikult katkenud

43–46 | ELi sanktsioonid on olnud üldiselt tõhusad nende kaupade otseekspordi peatamisel, mida Venemaa sõjavägi enim vajab, kuid endiselt on probleemiks sanktsioonidest kõrvalehoidmine

47–56 | EL on kehtestanud kõrvalehoidmise vältimiseks mitmeid meetmeid, kuid nende tõhusus on väga erinev

57–64 | ELi õigusraamistiku ebaselgus ja erinevused takistavad sanktsioonide ühetaolist rakendamist

65–79 | Liikmesriikide erinev praktika ELi kaubandussanktsioonide rakendamisel annab neile võimaluse nn *forum shoppinguks*

67–73 | *Forum shopping* on endiselt peamine oht, mis õõnestab ELi kaubandussanktsioonide tõhusat rakendamist

74–75 | Liikmesriikide erinev haldussuutlikkus mõjutab ka ELi kaubandussanktsioonide rakendamist

76–79 | Töös on algatused sanktsioonide ühtset rakendamist takistavate lünkade kõrvaldamiseks

80–97 | Komisjoni suunised on põhjalikud, kuid mitte õiguslikult siduvad, ning infosüsteeme ei kasutata liikmesriikides ühetaoliselt

81–87 | Komisjoni suunised sanktsioonide rakendamise kohta hõlmavad suurt hulka küsimusi, kuid neis on endiselt mõningaid lünki

88–97 | Komisjon on küll võtnud kasutusele teabevahetussüsteemid, kuid nende potentsiaali ei kasutata täielikult ära

98–112 | Komisjoni seire ELi kaubandussanktsioonide tõhususe üle keskendub nende mõjule Venemaa majandusele ja kaubavoogudele, mitte ELi-sisestele aspektidele

100–106 | Komisjon jälgib korrapäraselt sanktsioonide rakendamist (andmete kogumisega tegelevad eri talitused)

107–109 | Selgelt määratletud kriteeriumide puudumine raskendab komisjonil hinnata ELi kaubandussanktsioonide majanduslikku mõju

110–112 | Komisjoni analüüs on aluseks järgnevate sanktsioonipakettide koostamisele, kuid otsused ise on ajendatud poliitilistest eesmärkidest

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. ELi kaubandussanktsioonide rakendamisega seotud peamised ELi foorumid

III lisa. Peamistes õiguslikes mõistetes tuvastatud probleemid

IV lisa. Valdkonnad, kus komisjoni suunised ei ole piisavalt põhjalikud või selged

V lisa. FISMA kohapealsed külastused liikmesriikides, et jälgida kaubandussanktsioonide rakendamist

Lühendid

Mõisted

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

Ajatelg

Auditirühm

01

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

01 ELi välis- ja julgeolekupoliitika üks eesmärke on muuta Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu jätkusuutmatuks. Selleks on EL kasutanud piiravaid meetmeid (neid nimetatakse ka sanktsioonideks), et avaldada survet Venemaa Föderatsioonile ja sõda toetavates kolmandates riikides (nagu Valgevene, Iraan või Põhja-Korea) tegutsevatele osalejatele, ning vähendada seeläbi Venemaa võimet Ukraina vastu sõdida.

02 ELi kaubandussanktsioonide konkreetne eesmärk on takistada Venemaa kaitse- ja julgeolekusektori arengut, piirates Venemaa juurdepääsu kaupadele, mida ta on kasutanud Ukraina-vastases sõjas, ja kaupadele, mis on olulised Venemaa sõjaliste süsteemide jaoks. Kaubandussanktsioonide eesmärk on keskpikas perspektiivis halvendada Venemaa tööstuslikku suutlikkust, piirates juurdepääsu peamistele tehnoloogiatele ja katkestades märkimisväärsed tuluvood (keelates Venemaa juurdepääsu ELi turgudele).

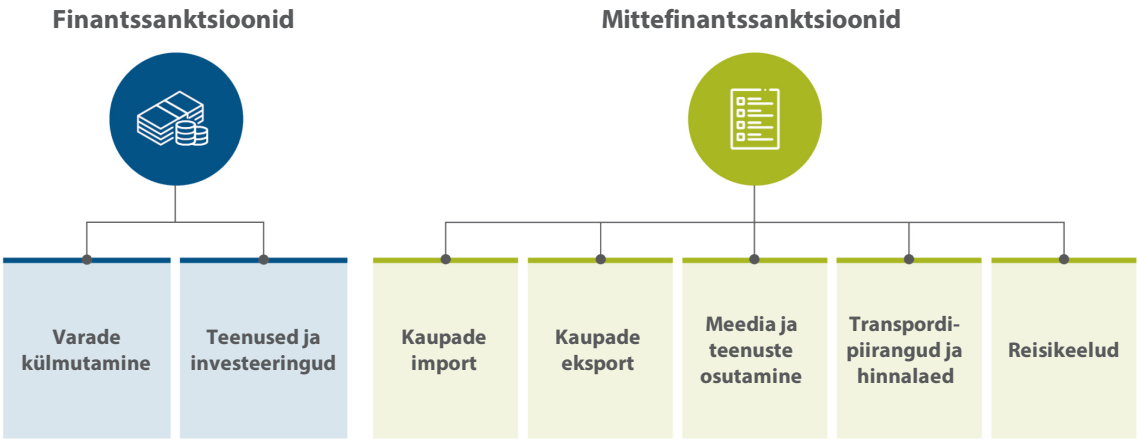
03 ELi sanktsioonid, sh kaubandussanktsioonid, on osa Euroopa ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast. Samal ajal rakendavad liikmesriigid neid sanktsioone ka ELi kaubandus- ja tolliliidu poliitika raames. Seepärast kasutatakse kaubandussanktsioonide puhul välispoliitiliste eesmärkide saavutamiseks peamiselt tolliasutuste jaoks välja töötatud ning nende poolt kasutatavaid vahendeid ja süsteeme.

04 Kaubandussanktsioonide poliitikaülene olemus tähendab, et ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel vajatakse keerulist koordineerimist. ELi kaubandussanktsioonid võtab ühehäälselt vastu Euroopa Liidu nõukogu, kuid ettevalmistava töö, sealhulgas seadusandliku ettepaneku sanktsioonide kohta, teeb liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / Euroopa välisteenistus koostöös Euroopa Komisjoniga (edaspidi „komisjon“). Komisjoni ülesanne on luua üldine koordineerimisraamistik, anda liikmesriikidele suuniseid ja luua teabevahetusmehhanismid, et toetada liikmesriike sanktsioonide rakendamisel. Lisaks jälgib ja hindab komisjon nende tõhusust.

05 2022. aasta veebruarist, mil Venemaa alustas täiemahulist sissetungi Ukrainasse, kuni 2026. aasta augustini kehtestas EL Venemaa vastu üksteise järel 21 sanktsioonipaketti. Sanktsioonide kohaldamine on ajaliselt piiratud (tavaliselt kuus kuni kaksteist kuud). See tähendab, et õigusakte tuleb nende kehtivuse pikendamiseks korrapäraselt uuendada. Järjestikuste sanktsioonipakettidega on muudetud kehtivaid meetmeid ja kehtestatud uusi, reageerides nii poliitilise olukorra muutumisele kui ka Venemaa jõupingutustele sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks.

06 2022. aasta järgsed Venemaa-vastaste sanktsioonide paketid on lisandunud sanktsioonidele, mis on kehtinud juba alates 2014. aastast. Sanktsioonide ulatus on alates nende esmakordsest kehtestamisest märkimisväärselt muutunud: need on praegu kõige ulatuslikumad ja kaugeleulatuvamad piiravad meetmed, mida EL on kunagi vastu võtnud. Ülevaade Venemaa-vastaste sanktsioonide pakettidest alates 2022. aasta veebruarist on kättesaadav nii komisjoni kui ka nõukogu veebisaitidel. Sanktsioonid hõlmavad mitmesuguseid finants- ja mitterahalisi meetmeid, sealhulgas kaubandusmeetmeid (*joonis 1* ja *I lisa*).

Joonis 1 | Ülevaade ELi Venemaa-vastastest piiravatest meetmetest



Allikas: kontrollikoda.

07 Hindasime oma auditiga, kas komisjon oli mõjusalt toetanud ja jälginud ELi Venemaa-vastaste kaubandussanktsioonide rakendamist liikmesriikides. Seejuures ei hinnanud me Euroopa välisteenistuse ega nõukogu tehtud tööd, kuigi osutame sellele kui osale komisjoni tegevusraamistikust. Keskendusime pigem kaubeldavatele kaupadele (v.a energia) kehtestatud sanktsioonidele kui finants- või teenustele kehtivatele sanktsioonidele või muudele piiravatele meetmetele (nt reisikeelud).

08 Meie audititöö hõlmab perioodi 2022. aasta algusest kuni 2025. aasta lõpuni. Kui see oli asjakohane, võtsime konteksti mõistmise ja auditi ajakohasuse parandamise eesmärgil arvesse ka sanktsioonide alal pärast 2025. aasta lõppu toimunut. Täpsemalt uurisime, kas:

- komisjon on tõhusalt koordineerinud oma kaubandussanktsioonidega seotud meetmeid nii teiste ELi institutsioonide, liikmesriikide ja kolmandate riikidega kui ka organisatsioonisiseselt;
- kaubandussanktsioonid on toonud kaasa märgatavaid muutusi ELi ja Venemaa vahelise kaubanduse mahtudes ja struktuuris ning kas on võetud konkreetseid meetmeid, et vältida sanktsioonidest kõrvalehoidmist;
- kaubandussanktsioonide suhtes kohaldatavad õigusaktid olid selged ja üheselt mõistetavad;
- Venemaa-vastaste kaubandussanktsioonide rakendamine tagati järjepidevalt kõigis liikmesriikides ja kas komisjon oli tuvastatud probleemidega tegelenud;
- komisjoni suunised liikmesriikidele aitasid kaasa kaubandussanktsioonide ühtlustatumale ja sidusamale rakendamisele kõigis liikmesriikides ning sellele, kui tõhusalt kasutati selleks teabevahetuse töövahendeid;
- komisjon jälgis kaubandussanktsioonide tõhusust ja hindas nende mõju nii Venemaa kui ka ELi majandusele ning seda, kas ta tegi seda kiiresti ja parimate kättesaadavate tõendite põhjal.

09 Meie audititöö hõlmas kaubandussanktsioonide rakendamisega seotud komisjoni tugi- ja seiretegevuse põhjalikku analüüsi, mis põhines küsimustikel ning mitmesugustel avalikel ja sisemiseks kasutuseks mõeldud dokumentidel. Uurisime ELi ja Venemaa kaubavoogusid, tuginedes komisjonilt ja avalikest allikatest saadud andmetele. Lisaks vestlesime komisjoni eri teenistuste ja Euroopa välisteenistuse esindajatega. Viide liikmesriiki tehtud teabekülastuste käigus vestlesime ka liikmesriikide pädevate asutuste esindajatega. Külastasime teabe kogumiseks ka Ühendkuningriiki. ELi ja Venemaa kaubandussuhete ja tolli valdkonna eksperdid on peale käesoleva aruande esialgse versiooniga tutvumist kinnitanud meie järelduste asjakohasust. ***I lisas*** tutvustatakse üksikasjalikumalt meie auditi käsitlusviisi.

10 Püüdsime auditiga kindlaks teha, kuidas komisjon saaks veelgi parandada seda, kuidas ta jälgib kehtivate ELi kaubandussanktsioonide rakendamist ja liikmesriike seejuures toetab. Meie soovituste eesmärk on kõrvaldada olemasolevad süsteemsed puudused, eelkõige need, mis on seotud õigusliku ebaselguse ja sanktsioonide ebaühtlase rakendamisega eri liikmesriikides, samuti lünkadega komisjoni suunistes ja seires. Nende küsimustega tegelemine võiks aidata ka komisjoni tulevaste sanktsioonide kavandamisel.

Meie leiud ja soovitused

11 Kokkuvõttes leidsime, et komisjon on teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et koordineerida ELi kaubandussanktsioonide rakendamist liikmesriikides, ning et ta on oma otsustusprotsessi toetamiseks välja töötanud suure hulga analüütilisi töövahendeid. Alates 2022. aastast kohaldatud kaubandussanktsioonid on aidanud märkimisväärselt vähendada ELi ja Venemaa vahel kaubeldavate kaupade kogust, eelkõige nende kaupade puhul, millel on suurim mõju Venemaa sõjalistele võimetele. Lisaks on kehtestatud konkreetsed kõrvalehoidmise vastased meetmed, et vähendada ELi kaupade eksporti Venemaale kolmandate riikide kaudu. Neli aastat pärast sissetungi algust mõjutavad ELi kaubandussanktsioonide ühetaolist ja tõhusat rakendamist siiski jätkuvalt õigusraamistiku ebaselgus, liikmesriikide erinev praktika, teabevahetuseks loodud rakenduste ebaühtlane kasutamine liikmesriikides ja lüngad komisjoni tehtavas seires.

Komisjon on loonud kaubandussanktsioonide tõhusa rakendamise toetamiseks ulatuslikud koordineerimisvahendid

12 Alates 2022. aastast on komisjon teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et koordineerida kaubandussanktsioonide rakendamist nii organisatsioonisiseselt kui ka oma partneritega teistes ELi institutsioonides ja liikmesriikide ametiasutustes (ministeeriumid, tolliteenistused ja õiguskaitseasutused). Selleks et parandada koordineerimist kolmandate riikidega, on komisjon nimetanud ametisse ELi sanktsioonide rakendamise rahvusvahelise erisaadiku (edaspidi „ELi sanktsioonide saadik“), kelle ülesanne on ka kutsuda kokku sanktsioonide koordinaatorite foorum. Komisjon tagab sanktsioonide raamistiku nõuetekohase kohaldamise ja osaleb aktiivselt selle koordineerimises (punktid ***25***–***26*** ja ***31***–***35***).

13 Komisjoni ja liikmesriikide vaheline koordineerimine, mis toimub paralleelselt nõukogu koostööraamistikuga, koosneb 11 alalisest töörühmast (mis ei tegele üksnes sanktsioonidega) ja kolmest konkreetsest sanktsioonide teemaga tegelevast töörühmast (***II lisa***). Selle koordineerimisraamistiku üldine ülesehitus peegeldab poliitikaüleste sanktsioonide keerukust. Pädevuste killustatus ja töörühmade suur arv ning nende kohustuste (üldiselt põhjendatud) kattuvused tekitavad aga liikmesriikidele ja komisjonile endale märkimisväärse halduskoormuse (punktid ***27***–***30***).

Kaubandussanktsioonid koos kõrvalehoidmise vastaste meetmetega on oluliselt vähendanud ELi ja Venemaa vahelist kaubandust

14 Alates 2014. aasta kaubandussanktsioonide laiendamisest pärast täiemahulist sissetungi 2022. aastal on ELi kaubandus Venemaaga järsult vähenenud. Komisjoni hinnangul oli kaupade ja tehnoloogiate ekspordipiirangute ja -keeldude kogumaht 2025. aasta juuli seisuga 49 miljardit eurot, mis moodustas 58% enne 2022. aastat Venemaale suundunud ELi ekspordist. Mõju impordile oli hinnanguliselt ligikaudu 110 miljardit eurot ehk 75% enne sõda Venemaalt imporditud kaupade mahust. Kriitilise tähtsusega ja prioriteetsete kaupadega, sealhulgas kahesuguse kasutusega kaupadega kauplemine on alates 2023. aastast peaaegu lõppenud. Venemaa on suutnud sanktsioneeritud ELi-kaubanduse teataval määral asendada, kaubeldes rohkem kolmandate riikidega, eelkõige Hiinaga, kuigi peab impordi eest nüüd rohkem maksma. Vahepeal on aga Venemaast saanud sõjamajandus: sõjaliste kulutuste märkimisväärne suurenemine on mõjutanud ka teisi majandussektoreid (punktid ***36***–***42***)

15 Kuigi sanktsioonide mõju kaubandusele on olnud märkimisväärne, on Venemaa püüdnud ELi sanktsioonidest kõrvale hoida, suunates kaubandusvood – eelkõige kahesuguse kasutusega kaupade, lahinguväljal kasutatavate kaupade ja kõrgtehnoloogiliste kaupade puhul – läbi kolmandate riikide. Vastuseks on nõukogu vastu võtnud konkreetsed sanktsioonidest kõrvalehoidmise vastased meetmed. Komisjon on tõhustanud seiret ja ELi sanktsioonide saadik tegeleb teavitustegevusega kolmandates riikides. Need töövahendid on ühiselt kaasa aidanud järkjärguliselt vähendada kaubavahetust Venemaa ja mitme sellise kolmanda riigi vahel, mida võidi kasutada kaubanduspiirangutest kõrvalehoidmiseks. Avastasime siiski juhtumeid, kus olemasolevate töövahendid ei ole olnud kõrvalehoidmise vastu võitlemisel alati tõhusad, muu hulgas seetõttu, et Venemaa ja kolmandate riikide vahelise kaubanduse kohta puudub täielikult usaldusväärne teave (punktid ***43***–***56***).

ELi õigusraamistiku ebaselgus ja erinevused takistavad sanktsioonide ühetaolist rakendamist

16 Valdkonnas, kus rakendamine sõltub kiiretest tähtsatest otsustest piiripunktides, tekitab õigusaktide ebaselgus reaalseid operatiivseid probleeme. Seda arvesse võttes tuvastasime erinevusi tollialastes õigusaktides ja karistusi puudutavates reeglites kasutatud mõistete vahel. Leidsime ka juhtumeid, kus sanktsioone käsitlevates õigusaktides kasutatud mõisted olid ebamäärased ja ebajärjekindlad, mis avas ukse liikmesriikide erinevatele tõlgendustele (***III lisa***). Need küsimused puudutasid eelkõige vabastusi ja erandeid. Kuigi niisugune paindlik lähenemisviis sanktsioonide kavandamisele hõlbustab sanktsioonide vastuvõtmise protsessis poliitilise kokkuleppe saavutamist, kaasneb sellega ilmne kompromiss: see võib põhjustada erinevusi meetmete rakendamisel ja suurendada ohtu, et ettevõtjad saavad seaduselünki piiriüleselt ära kasutada (punktid ***57***–***64***).

1. soovitus

Parandada ELi kaubandussanktsioonide õigusraamistikku

Selleks et edendada sanktsioonide rakendamise järjepidevust liikmesriikides, peaks komisjon oma asjakohastes ettepanekutes ja suunistes parandama õiguskindlust:

a) vältides ebaselgete terminite kasutamist;

b) leevendades sanktsioonide rakendamisel tekkivaid probleeme, mis tulenevad erinevustest tollialastes ja sanktsioone käsitlevates õigusaktides kasutatavas terminoloogias.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

Liikmesriikide erinev praktika ELi kaubandussanktsioonide rakendamisel annab neile võimaluse nn *forum shoppinguks*

17 Kaubandussanktsioonid on küll välispoliitika instrumendid, kuid neid rakendatakse muu hulgas ELi tolliliidu kaudu, mille raames teevad liikmesriikide tolliasutused järelevalvet välispiiride üle. Seetõttu on liikmesriikidel sanktsioonide rakendamise tagamisel keskne roll. Meie audit näitas aga, et liikmesriikide tolliasutuste praktika ELi kaubandussanktsioonide täitmise tagamisel oli erinev. Eelkõige leidsime ebaühtlasi tollikontrolle, lahknevusi selles, kuidas liikmesriigid eranditega tegelesid, ning erinevusi selliste ekspordilubade tunnustamises, mida teised liikmesriigid olid andnud kaupadele, mille eksport oleks muidu olnud ebaseaduslik. Sellega seoses märkisime ka, et liikmesriikide haldussuutlikkus – muu hulgas nende käsutuses olevad ressursid ja taristu – ei ole kõikjal samasugune (punktid ***65***–***72***).

18 Selline olukord mitte ainult ei ohusta tolliliitu (nagu on juba rõhutatud mõnes meie varasemas aruandes[1]), vaid õõnestab ka kaubandussanktsioonide järjepidevat ja ühetaolist rakendamist. Erinevused liikmesriikide praktikas annavad võimaluse *forum shoppinguks*, mis võib hõlbustada sanktsioonidest kõrvalehoidmist. Erineva praktikaga kokkupuutumine on ka ettevõtjate jaoks aeganõudev. Tegevustasandil saaks neid vastuolusid teataval määral kõrvaldada liikmesriikides tehtavate süstemaatiliselt riskipõhiste tollivormistusjärgsete auditite abil (punktid ***73***–***79***).

---

[1] Eriaruanne 13/2023: „Volitatud ettevõtjad: tugev tolliprogramm, mille potentsiaal on kasutamata ja rakendamine ebaühtlane“; eriaruanne 04/2021: „Tollikontroll: ebapiisav ühtlustamine kahjustab ELi finantshuve“; eriaruanne 20/2019: „Piirikontrolli toetavad ELi infosüsteemid: kasulikud töövahendid, kuid rohkem tuleb keskenduda andmete õigeaegsusele ja terviklusele“, eriaruanne 26/2018: „Mitmed viivitused tolli IT-süsteemide rakendamisel: mis läks valesti?“; eriaruanne 19/2017: „Impordiprotseduurid: puudused õigusraamistikus ja ebatõhus rakendamine mõjutavad ELi finantshuve“.

2. soovitus

Teha põhjalik analüüs selle kohta, kuidas liikmesriigid rakendavad ELi kaubandussanktsioone ja tagavad nende täitmise

Sanktsioonide rakendamise tõhustamiseks peaks komisjon põhjalikult analüüsima, kas liikmesriigid rakendavad ELi kaubandussanktsioone ja tagavad nende täitmise ühetaoliselt. Täpsemalt tuleks analüüsis keskenduda sellele, kuidas:

a) tollikontrolli saab veelgi ühtlustada (sealhulgas tollivormistusjärgsed auditid);

b) liikmesriigid haldavad ekspordilubade andmist ja kontrollivad teiste liikmesriikide väljastatud lube.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

Komisjoni suunised on põhjalikud, kuid mitte õiguslikult siduvad, ning infosüsteeme ei kasutata liikmesriikides ühetaoliselt

19 Komisjon on koostanud põhjalikud suunised, et toetada ELi kaubandussanktsioonide järjepidevat rakendamist (eelkõige alates 2022. aastast). See hõlmab üldisi suuniseid, teemapõhiseid korduma kippuvaid küsimusi (KKK) ja otsest suhtlust ettevõtjatega. Kuigi ELi liikmesriigid peavad neid materjale üldiselt põhjalikeks ja korrapäraselt ajakohastatuteks, siis meie leidsime mõningaid probleeme nende ajastuses ja lünki nende katvuses (näiteks suunistes selle kohta, kuidas tõlgendada erandeid või tegeleda sanktsioonidest kõrvalehoidmise uute vormidega; ***IV lisa***). Kõige olulisem on aga see, et kuna komisjoni suunised ei ole õiguslikult siduvad, ei saa nendega tagada kogu ELis täielikult ühtlustatud rakendamist. See jätab omakorda ruumi liikmesriikide erinevale praktikale ja võimalikule nõuete rikkumisele (punktid ***80***–***87***).

20 Lisaks ei kasutata liikmesriikides ühetaoliselt komisjoni teabejagamissüsteeme – eelkõige tolli riskijuhtimissüsteemi (tollialase teabe jaoks) ja sanktsioonide teabehoidlat (sanktsioonide alase teabe turvaliseks jagamiseks). See põhjustab sanktsioonide ebaühtlast rakendamist ja võib mõjutada nende tõhusust. Komisjoni töövahendid ja suunised on olemas. Ebaühtlane osalemine, tagasisidemehhanismide puudumine ja liikmesriikide vaheline vähene teabevahetus takistavad aga endiselt koordineeritud riskijuhtimist ja kiiret piiriülest tegutsemist. Lisaks ei taga kõik liikmesriigid, et sanktsioonide rakendamist kontrollivatel tolliasutustel oleks juurdepääs sanktsioonide teabehoidlale ja muudele kesksetele teabevahetussüsteemidele (punktid ***88***–***97***).

3. soovitus

Luua stiimulid teabevahetussüsteemide täielikuks kasutamiseks liikmesriikides

Komisjon peaks motiveerima liikmesriikide ametiasutusi kasutama täielikult ära ELi kaubandussanktsioonide kontekstis kasutatavaid teabevahetussüsteeme. Eelkõige peaks komisjon:

a) vaatama läbi sanktsioonide riskiteabevormide toimimise tolli riskijuhtimissüsteemis, et parandada nende kasutamist ja selle põhjal võetavaid meetmeid;

b) aktiivselt edendama ja hõlbustama sanktsioonide teabehoidla täielikku ja aktiivset kasutamist;

c) andma tolliasutustele juurdepääsu kesksetele teabevahetussüsteemidele, mida vajatakse ELi kaubandussanktsioonide rakendamiseks.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028

Komisjoni seire ELi kaubandussanktsioonide tõhususe üle keskendub nende mõjule Venemaa majandusele ja kaubavoogudele, mitte ELi-sisestele aspektidele

21 Leidsime oma auditi käigus, et komisjon seirab ELi kaubandussanktsioone mitmel viisil, kuigi sellealane vastutus on jagatud mitme komisjoni talituse vahel: finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat (DG FISMA) kogub teavet kaubandussanktsioonide rakendamise kohta, kaubanduse peadirektoraat (DG TRADE) jälgib kaubavooge ning maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (DG TAXUD) analüüsib tolliga seotud meetmete rakendamise tagamise mustreid tolli riskijuhtimise süsteemi kaudu. Sanktsioonidest kõrvalehoidmise avastamise vahendite väljatöötamisel toetab komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus (punktid *98*–*106*).

22 Komisjon kasutab oma seireandmeid ELi sanktsioonide üldise majandusliku mõju hindamise alusena. Märgime aga, et komisjonil puuduvad kriteeriumid sanktsioonide üldise tõhususe hindamiseks. Seetõttu on keeruline hinnata, mil määral on sanktsioonid juba saavutanud oma strateegilised eesmärgid (nimelt vähendanud Venemaa suutlikkust sõjategevust jätkata), ning teha kindlaks, kas on vaja täiendavaid sanktsioone. Komisjoni koostatud uuringud annavad üksikasjaliku ülevaate kaubavoogudest ja makromajanduslikust mõjust Venemaa majandusele. Neis ei uurita aga ELi sanktsioonide konkreetset mõju ELi majandusele, ettevõtjatele, sektoritele ega siseturu konkurentsivõimele, kuna see ei ole õiguslikult kohustuslik (punktid ***107***–***109***).

4. soovitus

Parandada ELi kaubandussanktsioonide seiret ja hindamist

Komisjon peaks parandama kaubandussanktsioonide seiret ja nende tõhususe hindamist. Eelkõige peaks komisjon:

a) tagama integreerituma ja põhjalikuma andmete kogumine, analüüsi ja nõuete täitmise seire, et jälgida sanktsioonide rakendamist;

b) pakkuma välja kriteeriumid ELi kaubandussanktsioonide tõhususe hindamiseks ja tegema nende kriteeriumide alusel korrapäraseid hindamisi.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028

23 Komisjon jagab oma seiret ja mõjuhindamiste tulemusi korrapäraselt liikmesriikide ja partnerriikidega. Ta kasutab seda teavet tulevaste sanktsioonipakettide ettevalmistamisel, et nõukogu saaks need vastu võtta. Iga paketi lõplik sisu kujuneb siiski liikmesriikide vaheliste läbirääkimiste käigus ja sõltub nende ühehäälsest kokkuleppest (punktid ***110***–***112***).

Meie tähelepanekutest lähemalt

Komisjon on loonud kaubandussanktsioonide tõhusa rakendamise toetamiseks ulatuslikud koordineerimisvahendid

24 Kuigi otsused õigusraamistiku, sealhulgas kaubandussanktsioonide kohta teeb ELi nõukogu (kõrge esindaja ja komisjoni ühiste ettepanekute alusel), on komisjoni ülesanne toetada sanktsioonide ühetaolist rakendamist kõigis liikmesriikides. Võttes arvesse sanktsioonide poliitikaülest olemust, eeldab selle rolli tõhus täitmine põhjalikku koordineerimist. Sellega seoses tegime kindlaks, milliseid foorumeid komisjon kasutab, et tagada koordineerimine oma talituste vahel, liikmesriikide vahel ja kolmandate riikidega selle üle, kuidas rakendatakse Venemaa Föderatsiooni vastu suunatud ELi sanktsioone. Hindasime ka seda, kas need foorumid tagasid auditeeritud perioodil teabe tõhusa kasutamise ning kas nende volitused on põhjalikud ja üksteist täiendavad.

Komisjoni ELi tasandi koordineerimisraamistik toetab rakendamist

Organisatsioonisisene koordineerimine tagas sanktsioonidega seotud teabe õigeaegse vahetamise

25 2023. aasta märtsis moodustas komisjon sanktsioonide rakendamise ja täitmise tagamise talitustevahelise töörühma (ISG), mida juhivad DG FISMA ja peasekretariaat. Töörühma ülesanne oli koordineerida komisjoni tegevust seoses ELi sanktsioonidega. Rühma kuuluvad kõik komisjoni talitused, kes on seotud ELi sanktsioonide seire ja rakendamisega DG FISMA, DG ECFIN, JRC, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF ja õigustalitus), ning Euroopa välisteenistus. Muid talitusi (nt DG MOVE, DG ENER ja DG GROW) kutsutakse sõltuvalt arutatavatest küsimustest koosolekutel osalema.

26 Algselt pidi ISG kohtuma kord nädalas. Alates 2024. aasta veebruarist tuli see aga kokku igal teisel nädalal. Töörühm oli 2025. aasta lõpuks kohtunud 73 korral, mis võimaldas sanktsioonidega seotud teabe kiiret vahetamist.

Komisjoni ja liikmesriikide vaheline koordineerimisraamistik peegeldab otsuste tegemise keerukust ja sanktsioonide poliitikaülest olemust

27 ELi kaubandussanktsioonide tõhusaks rakendamiseks vajatakse ka ulatuslikku koostööd ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel. Nõukogu kui peamine ELi sanktsioonide vastuvõtmise eest vastutav institutsioon arutab sanktsioone ELi liikmesriikidega viies töörühmas.

28 Komisjon kasutab liikmesriikidega koordineerimiseks 11 alalist töörühma, kes tegelevad ELi kaubandussanktsioonidega seotud ELi poliitikavaldkondadega. Lisaks on komisjon loonud kolm spetsiaalset töörühma, et arutada ELi kaubandussanktsioonide rakendamist. Komisjoni kutsel osalevad neis eri vastutustasandite ametiasutuste esindajad ***(II lisa*** ja ***1. selgitus***).

1. selgitus

Näited sanktsioonidega tegelevatest eri liiki töörühmadest

Spetsiaalne töörühm:

sanktsioonide ja eksterritoriaalsuse eksperdirühm on üks kolmest konkreetselt sanktsioonidega tegelemiseks loodud töörühmast. Selle eesmärk on aidata komisjonil jälgida ELi sanktsioonide ühetaolist rakendamist ja nende täitmise tõhusat tagamist ning aidata komisjonil töötada välja lisameetmeid, millega kaitstakse Euroopa Liitu kolmandate riikide vastuvõetud õigusaktide eksterritoriaalse kohaldamise mõju eest.

Alaline töörühm:

kontrollide tagamise koordineerimise mehhanism on üks olemasolevatest rühmadest, mida kasutatakse sanktsioonide arutamiseks. Rühm loodi selleks, et toetada teabevahetust ja otsest koostööd pädevate asutuste ja ELi liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahel parimate tavade kasutamised tagamise ja kahesuguse kasutusega kaupade loata ekspordi alal.

Allikas: komisjoni 12. aprilli 2021. aasta otsus, millega luuakse liidu piiravaid meetmeid ja eksterritoriaalsust käsitlev komisjoni eksperdirühm, C(2021) 2385 final ja komisjoni sisedokumendid.

29 Komisjon tagab, et töörühmad kohtuvad korrapäraselt ja koordineerib nende tööd (koostades koosolekute päevakordi, juhatades koosolekuid ja jagades asjakohast teavet). 2025. aasta lõpuks oli nimetatud eksperdirühm kohtunud 34 korral, kusjuures mõnel koosolekul oli üle 150 osaleja. Komisjoni loodud töörühmad on siiski nõuandvad ning keskenduvad teabevahetusele ja vabatahtlikule koordineerimisele. Koosolekutel osalemise üle otsustavad liikmesriigid. Näiteks oli kuni 2024. aasta lõpuni viis liikmesriiki osalenud vähem kui pooltel kontrollide tagamise koordineerimise mehhanismi koosolekutel. See näitab pädevuste killustatust selles valdkonnas, mis piirab ka komisjoni koordineerimisvõimalusi.

30 Kuigi komisjoni koordineerimisraamistiku üldine ülesehitus peegeldab otsustusprotsessi keerukust ja sanktsioonide poliitikaülest olemust, tekitavad töörühmade suur arv ja nende mandaatide kattumine (näiteks kahesuguse kasutusega kaupade koordineerimisrühma ja täitmise tagamise koordineerimismehhanismi töörühma vahel) liikmesriikidele ja komisjonile märkimisväärset halduskoormust. Samas leidsime, et rühmade volituste kattumine oli üldiselt põhjendatud: nad arutavad oma volituste piires sarnaseid teemasid, kuid eri vaatenurkadest.

Komisjon suhtleb diplomaatiliste kanalite kaudu ja muul moel regulaarselt kolmandate riikidega

31 Võttes arvesse kaubanduse ülemaailmset mõõdet, tugevdavad ELi sanktsioonide mõju ka teised sarnaseid meetmeid rakendavad riigid – see puudutab eelkõige kõrvalehoidmise ohtu. Seetõttu on ELi sanktsioonide rahvusvaheline koordineerimine G7 partnerite ja muude kolmandate riikidega nende tõhususe tagamiseks äärmiselt oluline, eriti kuna ELi Venemaa-vastased sanktsioonid ei põhine ÜRO sanktsioonidel ja kolmandad riigid ei ole seega kohustatud neid rakendama.

32 Rahvusvahelise koordineerimise edendamiseks on komisjon loonud sanktsioonide koordinaatorite foorumi, kus on esindatud liikmesriikide ja rahvusvaheliste partnerite, nagu Ühendkuningriigi, Šveitsi, Ameerika Ühendriikide, Jaapani, Kanada ja Ukraina esindajad. Selle eesmärk on koordineerida sanktsioonide rakendamist (ja selle tagamist) ning seiret, hinnates sanktsioonide tõhusust, tegeledes selliste küsimustega nagu sanktsioonidest kõrvalehoidmine, jagades parimaid tavasid ning võttes koos rahvusvaheliste partneritega sidusaid meetmeid. Foorumi koosolekuid juhatab ja korraldab komisjon. Selles rollis tagas komisjon foorumi korrapärase kooskäimise: 2023. aasta veebruarist 2026. aasta aprillini kohtuti seitse korda.

33 Lisaks sanktsioonide koordinaatorite foorumile arutab EL partnerriikidega kaubandussanktsioone ka muude kanalite kaudu. Need hõlmavad üldise koostöö raamistikke, nagu G7, ning mitme- ja kahepoolseid arutelusid. Ühe ELi mittekuuluva riigi valitsuse esindajad ütlesid meile, et nad hindavad neid jõupingutusi kõrgelt.

34 2022. aasta detsembris määras EL ametisse ELi sanktsioonide rakendamise rahvusvahelise erisaadiku (edaspidi „ELi sanktsioonide saadik“). ELi sanktsioonide saadik tegutseb ühtse diplomaatilise kontaktpunktina ELi sanktsioonide rakendamist ja neist kõrvalehoidmist puudutavates rahvusvahelistes küsimustes. Tegelikkuses on selle rolli peamine eesmärk ühtlustada ELi kaubandussanktsioone partnerriikide ja muude kolmandate riikide sanktsioonidega, ning tegeleda koos kolmandate riikidega neist kõrvalehoidmise riskide vähendamisega (punktid ***51***–***53***).

35 Kokkuvõttes on komisjon võtnud põhjalikke meeteid seoses vajadusega tagada ELi sanktsioonide rahvusvaheline koordineerimine: me ei leidnud selles küsimuses olulisi lünki. Komisjon kaasas oma tegevusse peamised rahvusvahelised osalejad ja mängis loodud raamistikes aktiivset rolli.

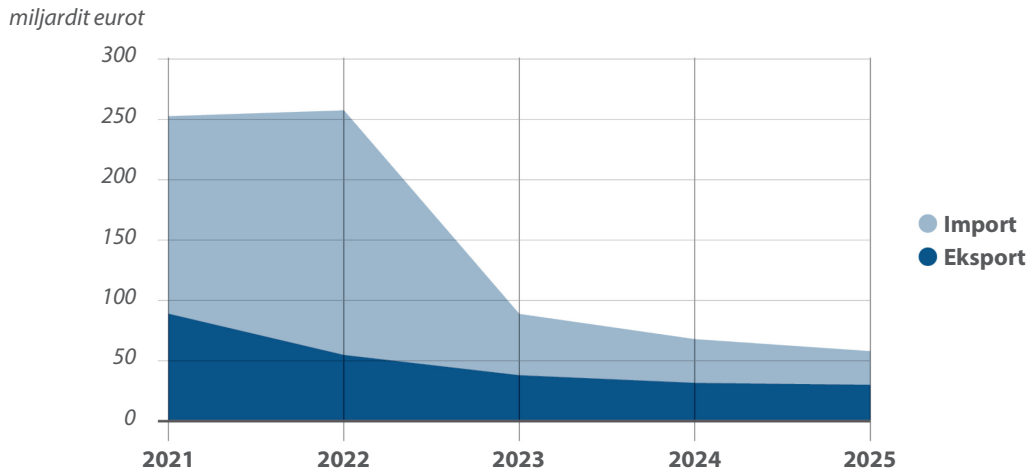
Kaubandussanktsioonid koos kõrvalehoidmise vastaste meetmetega on oluliselt vähendanud ELi ja Venemaa vahelist kaubandust

36 ELi kaubandussanktsioonide eesmärk on vähendada Venemaa Föderatsiooni võimet jätkata agressioonisõda Ukrainas, piirates muu hulgas kahesuguse kasutusega kaupade eksporti ja sõjatööstuse jaoks vajaliku kõrgtehnoloogia siiret. ELi kaubandussanktsioonidega püütakse ka vähendada Venemaa tööstuslikku suutlikkust, piirates riigi juurdepääsu olulistele tehnoloogiatele. Sellega seoses hindasime, kas ELi kaubandussanktsioonide vastuvõtmine olid toonud kaasa muutusi ELi ja Venemaa vahelise kaubanduse struktuuris. Samuti kontrollisime, kas rahvusvahelised kaubavood viitavad ELi sanktsioonidest kõrvalehoidmisele, ning hindasime ELi töövahendite asjakohasust selle probleemi lahendamiseks.

ELi ja Venemaa vaheline kaubandus väheneb järsult, kuid ei ole täielikult katkenud

37 Enne 2022. aastat oli EL Venemaa suurim kaubanduspartner, kuigi sanktsioonid olid kehtinud alates 2014. aastast. 2025. aastal moodustas EL 10,2% Venemaa kogu väliskaubandusest, st 58,3 miljardit eurot (võrreldes 252,8 miljardi euroga 2021. aastal), mis tähendab enam kui 75% suurust langust (***joonis 2***).

Joonis 2 | ELi ja Venemaa vaheline kaubavahetus (import ja eksport), 2021–2025

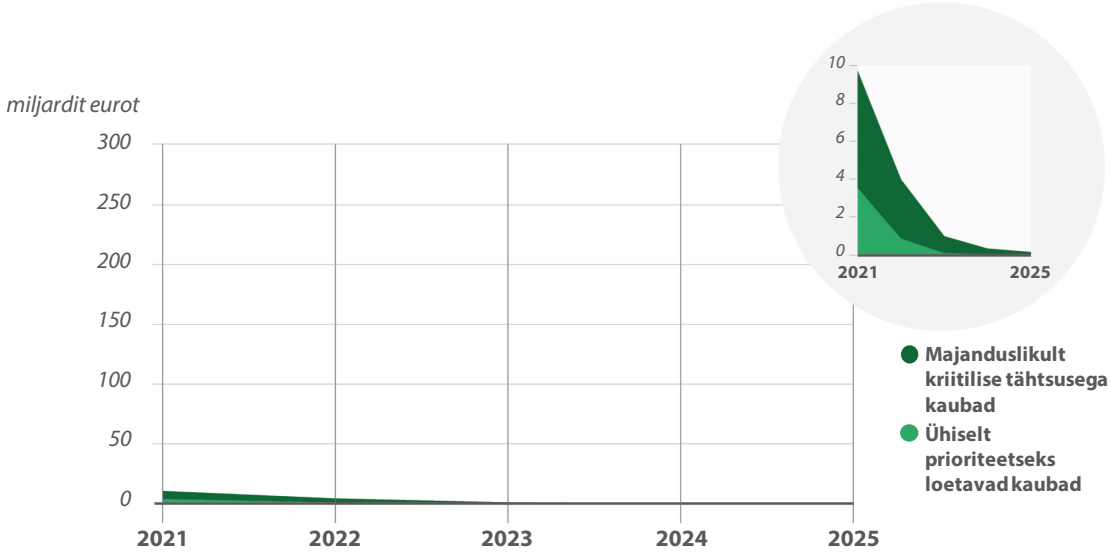


Allikas: Teadusuuringute Ühiskeskus (Eurostati andmete põhjal), september 2026.

38 Komisjoni hinnangul[2] oli kaupade ja tehnoloogia ekspordipiirangute ja -keeldude rahaline väärtus 2026. aasta septembris 49 miljardit eurot (56% sõjaeelsest mahust). Impordi puhul oli see hinnanguliselt 110 miljardit eurot (ehk 75% sõjaeelsest mahust). Hoolimata kaubavahetuse järsust vähenemisest Venemaaga oli EL 2025. aastal endiselt Venemaa suuruselt kolmandas kaubanduspartner. Järjestikuste sanktsioonipakettide rakendamise järel on aga märkimisväärselt vähenenud ka sanktsioonidega hõlmamata kaupadega kauplemine.

39 Muutused ELi ja Venemaa vahelises kaubanduses mõjutasid eelkõige ühiselt prioriteetseks loetavaid kaupu ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupu. Neil kahel kategoorial on suurim mõju Venemaa sõjalise ja majandusliku suutlikkuse vähendamisele. Ühiselt prioriteetseks loetavad kaubad on piirangute alla kuuluvad kahesuguse kasutusega kaubad ja kõrgtehnoloogilised kaubad, mida on kasutatud Ukraina lahinguväljalt leitud Venemaa sõjalistes süsteemides[3]. Majanduslikult kriitilise tähtsusega kaubad on tööstuskaubad, mis on üliolulised Venemaa majandusliku ja tööstusliku baasi tugevdamiseks. ELi sanktsioonid kehtestati sellistele majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupadele, millega kaubeldi enne märkimisväärses mahus. Ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupade otseeksport EList Venemaale on alates 2023. aastast peaaegu lõppenud (***joonis 3***).

Joonis 3 | Ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupade eksport ELi riikidest Venemaale, 2021–2025



Allikas: komisjon – Teadusuuringute Ühiskeskus.

---

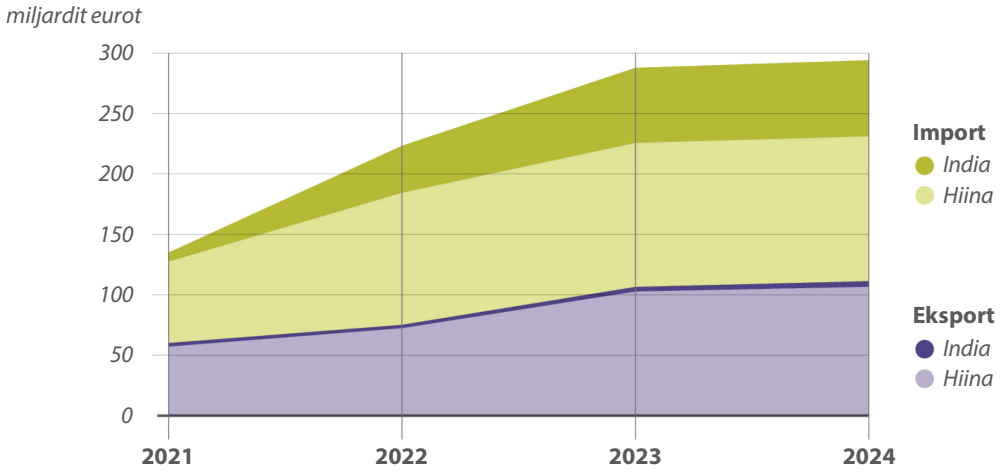
[2] *EU sanctions against Russia following invasion Ukraine, import and export bans*.

[3] Määruse (EL) nr 833/2014 XL lisa koos artikliga 12 g.

40 Venemaast endast on saanud sõjamajandus. Kuigi riigi majandus paberil jätkuvalt kasvab, näitab täpsem ülevaade, et see on peamiselt tingitud märkimisväärselt suurenenud sõjalistest kulutustest. Komisjoni hinnangul oli nende maht 2024. aastal 10,8 triljonit rubla (109 miljardit eurot), mis moodustab ligikaudu 6% Venemaa sisemajanduse koguproduktist[4]. Samal ajal on kahanenud kõik tööstusharud, mis toodavad kaupu tsiviilsektori vajaduste rahuldamiseks, ning palgad on langenud[5].

41 ELi ja Venemaa vahelise kaubanduse vähenemisega kaasnes Venemaa ja sanktsioone mitte rakendavate kolmandate riikide vahelise kaubanduse oluline suurenemine. Näiteks Hiina kaubavahetus Venemaaga oli 2024. aastal 82% suurem kui 2021. aastal. Samuti kasvas jätkuvalt Venemaa kaubavahetus Indiaga: 2024. aastaks oli see tõusnud rohkem kui kuus korda suuremaks sõjaeelsest mahust – peamiselt Venemaalt Indiasse suunduva naftaekspordi märkimisväärse suurenemise tõttu (***joonis 4***).

Joonis 4 | ELi ja Venemaa vaheline kaubavahetus (import ja eksport), 2021–2024



Allikas: komisjon – Teadusuuringute Ühiskeskus (COMTRADE'i andmete põhjal).

42 Need arvud näitavad, et Venemaa on vähemalt osaliselt suutnud leida uusi tarnijaid teistest partnerriikidest, et asendada kaubavahetus Euroopaga. Ühe hiljutise uuringu kohaselt on selline asendamine aga toonud kaasa impordi kallinemise. Hind, mida Venemaa maksab pärast sõja algust teistest riikidest imporditud kahesuguse kasutusega toodete eest on tõusnud 39% rohkem kui samas ajavahemikus neist riikidest ülejäänud maailma müüdud toodete ekspordihind.

---

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

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

ELi sanktsioonid on olnud üldiselt tõhusad nende kaupade otseekspordi peatamisel, mida Venemaa sõjavägi enim vajab, kuid endiselt on probleemiks sanktsioonidest kõrvalehoidmine

43 Üks komisjoni tehtud välisandmete analüüs näitas, et ELi komponente leidub endiselt hiljuti toodetud Venemaa rakettides ja droonides, mida kasutatakse Ukraina-vastases sõjas (tõenäoliselt aastatel 2024 või 2025 valmistatud tooted). Analüüsis leiti siiski, et otseselt EList pärit osad moodustasid komponentidest vaid väga väikese osa – ligikaudu 4% ehk kaheksa kindlaks tehtud osa 202-st. Seevastu laiema lääne tarneahela komponendid moodustasid ligikaudu 72% kõigist kindlaks tehtud komponentidest. See näitab, et ELi sanktsioonid on olnud Venemaa sõjaliste võimete seisukohast kõige olulisemate kaupade otseekspordi tõkestamisel suures osas tõhusad (vt ka punkt ***39***, milles käsitletakse ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupadega kauplemise vähenemist). Samas näitab see ka, et sanktsioonidest hoitakse endiselt kõrvale.

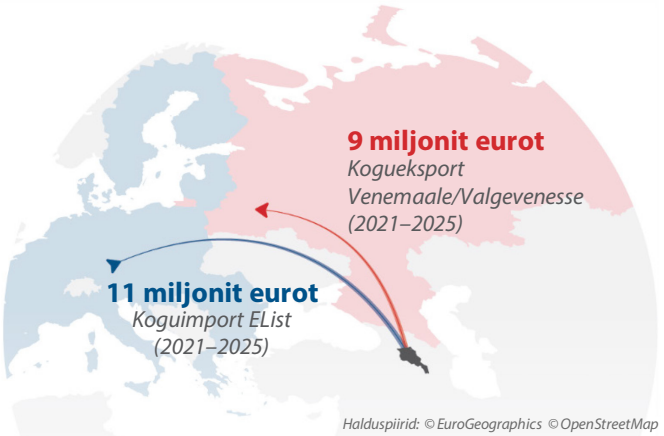
44 Vastusena ELi kaubandussanktsioonidele on Venemaa teinud märkimisväärseid jõupingutusi neist kõrvalehoidmiseks, leides sanktsioneeritud kaupadele alternatiivseid impordikanaleid ja õõnestades nii meetmete tõhusust. Eelkõige on ajutiselt märkimisväärselt suurenenud import EList Kaukaasia riikidesse ning samal ajal eksport neist riikidest Venemaale ja Valgevenesse.

45 Analüüsisime Teadusuuringute Ühiskeskuse andmeid kaubavoogude kohta Türgi, Armeenia ja Kasahstaniga (valim koosnes ühiselt prioriteetseks loetavateks kaupadest). Täheldasime nende riikide ning nii ELi kui ka Venemaa/Valgevene vahelise kaubavahetuse järsku suurenemist alates sissetungist 2022. aastal. Enamikul juhtudel oli see 2025. aastaks langenud taas sõjaeelsele tasemele (***joonis 5***).

Joonis 5 | Valitud ühiselt prioriteetseks loetavate kaupadega kauplemine (ELi ja valitud kolmandate riikide vahel ning nende riikide ja Venemaa/Valgevene vahel), 2021–2025

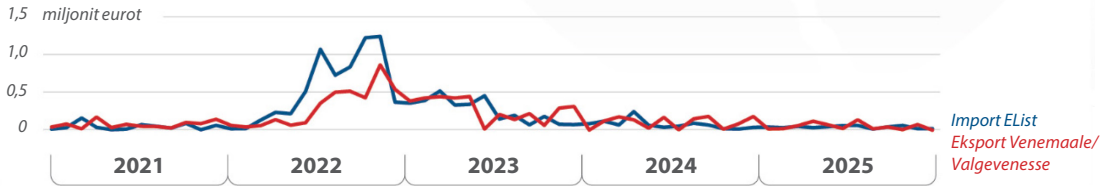
Armeenia

Elektrilised lülitusseadmed vooluahelatele, elektrikatkestid ja kaitseseadmed vooluahelatele: Muud seadmed (CN-kood 853690)



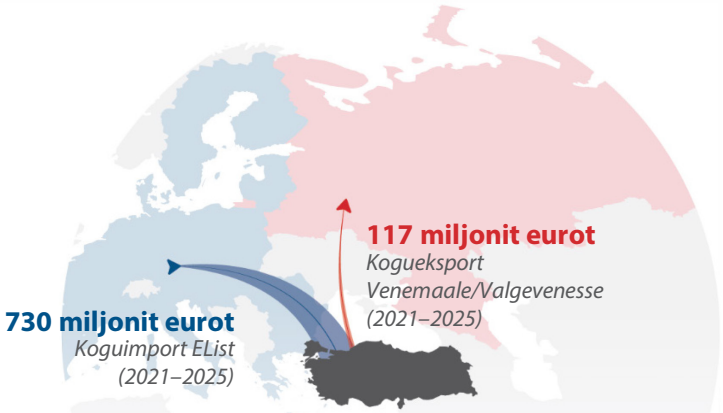
Halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartograafia: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Kaardil esitatud piiride ja tähiste kasutamine ei tähenda Euroopa Liidu poolset ametlikku toetust ega heakskiitu.

Konkreetse kaubagrupiga kauplemine kuude kaupa



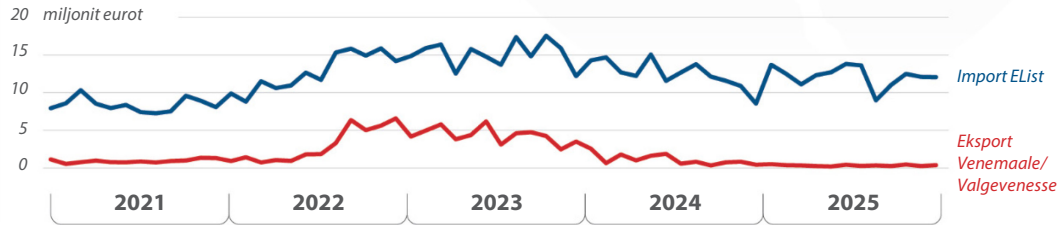
Türgi

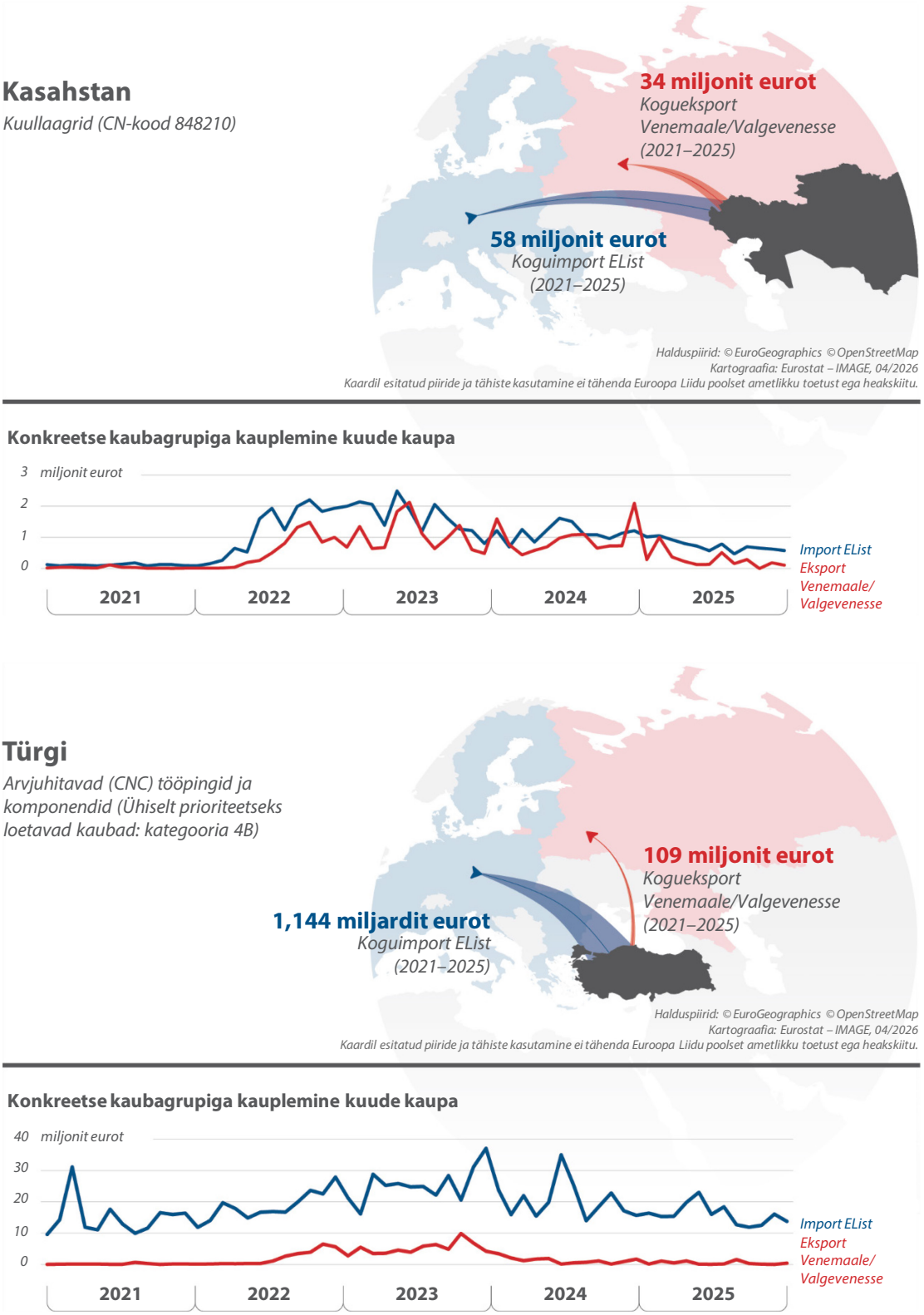
Elektrilised lülitusseadmed vooluahelatele, elektrikatkestid ja kaitseseadmed vooluahelatele: muud seadmed (CN-kood 853690)



Halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartograafia: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Kaardil esitatud piiride ja tähiste kasutamine ei tähenda Euroopa Liidu poolset ametlikku toetust ega heakskiitu.

Konkreetse kaubagrupiga kauplemine kuude kaupa





Allikas: komisjon – Teadusuuringute Ühiskeskus.

46 Eeltoodud statistika osutab kõrvalehoidmisele. Samas ei anna need andmed täpset ülevaadet kaubandusmahtudest, kuna puudub täielik ja usaldusväärne teave Venemaa ja kolmandate riikide vahelise kaubanduse kohta. Samuti ei näita kaubandusstatistika sanktsioonidest kõrvalehoidmise kogu ulatust (*2. selgitus*).

2. selgitus

Nn libaasendamine

Asendamine on tegevus, mille puhul sanktsioonide all olev riik asendab sanktsioone rakendavast riigist pärit tooted sellistest riikidest pärit toodetega, kes sanktsioone ei rakenda. Näiteks võib Venemaa asendada ELis valmistatud lahinguväljal kasutatavad tooted teiste sarnaste toodetega, mis on toodetud jurisdiktsioonides (näiteks Hiinas), kus ekspordipiirangud puuduvad.

Nn libaasendamine on olukord, kus sellises jurisdiktsioonis tegutsev tootja on algse toote tarninud äriühingu tütarettevõtja. Kiievi majanduskõrgkooli ühe uuringu kohaselt oli 44% sanktsioone mitterakendavatest riikidest Venemaale eksporditud kaupadest toodetud lääne (sealhulgas ELi) ettevõtete tütarettevõtjate poolt. Kuna tooted valmistati sanktsioone mitterakendavas riigis, ei märgitud nende päritolumaaks mõnda lääneriiki. Samas on need tooted aga põhimõtteliselt samad ELis või teistes lääneriikides toodetutega. See muudab tehingu seaduslikuks, kuid kujutab endast siiski ühte sanktsioonidest kõrvalehoidmise vormi.

EL on kehtestanud kõrvalehoidmise vältimiseks mitmeid meetmeid, kuid nende tõhusus on väga erinev

47 EL on kehtestanud mitmesuguseid meetmeid sanktsioonidest kõrvalehoidmise vältimiseks. Need hõlmavad samme, mis mõjutavad nõukogu poolt vastu võetud sanktsioonide ülesehitust, samuti komisjoni teavitustegevust ja analüütilisi meetmeid, sealhulgas ELi sanktsioonide saadiku tööd, ELi sanktsioonirežiimi rikkumisest teatamise vahendit ja kõrvalehoidmise suundumuste analüüsimist.

Nõukogu poolt vastu võetud konkreetsed kõrvalehoidmise vastased meetmed

48 2023. aastal võttis nõukogu üheteistkümnenda Venemaa-vastaste sanktsioonide paketi raames vastu sanktsioonidest kõrvalehoidmise vastased meetmed. Nad keskendusid konkreetsetele suure riskiga kaupadele, mis olid tõendatavalt jõudnud Venemaale kolmandate riikide kaudu. Meetmed võimaldavad ELil keelata nende kaupade ekspordi riikidesse, mida kasutatakse sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks, lisades need määruse (EL) nr 833/2014 XXXIII lisasse. Kaitsevahend aktiveeriti esimest korda Kõrgõzstani suhtes 2026. aastal osana 20.-st Venemaa-vastaste sanktsioonide paketist.

49 2023. aastal täiendas komisjon neid meetmeid, koostades kaks loetelu toodetest, mille puhul sanktsioonidest kõrvalehoidmine on eriti tõenäoline: ühiselt prioriteetseks loetavad kaubad ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaubad. Mõlemat nimekirja ajakohastatakse korrapäraselt. Need aitavad ettevõtjatel oma hoolsuskohustuse alaseid menetlusi rakendada. Ka partnerriikide tolliasutused võivad neid kasutada sanktsioonidest kõrvalehoidmise vastaste meetmete toetamiseks.

50 2025. aasta juulis pikendati Venemaa-vastaste sanktsioonide 18. paketiga meetmeid, kehtestades spetsiaalse üldsätte eesmärgiga vähendada ohtu, et sanktsioonide alla kuuluvaid kõrgtehnoloogilisi kaupu eksporditakse Venemaale, deklareerides need ekspordina muudesse kolmandatesse riikidesse. See annab liikmesriikidele täiendava vahendi sanktsioonidest kõrvalehoidmise vältimiseks, peatades kahtlased saadetised ja võimaldades liikmesriikidel kehtestada loanõuded selliste kaupade ekspordiks, mida ei ole sanktsioone käsitlevates õigusaktides konkreetselt loetletud.

ELi sanktsioonide saadik

51 Lisaks sanktsioonipakettidega kehtestatud meetmete täiendamisele on komisjon võtnud ennetavalt ühendust võimalike sanktsioonidest kõrvalehoidmise keskustega, et suurendada selle teema alast teadlikkust. Need jõupingutused institutsionaliseeriti 2022. aasta detsembris, kui komisjon lõi ELi sanktsioonide saadiku positsiooni.

52 ELi sanktsioonide saadik on pidanud kolmandate riikidega kõrgetasemelisi arutelusid, et lõpetada Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonidest kõrvalehoidmine. 2025. aasta lõpuks oli sanktsioonide saadik käinud 45 lähetuses ja külastanud 17 riiki (neli partnerriiki ja 13 muud kolmandat riiki). ELi sanktsioonide saadik keskendus süstemaatiliselt kindlatele sihtriikidele. Seejuures võttis ta aluseks DG TRADEi ja Teadusuuringute Ühiskeskuse koostatud kaubandusstatistika ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupade ekspordi kohta EList kolmandatesse riikidesse ning samade kaupade reekspordi kohta neist kolmandatest riikidest Venemaale. Selle põhjal suhtles ta diplomaatilisi kanaleid kasutades riikide ja jurisdiktsioonidega, mida peetakse nimetatud kaupade ümberlaadimiskeskusteks ja seega sanktsioonidest kõrvalehiilimise nn platvormriikideks (peamiselt Gruusia, Serbia, Türgi, Armeenia, Kasahstan, Kõrgõzstan, Araabia Ühendemiraadid ja Usbekistan).

53 ELi sanktsioonide saadikul on olnud ulatuslikud kontaktid paljude riikidega, nagu Kesk-Aasia ja Kaukaasia riigid, Türgi, Araabia Ühendemiraadid, India, Malaisia ja Tai. Vastusena ELi sanktsioonide saadiku tööle hakkasid mõned platvormiriigid jagama andmeid Venemaale suunatud reekspordi kohta, võimaldades jälgida meetmetest kõrvalehoidmist. Lisaks on vähenenud EList pärit lahinguväljal kasutatavate komponentide reeksport Venemaale mõnest eespool nimetatud riigist. ELi sanktsioonide saadik saab aga tegutseda vaid komisjoni volituste piires ja seega on tema tegevus rangelt diplomaatiline. Ta ei saa pakkuda külastatavatele riikidele majanduslikke ega rahalisi stiimuleid.

ELi sanktsioonirežiimi rikkumisest teatamise vahend

54 Veel üks töövahend, mille komisjon käivitas 2022. aasta märtsis, et toetada sanktsioonidest kõrvalehoidmise mustrite kindlakstegemist, on ELi sanktsioonirežiimi rikkumisest teatamise vahend. See kujutab endast kanalit, mille kaudu saab anonüümselt teatada ELi sanktsioonide võimalikest rikkumistest, sealhulgas neist kõrvalehoidmisest. 2026. aasta augustiks oli vahendi abil laekunud üle 2600 teate, millest enamik puudutas Venemaa-vastaseid sanktsioone. Komisjon edastas 10% teadetest edasiseks kontrollimiseks riikide pädevatele asutustele või Euroopa välisteenistusele. Vahendi tõhusust ei ole siiski võimalik kindlaks teha, kuna liikmesriigid ei ole kohustatud aru andma, milliseid samme nad on selle vahendi kaudu saadud teabe põhjal võtnud.

Komisjoni analüüs sanktsioonidest kõrvalehoidmise mustrite kohta Venemaaga toimuvas kaubanduses

55 Komisjon analüüsib pidevalt Venemaale suunduvaid ja Venemaalt lähtuvaid kaubavooge ning esitab ELi delegatsioonidele ja liikmesriikidele igakuiseid aruandeid platvormiriikidega toimuva kaubanduse kohta (ühiselt prioriteetseks loetavad kaubad ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaubad). Komisjon jagab sanktsioonide koordinaatori foorumi kaudu partnerriikidega korrapäraselt oma analüüsi EList eksporditud ja sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks kasutatud ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade kohta, rõhutades, et kõrvalehoidmine kahjustab oluliselt ELi sanktsioonide tõhusust. See analüüs on aluseks ka komisjoni suunistele kõrvalehoidmisega seotud küsimuste kohta (punktid ***81***–***87***).

56 Kokkuvõttes leidsime, et komisjon on oma tegevusega põhjalikult toetanud sanktsioonipakettides sisalduvaid kõrvalehoidmise vastaseid meetmeid. Kokkuvõttes aitasid need meetmed Venemaa ja platvormiriikide vahelise kaubanduse kasvutrendi taas vähenemiseks pöörata (punktid ***44*** ja ***45***). Kõnealuste vahendite tõhusus on siiski erinev – osaliselt seetõttu, et need on peamiselt diplomaatilised või analüütilised vahendid. Lisaks, kuna kõrvalehoidmise mustrid muutuvad, kasutatakse nende asemel uusi platvormriike, mis asuvad eelkõige Kagu-Aasias. Seetõttu jõuavad sanktsioonide alla kuuluvad kaubad hoolimata mõningatest käegakatsutavatest positiivsetest tulemustest endiselt kaudseid teid pidi Venemaale.

ELi õigusraamistiku ebaselgus ja erinevused takistavad sanktsioonide ühetaolist rakendamist

57 Pärast sanktsioonide vastuvõtmist nõukogu ühehäälse otsusega vastutavad liikmesriigid nende rakendamise ja selle tagamise eest. Ühtse rakendamise tagamiseks tuleb sanktsioone käsitlevates õigusaktides kasutada järjepidevat terminoloogiat ja need peavad olema üheselt mõistetavad. Lisaks peavad liikmesriikidel olema tõhusad täitmise tagamise reeglid. Hindasime, kas ELi kaubandussanktsioonide õiguslikus aluses kasutatud põhimõisted olid piisavalt selged, et liikmesriigid saaksid neist ühtemoodi aru. Samuti uurisime direktiivi (EL) 2024/1226 (mis käsitleb ELi piiravate meetmete rikkumisega seotud kuritegude määratlemist ja nende eest mõistetavaid karistusi) ülevõtmist.

Ebatäpne terminoloogia ELi sanktsioone käsitlevates õigusaktides raskendab nende rakendamist

58 Leidsime oma audititöö käigus juhtumeid, kus sanktsioone puudutavaid nõudeid oli ebatäpselt kirjeldatud õigusaktides, mida kõik liikmesriigid peavad kohaldama. Sanktsioone käsitlevates määrustes kasutatud ebatäpsed mõisted on näiteks „rangelt vajalik“, „parim võimalik / kõik endast olenev“ ning „asjakohased meetmed ja poliitika“ (***III lisa***). Selliste terminite kasutamine võib põhjustada erinevusi õigusaktide tõlgendamisel liikmesriikides ja mõjutada ühtset rakendamist (hoolimata komisjoni jõupingutustest kõrvaldada puudused suuniste abil).

59 Mitu külastatud liikmesriiki kinnitas meile probleemi seoses sanktsioonide sätete ebatäpsete põhimõistetega – eelkõige seoses vabastuste ja eranditega. Lisaks mainis üks liikmesriik suurt keerukust ja halduskoormust, mis on seotud sanktsioone käsitlevates määrustes sisalduvate teatavate sätete kontrollimisega (nt luksustoodete hinnalaed).

60 Õigusnormide ebamäärane sõnastus lihtsustab sanktsioonipakettides kokkuleppele jõudmist, mis nõuab nõukogu tasandil ühehäälset heakskiitmist. Samuti lisatakse kokkuleppe saavutamise nimel liikmesriikide nõudmisel sageli konkreetseid vabastusi ja erandeid.

Sanktsioonide ja tolliterminoloogia vahelise kooskõla puudumine raskendab rakendamist

61 Kuna liikmesriigid rakendavad sanktsioone suures osas liidu tolliseadustiku kohaldamise kaudu, minimeeriks sanktsioonide määrustes ja ELi tollialastes õigusaktides samade mõistete ja määratluste kasutamine raskusi meetmete rakendamisel. Leidsime siiski mitmeid erinevusi sanktsioone käsitlevate määruste ja tolliseadustiku vahel – näiteks erinevused päritoluriigi kontseptsioonis ja ka mõistes „üleviimine“, mis ei ole standardne tollitermin (***III lisa***) Lisaks juhtisid mõned liikmesriigid tähelepanu asjaolule, et kui ELi kaubandussanktsioone käsitlevates õigusaktides (nt VII lisa A osas) ei kasutata kaupade tariifseks klassifitseerimiseks kombineeritud nomenklatuuri koode ning selle asemel tuginetakse kaupade kirjeldustele ja üldmõistetele, jätab see tõlgendamisruumi ja raskendab tollikontrolli.

62 Samuti leidsime, et viis, kuidas sanktsioonide määruses (nr 833/2014) käsitletakse kahesuguse kasutusega kaupu, põhjustab vähemalt osaliselt liikmesriikides erinevusi sellistele kaupadele lubade väljastamisel. Eelkõige on kattuvusi määruse kahes lisas (VII ja XXIII). VII lisas loetletakse lube vajavad kaubad, XXIII lisas aga võimalikud erandid. Mõned kaubad, näiteks elektroonikalülitused, on mõlemas loetelus, mis muudab nende staatuse tolliametnike jaoks ebaselgeks. Veelgi enam, VII lisas esitatakse kauba kirjeldus, XXIII lisas aga viidatakse kombineeritud nomenklatuuri koodidele (tolliametkonnad kasutavad üldiselt just viimaseid). Komisjon toetab liikmesriikide tööd selles valdkonnas, andes suuniseid ja avaldades vastavustabeleid.

Kuritegude määratlused ja karistused ELi piiravate meetmete rikkumise eest ei ole liikmesriikides veel piisavalt ühtlustatud

63 ELi sanktsioonide järjepidev rakendamine liikmesriikides sõltub ka nende rakendamise tõhusast tagamisest, sealhulgas riigisisestes õigusaktides sätestatud normidest, mis käsitlevad rikkumisi ja nende eest määratavaid karistusi. Seni ei ole ELi sanktsioonide rikkumisi kriminaliseeritud kõigis liikmesriikides ja liikmesriigid on määranud karistusi erinevatel alustel. Kui mõned jurisdiktsioonid on kehtestanud kriminaalkaristused, käsitletakse neid teistes kui haldusrikkumisi. Seda probleemi peaks leevendama direktiiv (EL) 2024/1226, milles käsitletakse ELi piiravate meetmete rikkumisega seotud kuritegude määratlemist ja nende eest mõistetavaid karistusi. See juhtub aga alles siis, kui kõik liikmesriigid on direktiivi täielikult ja nõuetekohaselt rakendanud. Direktiiviga ei ühtlustata aga täielikult rakendamise täimise tagamist, vaid sätestatakse miinimumnormid, mis käsitlevad kuritegude määratlemist ning füüsiliste ja juriidiliste isikute karistusi, mida liikmesriigid peavad ELi sanktsioonide rikkumise korral rakendama.

64 Direktiiv tuli riigisisesesse õigusesse üle võtta 20. maiks 2025. 2026. aasta augustiks olid 19 liikmesriiki komisjonile teatanud, et nad on direktiivi täielikult üle võtnud. Komisjon oli juba rakendanud 2025. aasta juulis esimesi täitmise tagamise meetmeid, saates ametlikud teated liikmesriikidele, kes ei olnud direktiivi veel üle võtnud. Komisjon ei ole aga veel hinnanud, kas liikmesriigid, kes on direktiivi riigisisesesse õigusesse üle võtnud, on seda teinud nõuetekohaselt. Seetõttu on direktiivil seni olnud vaid piiratud mõju.

Liikmesriikide erinev praktika ELi kaubandussanktsioonide rakendamisel annab neile võimaluse nn *forum shoppinguks*

65 ELi tolliliit aitab kaasa ELi majandusjulgeoleku strateegia elluviimisele. Kaubandussanktsioonid on selle oluline osa. Tolliasutused on praegu tegelikult need, kes kontrollivad eksporditavaid kaupu ELi välispiiridel, tehes neist kõige olulisema lüli sanktsioonide tõhusal ja järjepideval rakendamisel. ELi kaubandussanktsioonide tõhusust vähendab eri liikmesriikide kontrollide erinev intensiivsus. Kontrollid võivad olla ka ettevõtjate jaoks aeganõudvad ja kulukad.

66 Seetõttu hindasime, kas liikmesriigid olid kaubandussanktsioone rakendanud (ja taganud nende täitmise) ühtlustatud viisil ning kas komisjon on tuvastatud erinevustele asjakohaselt reageerinud. Uurisime ka liikmesriikide ja ELi tasandi algatusi, mis võiksid aidata neid probleeme lahendada.

Forum shopping on endiselt peamine oht, mis õõnestab ELi kaubandussanktsioonide tõhusat rakendamist

67 Leidsime oma valimi viide liikmesriiki tehtud auditikülastuste käigus olulisi erinevusi nende tollikontrollides. Mõnes liikmesriigis nõuavad tolliasutused sanktsioonidega hõlmatud kauba väljaviimiseks rohkem dokumente kui teised. Näiteks leidsime, et Balti riikide tolliasutused (külastasime Lätit, kuid saime kinnituse, et sarnast lähenemisviisi kasutavad ka Eesti ja Leedu) nõuavad teatavatel tingimustel sanktsioonidega hõlmatud eksporditava või reeksporditava kauba tootja väljastatud deklaratsiooni esitamist. Teistes liikmesriikides selline nõue puudub.

68 Need erinevused eri liikmesriikide tolliasutuste tollikontrollides näitavad ka seda, kuidas ELi kaubandussanktsioonide rikkumise juhtumeid kaupade puhul registreeritakse (***3. selgitus***).

3. selgitus

Märkimisväärsed erinevused nõuete rikkumise juhtumite arvus – ELi kaubandussanktsioonid teistest liikmesriikidest pärit kaupade suhtes

Alates 2022. aastast ei ole Bulgaaria registreerinud ühtegi ELi kaubandussanktsioonide rikkumise juhtumit kaupade puhul, mis on pärit mõnes teisest liikmesriigist ja mis eksporditi Bulgaaria kaudu väljaspool ELi tollipiirkonda asuvatesse jurisdiktsioonidesse.

Seevastu Lätis registreeriti palju nõuetele mittevastavuse juhtumeid, mis olid seotud ELi kaubandussanktsioonidega teistest liikmesriikidest pärit kaupade suhtes. 2024. aastal tehti seda kokku ligikaudu 2100 ekspordisaadetise puhul. Need moodustasid kolm neljandikku kõigist Läti teatatud rikkumistest.

Kuigi nii Bulgaaria kui ka Läti asuvad ELi välispiiril, mille kaudu toimub teiste liikmesriikide eksport ELi tolliterritooriumilt, täheldame märkimisväärseid erinevusi rikkumiste arvus.

69 Lisaks leidsime vastuolusid viisis, kuidas liikmesriikide pädevad asutused tegid erandeid sanktsioonidega hõlmatud kaupade ekspordiks. See protsess ei ole ELi tasandil tsentraliseeritud, vaid on iga liikmesriigi vastutusalas. Kui piirangutega kaupu veetakse maanteel, peab iga liikmesriik, kelle territooriumi läbitakse, andma kaupade sisenemiseks eraldi loa. Komisjon on tuvastanud juhtumeid, kus liikmesriikide pädevad asutused on hinnanud seda küsimust erinevalt (näiteks põllumajandusliku toidutööstusega seotud põhjustel).

70 Leidsime ka kaks juhtumit, kus tolliasutused olid kauba Leedust ja Poolast väljumisel kinni pidanud, kuigi mõlemal juhul oli Itaalia andnud loa (vabastuse) selle Venemaale ekspordiks. Poola juhtumi puhul saadeti kaup tagasi Itaaliasse ja algne ekspordideklaratsioon tühistati. Itaalias anti taas luba kauba Venemaale eksportimiseks ja see saadeti ühe Itaalia sadama kaudu Venemaal asuvasse sihtkohta. Pärast vastava küsimuse saamist kordas komisjon, et sanktsioonide täitmise tagamisega seotud otsuste eest vastutavad liikmesriigid ja et tal ei ole põhjust sekkuda.

71 Välisekspertidega peetud aruteludes teavitati meid mitmest juhtumist, kus sanktsioonidega hõlmatud sarnastele kaupadele oli ühes liikmesriigis loa andmisest keeldutud, kuid teises oli see antud.

72 Märgime, et sellistele küsimustele reageerimiseks suhtleb komisjon asjaomaste liikmesriikide tolliasutustega üksnes tehnilisel tasandil, et arutada sanktsioonide rakendamist sanktsioonide kontaktrühma kaudu ja anda suuniseid (punkt ***85***).

73 Riikide erinev tollikontrollide praktika toob kaasa ohu, et ettevõtjad võivad teadlikult valida lubasid väljastavaid asutusi või tolliasutusi liikmesriikides, kus kontrollid on leebemad. Sellist tegevust nimetatakse *forum shoppinguks*. Kokkuvõttes peame seda tava peamiseks ohuks, mis kahjustab ELi kaubandussanktsioonide tõhusat rakendamist, kuna see võib hõlbustada sanktsioonidest kõrvalehoidmist (punktid ***43***–***56***).

Liikmesriikide erinev haldussuutlikkus mõjutab ka ELi kaubandussanktsioonide rakendamist

74 Üks põhjus, miks liikmesriigid ei ole sanktsioonide rakendamise tagamisel järjepidevad, on nende erinev haldussuutlikkus. Näiteks võib mõnes liikmesriigis olla teistega võrreldes rohkem koolitatud töötajaid, kes on spetsialiseerunud sanktsioneeritud kaupade avastamisele. Kuna tollikontrolli eest vastutavad liikmesriigid, ei ole komisjonil vahendeid, et mõjutada ressursside ja taristu eelarvet, mida liikmesriigid kaubandussanktsioonide rakendamiseks eraldavad.

75 Lisaks ei seisne tollitoimingute tõhusus mitte ainult ressurssides ja taristus, vaid ka liikmesriikide tegevuse organisatsioonilises korralduses. Näiteks Madalmaades täheldasime head tava, mis tõenäoliselt aitab kaasa sanktsioonide järjepidevamale ja tõhusamale rakendamisele ja nende rakendamise tagamisele (***4. selgitus***).

4. selgitus

Riigisisese koordineerimise hea tava

Madalmaades on tolliameti juurde loodud keskne litsentse väljastav osakond, mis tegutseb välisministeeriumi nimel. Sellise korralduse eelised hõlmavad tegevustasandil lihtsat teabevahetust organisatsioonide vahel, head ülevaadet riskijuhtimisest sanktsioonide rakendamise tagamisel ning võimalust kasutada tariifse klassifitseerimise küsimustes tolli eksperditeadmisi.

Töös on algatused sanktsioonide ühtset rakendamist takistavate lünkade kõrvaldamiseks

76 Tegime auditi käigus kindlaks ka olemasolevad algatused ja edasise ühtlustamise võimalused nii praeguses raamistikus kui ka seadusandlike muudatuste kaudu. See hõlmab tollivormistusjärgsete auditite järjepidevamat tegemist, valitsustevahelisi lahendusi tollikoostöös (nt Läänemere tolli algatus ja ELi tolliliidu rakendamine).

77 Auditi ajaks ei olnud komisjonil võimalik esitada teavet selle kohta, kas liikmesriigid teevad riskipõhiseid tollivormistusjärgseid auditeid, et hinnata ELi kaubandussanktsioonide tõhusat rakendamist. Leiame, et riikide tolliasutuste vahel koordineeritud riskipõhiste tollivormistusjärgsete auditite järjepidevam kasutamine ELi kaubandussanktsioonide kontekstis võiks muu hulgas aidata näha, kas ettevõtjad tegelevad *forum shoppinguga* (***5. selgitus***).

5. selgitus

Tolli tehtav riskipõhine tollivormistusjärgne audit

Riskipõhised tollivormistusjärgsed auditid võimaldavad kaupu kiiremini vabastada ning säästavad ettevõtjate aega ja raha, tagades samal ajal nõuetekohase nõuetele vastavuse auditimehhanismi kaudu. Selliseid auditeid saab tõhusamalt teha pärast kaupade vabastamist.

Kooskõlas WTO kaubanduse lihtsustamise lepinguga on Maailma Kaubandusorganisatsiooni liikmetel kohustus võtta kasutusele riskipõhised tollivormistusjärgsed auditid või jätkata nende kasutamist, et tagada vastavus tollialastele ja muudele seonduvatele õigusnormidele (ja muu hulgas järgida kaubandussanktsioone).

78 Läänemere tollialgatus (Eesti, Horvaatia, Läti, Leedu, Poola ja Soome vaheline koostööleping) on valitsustevaheline katse kõrvaldada liikmesriikide vahelised erinevused ELi tollikontrolli tegemisel. Algatuse eesmärk on luua tugevam ja ühtlustatud tollialane lähenemisviis, karmistades tundlike kaupade kontrolli, nõudes lisadokumente (näiteks tootja deklaratsioone) ning koordineerides jõupingutusi, et peatada kaupade ümbersuunamine läbi kolmandate riikide.

79 Lisaks sellistele olemasolevatele liikmesriikide vahelistele mitmepoolsetele koostöölepingutele on ka eelseisev ELi tollireform katse pakkuda strateegilist lahendust kasvavatele probleemidele, millega tolliasutused ja ettevõtjad ELi tasandil silmitsi seisavad. 2023. aasta mais esitatud õigusaktide paketiga ajakohastatakse ja parandatakse tolliliidu toimimist, sealhulgas tõhustatakse tollikontrolli ELi kaubandussanktsioonide täitmise üle[6]. Eelkõige parandab kogu liidus teabe jagamist ja riskijuhtimist ELi Tolliameti loomine ja ELi tolliandmekeskuse arendamine. Nende mõju ilmneb alles keskpikas perspektiivis, kuna täielik rakendamine on kavandatud 2034. aastaks.

Komisjoni suunised on põhjalikud, kuid mitte õiguslikult siduvad, ning infosüsteeme ei kasutata liikmesriikides ühetaoliselt

80 Sanktsioone käsitlevate keerukate määruste taustal on eriti oluline komisjoni roll liikmesriikidele selgete, järjepidevate ja põhjalike suuniste andmisel, et vältida erinevaid tõlgendusi ja toetada tõhusalt nendevahelist koostööd. Hindasime, kas komisjon oli andnud sellist tuge õigel ajal ja kas selle ulatus oli piisav, et maandada sanktsioonide ebaühtlase rakendamise ja ebapiisava teabevahetuse riski.

[6] Komisjoni 17. mai 2023. aasta ettepanek COM(2023) 258.

Komisjoni suunised sanktsioonide rakendamise kohta hõlmavad suurt hulka küsimusi, kuid neis on endiselt mõningaid lünki

81 Alates 2022. aasta veebruarist on komisjon andnud juhendite ja korduma kippuvate küsimuste kujul põhjalikke suuniseid, mille eesmärk on toetada ELi Venemaa-vastaste kaubandussanktsioonide ühtlustatud rakendamist (*joonis 6*).

Joonis 6 | Ülevaade komisjoni korduma kippuvatest küsimustest teemade kaupa



Allikas: komisjon.

82 Eelkõige on komisjon avaldanud kaubanduse ja tolli kohta üksteist üldist suunisdokumenti, millele lisanduvad valdkonnapõhised korduma kippuvad küsimused (KKK). Need avaldati esimest korda 2022. aasta juunis ja neid on korrapäraselt ajakohastatud (viimati 2026. aasta mais). Lisaks kasutab komisjon kaubandushoiatusi, et teavitada liikmesriike suure riskiga kaubandusmustritest (*6. selgitus*).

6. selgitus

Komisjon kasutas kaubandushoiatust: kasevineeri näide

ELi sanktsioonidega keelatakse Venemaalt ja Valgevenest vineeri ostmine, import ja üleandmine. ELi turule pääsemiseks maksavad sanktsioneeritud riikide ettevõtted kolmandate riikide tootjatele, et nad nende vineeri ümber pakendaksid ja ümber märgistaksid.

2025. aasta märtsis avaldas komisjon oma veebisaidil hoiatuse, et teavitada sellisest kõrvalehoidmise riskist. Nõukogu teavitas liikmesriike vajadusest pöörata tähelepanu teatavatele elementidele, nagu seosed eksportijate ja teatavate kolmandate riikide vahel ning ebatavaliselt suuri ringe tegevad transpordimarsruudid. Nõukogu soovitas liikmesriikidel pöörata erilist tähelepanu imporditud vineeri päritolule.

83 Enamiku meie külastatud liikmesriikide kinnitas meile, et komisjoni suunised on nende hinnangul üldiselt põhjalikud, ning kinnitas, et kui liikmesriigid selleks soovi avaldasid, siis neid ka korrapäraselt ajakohastati. Nad märkisid aga, et oleks kasulik, kui komisjon avaldaks uued suunised samaaegselt uute sanktsioonide kehtestamisega, võimaldades kõigil ettevõtjatel ja liikmesriikidel rakendada uusi meetmeid viivitamata ja ühetaoliselt.

84 Leidsime komisjoni suuniseid uurides siiski mitmesuguseid teemasid (mida mainiti ka liikmesriikidega peetud kohtumistel), mille kohta liikmesriikide ametiasutustele suuniseid ei ole:

- teiste liikmesriikide antud lubade (sanktsioonidest tehtavad erandid) tunnustamine;
- reeglid, milles selgitatakse, milline liikmesriik peaks väljastama loa juhul, kui tehingusse on kaasatud mitu eri liikmesriikide ettevõtjat (eksportija, ostja, transpordiettevõtja jne) või kui kaup läbib mitme liikmesriigi territooriumi;
- mida teha Venemaalt tagasi saadetavate defektsete kaupadega, mille ekspordile ei ole sanktsioone kehtestatud, kuid mille impordile kehtivad sanktsioonid.

Leidsime ka valdkondi, kus komisjoni suunised ei ole piisavalt üksikasjalikud või selged (*IV lisa*).

85 Lisaks konkreetsete kaubandusmeetmete kohaldamisala selgitamisele on komisjon esitanud liikmesriikidele suunised ühise lähenemisviisi kohta riskijuhtimisele ja tollikontrollile seoses Venemaa ja Valgevene vastu suunatud sanktsioonidega. Külastatud liikmesriigid pidasid neid suuniseid kasulikuks, kuid juhtisid tähelepanu sellistele puudustele, nagu suuniste vananemine, selguse puudumine, ebamääraste või kontekstist sõltuvate mõistete kasutamine ning ebaselgete fraaside kasutamine, nagu „tuleks kaaluda“, „soovitatakse“ ja „võib hõlmata“, mis ei anna liikmesriikide ametiasutustele konkreetset alust meetmete võtmiseks.

86 Vaatamata komisjoni suuniste laiale katvusele ja liikmesriikide üldisele positiivsele suhtumisele ei ole need oma olemuselt õiguslikult siduvad, mis vähendab nende tõhusust. Kuna liikmesriigid ei ole kohustatud suuniseid järgima, ei suudeta nendega vältida sanktsioonide mittejärgimise riski ega tagada ELi kaubandussanktsioonide ühetaolist rakendamist.

87 Lisaks koostööle liikmesriikide ametiasutustega suhtleb komisjon otse ka ettevõtjatega, keda ELi kaubandussanktsioonid võivad mõjutada. 2023. aastal avaldas komisjon konkreetsed suunised hoolsuskohustuse nõuete kohta. 2025. aastal loodi ka sanktsioonide jaoks kasutajatugi, mis peaks aitama ettevõtjatel täita ELi sanktsioonide nõudeid, võimaldades kasutada valdkonna olemasolevaid ELi töövahendeid, korraldades asjakohastel teemadel veebiseminare ja pakkudes väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd) konkreetset otsest toetust hoolsuskohustuse kontrollide täitmisel.

Komisjon on küll võtnud kasutusele teabevahetussüsteemid, kuid nende potentsiaali ei kasutata täielikult ära

88 Komisjon pakub kommunikatsioonivahendeid, mis võimaldavad liikmesriikide ametiasutustel omavahel koostööd teha ja jagada komisjoniga teavet ELi sanktsioonide, sealhulgas kaubandussanktsioonide, ühtlustatud rakendamist ohustavate riskide kohta. Eelkõige võttis komisjon liidu tolliseadustiku raames ühtse riskijuhtimise raamistikus kasutusele riskiteabe vormid ning uue spetsiaalse sanktsioonide teemalise teabevahetuse andmekogu (SIER).

Riskiteabe vormid on tolli jaoks endiselt alakasutatud hoiatusvahend

89 Ühtse riskijuhtimise raamistik võeti kasutusele liidu tolliseadustikuga. Selle ühe osa moodustav tolliasutuste riskijuhtimissüsteem (CRMS2) loodi selleks, et võimaldada liikmesriikide tolliasutustel (ja komisjonil) vahetada tundlikku teavet reaalajas ning edastada viivitamata teavet riskantsete saadetiste ja ettevõtjate kohta. Sanktsioonid on üks teemadest, mille kohta saab CRMS2-s teavet vahetada. Kui süsteemi kasutatakse täies ulatuses, võimaldab see tagada, et ühe välispiiri ületamisel tuvastatud riske saab ka teiste välispiiride ületamisel asjakohaselt arvesse võtta.

90 CRMS2 süsteemis koostavad liikmesriikide tolliasutused riskiteabe vormid, et hoiatada teisi tolliasutusi tuvastatud kõrvalehoidmise või rikkumiste ohu eest. Eelkõige peaks see toimuma juhul, kui on kindlaks tehtud, et saadetis kuulub sanktsioonide alla ja selle väljaviimine ei ole lubatud (nt loa kehtetus, katsed sanktsioonidest kõrvale hoida).

91 Alates 2022. aastast on kõigi sanktsioonidega seotud tolliprotseduuride kohta koostatud rohkem kui 12 000 riskiteabe vormi. Pooled neist riskiteabe vormidest, mis puudutavad Venemaa ja Valgevene vastu suunatud sanktsioone, on seotud juhtumitega, kus EList väljumise tollipunktis lükati tagasi kaup, mille ekspordiks oli andnud loa mõne teise liikmesriigi tolliasutus. Tegu on veel ühe märgiga liikmesriikide erinevatest praktikast sanktsioonide rakendamisel (punktid ***57***–***79***).

92 Riskiteabe vormide kasutamise statistika põhjal leidsime, et liikmesriigid kasutavad süsteemi erineval määral. Eelkõige koostasid teistest rohkem riskiteabe vorme Venemaa ja Valgevenega piirnevad liikmesriigid. Meie külastuste käigus märkisid liikmesriigid, et nad ei saa koostatud riskiteabe vormide kohta sageli tagasisidet ja neil on vähe ressurssi suure hulga teiste koostatud riskiteabevormidega tegelemiseks. See näitab, et liikmesriikide huvi riskiteabe vormide vastu on erinev ja mõnel juhul väike.

93 Komisjon annab süsteemi kohta suuniseid CRMS2 kasutusjuhendis. Komisjon on alles alates 2024. aastast korrapäraselt analüüsinud liikmesriikide väljastatud riskiteabe vorme. Ta ei ole aga teinud konkreetseid analüüse nende kohta antud tagasiside kohta. Selleks puudub ametlik mehhanism ja komisjon ei ole kunagi reageerinud asjaolule, et mõni liikmesriik sisestab süsteemi vaid väga vähe sanktsioonidega seotud riskiteabe vorme.

Liikmesriigid ei kasuta sanktsioonide alase teabevahetuse andmekogu täiel määral

94 Komisjon on välja töötanud sanktsioonide teemalise teabevahetuse andmekogu SIER, et parandada liikmesriikide ja komisjoni vahelist teabevahetust ja aruandlust sanktsioonidega seotud küsimustes. SIERil on mitu moodulit, sealhulgas aruandlus külmutatud varade, antud lubade, nende andmisest keeldumiste ja muude aruandluskohustuste kohta. Samuti annab süsteemi n-ö teadetetahvel liikmesriikidel pädevatele asutustele võimaluse esitada küsimusi komisjonile või teistele liikmesriikidele.

95 Liikmesriigid kasutavad SIERi platvormi, et anda komisjonile ja teistele liikmesriikidele teavet sanktsioonidest erandite tegemise lubade kohta (kooskõlas sanktsioone käsitlevates määrustes sätestatud aruandluskohustustega). Kuigi komisjon on koostanud vormi, milles tuleb täita ka standardseid andmevälju, võivad liikmesriigid siiski ise otsustada, kui palju ja millisel kujul nad teavet jagavad. Seetõttu võib teiste liikmesriikide pädevatel asutustel ja tolliasutustel olla keeruline kontrollida tehtud erandite kehtivust: sageli puudub teatav teave, nagu kaupade harmoneeritud süsteemi klassifikatsioon, lubatud kogused, asjaomased isikud ja kehtivusaeg. Teabevahetus üksuste omandi- ja kontrollistruktuuride kohta ei ole samuti piisav, hoolimata sellest, et SIERis on selleks spetsiaalne moodul.

96 Lisaks ei ole kõigil sanktsioone kontrollivatel liikmesriikide tolliasutustel juurdepääsu SIERile ja muudele olulistele teabevahetussüsteemidele (nt kahesuguse kasutusega e-lubade süsteem), kuna kõigis liikmesriikides ei anna administraatorid neile juurdepääsu. SIERi juurdepääsu haldamisega ei tegele komisjon. Liikmesriigid otsustavad ise, millistel ametiasutustel ja isikutel lubatakse süsteemi kasutada. Komisjon toetab seda protsessi oma suunistega.

97 Praegu ei saa tolliasutused SIERi tollikontrolli eesmärgil läbi tsentraliseeritud tolli digikeskkondade (nt ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna sertifikaate käsitleva teabe vahetamise süsteemi) reaalajas kasutada. Takistuseks on süsteemi õiguslik raamistik. See tähendab, et kui liikmesriikide ametiasutused otsustavad mitte anda oma tolliasutustele juurdepääsu SIERile, ei saa need alusandmeid tollivormistuse ajal reaalajas tõhusalt ja süstemaatiliselt kasutada. Seda probleemi saaksid leevendada liikmesriikide haldurid, kui nad annaksid tolliasutustele vajaliku juurdepääsu.

Komisjoni seire ELi kaubandussanktsioonide tõhususe üle keskendub nende mõjule Venemaa majandusele ja kaubavoogudele, mitte ELi-sisestele aspektidele

98 ELi sanktsioonide eesmärk on aidata kaasa ELi poliitilisele eesmärgile muuta Ukraina-vastase agressioonisõja pidamine Venemaa jaoks jätkusuutmatuks[7] (punkt ***02***). Nõukogu[8] kutsub üles ELi sanktsioone ELi tasandil jälgima (tuginedes liikmesriikide järjepidevale aruandlusele), et teha kindlaks, kas need toimivad tõhusalt. Kuigi nende hindamiste eest vastutab peamiselt nõukogu, on oma roll ka komisjonil, muu hulgas ka seetõttu, et lõplik nõukogu määrus põhineb komisjoni ja kõrge esindaja ühisel ettepanekul (***1. lisa***).

99 Uurisime, kas komisjon oli põhjalikult jälginud ELi sanktsioonide rakendamist ja hinnanud nende mõju, võttes arvesse nende üldeesmärke. Samuti kontrollisime, kas komisjon oli kasutanud oma analüüside tulemusi sanktsioonide kavandamisel ja jaganud neid asjaomaste ELi institutsioonidega, et neid saaks hiljem otsustusprotsessis arvesse võtta.

Komisjon jälgib korrapäraselt sanktsioonide rakendamist (andmete kogumisega tegelevad eri talitused)

100 Komisjon jälgib korrapäraselt Venemaa-vastaste sanktsioonide rakendamist. Selle seiretegevuse eri aspektidega seotud vastutus jaguneb aga komisjoni talituste vahel (***tabel 1***).

[7] Nõukogu veebisait (Venemaa-vastased ELi sanktsioonid).

[8] ELi nõukogu suunised sanktsioonide kohta (5664/18, 4. mai 2018), punktid 15, 32 ja 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664–2018-INIT/en/pdf).

Tabel 1 | Piiravate kaubandusmeetmete rakendamise seire

Komisjoni talitus	Tegevus
DG FISMA	Jälgib Ukraina sõja mõju Venemaa finantsturgudele. Küsimustikud ELi liikmesriikidele sanktsioonide rakendamise kohta. Kohapealsed külastused ELi liikmesriikides.
DG TRADE	Jälgib kaubavooge Venemaa ja kolmandate riikidega ning avaldab igakuiseid aruandeid ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade ning majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupade kohta. Koostab ELi sanktsioonide saadiku teavitustegevuse jaoks analüüsimaterjali ekspordisanktsioonidest kõrvalehoidmise kohta. Teeb koostööd sarnaselt meelestatud partneritega sanktsioonide ühtlustamise ja nendest kõrvalehoidmise vältimise valdkonnas.
DG TAXUD	Seire selle üle, kuidas tolliasutused rakendavad kaubandussanktsioone. Seire sanktsioonide rakendamise üle liikmesriikides (küsitluste abil).
Teadusuuringute Ühiskeskus	Toetab kaubavoogude kõrvalekallete jälgimist, katsetades samal ajal andmete tsentraliseerimist ja koostalitlusvõimet komisjoni talituste ja ELi liikmesriikide vahel.
DG ECFIN	Seire ELi sanktsioonide mõju üle Venemaa majandusele.
DG JUST	Seire direktiivi (EL) 2024/1226 rakendamise tagamise üle. Direktiivis käsitletakse liidu piiravate meetmete rikkumisega seotud kuritegude määratlemist ja nende eest mõistetavaid karistusi, ning sellega muudetakse direktiivi (EL) 2018/ 1673 (punkt *64*).
OLAF	Sanktsioonidest kõrvalehoidmisega seotud uurimised ja operatiivtegevus.

101 Lisaks koguvad komisjoni talitused andmeid eri allikatest, sealhulgas ELi ametlikku ja rahvusvahelist kaubandusstatistikat, partnerriikide analüüse ning ELi ja Ukraina akadeemiliste organisatsioonide tehtud analüüse. Kuigi puudub ametlik poliitika selle kohta, milline talitus milliseid andmeid ja kuidas peaks koguma, kogub ja analüüsib iga komisjoni talitus oma pädevusvaldkonna andmeid. Kuigi puudub nii keskne koht andmete hoidmiseks kui ka kokkulepe andmete jagamiseks komisjoni talituste vahel, tegeleb Teadusuuringute Ühiskeskus andmete tsentraliseerimise teemadega ning korrapäraselt toimub ka komisjoni talituste vaheline andme- ja teabevahetus. See raskendab kaubandussanktsioonide tõhususe põhjalikku analüüsimist.

102 Esimese algatusena, mille eesmärk oli saada ülevaade sanktsioonide rakendamisega seotud küsimustest, saatis komisjon 2022. aastal liikmesriikidele küsimustikud (sealhulgas kaubandussanktsioonide kohta). Seejärel korraldas DG FISMA kohapealsed kahepoolsed kohtumised peaaegu kõigi liikmesriikidega (v.a üks), et koguda üksikasjalikumat teavet (***V lisa***). Meie külastatud liikmesriigid kinnitasid sellise teabevahetuse kasulikkust, mis aitas komisjonil mõista erinevaid olusid, millega liikmesriigid sanktsioonidega seotud töös kokku puutusid.

103 Kaubavahetuses Venemaaga toimuvate muutuste korduv analüüsimine on DG TRADE'i ülesanne, mida ta ka põhjalikult täidab. DG TRADE analüüsib oma aruannetes sõja mõju ülemaailmsele kaubandusele ning teeb kokkuvõtte Venemaa võetud meetmetest. Neis aruannetes analüüsib DG TRADE majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupade loendis ja ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade loendis olevate kaupade vooge (punkt ***49***). Kogutud andmeid ja analüüse jagatakse sisemises sanktsioonide koordineerimise töörühmas, ELi sanktsioonide saadikuga, liikmesriikidega ELi sanktsioonide eksperdirühmas ja tulevaste sanktsioonipakettidega seotud sanktsioonidega tegelevatele nõukogu töörühmadele koostatud aruannetes. Need moodustavad tugeva aluse tulevaste sanktsioonipakettide ja komisjoni iga-aastaste mõjuhinnangute koostamiseks (punkt ***107***).

104 DG TAXUD jälgib, kuidas liikmesriikide tolliasutused kaubandusega seotud piiravaid meetmeid rakendavad. Selleks kasutab ta süsteemi CRMS2, et saada teavet näiteks tolliasutuste tehtud kontrollide arvu kohta. DG TAXUD kogub ka andmeid sanktsioonide rakendamise kohta vabatahtliku iganädalase küsitluse kaudu, mille liikmesriigid täidavad CRMS2-s.

105 Komisjoni analüütilist tööd toetab ka Teadusuuringute Ühiskeskus. Keskus teeb analüüse, mille eesmärk on avastada anomaalseid tehinguid ja sanktsioonidest kõrvalehoidmist. Tollideklaratsioonide andmeid kasutades ja koostöös DG TAXUDiga toetab keskus selliste võimalike sanktsioonidest kõrvalehoidmise mustrite kindlakstegemist, mis hõlmavad kolmandaid riike. Koostöös DG FISMA ja DG TRADE'iga osaleb Teadusuuringute Ühiskeskus ka analüütilises töös, millega toetatakse ELi sanktsioonide saadiku sanktsioonide alase teadlikkuse suurendamise reise kolmandatesse riikidesse (punktid ***51***–***53***).

106 Sanktsioonidest kõrvalehoidmise riski analüüsib ka OLAF. Selleks uurib OLAF konkreetseid kaubandusmustreid, pöörates erilist tähelepanu sõjalise otstarbega toodetele. OLAFi analüüsid võivad viia ELi sanktsioonidest võimaliku kõrvalehoidmise uurimise algatamiseni (***7. selgitus***).

7. selgitus

Näited OLAFi abist liikmesriikidele seoses Venemaa-vastaste sanktsioonidega

Alates 2022. aasta veebruarist on OLAF algatanud 20 impordiga ja kaheksa ekspordiga seotud uurimist.

Näiteks abistas OLAF Hispaania ametiasutusi operatsioonis koodnimega „Probirka“, mille tulemusel vahistati neli isikut, kes olid seotud kemikaalide ebaseadusliku ekspordiga Venemaale, ja konfiskeeriti 13 tonni kemikaale.

OLAF koordineeris ka piiriülest uurimist seoses ELi Venemaa-vastastest sanktsioonidest kõrvalehoidmisega, mis hõlmas enam kui 760 sõiduki eksporti EList. Uurimine, mis algatati pärast Poola ametiasutuste antud hoiatusi, näitas, et deklaratsioonide kohaselt kolmandatesse riikidesse saadetavad sõidukid veeti lõpuks Venemaale. Andmeanalüüsi ning ELi ja kolmandate riikide ametiasutustega tehtud koostöö kaudu jälgis OLAF sõidukeid ja sai kinnituse sanktsioonide rikkumisest. Ameti leidude tulemusena viidi mitmes liikmesriigis läbi kriminaaluurimisi ja tugevdati ELi seiret tulevaste saadetiste üle.

Selgelt määratletud kriteeriumide puudumine raskendab komisjonil hinnata ELi kaubandussanktsioonide majanduslikku mõju

107 Nõukogu suunistes ei olnud algusest peale nõutud, et liikmesriigid lepiksid kokku ühistes kriteeriumides ELi kaubandussanktsioonide tõhususe mõõtmiseks. Komisjon ei ole selliseid kriteeriume ka välja pakkunud. Meie hinnangul on ühised kriteeriumid olulised selleks, et kooskõlas nõukogu suunistega[9] järjepidevalt hinnata liikmesriikide ja ELi institutsioonide tegevust ELi kaubandussanktsioonide tõhususe tagamisel.

108 Komisjon hindas 2023. ja 2024. aastal põhjalikult sanktsioonide majanduslikku mõju. Konkreetsete kriteeriumide puudumisel põhinesid need hindamised peamiselt ELi ja Venemaa vaheliste kaubavoogude muutumisel, mida jälgitakse korrapäraselt (punktid ***100***–***106***). Neis uuringutes analüüsitakse kaubavooge sanktsioneeritud tootekategooriate kaupa ning hinnatakse Venemaa makromajanduslikku arengut, sealhulgas kasvuväljavaateid ja inflatsiooni. Komisjoni hindamised annavad ülevaate ELi sanktsioonide tagajärgedest Venemaa majandusele, aga ka nende kogumaksumusest ELi jaoks.

[9] Euroopa Liidu Nõukogu sanktsioonide suuniste IV jagu (dok. 5664/18).

109 Samas ei olnud kättesaadav teave selliste küsimuste kohta nagu mõju konkreetsetele Venemaa äriühingutele, kes on seotud sõjaliste kaupade tootmisega, mõju konkreetsetele Euroopa äriühingutele, kes ekspordivad peamiselt sanktsioonidega hõlmatud kaupu, ning mõju konkreetsetele ELi liikmesriikidele ja piirkondadele. Komisjon ei hinnanud ka ELi kaubandussanktsioonide rakendamiseks vajalikke haldusressursse. Hindamiste täiendamine nende aspektidega nõuaks rohkem andmeid ja ressursse. Leiame siiski, et komisjon võiks avaldada üksikasjalikumat objektiivset teavet, isegi kui see ei ole õiguslikult kohustuslik. See annaks üldsusele põhjalikuma pildi ELi kaubandussanktsioonide tõhususest, vähendaks seega tahtlike väärinfokampaaniate mõju ja võimaldaks kaubandussanktsioone täpsemalt suunata.

Komisjoni analüüs on aluseks järgnevate sanktsioonipakettide koostamisele, kuid otsused ise on ajendatud poliitilistest eesmärkidest

110 Leidsime oma auditi käigus tõendeid selle kohta, et komisjon kasutab sanktsioonipakettide ettevalmistamisel nii seireprotsessi käigus kogutud teavet kui ka teavet, mis on saadud Venemaa-vastaste sanktsioonidega seotud olukorra korrapärase tehnilise hindamise käigus. Näiteks tugineb ta neile andmetele, et teha ettepanekuid määruse (EL) nr 833/2014 IV lisa muutmiseks, milles loetletakse muu hulgas Venemaa sõjalised lõppkasutajad ja sõjatööstuse ettevõtete osad, kellele on keelatud müüa EList kahesuguse kasutusega ja kõrgtehnoloogilisi kaupu. Kui seire viitab sanktsioonidest kõrvalehoidmisele, teeb komisjon nõukogule ettepaneku uute meetmete kohta, mis on kohandatud muutuvatele oludele. Üks selline näide on Valgevene vastu suunatud sanktsioonide ühtlustamine, millel on olnud positiivne mõju sanktsioonidest kõrvalehoidmise ärahoidmisele.

111 Komisjon jagab oma seiretegevuse tulemusi korrapäraselt nõukogu ja liikmesriikidega. Näiteks jagab komisjon SIER-süsteemi kaudu määruse (EL) nr 833/2014 IV lisa loetellu kandmise ettepanekuid ja tutvustab neid kohtumistel liikmesriikidega, et koguda liikmesriikide ekspertidelt tagasisidet, mis võimaldab ettepanekut veelgi täpsustada. Komisjon edastab mõjuhindamiste tulemused korrapäraselt ka nõukogu töörühmadele.

112 Kokkuvõttes märgime, et komisjoni koostatud sanktsioonide ettepanekud põhinevad muu teabe hulgas seirel ja mõjuhinnangute tulemustel. Seejärel kontrollitakse ettepanekuid aga nõukogus hoolikalt poliitilisest perspektiivist, võttes arvesse mitmeid majanduslikke ja mittemajanduslikke tegureid. Lõppkokkuvõttes otsustab nõukogu, mil määral kajastub komisjoni esitatud teave uutes sanktsioonipakettides.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Petri Sarvamaa, võttis käesoleva aruande vastu 30. septembri 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Taustteave

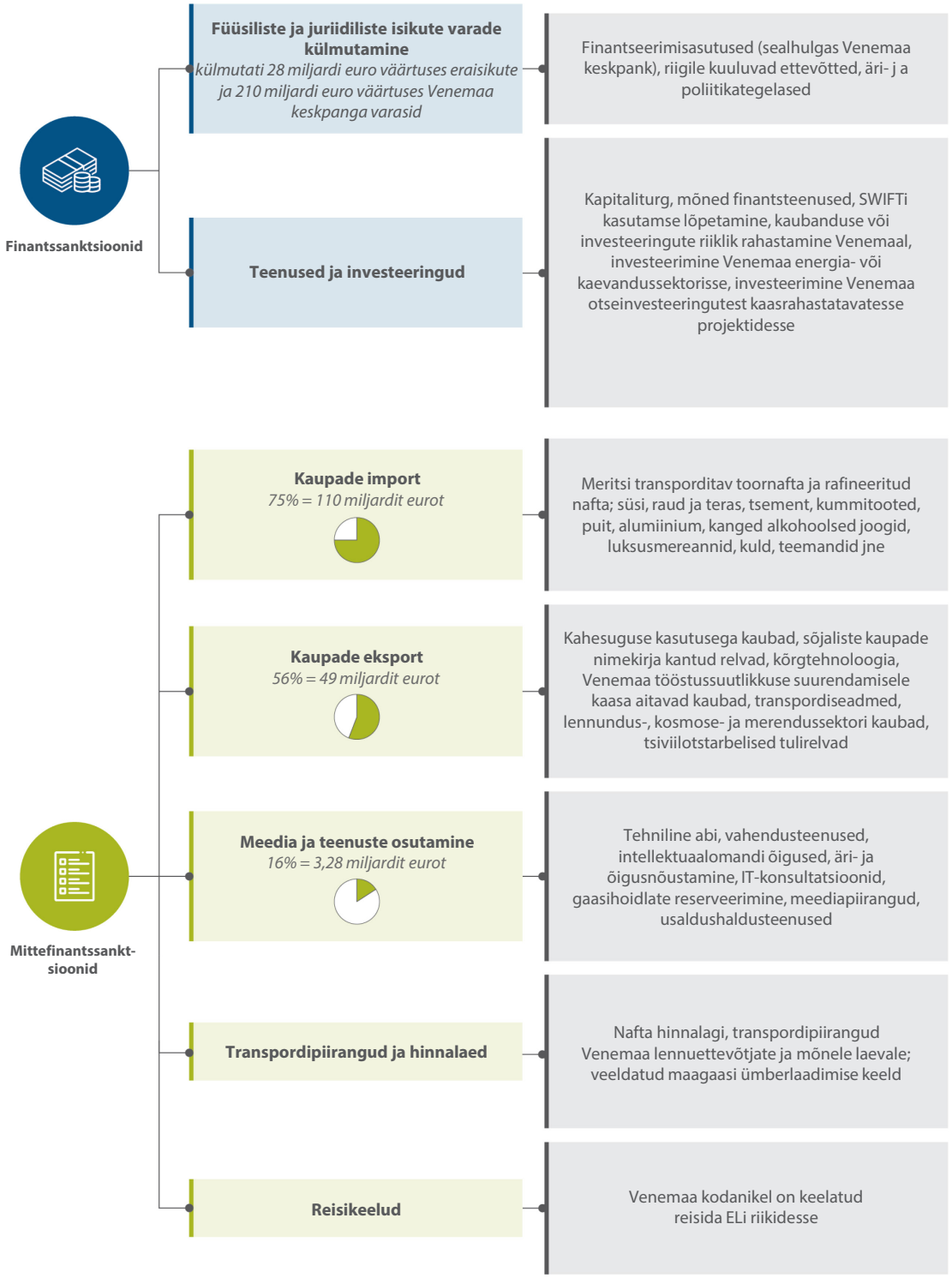
ELi sanktsioonide raamistik

01 Piiravad meetmed (mida sageli nimetatakse sanktsioonideks) on keskne vahend, mille kaudu EL püüab hoida ära konflikte või reageerida tekkivatele ja käimasolevatele kriisidele. Need meetmed kuuluvad ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) valdkonda. ÜVJP valitsustevaheline olemus koos selle konkreetse töökorraga eristab seda muudest ELi pädevusvaldkondadest, näiteks kaubanduspoliitikast.

02 Sanktsioonid ei ole karistava iseloomuga. Pigem on nende eesmärk tuua kaasa muutusi kolmandate riikide valitsuste ning selliste üksuste, organisatsioonide ja üksikisikute käitumises, kelle tegevus kahjustab rahvusvahelist rahu, julgeolekut, demokraatiat, õigusriigi toimimist või inimõiguste austamist. ELi välispoliitika vahendina on piiravate meetmete eesmärk edendada rahvusvaheliste normide järgimist, võttes sihikule kahjuliku või destabiliseeriva tegevuse eest vastutavad isikud.

03 Sanktsioonid võib laias laastus liigitada finantssektorit mõjutavateks ja mitterahalist laadi sanktsioonideks. Mõlemat liiki meetmed võivad olla suunatud üksikisikute, üksuste või tervete riikide vastu. Kaubavahetust mõjutavad sanktsioonid kuuluvad teise kategooriasse (üksikasjalik ülevaade on esitatud I lisa ***joonisel 1***).

Joonis 1 | Täpsem ülevaade ELi Venemaa-vastastest piiravatest meetmetest



Allikas: kontrollikoda; aluseks komisjoni veebisait *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine*.

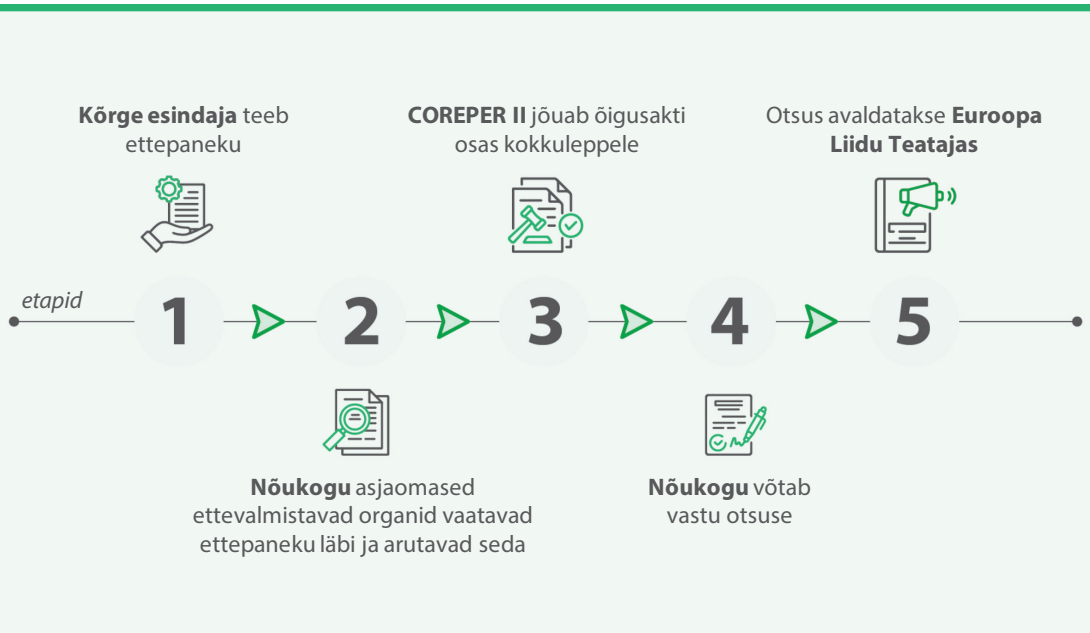
04 Kuigi need meetmed on suunatud peamiselt väljaspool ELi asuvatele osalejatele, saab nende täitmist tagada üksnes ELi jurisdiktsioonis. Seega on meetmed siduvad ELi territooriumil, ELi kodanikele olenemata nende asukohast, liikmesriigi õiguse alusel asutatud või moodustatud organisatsioonidele ja äriühingutele (sealhulgas nende kolmandates riikides asuvatele filiaalidele) seoses äritegevusega, mis toimub täielikult või osaliselt ELis, ning liikmesriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvatele õhusõidukitele või laevadele.

05 ELi kaubanduspiiranguid kohaldatakse praegu ligikaudu 20 riigi suhtes kogu maailmas. Peamiselt on tegu keeldude ja piirangutega, mis on seotud sõjavarustuse ja kahesuguse kasutusega kaupadega, mida võidakse kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel. Kõige ulatuslikumad meetmed on vastu võetud vastusena Venemaa täiemahulisele sissetungile Ukrainasse 2022. aastal ning neid kohaldatakse Venemaa, samuti Valgevene, Iraani, Põhja-Korea ja Venemaa poolt okupeeritud Ukraina territooriumide suhtes.

Otsustusprotsess

06 Esimese sammuna sanktsioonide vastuvõtmisel esitab Euroopa välisteenistuse juht (liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja) nõukogu otsuse ettepaneku. Erandlikel asjaoludel võivad ettepaneku ELi sanktsioonideks teha ka ELi liikmesriigid. Seejärel vaatavad asjaomased nõukogu ettevalmistavad organid kavandatud meetmed läbi ja arutavad neid, enne kui nõukogu need ühehäälselt vastu võtab (I lisa *joonis 2*).

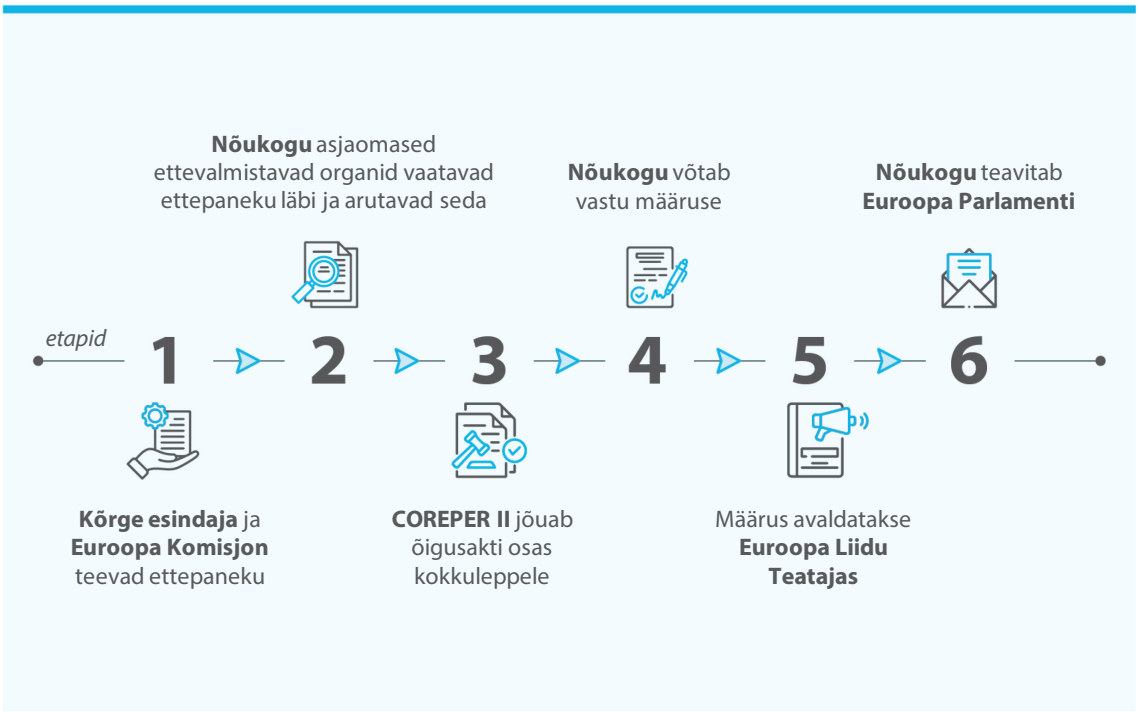
Joonis 2 | Esimene samm mistahes sanktsioonide kehtestamisel on alati nõukogu otsuste vastuvõtmine



Allikas: Euroopa Liidu Nõukogu.

07 Kui sanktsioonid hõlmavad majanduslikke või finantselemente (nt kaubanduspiirangute või varade külmutamise korral) on nõutav ka teine etapp: võtta vastu nõukogu määrus, mille alusel otsust rakendatakse. Nõukogu võtab selle määruse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega (I lisa *joonis 3*).

Joonis 3 | Piiravaid meetmeid käsitlevate nõukogu määruste vastuvõtmine (kui see on vajalik)



Allikas: Euroopa Liidu Nõukogu.

08 Kui sanktsioonid on vastu võetud, vastutavad liikmesriigid nende rakendamise ja täitmise tagamise eest. Liikmesriigid peavad tagama oma jurisdiktsioonis nõuete täitmise, sealhulgas rikkumiste eest karistuste määramise. Komisjoni roll piirdub rakendamise seire ning suuniste ja parimate tavade koostamisega, et võimaldada sanktsioonide järjepidevat ja tõhusat rakendamist.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

09 Käesoleva auditiga uuriti, kas komisjon toetas tõhusalt nõukogu poolt vastusena Venemaa Ukraina-vastasele sõjale vastu võetud ELi kaubandussanktsioonide rakendamist. Vaatlusalune periood hõlmas ajavahemikku alates 2022. aastast (alates täiemahulisest sissetungist Mandri-Ukrainasse) kuni 2025. aasta lõpuni. Kui see oli asjakohane, võtsime konteksti mõistmise ja auditi ajakohasuse parandamise eesmärgil arvesse ka sanktsioonide alal pärast 2025. aasta lõppu toimunud arenguid. Keskendusime oma töös komisjoni rollile asjakohase rakendusraamistiku loomisel, ELi sanktsioonide rakendamise jälgimisel, nõrkuste ja lünkade kindlakstegemisel, nende puuduste kõrvaldamiseks meetmete võtmisel ning kaubandussanktsioonide üldise mõju hindamisel.

10 Kuna auditis keskenduti konkreetselt komisjoni tegevusele, ei hinnanud me sanktsioonide ulatuse asjakohasust – näiteks kasutatud meetmete liike, nende geograafilist või valdkondlikku ulatust ega konkreetsete sanktsioonide üksikasjalikke parameetreid. Kuigi komisjon osaleb ettevalmistavates protsessides, kuuluvad need küsimused üksnes nõukogu pädevusse ja moodustavad osa poliitilisest otsustusprotsessist. Sellest tulenevalt ei auditeerinud me selliseid institutsioone nagu nõukogu, välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning Euroopa välisteenistus, kes osalesid välissuhete nõunike töörühma kaudu sanktsioonidega seotud ettevalmistavas töös ja riikidevahelises koordineerimises.

11 Lisaks keskendus meie audit Venemaa-vastastele kaubandussanktsioonidele, muu hulgas nendest kõrvalehoidmisele. Valisime selle rõhuasetuse oma volituste tõttu ja põhjusel, et kaubandussanktsioonidel on oluline roll Venemaa ekspordi- ja impordisuutlikkuse ja riigi üldise majandusliku jõu vähendamisel. Käsitlesime nii kaupade (v.a energiatooted) importi kui ka eksporti. Lisaks ei uurinud me piiranguid, mis kehtisid teenuste ekspordile, transpordipiiranguid ega meediapiiranguid, kuna see oleks eeldanud veel enamate komisjoni talituste kaasamist.

12 Kooskõlas ELi õigusega lasub peamine vastutus sanktsioonide rakendamise eest liikmesriikidel. See hõlmab vajalike õigus- ja haldussüsteemide loomist ja käigushoidmist, piisavate inimressursside eraldamist ning piiravate meetmete võimalike rikkumiste uurimist oma jurisdiktsioonides. Komisjoni suunised sanktsioonide rakendamise konkreetsete aspektide kohta ei ole siduvad ja liikmesriikidel on nende rakendamisel kaalutlusõigus. Seetõttu külastasime viie liikmesriigi – Bulgaaria, Saksamaa, Läti, Madalmaade ja Poola – pädevaid asutusi (st keskseid koordineerivaid ministeeriume ning kaubanduse ja tollikontrolli eest vastutavaid ministeeriume/asutusi) üksnes teabe kogumise eesmärgil. Riikide valimisel võtsime arvesse nende Venemaalt pärit impordi ja Venemaale suunatud ekspordi suundumusi aastatel 2021–2024, nende riigisiseste rakendussüsteemide struktuuri ja meie enda riskihindamist. Konsulteerisime ka Ühendkuningriigi pädevate asutustega, kes haldavad Venemaa-vastaseid sanktsioone oma õigusraamistiku alusel.

13 Meie audititöö hõlmas dokumentide läbivaatamist ja intervjuusid sanktsioonide rakendamise eest vastutavate komisjoni talitustega, sealhulgas DG FISMA, komisjoni peasekretariaadi, DG TRADE'i, DG TAXUDi, Teadusuuringute Ühiskeskuse ja OLAFiga. Samuti pidasime arutelusid teiste ELi organitega, nagu Euroopa välisteenistus, ja ELi delegatsioonidega kolmandates riikides, samuti liikmesriikide ametiasutuste ja väliste sidusrühmadega, kes tegelevad sanktsioonide seire ja hindamisega. Meie auditimetoodika vastab kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni (INTOSAI) rahvusvahelistele auditistandarditele.

II lisa. ELi kaubandussanktsioonide rakendamisega seotud peamised ELi foorumid

Töörühm	Sagedus	Eesistuja	Märkus
Nõukogu			
Välissuhete nõunike töörühm (sanktsioonid)	Vajaduspõhine (*ca* iga 3–4 kuu tagant)	Roteeruv eesistumine	Keskvalitsuste tasand (liikmesriikide haldusasutused).
Kõrgetasemeline tolliliidu töörühm	Vajaduspõhine	DG TAXUD	Liikmesriikide tollijuhid.
Tolliliidu töörühm	Vajaduspõhine (*ca* iga 3–4 kuu tagant)	DG TAXUD	Liikmesriikide tolliatašeed.
Nõukogu maksuküsimuste töörühm	Vajaduspõhine (*ca* kord kuus)	DG TAXUD	Keskvalitsuste tasand (maksuametid) + alaliste esinduste maksuatašeed.
Kahesuguse kasutusega kaupade töörühm (DUWP)	Kord kuus	DG TRADE	Keskvalitsuste tasand (liikmesriikide kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli pädevad asutused).
Komisjonisisene			
Sanktsioonide rakendamise ja täitmise tagamise talitustevaheline töörühm (ISG)	Iga kahe nädala tagant	Peasekretariaat / DG FISMA	Rühm koosneb peadirektoraatide tuumikust, kuhu kuuluvad DG FISMA, DG ECFIN, JRC, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF, õigustalitus ja Euroopa välisteenistus. Teised peadirektoraadid kaasatakse paindlikult sõltuvalt arutatavatest küsimustest.

Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide ühised foorumid			
Sanktsioonide ja eksterritoriaalsuse eksperdirühma kõrgetasemeline koosseis	Vajaduspõhine	Volinik / DG FISMA	Spetsiifiline sanktsioonide rühm, keskvalitsuste tasand – kõrgetasemelised osalejad.
Sanktsioonide ja eksterritoriaalsuse **eksperdirühm**	Vajaduspõhine (*ca* iga 4–8 nädala tagant)	DG FISMA	Spetsiifiline sanktsioonide rühm, keskvalitsuste tasand (olenevalt teemast: rahandusministeeriumid, riikide keskpangad, tolliametid jne).
Kaubanduspoliitika komitee (täisliikmed ja asetäitjate koosseisud)	Kord nädalas (täisliikmed üks kord ja asetäitjad kolm korda kuus)	DG TRADE	Keskvalitsuste tasand. Peadirektorite tasand (täisliikmed) ja Brüsselis paiknevad kaubandusnõunikud (täisliikmete asetäitjad).
Kahesuguse kasutusega kaupade koordineerimisrühm	Vajaduspõhine	DG TRADE	Põhineb ELi kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli raamistikul (määrus (EL) 2021/821).
Nõuete täitmise tagamise koordineerimise mehhanismi rühm (kahesuguse kasutusega kaupade koordineerimisrühma allrühm)	Iga kolme kuu tagant	DG TRADE	Keskvalitsuste tasand (litsentse väljastavad ja/või nõuete täitmise tagamisega tegelevad riiklikud pädevad asutused).
Üksuste kontrolli koosolekud	Vajaduspõhine	DG TRADE	Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolliga tegelevad liikmesriikide pädevad asutused, välis- ja kaubandusministeeriumid ning alalised esindused (RELEXi nõunikud).
Tehnilise kontrolli koosolekud	Vajaduspõhine	DG TRADE	Keskvalitsuste tasand.
Õigusliku kontrolli koosolekud	Vajaduspõhine	DG TRADE	Keskvalitsuste tasand, sh litsentse väljastavad asutused, majandusministeerium, välisministeerium, toll).

Tolli peadirektorite **tollipoliitika töörühm**	Vajaduspõhine (*ca* 2–3 korda aastas)	DG TAXUD	Tolli peadirektoraatide mitteametlik kohtumine toimub vastavalt vajadusele (tolli peadirektoraatide foorumi vormis).
Ühine koosolek maksu- ja tollipeadirektoraatide peadirektoritega	Vajaduspõhine	DG TAXUD	Impordi/ekspordiga seotud sanktsioonide rakendamine ja neist kõrvalehoidmise riskid.
Tollieksperdide rühm	Vajaduspõhine	DG TAXUD	Liikmesriikide esindajate ühiskoosolek eri sektsioonides – tollialaste õigusaktide, riskijuhtimise ja rahvusvahelise koostöö valdkonnas.
(Tolli)sanktsioonide kontaktrühm	Vajaduspõhine (4–5 korda aastas)	DG TAXUD	Spetsiifiline sanktsioonide rühm, peamiselt kõrvalehoidmisest teatamise ja teabe jagamise, OLAFi ja teiste peadirektoraatide kaasamise teemadel.
Õiguskaitse töörühm (toll)	Vajaduspõhine	DG TAXUD	Keskvalitsuste tasandi tolliasutused + liikmesriikide tolliatašeed.
Meretranspordi valdkonna direktorid (mitteametlik)	Vajaduspõhine (2–3 korda aastas)	MOVE	Mitteametlik arvamustevahetus aktuaalsete merendusküsimuste üle, sh vajaduse korral merendust puudutavate sanktsioonide üle.
ELi komisjon tegevuse kooskõlastamiseks ELi partnerriikidega			
Sanktsioonide koordinaatorite foorum	Vajaduspõhine	ELi sanktsioonide saadik / FISMA	Keskvalitsuste tasand ja partnerriigid

Allikas: Euroopa Liidu Nõukogu ja kontrollikoja töödokument.

III lisa. Peamistes õiguslikes mõistetes tuvastatud probleemid

Ebamäärased kirjeldused

- **Hädavajalik /rangelt /rangelt vajalik**: seda sõnastust kasutatakse määruses (EL) nr 833/2014 (konsolideeritud versioon 24/07/2026) 63 korda, peamiselt seoses eranditega, mida pädevad asutused võivad lubada selliste kaupade ekspordiks või üleandmiseks Venemaale, mis võivad aidata kaasa Venemaa tööstusliku suutlikkuse tugevdamisele. Selline terminoloogia tekitab erandite lubamisel erinevaid tõlgendusi. Näiteks võib üks liikmesriik nõuda luba sanktsioonidega hõlmatud kaupade ekspordiks ja teine mitte. Teine näide puudutab artikli 5ah lõikes 7 osutatud erimajandustsoonide: „Erandina lõigetest 1–4 võivad pädevad asutused tingimustel, mida nad asjakohaseks peavad, anda loa tegevusteks, mida on vaja rangelt [---]“. Komisjon on esitanud selle küsimuse kohta suunised korduma kippuva küsimuse nr 18 lõikes 3, millega lisatakse veel ebamääraseid mõisteid: „Kui see on tegevuse lõpetamiseks rangelt vajalik, võivad ettevõtjad taotleda luba vastavalt artikli 5ah lõike 7 punktis d sätestatud erandile.“ Seetõttu on juhised komisjoni suunistest hoolimata endiselt ebamäärased ja mitmeti mõistetavad.

- **Parim võimalik / kõik endast olenev**: mõistet kasutatakse seoses ELi emaettevõtjate vastutuse sättega nende kolmandates riikides asuvate tütarettevõtjate eest, kuid selle kohaldamisala ja täpne tähendus emaettevõtja minimaalsete kohustuste osas jääb ebaselgeks. See ebamäärane mõiste võeti kasutusele otsustusprotsessi käigus: komisjon tegi esialgu ettepaneku kasutada vastutuse puhul konkreetsemat standardit.

- **Proportsionaalsed sammud**: ebamäärane mõiste „proportsionaalsed“ tekitab ettevõtjates ebakindlust oma kohustuste tõlgendamisel ühiselt prioriteetseks loetavate kaupade müümisel.

Ebajärjekindlad mõisted

- **Päritoluriik**: tolliliidus võib päritoluriik muutuda, kui kaupa töödeldakse mõnes teises riigis. Sanktsioonirežiimide raames jääb päritoluriik riigiks, kust kaubad algselt pärit on.

- **Üleandmine**: mõistet tõlgendatakse laialt sanktsioonidega hõlmatud kaupade liikumisena ELi ja Venemaa vahel, osutamata konkreetselt kaupade terminoloogiale, nt ekspordi- või transiidiprotseduuri alusel veetavatele kaupadele.

IV lisa. Valdkonnad, kus komisjoni suunised ei ole piisavalt põhjalikud või selged

Näited komisjoni suunistest, mis vajavad täiendavat selgitamist

- **Ettevõtjate hoolsuskohustus** – meetmed, millega nõutakse ettevõtjatelt sanktsioonidest kõrvalehoidmise jälgimist, avastamist ja vältimist, muutuvad üha tavalisemaks. Sellised meetmed on sageli keerulised, mis põhjustab palju küsimusi erasektorilt (eelkõige VKEdelt) ning vähendab kõrvalehoidmise vastu võitlemiseks tehtavate jõupingutuste tõhusust. Vaja on paremaid suuniseid, mida tuleks anda kohe, kui sellised meetmed on vastu võetud.

- **Kõike endast olenevat tegema – ELi ettevõtjate jõupingutused seoses nende tütarettevõtjate tegevusega väljaspool ELi** – üksikasjalikumad suunised aitaksid ettevõtjatel teha „kõike endast olenevat“ kooskõlas õigusaktidega, tagamaks, et nende kolmandates riikides asuvad tütarettevõtjad ei osale piiravaid kaubandusmeetmeid kahjustavas tegevuses.

Liikmesriikide seisukohad Venemaa vastu suunatud kaubandussanktsioonide rakendamisel

Ülevaates esitatakse mitu külastatud liikmesriikide tehtud ettepanekut, mille eesmärk on parandada kaubandussanktsioonide rakendamist paremate suuniste abil. Need tähelepanekud põhinevad iga liikmesriigi praktilistel kogemustel auditeeritud perioodil ja neis tuuakse esile valdkonnad, kus suurem sidusus ja parem kättesaadavus oleks kasulik.

— **Üksikasjalikud valdkonnapõhised ELi suunised**

ELi tasandi valdkonnapõhiste suuniste andmine kohe, kui uued piirangud on vastu võetud, võiks edendada kaubandussanktsioonide ühetaolist tõlgendamist ja rakendamist kõigis liikmesriikides, selle asemel et tugineda KKKdes avaldatud küsimustele antud konkreetsetele vastustele.

— **Üksikasjalikumad suunised defektsete kaupade tagastamisega seotud ekspordi/impordi kohta**

Ekspordi ja impordi käsitlemise suuniseid tuleks täiustada, eelkõige keeruliste stsenaariumide korral, nagu defektsete kaupade tagastamine (import on sanktsioneeritud, kuid eksport mitte).

— **Kiiremad ja selgemad suunised ettevõtjate hoolsuskohustuse kohta**

Üha tavalisemaks muutuvad meetmed, millega nõutakse ettevõtjatelt sanktsioonidest kõrvalehoidmise jälgimist, avastamist ja ärahoidmist. Need meetmed on sageli keerukad ja ulatuslikud. Seepärast tuleks selliste meetmete vastuvõtmisel anda selgeid ja üksikasjalikke suuniseid, et toetada tõhusat rakendamist ja vähendada kõrvalehoidmise ohtu.

— **Teise liikmesriigi antud sanktsioonidest vabastamise lubade tunnustamine ning mitut liikmesriiki hõlmavad tehingud**

Teiste liikmesriikide tehtud erandite (sanktsioonidest) tunnustamise protsessi saaks täiustada. Tuleks kehtestada selged reeglid, milles selgitatakse, milline liikmesriik vastutab lubade väljastamise eest, kui tehinguga on seotud mitu ettevõtjat (nt eksportijad, müüjad, ostjad, laopidajad ja transpordiettevõtjad) ning kui kaubad läbivad mitme liikmesriigi territooriumi.

— **Lubade andmise alase aruandluse ühtlustamine**

Väga oluline on määrata kindlaks konkreetsed nõuded sanktsioonide rakendamisest aru andmiseks liikmesriikides ja ELi juhtorganites. SIERi täiustamine väljastatud lubade puhul kasutatavate ühtsete andmeväljadega hõlbustaks kontrolliprotsesse. Lubade kontrollimise mehhanism kõigis liikmesriikides vähendaks pettusi ja tagaks nõuete täitmise järjepidevuse.

— **Piirkondlike lepingute elementide lisamine ELi õigusaktidesse või suunistesse**

Piirkondlike lepingute, näiteks Eestit, Horvaatiat, Lätit, Leedut, Poolat ja Soomet hõlmava Läänemere tollialgatuse elementide kasutamine võiks parandada ühtset tollikontrolli ja teabevahetust liikmesriikide vahel. Analüüsides ebatavaliselt suuri ringe tegevaid marsruute ja nõudes põhjalikke dokumente, on osalevad liikmesriigid ühtlustanud protsesse ja vähendanud sanktsioonidest kõrvalehoidmise ohtu. Integreerimine ELi õigusaktidesse või suunistesse võib parandada nõuete täitmise tagamist kogu ELis.

V lisa. FISMA kohapealsed külastused liikmesriikides, et jälgida kaubandussanktsioonide rakendamist

Kaubandussanktsioonidega seotud külastuste peamised järeldused:

— 2023. ja 2025. aastal külastas FISMA kõiki liikmesriike peale ühe, et saada ülevaade sanktsioonide rakendamise ja täitmise tagamise olukorrast ELi riikides. Üldine järeldus oli, et sanktsioonide täitmise tagamine on tihedalt seotud liikmesriigi sisemise korralduse ja juhtimisstruktuuriga.

— Mõnes liikmesriigis olid ametiasutused kehtestanud sanktsioonide kehtestamiseks riigisisesed mehhanismid. Sellega kaasneb oht, et liikmesriigid võivad luua kogu ELis ebajärjekindla riigisiseste sanktsioonide lapiteki, mis tõenäoliselt kahjustab siseturgu. Samuti tõstatab see küsimusi ELi süsteemi usaldusväärsuse kohta.

— Positiivseks saab lugeda ka riiklike sanktsioonide koordinaatorite ametikohtade loomist ja uut platvormi kogemuste vahetamiseks kõigi sanktsioonide rakendamisega seotud osaliste vahel.

— Mõned liikmesriigid väljendasid muret komisjoni sisemise korralduse pärast, hoiatades, et paljude komisjoni talituste osalemine mitmes aruteluformaadis võib tekitada segadust.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
Coreper	Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste alaliste esindajate komitee
CRMS2	Tolli riskijuhtimissüsteem 2
DG ECFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat
DG FISMA	Finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat
DG JUST	Õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat
DG TAXUD	Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat
DG TRADE	Kaubanduse peadirektoraat
EEAS	Euroopa välisteenistus
ISG	Sanktsioonide rakendamise ja täitmise tagamise talitustevaheline töörühm
JRC	Teadusuuringute Ühiskeskus
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
RELEX	Nõukogu välissuhete nõunike töörühm
RIF	Riskiteabe vorm
SIER	Sanktsioonidealase teabevahetuse andmekogu
SWIFT	Ülemaailmse pankadevahelise finantstelekommunikatsiooni ühing

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
COREPER II	COREPER II koosneb ELi kõigi 27 liikmesriigi alalistest esindajatest. Selle ülesanne on valmistada ette Euroopa Liidu Nõukogu tööd mitmes valdkonnas, nagu välis- ja siseküsimused.
ELi sanktsioonide saadik	Komisjoni määratud esindaja, kes vastutab diplomaatilise teavitustegevuse ja koordineerimise eest kolmandate riikidega, et toetada ELi sanktsioonide tõhusat rakendamist ning võidelda nende vältimise ja neist kõrvalehoidmise vastu.
Erand	Käesoleva aruande kontekstis on tegu sanktsioonide määruses sätestatud erandiga, mis võimaldab pädeval asutusel anda kindlaksmääratud tingimustel loa tegevuseks või tehinguks, mis oleks muidu keelatud.
Erand	Käesoleva aruande kontekstis tähendab see tegevust või tehingut, mida ei ole sanktsioonide määruses sõnaselgelt keelatud. Seega puudub vajadus pädevalt asutuselt eelneva loa saamiseks.
Forum shopping	Otsus valida sanktsioonidest kõrvalehoidmise teadlikult jurisdiktsioone, marsruute või tollikontrollipunkte, mille rakendamis- või lubade andmise praktikat peetakse leebemaks.
Kahesuguse kasutusega kaubad	Tehnoloogia, mida saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel ning mille suhtes kohaldatakse seetõttu ekspordikontrolli eeskirju ja vajaduse korral ELi sanktsioone.
Kõrgtehnoloogilised tooted	Kaubad, tarkvara või tehnoloogia, mille suhtes kohaldatakse tõhustatud ELi sanktsioone, sest riik, kelle suhtes on kehtestatud sanktsioonid, võib neid kasutada sõjalistel, strateegilistel või tööstuslikel eesmärkidel.
Kõrvalehoidmine	Käesoleva aruande kontekstis igasugune tegevus, mille eesmärk või tagajärg on ELi sanktsioonide rakendamise vältimine.
Luba (litsents)	Käesoleva aruande kontekstis liikmesriigi pädeva asutuse poolt ELi õiguses sätestatud tingimustel antud ametlik luba, millega lubatakse tegevust või tehingut, mis muidu oleks ELi sanktsioonidega keelatud. See antakse konkreetsetel tingimusel ja kindlaks määratud ajaks.
Majanduslikult kriitilise tähtsusega kaubad	Tööstuskaubad, mille suhtes kohaldatakse ELi piiravaid meetmeid ja millega kaubeldi enne sanktsioonide kehtestamist märkimisväärses mahus ning mida peetakse sanktsioneeritud riigi majandusliku või tööstusliku suutlikkuse seisukohast oluliseks.
Platvormiriik	Sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks kasutatav kolmas riik, mille kaudu kaubad sihtriiki suunatakse.
Sanktsioonid	Käesoleva aruande kontekstis mittekaristuslik meede, mida kohaldatakse ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames, et panna teatavaid riike oma käitumist muutma. Sanktsioonid võivad hõlmata kaubandus-, finants-, majandus- ja tööstusharupõhiseid piiranguid.

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Tolliliit	ELi raamistik, mille alusel liikmesriigid kohaldavad ühiseid väliseid tariife ja ühtseid tollieeskirju.
Tollivormistusjärgne audit	Riskipõhised tollikontrollid, mida tehakse pärast kauba vabastamist, et kontrollida vastavust tollialastele õigusaktidele ja muudele nõuetele, sealhulgas ELi kaubandussanktsioonidele.
Väärtpaberite keskdepositooriumid	Väärtpaberite keskdepositoorium on organisatsioon, mis hoiab turvaliselt finantsvarasid, nagu aktsiad ja võlakirjad. Neid varasid säilitatakse tavaliselt elektrooniliselt, mitte paberkujul.
Ühiselt prioriteetseks loetavad kaubad	Kahesuguse kasutusega ja kõrgtehnoloogiliste kaupade kategooria, mille puhul komisjon on koostöös rahvusvaheliste partneritega kindlaks teinud, et need on sõjaliseks kasutuseks eriti olulised ning seetõttu on nende puhul kõrvalehoidmise oht Venemaa-vastaste sanktsioonide kontekstis suurem.

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

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

Ajatelg

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevasi arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Petri Sarvamaa. Auditit juhtis kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, keda toetasid tema kabinet ja auditirühm. Keelealast ja graafilist tuge osutasid kontrollikoja teised osakonnad.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019 avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Joonis 1, joonis 6, I lisa joonis 1, I lisa joonis 2 ja I lisa joonis 3 – ikoonid: jooniste kujundamisel on kasutatud Flaticon.com ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Joonis 5, kaardid:

halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Kartograafia: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-8517-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/2422174	QJ-01-26-050-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8518-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/5049330	QJ-01-26-050-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, eriaruanne 30/2026 „ELi kaubandussanktsioonid Venemaa Föderatsiooni vastu – koordineerimise nimel pingutatakse, kuid ebaühtlane rakendamine liikmesriikides vähendab kogumõju“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Pärast Venemaa täiemahulist sissetungi Ukrainasse oli EL võtnud 2026. aasta augustiks vastu 21 sanktsioonipaketti, piirates strateegiliste kaupadega kauplemist, et nõrgendada Venemaa võimekust sõda pidada.

Meie auditis hinnati, kas Euroopa Komisjon toetas ja jälgis tõhusalt nende kaubandussanktsioonide rakendamist. Leidsime, et Euroopa Komisjon kehtestas ulatuslikud koordineerimis-, juhendamis- ja seiremehhanismid ning et sanktsioonid vähendasid märkimisväärselt ELi ja Venemaa kaubandust ning piirasid kriitilise tähtsusega sõjaliste kaupade otseeksporti. Õiguslik ebaselgus, erinevused sanktsioonide rakendamisel liikmesriikides, teabevahetussüsteemide ebaühtlane kasutamine ja puudused seires vähendavad aga sanktsioonide üldist tõhusust ja tekitavad kõrvalehoidmise ohu. Soovitame parandada õigusselgust, analüüsida ja käsitleda erinevusi liikmesriikide praktikas sanktsioonide täitmise tagamises, edendada teabevahetusvahendite täielikku kasutamist ning tugevdada seiret, kasutades selleks integreeritud andmekogumist ja selgeid tulemuslikkuse kriteeriume.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.

EUROOPA KONTROLLIKODA

Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors