ERITYISKERTOMUS 30/2026 **FI**

EU:n kauppapakotteet Venäjän federaatiota vastaan

Koordinointitoimet ovat tehokkaita, mutta toimeenpanon epäyhtenäisyys heikentää kokonaisvaikutusta



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

Kohta

01–23 | Keskeiset tiedot 01

01–10 | Miksi tämä aihe on tärkeä?

11–23 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

24–112 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin 02

24–35 | Komissio on ottanut käyttöön kattavia koordinointivälineitä tukeakseen kauppapakotteiden vaikuttavaa täytäntöönpanoa

25–30 | Komission EU-tason koordinointikehys tukee täytäntöönpanoa

31–35 | Komissio on säännöllisesti yhteydessä EU:n ulkopuolisiin maihin diplomaattisten kanavien kautta sekä muiden välineiden avulla

36–56 | Kauppapakotteet ja kiertämisen vastaiset toimenpiteet ovat vähentäneet EU:n ja Venäjän välistä kauppaa merkittävästi

37–42 | EU:n ja Venäjän välinen kauppa väheni jyrkästi – kauppaa on kuitenkin edelleen jonkin verran

43–46 | EU:n pakotteilla on suurelta osin onnistuttu estämään Venäjän armeijan kaikkein kipeimmin tarvitsemien tavaroiden suora vienti, mutta pakotteiden kiertäminen on edelleen ongelma

47–56 | EU on ottanut käyttöön useita tehokkuudeltaan vaihtelevia toimenpiteitä pakotteiden kiertämisen estämiseksi

57–64 | Epäselvyydet ja epäyhdenmukaisuudet EU:n oikeudellisessa kehyksessä haittaavat pakotteiden yhdenmukaista täytäntöönpanoa

65–79 | Vaihtelevat kansalliset käytännöt EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanossa luovat tilaisuuksia oikeuspaikkakeinotteluun

67–73 | Oikeuspaikkakeinottelu on edelleen keskeinen riski, joka heikentää EU:n kauppapakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa

74–75 | Myös jäsenvaltioiden hallinnollisten valmiuksien erot vaikuttavat EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoon

76–79 | Käytössä on aloitteita, joilla korjataan pakotteiden täytäntöönpanon yhdenmukaistamisessa havaittuja puutteita

80–97 | Komission ohjeet ovat kattavat, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia, eikä tietojärjestelmiä käytetä yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

81–87 | Komission ohjeet pakotteiden täytäntöönpanosta kattavat laajan kirjon aiheita, mutta niissä on vielä joitakin puutteita

88–97 | Komissio on ottanut käyttöön tietojenvaihtojärjestelmiä, mutta niiden kaikkia mahdollisuuksia ei hyödynnetä

98–112 | Komission suorittamassa kauppaa koskevien EU:n pakotteiden vaikuttavuuden seurannassa keskitytään siihen, millaisia vaikutuksia pakotteilla on ollut Venäjän taloudelle ja kauppavirroille – eikä EU:n sisäisiin näkökohtiin

100–106 | Komissio seuraa säännöllisesti, miten pakotteet pannaan täytäntöön – eri osastojen keräämien tietojen avulla

107–109 | Selkeästi määriteltyjen kriteerien puuttuminen rajoittaa komission mahdollisuuksia arvioida EU:n kauppapakotteiden taloudellisia vaikutuksia

110–112 | Komission analyysi toimii pohjana myöhempien pakotteiden suunnittelulle, vaikka päätösten vaikuttimena ovatkin poliittiset tavoitteet

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Liite II – EU:n tärkeimmät foorumit EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoa varten

Liite III – Keskeisissä oikeudellisissa termeissä havaitut ongelmat

Liite IV – Alueet, joilla komission ohjeet eivät ole riittävän kattavia tai selkeitä

Liite V – FISMA-pääosaston tarkastuskäynnit jäsenvaltioissa kauppapakotteiden täytäntöönpanon valvomiseksi

Lyhenteet

Sanasto

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

Aikajana

Tarkastustiimi

01

Keskeiset tiedot

Miksi tämä aihe on tärkeä?

01 EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenä tavoitteena on tehdä Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan kannattamattomaksi. EU on käyttänyt rajoittavia toimenpiteitä (joita kutsutaan myös pakotteiksi) painostaakseen Venäjän federaatiota ja sotaa tukevia toimijoita kolmansissa maissa (kuten Valko-Venäjällä, Iranissa ja Pohjois-Koreassa) ja pyrkinyt siten heikentämään Venäjän kykyä käydä sotaa Ukrainaa vastaan.

02 EU:n kauppapakotteiden erityisenä tavoitteena on estää Venäjän puolustus- ja turvallisuussektorin kehitystä rajoittamalla alan toimijoiden pääsyä tuotteisiin, joita Venäjä on käyttänyt sodassaan Ukrainaa vastaan, sekä tuotteisiin, jotka ovat tärkeitä sen sotilasjärjestelmille. Kauppapakotteilla pyritään heikentämään Venäjän teollista kapasiteettia keskipitkällä aikavälillä: keskeisten teknologioiden saatavuutta rajoitetaan ja merkittävät tulovirrat katkaistaan estämällä Venäjän pääsy EU:n markkinoille.

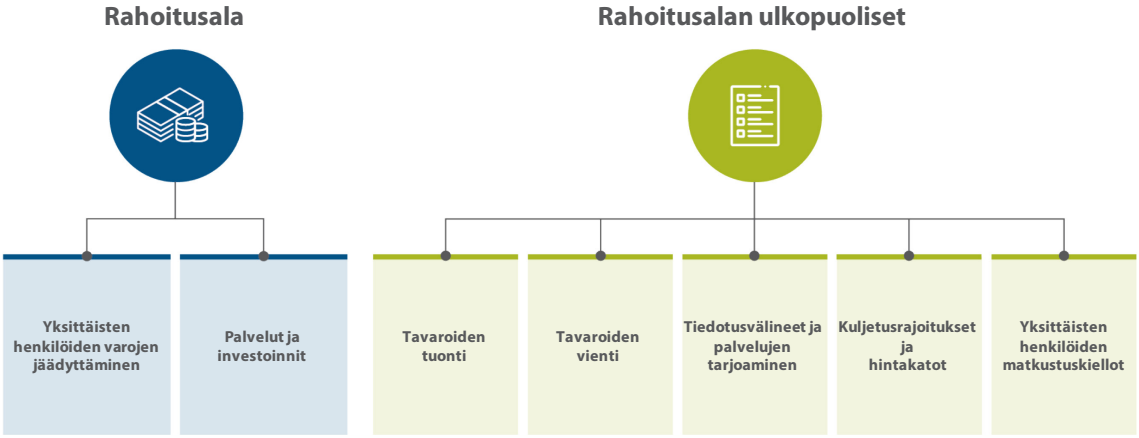
03 EU:n pakotteet, myös kauppapakotteet, ovat osa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Samaan aikaan jäsenvaltiot panevat täytäntöön kauppapakotteita myös EU:n kauppaa ja tulliliittoja koskevan politiikan puitteissa. Siksi kauppapakotteissa hyödynnetään ulkopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi ensisijaisesti tulliviranomaisia varten ja niiden käyttöön kehitettyjä välineitä ja järjestelmiä.

04 Tämä kauppapakotteiden monialainen luonne tarkoittaa sitä, että EU:n toimielimien ja jäsenvaltioiden on harjoitettava monimutkaista keskinäistä koordinointia. Euroopan unionin neuvosto hyväksyy EU:n kauppapakotteet yksimielisesti, mutta valmistelutyöstä, myös seuraamuksia koskevasta säädösehdotuksesta, vastaa ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja / Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) yhteistyössä komission kanssa. Komissio vastaa yleisen koordinointikehyksen perustamisesta, antaa jäsenvaltioille ohjeistusta ja perustaa tietojenvaihtomekanismeja, joilla tuetaan jäsenvaltioita pakotteiden täytäntöönpanossa. Lisäksi komissio seuraa ja arvioi niiden vaikuttavuutta.

05 Helmikuun 2022, jolloin Venäjä käynnisti täysimittaisen hyökkäyksen Ukrainaan, ja elokuun 2026 välisenä aikana EU otti asteittain käyttöön 21 pakotepakettia. Pakotteet ovat voimassa tietyn ajan kerrallaan – yleensä kuudesta kahteentoista kuukauteen. Tämä tarkoittaa, että säädökset on uusittava määräajoin niiden voimassaolon jatkamiseksi. Myöhemmissä pakotepaketeissa on muutettu olemassa olevia toimenpiteitä ja otettu käyttöön uusia. Tämä kertoo sekä poliittisen tilanteen kehittymisestä että Venäjän pyrkimyksistä kiertää pakotteita.

06 Vuoden 2022 jälkeen käyttöön otetut Venäjää koskevat pakotteet ovat täydentäneet jo vuodesta 2014 lähtien voimassa olleita pakotteita. Pakotteiden soveltamisalassa on tapahtunut huomattavia muutoksia sen jälkeen, kun ne otettiin ensimmäisen kerran käyttöön. Ne ovat nyt kattavimmat ja kauaskantoisimmat EU:n koskaan hyväksymät rajoittavat toimenpiteet. Sekä komission että neuvoston verkkosivuilla on katsaus Venäjään helmikuusta 2022 lähtien kohdistettujen pakotteiden eri paketeista. Pakotteisiin kuuluu monenlaisia taloudellisia ja muita toimenpiteitä, muun muassa kauppatoimenpiteitä (***kaavio 1*** ja ***liite I***).

Kaavio 1 | Yleiskatsaus EU:n Venäjää vastaan asettamiin rajoittaviin toimenpiteisiin



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

07 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, onko komissio tukenut ja seurannut tehokkaasti EU:n Venäjälle asettamien kauppapakotteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin ei tässä yhteydessä arvioinut EUH:n tai neuvoston tekemää työtä, vaikka se viittaa tähän työhön osana kehystä, jossa komissio toimii. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi pakotteisiin, joita sovellettiin kaupankäynnin kohteena oleviin tavaroihin (energia pois lukien), ei niinkään taloudellisiin seuraamuksiin tai palveluihin liittyviin pakotteisiin tai muihin rajoittaviin toimenpiteisiin (kuten matkustuskieltoihin).

08 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö kattoi ajanjakson helmikuusta 2022 vuoden 2025 loppuun. Vuoden 2025 lopun jälkeen tapahtuneet pakotteisiin liittyvät muutokset on otettu tarvittaessa huomioon asiayhteyden selkeyttämisen ja raportin paremman ajantasaisuuden vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti,

- oliko komissio koordinoinut kauppapakotteisiin liittyviä toimiaan tehokkaasti muiden EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa sekä sisäisesti
- olivatko kauppapakotteet johtaneet todettavissa oleviin muutoksiin EU:n ja Venäjän välisen kaupan volyymeissä ja rakenteissa, ja oliko pakotteiden kiertämisen estämiseksi toteutettu erityistoimenpiteitä
- oliko kauppapakotteisiin sovellettava lainsäädäntö selkeää ja yksiselitteistä
- toteutettiinko Venäjää koskevia kauppapakotteita johdonmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja oliko komissio ryhtynyt toimiin havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi
- oliko komission jäsenvaltioille antamalla ohjeistuksella saatu edistettyä kauppapakotteiden yhdenmukaisempaa ja johdonmukaisempaa täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa, ja miten tehokkaasti tiedonjakamisvälineitä oli käytetty tässä tarkoituksessa
- oliko komissio seurannut kauppapakotteiden tehoa ja arvioinut niiden vaikutuksia sekä Venäjän että EU:n talouksiin, ja oliko se tehnyt tämän oikea-aikaisesti ja parhaan saatavilla olevan näytön perusteella.

09 Tarkastus käsitti perusteellisen analyysin komission tuki- ja seurantatoimista kauppapakotteiden täytäntöönpanon osalta. Analyysi perustui kyselylomakkeisiin sekä erilaisiin julkisiin ja sisäisiin asiakirjalähteisiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli EU:n ja Venäjän välisiä kauppavirtoja komissiolta ja julkisista lähteistä saatujen tietojen perusteella. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin haastatteli komission eri yksikköjen ja EUH:n edustajia. Tilintarkastustuomioistuin teki tiedonhankintakäyntejä viiteen eri jäsenvaltioon ja teki niiden yhteydessä lisähaastatteluja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten edustajien kanssa. Tilintarkastustuomioistuin teki myös tiedonhankintamatkan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Tarkastettuaan tämän raportin alustavan version EU:n ja Venäjän kauppasuhteiden sekä tullialan asiantuntijat ovat vahvistaneet tilintarkastustuomioistuimen havaintojen paikkansapitävyyden. ***Liitteessä I*** annetaan yksityiskohtaisempia tietoja tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta.

10 Tarkastuksen avulla on pyritty selvittämään, miten komissio voisi edelleen parantaa tapaa, jolla se valvoo ja tukee jäsenvaltioita nykyisten EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanossa. Tilintarkastustuomioistuimen suositusten tarkoituksena on korjata olemassa olevia systeemisiä puutteita, etenkin niitä, jotka liittyvät oikeudellisiin epäselvyyksiin ja täytäntöönpanon epäyhtenäisyyteen jäsenvaltioiden välillä sekä puutteisiin komission ohjeissa ja seurannassa. Näiden kysymysten käsittely voi myös vahvistaa panosta, jonka komissio antaa tulevien pakotteiden suunnitteluun.

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

11 Yleisellä tasolla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio on toteuttanut merkittäviä toimia koordinoidakseen EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja että se on kehittänyt laajan valikoiman analyysivälineitä päätöksentekonsa tueksi. Vuodesta 2022 lähtien sovelletuilla kauppapakotteilla on ollut merkittävä vaikutus siihen, että EU:n ja Venäjän välisen tavarakaupan volyymia on saatu supistettua, varsinkin niiden tavaroiden osalta, joilla on suurin vaikutus Venäjän sotilaallisiin valmiuksiin. Lisäksi on otettu käyttöön erityisiä kiertämisen vastaisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan kolmansien maiden kautta tapahtuvaa EU:n tuotteiden vientiä Venäjälle. Neljä vuotta hyökkäyssodan alkamisen jälkeen oikeudellisen kehyksen epäselvyydet, jäsenvaltioiden harjoittamat keskenään erilaiset käytännöt, jäsenvaltioiden epäyhtenäinen tietojenvaihtovälineiden käyttö sekä komission tekemän valvonnan puutteet haittaavat kuitenkin edelleen EU:n kauppapakotteiden yhdenmukaista ja vaikuttavaa täytäntöönpanoa.

Komissio on ottanut käyttöön kattavia koordinointivälineitä tukeakseen kauppapakotteiden vaikuttavaa täytäntöönpanoa

12 Vuodesta 2022 lähtien komissio on panostanut merkittävästi kauppapakotteiden täytäntöönpanon koordinointiin niin sisäisesti kuin myös yhteistyössä muiden EU:n toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten (ministeriöiden, tulliviranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten) kanssa. EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseksi komissio on nimittänyt EU:n pakotteiden täytäntöönpanosta vastaavan kansainvälisen erityislähettilään (pakotelähettiläs). Lisäksi pakotelähettiläs kutsuu koolle pakotekoordinaattorien foorumin. Komissio varmistaa, että pakotekehystä sovelletaan asianmukaisesti, ja sillä on aktiivinen rooli sen koordinoinnissa (kohdat ***25***–***26*** ja ***31***–***35***).

13 Komission ja jäsenvaltioiden välinen koordinointi, joka toteutetaan samanaikaisesti neuvoston yhteistyökehyksen kanssa, koostuu 11 pysyvästä työryhmästä (jotka eivät liity nimenomaisesti pakotteisiin) ja kolmesta erityistyöryhmästä, jotka käsittelevät pakotteita (***liite II***). Tämän koordinointikehyksen yleinen rakenne kertoo siitä, kuinka monimutkaisia eri politiikan alojen väliin asettuvat pakotteet ovat. Toimivallan hajanaisuus ja työryhmien suuri määrä sekä niiden vastuiden (yleensä perusteltu) päällekkäisyys aiheuttavat kuitenkin merkittävän hallinnollisen taakan jäsenvaltioille ja myös komissiolle itselleen (kohdat ***27***–***30***).

Kauppapakotteet ja kiertämisen vastaiset toimenpiteet ovat vähentäneet EU:n ja Venäjän välistä kauppaa merkittävästi

14 EU:n kauppa Venäjän kanssa on vähentynyt jyrkästi sen jälkeen, kun Venäjä aloitti täysimittaisen hyökkäyksen vuonna 2022 ja kun siihen reagoitiin kauppapakotteita laajentamalla. Komissio arvioi, että heinäkuuhun 2026 mennessä tavaroita ja teknologioita koskevien vientirajoitusten ja -kieltojen taloudelliset kokonaisvaikutukset olivat nousseet 49 miljardiin euroon, mikä vastaa 56 prosenttia EU:n viennistä Venäjälle ennen vuotta 2022. Tuonnille aiheutuneiden vaikutusten arvioitiin olevan noin 110 miljardia euroa, mikä on 75 prosenttia sotaa edeltäneestä Venäjältä tulevasta tuonnista. Kriittisten ja ensisijaisen tuotteiden, myös kaksikäyttötuotteiden, kauppa on lähes loppunut vuoden 2023 jälkeen. Venäjä on jossain määrin onnistunut korvaamaan EU:n kanssa käytyä, pakotteiden kohteeksi joutunutta kauppaa lisäämällä kauppaa kolmansien maiden – etenkin Kiinan – kanssa, vaikka tuontikustannukset ovatkin nyt nousseet. Samaan aikaan Venäjästä on tullut sotatalous: sotilasmenojen merkittävällä kasvulla on ollut vaikutusta talouden muihin sektoreihin (kohdat ***36***–***42***).

15 Pakotteiden vaikutus kauppaan on ollut merkittävä, mutta Venäjä on pyrkinyt kiertämään EU:n pakotteita reitittämällä kauppaa kolmansien maiden kautta – varsinkin kaksikäyttötuotteiden, taistelukentillä käytettävien tuotteiden ja kehittyneen teknologian tuotteiden osalta. Vastauksena tähän neuvosto on hyväksynyt erityisiä kiertämisen vastaisia toimenpiteitä. Komissio on tehostanut tekemäänsä seurantaa, ja pakotelähettiläs tekee tiedotustyötä kolmansissa maissa. Nämä välineet ovat yhdessä käytettyinä johtaneet Venäjän ja useiden sellaisten kolmansien maiden välisen kaupan asteittaiseen vähenemiseen, joita on mahdollisesti voitu käyttää kauppaa koskevien toimenpiteiden kiertämiseen. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin havainnut tapauksia, joissa nykyisten kiertämistä torjuvien välineiden tehokkuus vaihtelee muun muassa siksi, että Venäjän ja kolmansien maiden välistä kauppaa koskevat tiedot eivät ole täysin luotettavia (kohdat ***43***–***56***).

Epäselvyydet ja epäyhdenmukaisuudet EU:n oikeudellisessa kehyksessä haittaavat pakotteiden yhdenmukaista täytäntöönpanoa

16 Alueella, jossa lainvalvonta perustuu rajapisteissä tehtäviin nopeisiin päätöksiin suurista kysymyksistä, lainsäädännön epäselvyydet aiheuttavat tuntuvia operatiivisia haasteita. Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäyhdenmukaisuuksia tullilainsäädännössä ja pakotteita koskevissa säännöissä käytettyjen termien välillä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tapauksia, joissa pakotelainsäädännössä käytetyt termit olivat epämääräisiä ja epäjohdonmukaisia, mikä antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden tulkita niitä eri tavoin (***liite III***). Nämä kysymykset liittyivät erityisesti vapautuksiin ja poikkeuksiin. Poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen on helpompaa, kun pakotteiden hyväksymisprosessissa käytetään tällaista joustavaa lähestymistapaa, mutta siitä seuraa myönnytyksiä. Tuloksena voi olla toimenpiteiden epäyhtenäinen täytäntöönpano ja kohonnut riski siitä, että talouden toimijat voivat hyödyntää porsaanreikiä rajat ylittävästi (kohdat ***57***–***64***).

Suositus 1

Parannetaan EU:n kauppapakotteiden sääntelykehystä

Jotta komissio voi edistää sitä, että pakotteita pannaan eri jäsenvaltioissa täytäntöön yhdenmukaisesti, sen olisi asiaa koskevissa ehdotuksissaan ja ohjeissaan parannettava oikeusvarmuutta seuraavasti:

a) vältetään epäselvien ilmaisujen käyttöä ja

b) lievennetään operatiivisen tason ongelmia, jotka johtuvat tullia ja pakotteita koskevan lainsäädännön terminologisista eroista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027

Vaihtelevat kansalliset käytännöt EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanossa luovat tilaisuuksia oikeuspaikkakeinotteluun

17 Vaikka kauppapakotteet ovat ulkopolitiikan väline, ne pannaan täytäntöön muiden mekanismien ohella myös EU:n tulliliiton kautta, jonka mukaisesti kansalliset tulliviranomaiset valvovat ulkorajoja. Jäsenvaltioilla on sen vuoksi keskeinen rooli pakotteiden täytäntöönpanossa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että jäsenvaltioiden tulliviranomaiset sovelsivat erilaisia käytäntöjä valvoessaan EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäyhdenmukaisia tullitarkastuksia sekä eroja siinä, miten jäsenvaltiot käsittelivät vapautuksia. Eroja havaittiin myös niiden vientilupien tunnustamisessa, joita muut jäsenvaltiot olivat myöntäneet tavaroille, joiden vienti olisi muutoin laitonta. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että jäsenvaltioiden hallinnolliset valmiudet – mukaan lukien niiden käytössä olevat resurssit ja infrastruktuuri – eivät ole kaikkialla samalla tasolla (kohdat ***65***–***72***).

18 Tämä tilanne ei uhkaa ainoastaan tulliliittoa (kuten joissakin tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa kertomuksissa on jo korostettu[1]): se myös heikentää kauppapakotteiden johdonmukaista ja yhdenmukaista täytäntöönpanoa. Kun jäsenvaltioiden käytännöt eroavat toisistaan, se luo tilaisuuksia oikeuspaikkakeinotteluun, mikä voi puolestaan voi tehdä sääntöjen kiertämisen helpommaksi. Yrityksiltä kuluu myös aikaa erilaisten käytäntöjen hallintaan. Toiminnallisella tasolla näihin epäjohdonmukaisuuksiin voitaisiin jossain määrin puuttua, jos jäsenvaltiot soveltaisivat järjestelmällisesti riskipohjaisia tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia (kohdat ***73***–***79***).

Suositus 2

Tehdään perusteellinen analyysi siitä, miten jäsenvaltiot panevat täytäntöön ja valvovat EU:n kauppapakotteita

Pakotteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi komission olisi tehtävä perusteellinen analyysi siitä, panevatko jäsenvaltiot EU:n kauppapakotteet täytäntöön yhdenmukaisesti ja valvovatko ne niiden täytäntöönpanoa yhdenmukaisesti. Analyysin tulisi keskittyä erityisesti siihen, miten:

a) tullivalvontaa voidaan entisestään yhdenmukaistaa (mukaan lukien tulliselvityksen jälkeiset tarkastukset)

b) jäsenvaltiot hallinnoivat vientilupia ja tarkastavat toisen jäsenvaltion myöntämiä lupia.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027

[1] Erityiskertomus 13/2023, *Valtuutetut talouden toimijat – Luotettava tulliohjelma, jonka potentiaalia ei ole kaikilta osin hyödynnetty ja jonka täytäntöönpano on epätasaista*; erityiskertomus 04/2021, *Tullitarkastukset – Riittämätön yhdenmukaistaminen haittaa EU:n taloudellisia etuja*; erityiskertomus 20/2019, *EU:n rajavalvontaa tukevat tietojärjestelmät – Tehokas väline, mutta tietojen ajantasaisuuteen ja täydellisyyteen on kiinnitettävä enemmän huomiota*; erityiskertomus 26/2018, *Mikä on viivästyttänyt tullin tietoteknisten järjestelmien toteuttamista?*; erityiskertomus 19/2017, *Tuontimenettelyt – Oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin*.

Komission ohjeet ovat kattavat, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia, eikä tietojärjestelmiä käytetä yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

19 Komissio on laatinut kattavia ohjeita EU:n kauppapakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon tukemiseksi erityisesti vuodesta 2022 lähtien. Näihin sisältyy yleisiä ohjeita, aihekohtaisia ”usein kysyttyjä kysymyksiä” sekä suoraan yrityksille kohdennettua tiedotusta. Yleisesti ottaen nämä aineistot ovat EU:n jäsenvaltioiden näkökulmasta kattavia ja säännöllisesti ajan tasalla pidettyjä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joitakin ongelmia, jotka liittyivät ohjeiden ajoitukseen sekä sisällön kattavuutta koskeviin puutteisiin (esimerkkinä ohjeet siitä, miten poikkeuksia tulkitaan tai miten voidaan puuttua pakotteiden kiertämisen uusiin muotoihin, ***liite IV***). Tärkeintä on kuitenkin huomata, että koska komission ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, niillä ei voida taata täysin yhdenmukaista täytäntöönpanoa koko EU:ssa – ja tämä jättää tilaa erilaisille kansallisille käytännöille ja mahdollisille säännösten noudattamatta jättämisille (kohdat ***80***–***87***).

20 Lisäksi komission järjestelmiä, joiden avulla jaetaan tietoa, ei käytetä yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa – tämä koskee erityisesti tullin riskienhallintajärjestelmää (tullin liittyviä tietoja varten) ja pakotetietorekisteriä (pakotetietojen turvallista jakamista varten) – mikä johtaa epäyhtenäiseen täytäntöönpanoon ja saattaa heikentää pakotteiden tehoa. Komission tarjoamat välineet ja ohjeet ovat käytettävissä, mutta siitä huolimatta epäyhtenäinen osallistuminen, palautemekanismien puute ja tietojen rajallinen jakaminen jäsenvaltioiden välillä haittaavat edelleen koordinoitua riskienhallintaa ja oikea-aikaista rajat ylittävää toimintaa. Jotkin jäsenvaltiot eivät myöskään varmista, että pakotteisiin liittyviä tarkastuksia tekevillä tulliviranomaisilla olisi pääsy pakotetietorekisteriin ja muihin keskitettyihin tietojenvaihtojärjestelmiin (kohdat ***88***–***97***).

Suositus 3

Kannustetaan jäsenvaltioita hyödyntämään tietojenvaihtojärjestelmiä täysipainoisesti

Komission tulisi kannustaa kansallisia viranomaisia hyödyntämään täysipainoisesti EU:n kauppapakotteiden yhteydessä käytettäviä tietojenvaihtojärjestelmiä. Komission olisi erityisesti

a) tarkasteltava tullin riskinhallintajärjestelmän pakotteita koskevien riskitietolomakkeiden toimintaa niiden käytön ja seurannan parantamiseksi

b) aktiivisesti edistettävä ja helpotettava pakotetietorekisterin täysipainoista ja aktiivista käyttöä ja

c) annettava tulliviranomaisille pääsy keskitettyihin tietojenvaihtojärjestelmiin, jotka liittyvät EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoon.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2028

Komission suorittamassa kauppaa koskevien EU:n pakotteiden vaikuttavuuden seurannassa keskitytään siihen, millaisia vaikutuksia pakotteilla on ollut Venäjän taloudelle ja kauppavirroille – eikä EU:n sisäisiin näkökohtiin

21 Tarkastuksen aikana havaittiin, että komissio toteuttaa useita EU:n kauppapakotteita koskevia seurantatoimia, joskin vastuut ovat jakautuneet komission eri osastojen kesken: Rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosasto (PO FISMA) kerää tietoja kauppapakotteiden täytäntöönpanosta, kauppapolitiikan pääosasto (PO TRADE) seuraa kauppavirtoja ja verotuksen ja tulliliiton pääosasto (PO TAXUD) analysoi tullivalvonnan käytäntöjä tullin riskienhallintajärjestelmän avulla. Yhteinen tutkimuskeskus (JRC) tukee näitä toimia kehittämällä välineitä kiertämisen havaitsemiseksi (kohdat ***98***–***106***).

22 Komissio käyttää keräämiään seurantatietoja perustana EU:n pakotteiden yleisten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, ettei komissiolla ole kriteereitä, joilla se arvioisi pakotteiden yleistä tehokkuutta. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, missä määrin pakotteille asetetut tavoitteet on jo saavutettu – eli heikennetty Venäjän kykyä jatkaa sotatoimiaan. On myös vaikea päättää, tarvitaanko lisäpakotteita. Komission tutkimukset antavat yksityiskohtaisen kuvan kauppavirroista ja makrotaloudellisista vaikutuksista Venäjän talouteen. Niissä ei kuitenkaan tarkastella EU:n pakotteiden konkreettisia vaikutuksia EU:n talouksiin, yrityksiin, toimialoihin tai sisämarkkinoiden kilpailukykyyn – sitä ei tosin myöskään edellytetä lainsäädännössä (kohdat ***107***–***109***).

Suositus 4

Parannetaan EU:n kauppapakotteiden seurantaa ja arviointia

Komission tulisi tehostaa kauppapakotteiden seurantaa ja niiden tehokkuuden arviointia. Komission olisi erityisesti

a) varmistettava yhdennetympi ja kattavampi tiedonkeruu, tietojen analysointi ja vaatimustenmukaisuuden seuranta pakotteiden täytäntöönpanon seuraamiseksi ja

b) ehdotettava kriteerejä EU:n kauppapakotteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi ja suoritettava säännöllisiä arviointeja näiden kriteerien perusteella.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2028

23 Komissio toimittaa säännöllisesti seurannan ja vaikutustenarviointien tulokset jäsenvaltioille ja kumppanimaille. Se käyttää näitä tietoja laatiessaan tulevia pakotepaketteja – neuvoston päätöksentekoa varten. Kunkin paketin lopullinen laajuus muovautuu viime kädessä kuitenkin jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissa, ja lopputulokseen voidaan päästä vain jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä (kohdat ***110***–***112***).

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

Komissio on ottanut käyttöön kattavia koordinointivälineitä tukeakseen kauppapakotteiden vaikuttavaa täytäntöönpanoa

24 Oikeudellista kehystä, myös kauppapakotteita, koskevat päätökset tekee Euroopan unionin neuvosto (korkean edustajan ja komission yhteisten ehdotusten perusteella), mutta komission vastuulla on muun muassa tukea pakotteiden yhdenmukaista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Kattava koordinointi on tämän tehtävän tehokkaan hoitamisen lähtökohta, koska pakotteet ovat luonteeltaan monialaisia. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin selvitti, mitä foorumeita komissio käyttää varmistaakseen koordinoinnin omien osastojensa välillä, jäsenvaltioiden kesken sekä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa siinä, miten EU:n Venäjän federaatiota koskevia pakotteita pannaan täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, käytettiinkö näitä foorumeita tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla tietojen tehokkaaseen käyttöön ja ovatko niiden toimeksiannot kattavia ja toisiaan täydentäviä.

Komission EU-tason koordinointikehys tukee täytäntöönpanoa

Sisäisellä koordinoinnilla varmistettiin, että pakotteisiin liittyviä tietoja vaihdettiin oikea-aikaisesti

25 Komissio perusti maaliskuussa 2023 pakotteiden täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa käsittelevän yksiköiden välisen työryhmän, jota johtavat PO FISMA sekä pääsihteeristö. Ryhmän tehtävänä oli koordinoida EU:n pakotteisiin liittyviä komission toimia. Ryhmään kuuluvat kaikki komission yksiköt, jotka osallistuvat EU:n pakotteiden seurantaan ja täytäntöönpanoon (PO FISMA, yhteinen tutkimuskeskus, PO TAXUD, PO TRADE, OLAF ja oikeudellinen yksikkö) sekä EUH. Muita osastoja (esim. PO MOVE, PO ENER ja PO GROW) kutsutaan kokouksiin sen mukaan, mitä asioita on käsiteltävänä.

26 Alun perin pakotteiden täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa käsittelevän yksiköiden välisen työryhmän oli tarkoitus kokoontua viikoittain, ja helmikuusta 2024 alkaen se kokoontui joka toinen viikko. Työryhmä oli kokoontunut 73 kertaa vuoden 2025 loppuun mennessä, mikä mahdollisti pakotteisiin liittyvien tietojen vaihdon oikea-aikaisesti.

Komission ja jäsenvaltioiden välisessä koordinointikehyksessä otetaan huomioon päätöksenteon monimutkaisuus ja pakotteiden monialainen luonne

27 EU:n kauppapakotteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää myös EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä laajaa yhteistyötä. Neuvosto, joka on EU:n pakotteiden hyväksymisestä ensisijaisesti vastaava elin, keskustelee pakotteista EU:n jäsenvaltioiden kanssa viidessä työryhmässä.

28 Komissio hyödyntää jäsenvaltioiden kanssa tekemässään koordinointityössä 11:tä eri EU:n politiikan aloilla toimivaa pysyvää työryhmää, jotka käsittelevät EU:n kauppapakotteita. Lisäksi se on perustanut kolme erityistä työryhmää. Näiden tarkoituksena on palvella keskustelua EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanosta. Komissio on kutsunut kokouksiin kansallisten viranomaisten edustajia eri vastuutasoilta (***liite II*** ja ***laatikko 1***).

Laatikko 1

Esimerkkejä pakotteisiin liittyvistä työryhmätyypeistä

Erityinen työryhmä:

Unionin rajoittavia toimenpiteitä ja ekstraterritoriaalisuutta käsittelevä asiantuntijaryhmä on yksi kolmesta työryhmästä, jotka on perustettu käsittelemään nimenomaan pakotteita. Sen tehtävänä on avustaa komissiota EU:n pakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja tehokkaan valvonnan seurannassa sekä auttaa komissiota kehittämään lisätoimia, joilla pyritään suojelemaan EU:ta kolmansien maiden hyväksymän lainsäädännön ekstraterritoriaalisen soveltamisen vaikutuksilta.

Pysyvä työryhmä:

Täytäntöönpanon valvonnan koordinointimekanismi on yksi nykyisistä työryhmistä, joissa keskustellaan pakotteista. Se perustettiin tukemaan tietojenvaihtoa ja suoraa yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten välillä parhaiden käytäntöjen noudattamisen valvonnassa sekä kaksikäyttötuotteiden luvattoman viennin torjumisessa.

Lähde: Komission päätös, annettu 12 päivänä huhtikuuta 2021, unionin rajoittavia toimenpiteitä ja ekstraterritoriaalisuutta käsittelevän komission asiantuntijaryhmän perustamisesta, C(2021) 2385 final ja komission sisäiset asiakirjat

29 Komissio huolehtii siitä, että työryhmät kokoontuvat säännöllisesti, ja koordinoi niiden toimintaa laatimalla kokousten esityslistat, johtamalla kokouksia ja jakamalla asiaankuuluvaa tietoa. Vuoden 2025 loppuun mennessä erityinen asiantuntijatyöryhmä oli kokoontunut 34 kertaa. Joissakin kokouksissa oli ollut yli 150 osallistujaa. Komission perustamat työryhmät ovat kuitenkin luonteeltaan neuvoa-antavia, ja niiden toiminta keskittyy tietojenvaihtoon ja vapaaehtoiseen koordinointiin. Jäsenvaltiot päättävät itse kokouksiin osallistumisesta. Esimerkiksi vuoden 2024 loppuun mennessä viisi jäsenvaltiota oli osallistunut alle puoleen täytäntöönpanon valvonnan koordinointimekanismin kokouksista. Tämä kertoo toimivallan jakautumisesta kyseisellä alalla, mikä myös rajoittaa komission koordinointimahdollisuuksia.

30 Vaikka komission koordinointikehyksen yleisessä rakenteessa on otettu huomioon päätöksenteon monimutkaisuus ja pakotteiden monialainen luonne, työryhmien suuri määrä ja niiden väliset päällekkäisyydet (kuten kaksikäyttötuotteiden koordinointiryhmän ja täytäntöönpanon valvonnan koordinointimekanismin väliset) aiheuttavat merkittävän hallinnollisen taakan sekä jäsenvaltioille että komissiolle. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että työryhmien toimeksiantojen väliset päällekkäisyydet olivat yleisesti ottaen perusteltuja: työryhmät käsittelevät samankaltaisia aiheita eri näkökulmista kunkin ryhmän toimeksiannon puitteissa.

Komissio on säännöllisesti yhteydessä EU:n ulkopuolisiin maihin diplomaattisten kanavien kautta sekä muiden välineiden avulla

31 Kaupan globaalin luonteen vuoksi muiden maiden toteuttamat, laajuudeltaan vastaavat toimenpiteet vahvistavat EU:n pakotteiden vaikutusta – erityisesti kun otetaan huomioon riski, että pakotteita kierretään. Sen vuoksi EU:n pakotteiden kansainvälinen koordinointi G7-kumppaneiden ja muiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on ratkaisevan tärkeää pakotteiden tehokkuuden varmistamiseksi, varsinkin koska EU:n Venäjälle asettamat pakotteet eivät perustu Yhdistyneiden kansakuntien pakotteisiin eivätkä EU:n ulkopuoliset maat ole näin ollen velvollisia panemaan niitä täytäntöön.

32 Kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi komissio on perustanut pakotekoordinaattoreiden foorumin, johon osallistuu jäsenvaltioiden edustajia ja kansainvälisiä kumppaneita, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan, Sveitsin, Yhdysvaltojen, Japanin, Kanadan ja Ukrainan edustajia. Sen tavoitteena on koordinoida pakotejärjestelmien täytäntöönpanoa, täytäntöönpanon valvontaa ja seurantaa. Tätä varten se arvioi pakotteiden vaikuttavuutta, puuttuu haasteisiin (kuten pakotteiden kiertämiseen), jakaa parhaita käytäntöjä ja toteuttaa johdonmukaisia toimia yhdessä kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Komissio toimii foorumin puheenjohtajana ja järjestää sen kokoukset. Tässä tehtävässään komissio varmisti, että foorumi kokoontui säännöllisesti: seitsemän kertaa helmikuun 2023 ja huhtikuun 2026 välisenä aikana.

33 EU käy keskusteluja kauppapakotteista kumppanimaiden kanssa pakotekoordinaattorien foorumin lisäksi myös muiden kanavien kautta. Näitä ovat muun muassa yleiseen yhteistyöhön tarkoitetut toimintakehykset, kuten G7-ryhmä, sekä monen- ja kahdenväliset keskustelut. EU:n ulkopuolisen valtion hallituksen edustajat kertoivat arvostavansa näitä toimia.

34 EU perusti joulukuussa 2022 EU:n pakotteiden täytäntöönpanosta vastaavan kansainvälisen erityislähettilään viran (pakotelähettiläs). Pakotelähettiläs toimii ainoana diplomaattisena yhteyspisteenä pakotteiden täytäntöönpanoa ja kiertämistä koskevissa kansainvälisissä kysymyksissä. Käytännössä tämän tehtävän pääasiallisena tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n kauppapakotteet kumppanimaiden pakotteiden kanssa ja torjua pakotteiden kiertämisen riskejä muiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa (kohdat ***51***–***53***).

35 Kaiken kaikkiaan toimintakehys ja komission toteuttamat toimet muodostavat kattavan vastauksen EU:n pakotteiden kansainvälistä koordinointia koskevaan tarpeeseen: tilintarkastustuomioistuin ei ole havainnut merkittäviä puutteita tämän suhteen. Komissio otti toimissaan mukaan keskeisiä kansainvälisiä toimijoita ja toimi aktiivisesti vakiintuneissa toimintakehyksissä.

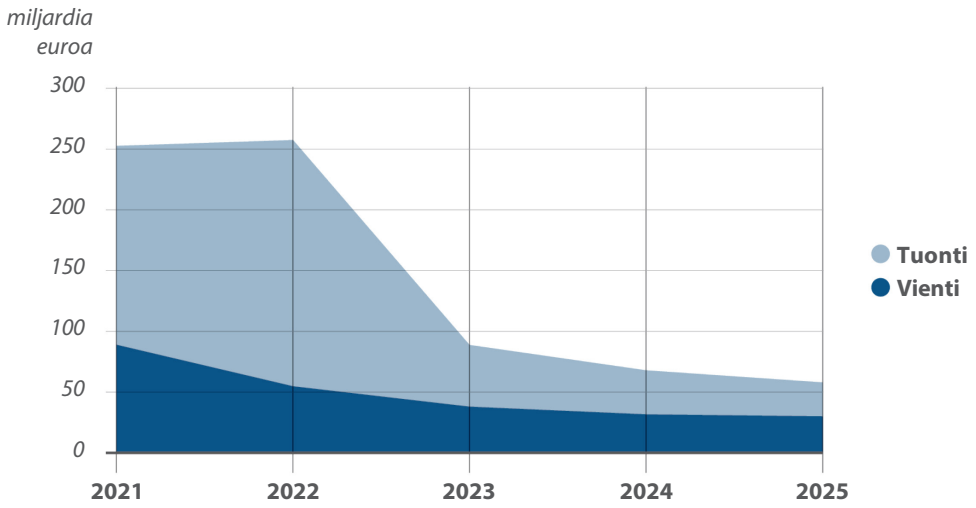
Kauppapakotteet ja kiertämisen vastaiset toimenpiteet ovat vähentäneet EU:n ja Venäjän välistä kauppaa merkittävästi

36 EU:n kauppapakotteilla pyritään rajoittamaan Venäjän federaation kykyä jatkaa hyökkäyssotaa Ukrainassa muun muassa rajoittamalla kaksikäyttötuotteiden vientiä ja Venäjän sotilasteollisuuden tarvitsemien edistyneiden teknologioiden siirtoa. EU:n kauppapakotteiden tarkoituksena on myös pienentää Venäjän teollista kapasiteettia rajoittamalla keskeisten teknologioiden saatavuutta. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko EU:n kauppapakotteiden käyttöönotto johtanut muutoksiin EU:n ja Venäjän välisessä kaupassa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, viittasivatko kansainväliset kauppavirrat siihen, että EU:n pakotteita kierrettiin, ja arvioi EU:n välineiden asianmukaisuutta tämän ongelman ratkaisemisessa.

EU:n ja Venäjän välinen kauppa väheni jyrkästi – kauppaa on kuitenkin edelleen jonkin verran

37 Ennen vuotta 2022 EU oli Venäjän suurin kauppakumppani, vaikka pakotteet olivat olleet voimassa jo vuodesta 2014 lähtien. Vuonna 2025 EU:n osuus Venäjän kansainvälisestä tavarakaupasta oli 10,2 prosenttia, eli 58,3 miljardia euroa, kun se vuonna 2021 oli 252,8 miljardia euroa – laskua oli yli kolme neljäsosaa (***kaavio 2***).

Kaavio 2 | EU:n ja Venäjän välinen tavarakauppa (tuonti ja vienti), 2021–2025



Lähde: Yhteinen tutkimuskeskus (Eurostatin tietojen perusteella), syyskuu 2026.

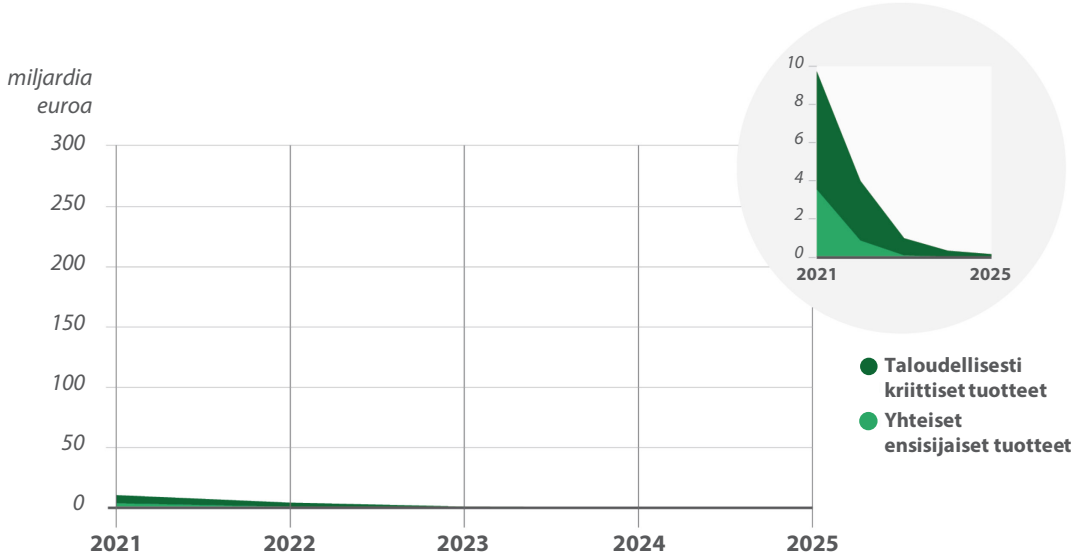
38 Komission arvioiden mukaan[2] tavaroita ja teknologioita koskevien vientirajoitusten ja -kieltojen arvo oli 49 miljardia euroa syyskuussa 2026 (56 prosenttia sotaa edeltävästä tasosta). Tuonnin arvon arvioitiin olevan 110 miljardia euroa (eli 75 prosenttia sotaa edeltävästä tasosta). Venäjän kanssa käytävän kaupan jyrkästä vähenemisestä huolimatta EU oli vuonna 2025 edelleen Venäjän kolmanneksi suurin kauppakumppani. Perättäisten pakotepakettien täytäntöönpanon jälkeen pakotteiden piiriin kuulumattomien tavaroiden kauppa on kuitenkin vähentynyt merkittävästi.

39 Muutokset EU:n ja Venäjän välisessä kaupassa vaikuttivat etenkin yhteisiin ensisijaisiin tuotteisiin ja taloudellisesti kriittisiin tuotteisiin. Näillä kahdella kategorialla on suurin vaikutus Venäjän sotilaallisten ja taloudellisten valmiuksien rajoittamisessa. Yhteiset ensisijaiset tuotteet ovat rajoitettuja kaksikäyttötuotteita ja kehittyneen teknologian tuotteita, joita käytetään Venäjän sotilasjärjestelmissä ja joita on löydetty Ukrainan taistelukentiltä[3]. Taloudellisesti kriittiset tuotteet ovat teollisuustuotteita, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä Venäjän taloudellisen ja teollisen perustan vahvistamiselle. Sellaiset taloudellisesti kriittiset tuotteet, joiden osalta kauppavirrat olivat merkittäviä, ovat EU:n pakotteiden kohteena. Niin yhteisten ensisijaisten tuotteiden kuin taloudellisesti kriittisten tuotteidenkin suora vienti EU:sta Venäjälle on lähes loppunut vuoden 2023 jälkeen (***kaavio 3***).

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

[3] Asetuksen (EU) N:o 833/2014 liite XL, luettuna yhdessä 12 g artiklan kanssa.

Kaavio 3 | Yhteisten ensisijaisten tuotteiden ja taloudellisesti kriittisten tuotteiden vienti EU-maista Venäjälle, 2021–2025



Lähde: Komissio – yhteinen tutkimuskeskus.

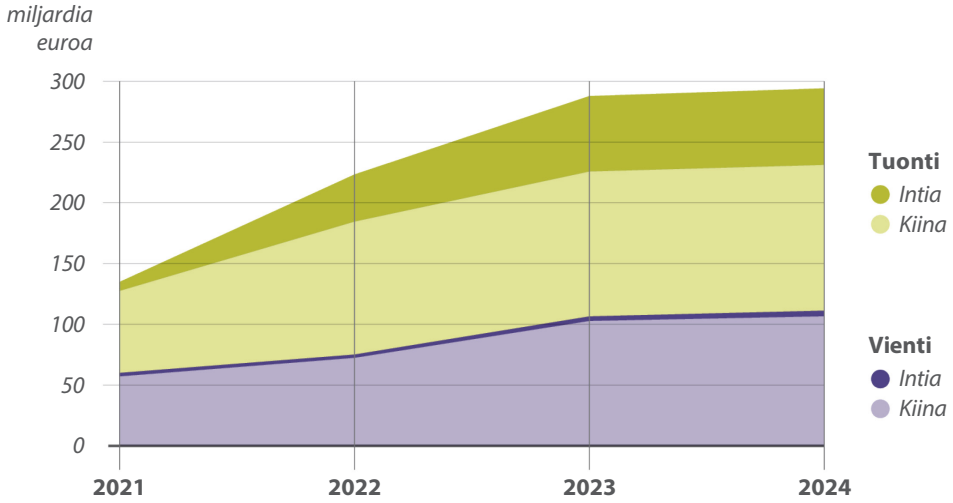
40 Venäjästä on tullut sotatalous. Lukujen valossa maan talous näyttää kasvavan edelleen, mutta tarkempi tarkastelu paljastaa, että tämä johtuu pääasiassa huomattavasti kasvaneista puolustusmenoista. Komission arvion mukaan sen osuus oli 10,8 biljoonaa ruplaa (109 miljardia euroa) vuonna 2024, eli noin kuusi prosenttia Venäjän bruttokansantuotteesta[4]. Samalla kaikki siviilikäyttöön tarkoitettuja tuotteita valmistavat teollisuudenalat ovat taantuneet, ja palkat ovat laskeneet[5].

41 EU:n ja Venäjän välisen kaupan vähenemisen myötä Venäjän ja pakotteita soveltamattomien kolmansien maiden välinen kauppa kasvoi huomattavasti. Esimerkiksi Kiinan kauppa Venäjän kanssa oli 82 prosenttia suurempaa vuonna 2024 verrattuna vuoteen 2021. Myös Venäjän kauppa Intian kanssa jatkoi kasvuaan: vuoteen 2024 mennessä kauppa oli kasvanut yli kuusinkertaiselle tasolle sotaa edeltäneisiin lukuihin verrattuna, mikä johtui pääasiassa Venäjältä Intiaan suuntautuvan öljyn tuonnin merkittävästä kasvusta (***kaavio 4***).

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

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

Kaavio 4 | Kiinan/Intian ja Venäjän välinen tavarakauppa (tuonti ja vienti), 2021–2024



Lähde: Komissio – JRC, perustuu COMTRADE-tietokantaan.

42 Nämä luvut viittaavat siihen, että Venäjä on ainakin osittain onnistunut löytämään uusia toimittajia muiden kumppaniensa keskuudesta korvatakseen Euroopan kanssa käydyn kaupan. Tuoreen tutkimuksen mukaan tämä korvaava kauppa on kuitenkin johtanut kustannusten nousuun. Hinta, jonka Venäjä maksaa muista maista tuoduista kaksikäyttötuotteista sodan alkamisen jälkeen, on noussut 39 prosenttia enemmän kuin näiden maiden samojen tuotteiden vientihinta muualle maailmaan samana ajanjaksona.

EU:n pakotteilla on suurelta osin onnistuttu estämään Venäjän armeijan kaikkein kipeimmin tarvitsemien tavaroiden suora vienti, mutta pakotteiden kiertäminen on edelleen ongelma

43 Komission ulkoisista tiedoista tekemä analyysi osoitti, että EU:sta peräisin olevia osia on vieläkin tavattu hiljattain valmistetuissa venäläisissä ohjuksissa ja drooneissa (todennäköisimmin vuodelta 2024 tai 2025), joita käytetään Ukrainaa vastaan käytävässä sodassa. Analyysin perusteella kävi kuitenkin ilmi, että suoraan EU:sta peräisin olevat osat muodostivat vain hyvin pienen osan komponenteista – noin neljä prosenttia, mikä tarkoittaa kahdeksaa osaa kaikkiaan 202 tunnistetusta osasta. Sen sijaan laajemmasta länsimaisesta toimitusketjusta peräisin olevien komponenttien osuus oli noin 72 prosenttia kaikista tunnistetuista komponenteista. Tämä on osoitus siitä, että EU:n pakotteet ovat olleet suurelta osin tehokkaita estämään Venäjän sotilaallisten voimavarojen kannalta merkityksellisimpien tavaroiden suoraa vientiä (ks. myös kohta ***39***, joka koskee yhteisten ensisijaisten tuotteiden ja taloudellisesti kriittisten tuotteiden kaupan vähenemistä). Se viittaa kuitenkin myös siihen, että kiertämistä tapahtuu edelleen.

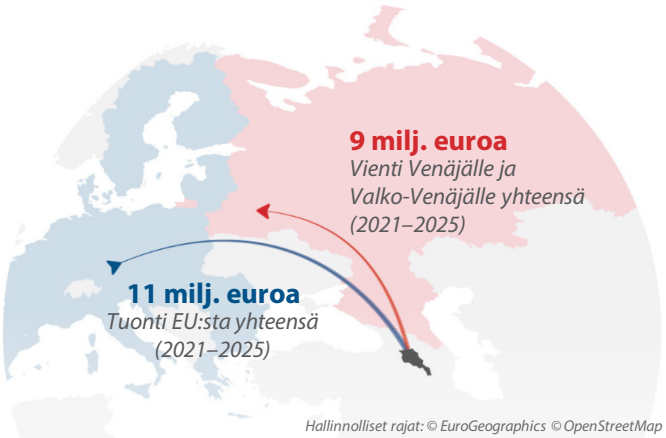
44 Vastauksena EU:n kauppapakotteisiin Venäjä on toteuttanut merkittäviä toimia kiertääkseen niitä. Se on etsinyt vaihtoehtoisia tuontireittejä pakotteiden kohteena oleville tuotteille heikentäen näin toimenpiteiden tehoa. Erityisesti EU:sta Kaukasian maihin suuntautuvassa tuonnissa sekä samanaikaisesti näistä maista Venäjälle ja Valko-Venäjälle suuntautuvassa viennissä on nähty merkittävää tilapäistä kasvua.

45 Tilintarkastustuomioistuin analysoi yhteisen tutkimuskeskuksen toimittamia tietoja Turkin, Armenian ja Kazakstanin kanssa toteutuvista kauppavirroista otokseen sisältyvien yhteisten ensisijaisten tuotteiden osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näiden maiden ja sekä EU:n että Venäjän/Valko-Venäjän välinen kauppa on kasvanut jyrkästi vuonna 2022 tapahtuneen täysimittaisen hyökkäyksen jälkeen. Useimmissa tapauksissa kauppa oli vuoteen 2025 mennessä jälleen laskenut sotaa edeltävälle tasolle (***kaavio 5***).

Kaavio 5 | Tarkastukseen valittujen yhteisten ensisijaisten tuotteiden kauppa (EU:n ja valikoitujen EU:n ulkopuolisten maiden välillä sekä kyseisten maiden ja Venäjän/Valko-Venäjän välillä), 2021–2025

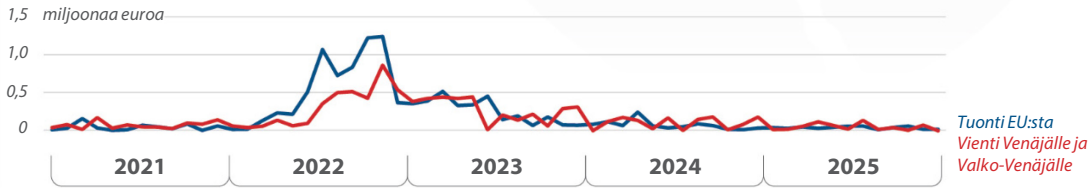
Armenia

Sellaisten sähkölaitteiden kauppa, jotka on tarkoitettu sähkövirtapiirin kytkemistä, katkaisemista tai suojaamista varten tai siihen liittämistä varten: Muut laitteet (CN-koodi 853690)



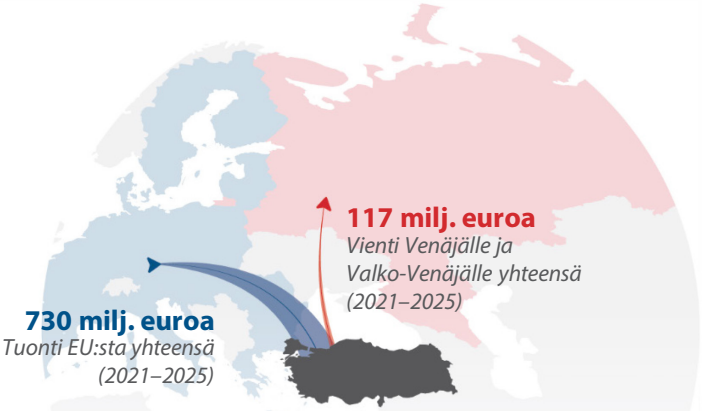
Hallinnolliset rajat: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartta: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Tässä kartassa käytetyt nimet, rajat ja merkinnät eivät ole Euroopan unionin virallisesti vahvistamia tai hyväksymiä nimiä, rajoja tai merkintöjä.

Tietyn tavaran kauppa kuukausittain



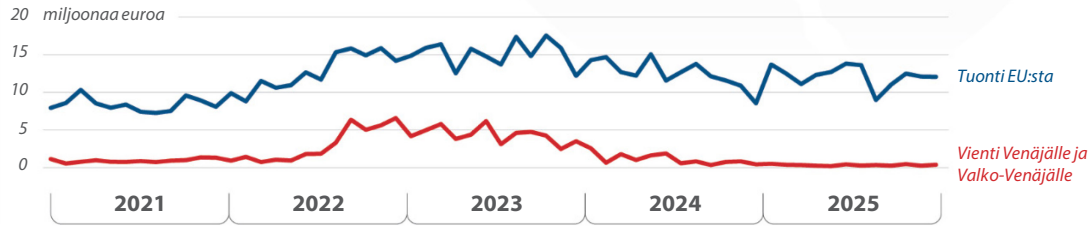
Turkki

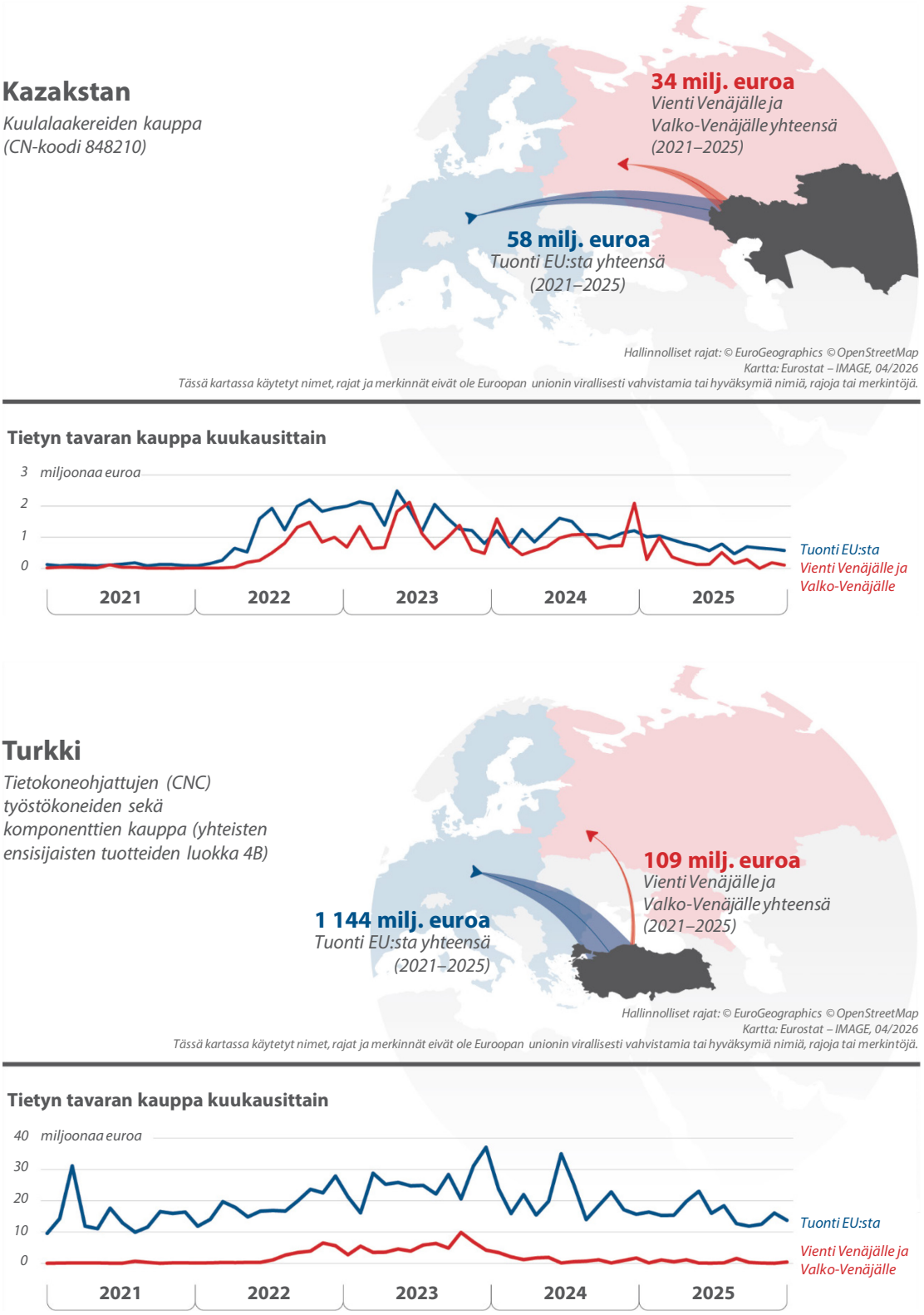
Sellaisten sähkölaitteiden kauppa, jotka on tarkoitettu sähkövirtapiirin kytkemistä, katkaisemista tai suojaamista varten tai siihen liittämistä varten: Muut laitteet (CN-koodi 853690)



Hallinnolliset rajat: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartta: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Tässä kartassa käytetyt nimet, rajat ja merkinnät eivät ole Euroopan unionin virallisesti vahvistamia tai hyväksymiä nimiä, rajoja tai merkintöjä.

Tietyn tavaran kauppa kuukausittain





Lähde: Komissio – yhteinen tutkimuskeskus.

46 Nämä tilastot antavat viitteitä pakotteiden kiertämisessä tapahtuvista kehityssuunnista. Ne eivät kuitenkaan anna tarkkaa kuvaa kaupan määristä, koska Venäjän ja kolmansien maiden välisestä kaupasta ei ole saatavilla täydellisiä ja luotettavia tietoja. Kaikki pakotteiden kiertäminen ei myöskään näy kauppatilastoissa (***laatikko 2***).

Laatikko 2

Näennäinen korvaava tuonti (false backfilling)

Korvaava tuonti (backfilling) on käytäntö, jossa pakotteiden kohteena oleva maa korvaa pakotteita soveltavan maan tuotteet sellaisten maiden tuotteilla, jotka eivät sovella pakotteita. Venäjä voi esimerkiksi korvata EU:ssa valmistetut taistelukentillä käytettävät tuotteet vastaavilla tuotteilla, jotka on valmistettu sellaisilla lainkäyttöalueilla, joissa ei ole sovellettu vientirajoituksia, kuten Kiinassa.

Ns. näennäisellä korvaavalla tuonnilla tarkoitetaan tilannetta, jossa tällaiselle lainkäyttöalueelle sijoittautunut valmistaja on tuotteen aiemmin toimittaneen yrityksen tytäryhtiö. Kiova School of Economicsin tutkimustietojen mukaan pakotteita soveltamattomista maista Venäjälle viedyistä tuotteista 44 prosenttia oli alun perin länsimaisten yritysten, myös EU:n yritysten, tytäryhtiöiden tuottamia. Kun tuotteet on valmistettu pakotteita soveltamattomassa maassa, niiden alkuperää ei ole ilmoitettu länsimaiseksi. Tuotteet ovat kuitenkin käytännössä samoja kuin EU:ssa tai muissa länsimaissa tuotetut tuotteet. Tämä tekee liiketoimesta laillista, mutta kyseessä on kuitenkin eräänlainen pakotteiden kiertäminen.

EU on ottanut käyttöön useita tehokkuudeltaan vaihtelevia toimenpiteitä pakotteiden kiertämisen estämiseksi

47 EU on ottanut käyttöön useita toimenpiteitä pakotteiden kiertämisen estämiseksi. Näihin kuuluvat toimenpiteet, jotka vaikuttavat neuvoston hyväksymään pakotteiden suunnitteluun, sekä komission toteuttamat tiedotustoimet ja analyyttiset toimet, mukaan lukien pakotelähettilään työ, väärinkäytösten paljastamisväline ja pakotteiden kiertämistä koskevien kehityssuuntien analysointi.

Neuvoston hyväksymät kiertämisen vastaiset erityistoimenpiteet

48 Vuonna 2023 neuvosto hyväksyi osana Venäjää vastaan vuonna 2023 määrättyä 11. pakotepakettia joukon toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli estää pakotteiden kiertämistä. Niissä keskityttiin tiettyihin suuririskisiin tuotteisiin, jotka olivat todistettavasti saapuneet Venäjälle EU:n ulkopuolisten maiden kautta. Tämän välineen nojalla EU voi kieltää näiden tavaroiden viennin maihin, joita käytetään pakotteiden kiertämiseen, lisäämällä ne asetuksen (EU) N:o 833/2014 liitteeseen XXXIII. Se aktivoitiin ensimmäisen kerran Kirgisian osalta vuonna 2026 osana 20. pakotepakettia Venäjää vastaan.

49 Komissio täydensi näitä toimenpiteitä myös vuonna 2023 vahvistamalla kaksi luetteloa tuotteista, jotka ovat erityisen alttiita pakotteiden kiertämiselle: yhteiset ensisijaiset tuotteet ja taloudellisesti kriittiset tuotteet. Molempia luetteloita päivitetään säännöllisesti. Ne auttavat talouden toimijoita noudattamaan huolellisuusvelvoitetta. Kumppanimaiden tulliviranomaiset voivat myös käyttää niitä pakotteiden kiertämisen torjumiseen tarkoitettujen toimien tukemiseen.

50 Heinäkuussa 2025 annetulla asetuksella 18. pakotepaketista Venäjää vastaan laajennettiin toimenpiteitä ottamalla käyttöön erityinen kattava säännös, jolla pyritään torjumaan riskiä siitä, että pakotteiden kohteena olevia kehittyneen teknologian tuotteita viedään Venäjälle ilmoittamalla ne muihin kolmansiin maihin viedyiksi. Tämä tarjoaa jäsenvaltioille uuden keinon estää pakotteiden kiertäminen pysäyttämällä epäilyttävät lähetykset ja antamalla jäsenvaltioille mahdollisuuden asettaa lupavaatimuksia sellaisten tuotteiden viennille, joita ei ole nimenomaisesti mainittu pakotelainsäädännössä.

EU:n pakotelähettiläs

51 Sen lisäksi, että komissio täydentää pakotepaketeilla käyttöön otettuja toimenpiteitä, se on tiedotustarkoituksessa ollut ennakoivasti yhteydessä keskuksiin, joissa pakotteiden kiertämistä mahdollisesti harjoitetaan. Nämä toimet vakiinnutettiin joulukuussa 2022, kun komissio perusti EU:n pakotelähettilään viran.

52 Pakotelähettiläs on käynyt korkean tason keskusteluja kolmansien maiden kanssa, jotta Venäjälle asetettujen pakotteiden kiertäminen saataisiin lopetettua. Vuoden 2025 loppuun mennessä pakotelähettiläs oli tehnyt 45 virkamatkaa 17:ään eri maahan (neljä kumppanimaata ja 13 muuta kolmatta maata). Pakotelähettiläs valitsi ne maat, joihin otettaisiin järjestelmällisesti yhteyttä. TRADE-pääosaston ja yhteisen tutkimuskeskuksen tekemän yhteisten ensisijaisten tuotteiden ja taloudellisesti kriittisten tuotteiden vientiä EU:sta ja jälleenvientiä kyseisistä kolmansista maista Venäjälle koskevan kauppatietojen analyysin perusteella pakotelähettiläs toteutti pakotteiden kiertämiseksi diplomaattisia toimia uudelleenlastauskeskuksissa ja lainkäyttöalueilla, jotka oli yksilöity ns. alustavaltioiksi (pääasiassa Georgia, Serbia, Turkki; Armenia, Kazakstan, Kirgisia, Yhdistyneet arabiemiirikunnat ja Uzbekistan).

53 Pakotelähettiläs on ylläpitänyt laajasti yhteyksiä useisiin maihin, kuten Keski-Aasian ja Kaukasuksen maihin, Turkkiin, Yhdistyneisiin arabiemiirikuntiin, Intiaan, Malesiaan ja Thaimaahan. Pakotelähettilään työn ansiosta jotkin alustavaltiot alkoivat toimittaa tietoja Venäjälle suuntauvasta jälleenviennistä, mikä mahdollisti sen, että pakotteiden kiertämistä pystyttiin seuraamaan. Lisäksi EU:sta peräisin olevien taistelukentillä käytettävien komponenttien jälleenvienti Venäjälle joistakin näistä maista on vähentynyt. Pakotelähettilään toimintakeinot ovat kuitenkin sidottuja komission toimeksiantoon, ja ne ovat luonteeltaan puhtaasti diplomaattisia. Pakotelähettiläs ei voi tarjota maille, joissa hän vierailee, minkäänlaisia taloudellisia tai rahoitusluonteisia kannustimia.

EU:n pakotteita koskevien väärinkäytösten paljastamisväline

54 Komissio otti maaliskuussa 2022 käyttöön uuden työkalun, EU:n pakotteita koskevien väärinkäytösten paljastamisvälineen, joka on tarkoitettu auttamaan kiertämiskäytäntöjen tunnistamisessa. Se tarjoaa mahdollisuuden ilmoittaa nimettömästi mahdollisista EU:n pakotteiden rikkomisista, ja myös niiden kiertämisestä. Elokuuhun 2026 mennessä työkaluun oli saapunut yli 2 600 ilmoitusta, joista suurin osa koski Venäjää vastaan asetettuja pakotteita. Komissio on toimittanut raporteista 10 prosenttia kansallisille toimivaltaisille viranomaisille tai EUH:lle jatkotoimia varten. Sen vaikuttavuutta ei kuitenkaan voida todeta, koska jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta raportoida väärinkäytösten paljastamisvälineen perusteella toteutetuista noudattamisen valvontaa koskevista toimista.

Komission analyysi pakotteiden kiertämistä koskevista kehityssuunnista Venäjän kanssa käytävässä kaupassa

55 Lisäksi komissio jatkuvasti analysoi Venäjälle saapuvia ja Venäjältä tulevia kauppavirtoja ja toimittaa EU:n edustustoille ja jäsenvaltioille kuukausittaisia raportteja alustavaltioiden kanssa käydystä, yhteisiä ensisijaisia tuotteita ja taloudellisesti kriittisiä tuotteita koskevasta kaupasta. Komissio toimittaa säännöllisesti pakotteita koskevan koordinaattorifoorumin kautta kumppanimaille analyysinsä kehityssuunnista, joita on havaittu EU:sta peräisin olevien yhteisten ensisijaisten tuotteiden viennissä – ja joiden tuotteiden osalta pakotteita on kierretty. Komissio korostaa samalla, että tällainen kiertäminen heikentää merkittävästi EU:n pakotteiden vaikuttavuutta. Tätä analyysia hyödynnetään myös pakotteiden kiertämiseen liittyviä kysymyksiä koskevissa komission ohjeissa (kohdat ***81***–***87***).

56 Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio on tukenut pakotepaketteihin sisältyviä kiertämisen vastaisia toimenpiteitä kattavilla toimilla. Kokonaisuutena kyseiset toimet auttoivat pysäyttämään Venäjän ja alustavaltioiden välisen kaupan kasvun ja kääntämän sen laskuun (kohdat ***44*** ja ***45***). Työkalujen tehokkuus vaihtelee kuitenkin, mikä johtuu osittain siitä, että niiden pääasiallinen tehtävä on toimia diplomaattisina tai analyyttisinä välineinä. Lisäksi kiertämiskäytäntöjen kehittyessä kehityssuunta on siirtymässä alustavaltioista kohti uusia, erityisesti Kaakkois-Aasiassa sijaitsevia pakotteiden kiertämisen keskuksia. Vaikka joitakin konkreettisia myönteisiä tuloksia on saavutettu, pakotteiden kohteena olevia tavaroita päätyy edelleen epäsuoria reittejä Venäjälle.

Epäselvyydet ja epäyhdenmukaisuudet EU:n oikeudellisessa kehyksessä haittaavat pakotteiden yhdenmukaista täytäntöönpanoa

57 Kun neuvosto on hyväksynyt pakotteet yksimielisellä päätöksellä, jäsenvaltiot vastaavat niiden täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta. Jotta pakotteita koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa yhdenmukaisesti, siinä on käytettävä johdonmukaista terminologiaa ja sen on oltava yksiselitteistä. Lisäksi jäsenvaltioilla on oltava käytössään tehokkaat noudattamisen valvontaa koskevat säännöt. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko EU:n kauppapakotteiden oikeusperustassa käytetyt keskeisiä termejä koskevat säännökset riittävän selkeitä, jotta jäsenvaltiot ymmärtäisivät ne samalla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli myös unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevan direktiivin (EU) 2024/1226 saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

EU:n pakotelainsäädännön epätarkat termit vaikeuttavat lainsäädännön täytäntöönpanoa

58 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö osoitti tapauksia, joissa pakotteisiin liittyviä vaatimuksia oli kuvattu epätarkasti lainsäädännössä, joka kaikkien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä. Pakotteita koskevissa asetuksissa käytettyjä epätäsmällisiä ilmaisuja ovat esimerkiksi: ehdottoman välttämätön, kaikkensa tekeminen ja asianmukaiset toimet ja toimintapolitiikat (***liite III***). Tällaisten ilmausten käyttö voi johtaa lainsäädännön tulkinnassa eroihin jäsenvaltioiden välillä ja haitata lainsäädännön yhdenmukaista täytäntöönpanoa, vaikka komissio onkin pyrkinyt korjaamaan puutteita antamalla ohjeistusta.

59 Useat tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot vahvistivat tarkastajille, että pakotesäännöksissä ovat ongelmana epätarkat keskeiset termit, erityisesti vapautusten ja poikkeusten osalta. Lisäksi yksi jäsenvaltio viittasi siihen, että tiettyjen pakotteita koskeviin asetuksiin sisältyvien säännösten (esimerkiksi ylellisyystuotteiden hintakatot) tarkastaminen on erittäin monimutkaista ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa.

60 Säännösten epämääräisellä muotoilulla helpotetaan pakotepaketteja koskevan yksimielisen päätöksen aikaansaamista neuvoston tasolla. Vastaavasti vapautukset ja poikkeukset sisällytetään usein jäsenvaltioiden nimenomaisesta pyynnöstä sopimukseen pääsemiseksi.

Pakotteita koskevien ja tullialan termien yhdenmukaisuuden puute aiheuttaa hankaluuksia operatiivisella tasolla

61 Jäsenvaltiot soveltavat pakotteita pääosin soveltamalla unionin tullikoodeksia. Näin ollen se, että pakotteita koskevissa asetuksissa käytetään samoja termejä ja määritelmiä kuin EU:n tullilainsäädännössä, minimoi toimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvät hankaluudet. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin useita epäyhdenmukaisuuksia pakotteita koskevien asetusten ja tullikoodeksin välillä. Tällaisia epäyhdenmukaisuuksia olivat esimerkiksi ’alkuperämaan’ käsite sekä termi ’siirto’, joka ei ole tavanomainen tullitermi (***liite III***). Lisäksi jotkin jäsenvaltiot huomauttivat, että jos EU:n kauppapakotteita koskevassa lainsäädännössä ei käytetä yhdistetyn nimikkeistön (CN) koodeja, joilla tavarat luokitellaan tullitarkoituksia varten (esim. liitteessä VII olevassa A osassa), vaan turvaudutaan tavaroiden kuvauksiin ja yleisiin ilmaisuihin, se jättää tulkinnanvaraa ja vaikeuttaa tullitarkastuksia.

62 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että se, miten pakoteasetuksessa (EU) N:o 833/2014 määritellään kaksikäyttötuotteet, vaikuttaa ainakin osittain siihen, että jäsenvaltioiden välillä on eroja tällaisia tuotteita koskevien lupien myöntämisessä. Asetuksen kaksi liitettä (VII ja XXIII) ovat osittain päällekkäisiä. Liitteessä VII on luettelo tavaroista, joiden osalta vaaditaan lupa, ja liitteessä XXIII säädetään vapautuksista. Jotkut tuotteet, kuten elektroniset piirit, esiintyvät molemmissa luetteloissa, minkä vuoksi niiden asema on tullivirkailijoiden näkökulmasta epäselvä. Lisäksi liitteessä VII esitetään tavaroiden kuvaus, kun taas liitteessä XXIII viitataan yhdistetyn nimikkeistön koodeihin, jotka ovat yleisesti tulliviranomaisten tiedossa. Komissio tukee jäsenvaltioiden työtä tällä alalla antamalla ohjeita ja julkaisemalla vastaavuustaulukoita.

Rikoksista ja EU:n rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia ei ole vielä riittävällä tavalla yhdenmukaistettu kaikissa jäsenvaltioissa

63 EU:n pakotteiden johdonmukainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa riippuu myös tehokkaasta noudattamisen valvonnasta, muun muassa kansallisessa lainsäädännössä vahvistetuista säännöistä, jotka koskevat rikoksia sekä seuraamuksia pakotteiden rikkomisesta. Tähän mennessä EU:n pakotteiden rikkomisia ei ole kriminalisoitu kaikissa jäsenvaltioissa, ja jäsenvaltiot ovat määränneet seuraamuksia eri perustein. Jotkin lainkäyttöalueet ovat määränneet rikosoikeudellisia seuraamuksia, kun taas toiset ovat puuttuneet rikkomuksiin vain hallinnollisin keinoin. Tähän ongelmaan odotetaan saatavan lievennystä unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä annetulla direktiivillä (EU) 2024/1226 sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat panneet sen täysimääräisesti ja asianmukaisesti täytäntöön. Direktiivissä ei täysin yhdenmukaisteta noudattamisen valvonnan toimenpiteitä, vaan siinä vahvistetaan rikosten määritelmä ja luonnollisille ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt, jotka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön EU:n pakotteiden rikkomustapauksissa. Se myös sisältää säännöksiä, joilla pyritään parantamaan näiden noudattamisen valvontaa ja toimeenpanoa.

64 Direktiivi oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 20. toukokuuta 2025. Elokuuhun 2026 mennessä 19 jäsenvaltiota oli ilmoittanut komissiolle saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään vaatimusten mukaisesti. Komissio ryhtyi ensimmäisiin noudattamisen valvontaa koskeviin toimiin heinäkuussa 2025 ja lähetti viralliset ilmoitukset velvoitteitaan täyttämättä jättäneille jäsenvaltioille. Komissio ei ole vielä arvioinut, ovatko ne jäsenvaltiot, jotka ovat tosiasiassa saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä, tehneet sen asianmukaisesti. Näin ollen direktiivillä on tähän mennessä ollut vain vähän vaikutusta.

Vaihtelevat kansalliset käytännöt EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanossa luovat tilaisuuksia oikeuspaikkakeinotteluun

65 EU:n tulliliitto edistää EU:n taloudellisen turvallisuuden strategiaa. Kauppapakotteet ovat tässä tärkeä osa-alue. Tulliviranomaiset ovat nykyään käytännössä johtava viranomainen vientitavaroiden valvonnassa EU:n ulkorajoilla, minkä vuoksi ne ovat eturintamassa varmistamassa pakotteiden tehokasta ja johdonmukaista täytäntöönpanoa. Jäsenvaltioiden väliset erot valvonnan tasossa heikentävät EU:n kauppapakotteiden tehokkuutta. Ne voivat myös olla yrityksille aikaa vieviä ja kalliita.

66 Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko jäsenvaltiot panneet kauppapakotteita täytäntöön ja valvoneet niiden noudattamista yhdenmukaisella tavalla ja onko komissio reagoinut asianmukaisesti havaittuihin epäjohdonmukaisuuksiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli myös jäsenvaltio- ja EU-tasolla toteutettuja aloitteita, jotka voisivat auttaa näiden ongelmien ratkaisemisessa.

Oikeuspaikkakeinottelu on edelleen keskeinen riski, joka heikentää EU:n kauppapakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa

67 Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäyntejä viiteen otokseen kuuluviin jäsenvaltioihin, ja kävi ilmi, että niiden tullitarkastuksissa oli merkittäviä eroja. Joissakin jäsenvaltioissa tulliviranomaiset vaativat enemmän asiakirjoja pakotteiden kohteena olevien tavaroiden maastavientiä varten kuin toisissa. Tarkastajat havaitsivat esimerkiksi seuraavaa: Baltian maissa (Latviassa, tarkastuskäynnin kohdemaassa, ja tilintarkastustuomioistuimen saaman vahvistuksen mukaan myös Liettuassa ja Virossa noudatetaan samanlaista käytäntöä) tulliviranomaiset vaativat tietyissä olosuhteissa, että vietyjen tai jälleenvietyjen pakotteiden kohteena olevien tavaroiden valmistaja toimittaa laatimansa ilmoituksen. Muut jäsenvaltiot eivät aseta tällaista vaatimusta.

68 Nämä erot siinä, miten eri jäsenvaltioiden tulliviranomaiset suorittavat tullitarkastuksia, näkyvät myös siinä, miten tavaroita koskeviin EU:n kauppapakotteisiin liittyvät sääntöjenvastaisuustapaukset kirjataan (***laatikko 3***).

Laatikko 3

Merkittäviä eroja muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita koskeviin EU:n kauppapakotteisiin liittyvien sääntöjenvastaisuustapausten määrässä

Vuodesta 2022 lähtien Bulgariassa ei ole kertaakaan todettu tapauksia, joissa olisi rikottu EU:n kauppapakotteita, jotka koskevat muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita, jotka on viety Bulgarian kautta EU:n tullialueen ulkopuolelle.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Latviassa kirjattiin suuri määrä sääntöjenvastaisuustapauksia, jotka liittyivät muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita koskeviin EU:n kauppapakotteisiin. Tähän luokkaan kuului vuonna 2024 yhteensä noin 2 100 vientilähetystä. Niiden osuus oli kolme neljäsosaa kaikista Latvian ilmoittamista rikkomuksista.

Vaikka sekä Bulgarialla että Latvialla on EU:n ulkorajat, joiden kautta vienti muista jäsenvaltioista poistuu EU:n tullialueelta, tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että sääntöjenvastaisuuksien määrässä on merkittäviä eroja.

69 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäjohdonmukaisuuksia siinä, miten kansalliset toimivaltaiset viranomaiset myönsivät lupia pakotteiden kohteena olevien tavaroiden vientiä varten. Tätä prosessia ei ole keskitetty EU:n tasolle, vaan se kuuluu edelleen kunkin jäsenvaltion vastuulle. Kun rajoitusten kohteena olevia tavaroita kuljetetaan maanteitse, jokaisen jäsenvaltion, jonka alueen kautta kuljetus kulkee, on annettava erillinen lupa tavaroiden tuontiin. Komissio on havainnut tapauksia, joissa kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet tässä suhteessa toisistaan poikkeavia arviointeja, esimerkiksi maatalouselintarvikealan tarpeiden perusteilla.

70 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kaksi tapausta, joissa tavarat oli pysäytetty Liettuan ja Puolan poistumistullitoimipaikoissa, vaikka molemmat tavaralähetykset oli hyväksytty vientiin Venäjälle (ne oli vapautettu vientilupaa koskevasta velvoitteesta Italiassa). Puolan tapauksessa tavarat lähetettiin takaisin Italiaan, ja alkuperäinen vienti-ilmoitus peruttiin. Italiassa tavarat hyväksyttiin jälleen vientiin Venäjälle, ja ne lähetettiin italialaisen sataman kautta määränpäähänsä Venäjällä. Tilintarkastustuomioistuimen pyynnöstä komissio toisti, että jäsenvaltiot olivat vastuussa pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvistä päätöksistä ja että sillä ei ollut perusteita puuttua asiaan.

71 Tilintarkastustuomioistuin on ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa saanut tietää useista tapauksista, joissa vastaavien pakotteiden kohteena olevien tavaroiden lupahakemukset oli hylätty yhdessä jäsenvaltiossa mutta hyväksytty toisessa.

72 Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että vastauksena tällaisiin ongelmiin komissio on yhteydessä asianomaisten jäsenvaltioiden tulliviranomaisten kanssa ainoastaan teknisellä tasolla. Tällöin on tarkoituksena keskustella pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä pakotteita käsittelevän yhteysryhmän puitteissa sekä antaa ohjeistusta (kohta ***85***).

73 Tullivalvonnan kansallisten käytäntöjen eroavuudet aiheuttavat riskin siitä, että yritykset saattavat tarkoituksellisesti valita lupaviranomaiset tai tullipisteet jäsenvaltioista, joissa valvonta on vähemmän tiukkaa. Tällaista käytäntöä kutsutaan yleisesti oikeuspaikkakeinotteluksi. Tilintarkastustuomioistuin pitää kyseistä käytäntöä keskeisenä riskinä, joka heikentää EU:n kauppapakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa. Tämä johtuu myös siitä, että se voi helpottaa pakotteiden kiertämistä (kohdat ***43***–***56***).

Myös jäsenvaltioiden hallinnollisten valmiuksien erot vaikuttavat EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoon

74 Yhtenä syynä siihen, että jäsenvaltiot eivät sovella pakotteita johdonmukaisesti, ovat niiden keskenään erilaiset hallinnolliset valmiudet. Joissakin jäsenvaltioissa voi esimerkiksi olla johonkin toiseen jäsenvaltioon verrattuna enemmän koulutettua henkilöstöä, joka on erikoistunut pakotteiden kohteena olevien tavaroiden tunnistamiseen. Koska jäsenvaltiot vastaavat tullitarkastuksista, komissiolla ei ole keinoja vaikuttaa siihen, kuinka paljon resursseja ja infrastruktuuria jäsenvaltiot osoittavat kauppapakotteiden täytäntöönpanoon.

75 Lopuksi voidaan todeta, että tullitoiminnan tehokkuus ei riipu pelkästään resursseista ja infrastruktuurista, vaan myös jäsenvaltioiden sisäisistä organisatorisista järjestelyistä. Esimerkiksi Alankomaissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi hyvän käytännön, joka todennäköisesti edistää pakotteiden johdonmukaisempaa ja tehokkaampaa täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa (***laatikko 4***).

Laatikko 4

Kansallisen koordinoinnin hyvä käytäntö

Alankomaissa on perustettu tullihallinnon yhteyteen keskitetty lupavirasto, joka toimii ulkoministeriön puolesta. Järjestelyn etuina ovat muun muassa sujuva viestintä organisaatioiden välillä operatiivisissa tapauksissa, hyvä yleiskuva riskienhallinnasta pakotteiden täytäntöönpanon osalta sekä mahdollisuus hyödyntää tulliviranomaisten asiantuntemusta tariffien luokittelua koskevissa kysymyksissä.

Käytössä on aloitteita, joilla korjataan pakotteiden täytäntöönpanon yhdenmukaistamisessa havaittuja puutteita

76 Tarkastuksen aikana tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös käynnissä olevia aloitteita ja mahdollisuuksia pidemmälle menevään yhdenmukaistamiseen – niin nykyisessä kehyksessä kuin lainsäädännön muutosten kautta. Tähän sisältyy tulliselvityksen jälkeisten tarkastusten johdonmukaisempi soveltaminen, hallitustenväliset toimet tulliyhteistyössä, kuten Baltic Customs Initiative -tullialoite ja EU:n tulliliiton täytäntöönpano.

77 Tarkastuksen ajankohtana komissio ei kyennyt antamaan tietoja siitä, suorittavatko jäsenvaltiot riskipohjaisia jälkitarkastuksia arvioidakseen EU:n kauppapakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kansallisten tulliviranomaisten keskenään koordinoimien EU:n kauppapakotteisiin liittyvien riskiperusteisten jälkitarkastusten yhdenmukaisempi soveltaminen voisi auttaa muun muassa määrittämään, harjoittavatko yritykset nk. oikeuspaikkakeinottelua (***laatikko 5***).

Laatikko 5

Riskiperusteiset jälkitarkastukset tullissa

Riskiperusteiset tulliselvityksen jälkeiset tarkastukset mahdollistavat tavaroiden nopeamman vapauttamisen ja säästävät yritysten aikaa ja kustannuksia samalla kun ne varmistavat säännösten noudattamisen sellaisen tarkastusmekanismin avulla, joka voidaan toteuttaa tehokkaammin tavaroiden vapauttamisen jälkeen.

WTO:n kaupan helpottamissopimuksen mukaisesti Maailman kauppajärjestön jäsenillä on velvollisuus ottaa käyttöön tai pitää voimassa riskiperusteisia jälkitarkastuksia, jotta voidaan varmistaa tullisäädösten ja -määräysten sekä muiden niihin liittyvien lakien ja asetusten, myös kauppapakotteiden, noudattaminen.

78 Baltic Customs Initiative -tullialoite (Viron, Kroatian, Latvian, Liettuan, Puolan ja Suomen välinen yhteistyösopimus) on hallitusten välinen hanke, jonka tarkoituksena on puuttua EU:n sisällä vallitsevaan epäyhtenäiseen tullivalvontaan. Aloitteen tarkoituksena on luoda vahvempi ja yhdenmukainen tullimenettely tiukentamalla arkojen tavaroiden tarkastuksia, edellyttämällä lisäasiakirjoja, kuten valmistajan ilmoituksia, ja koordinoimalla toimia, joilla estetään tavaroiden uudelleenreititys kolmansien maiden kautta.

79 Tällaisten jäsenvaltioiden välisten nykyisten monenvälisten yhteistyösopimusten lisäksi tuleva EU:n tulliuudistus on yritys tarjota EU:n tason strateginen vastaus tullihallintojen ja yritysten kohtaamiin lisääntyviin haasteisiin. Toukokuussa 2023 esitetyllä lainsäädäntöpaketilla nykyaikaistetaan ja parannetaan tulliliiton toimintaa, muun muassa tehostamalla EU:n kauppapakotteita koskevia tullitarkastuksia[6]. Erityisesti EU:n tulliviranomaisen perustaminen ja EU:n tullidatakeskuksen kehittäminen parantavat tietojen jakamista ja riskinhallintaa kaikkialla EU:ssa. Vaikutukset tulevat kuitenkin näkyviin vasta keskipitkällä aikavälillä, sillä täysimittainen täytäntöönpano on suunniteltu vuodelle 2034.

Komission ohjeet ovat kattavat, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia, eikä tietojärjestelmiä käytetä yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

80 Kun otetaan huomioon monimutkaiset pakotteita koskevat asetukset, on erityisen tärkeää, että komissio antaa jäsenvaltioille selkeät, johdonmukaiset ja kattavat ohjeet, jotta voidaan estää erilaiset tulkinnat ja tehokkaasti tukea niiden välistä yhteistyötä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio tarjonnut tällaista tukea riittävän ajoissa ja oliko tuen laajuus riittävä lieventämään epäjohdonmukaisen täytäntöönpanon ja puutteellisen tiedonvaihdon riskiä.

[6] Komission ehdotus COM(2023) 258, 17. toukokuuta 2023.

Komission ohjeet pakotteiden täytäntöönpanosta kattavat laajan kirjon aiheita, mutta niissä on vielä joitakin puutteita

81 Helmikuusta 2022 lähtien komissio on laatinut kattavia ohjeita ja usein kysyttyjä kysymyksiä, joiden tarkoituksena on tukea Venäjää koskevien EU:n kauppapakotteiden yhdenmukaista täytäntöönpanoa (***kaavio 6***).

Kaavio 6 | Yleiskatsaus komission usein kysyttyihin kysymyksiin aiheittain



Lähde: Komissio.

82 Komissio on julkaissut yksitoista ajankohtaista yleistä ohjetta kaupasta ja tulleista sekä vastauksia aihekohtaisiin usein kysyttyihin kysymyksiin. Ne julkaistiin ensimmäisen kerran kesäkuussa 2022, ja niitä on päivitetty säännöllisesti, viimeksi toukokuussa 2026. Lisäksi komissio informoi jäsenvaltioita suuririskisistä kaupankäyntimalleista kauppaa koskevilla varoitustiedotteilla (***laatikko 6***).

Laatikko 6

Komission kauppaa koskevan varoitustiedotteen käyttö: esimerkkinä koivuvaneri

EU:n pakotteet kieltävät vanerin ostamisen, tuonnin tai siirron Venäjältä ja Valko-Venäjältä. Päästäkseen EU:n markkinoille pakotteiden kohteena olevien maiden yritykset maksavat kolmansien maiden tuottajille siitä, että nämä pakkaavat niiden vanerin uudelleen ja merkitsevät sen uudelleen.

Maaliskuussa 2025 komissio julkaisi verkkosivustollaan varoitustiedotteen tästä kiertämisriskistä. Se ilmoitti jäsenvaltioille, että niiden olisi kiinnitettävä huomiota esimerkiksi viejien ja tiettyjen kolmansien maiden välisiin yhteyksiin sekä epätavallisen mutkikkaisiin logistiikkareitteihin. Siinä suositeltiin, että jäsenvaltiot kiinnittäisivät erityistä huomiota tuodun vanerin alkuperään.

83 Useimmat tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot ilmoittivat tilintarkastustuomioistuimelle pitävänsä komission ohjeita yleisesti kattavina. Ne myös vahvistivat, että ohjeita päivitettiin säännöllisesti niiden pyynnöstä. Ne kuitenkin totesivat, että olisi hyödyllistä, jos komissio julkaisi uudet ohjeet samaan aikaan, kun uusia pakotteita otetaan käyttöön, jotta kaikki toimijat ja kaikki jäsenvaltiot voisivat soveltaa uusia toimenpiteitä välittömästi samalla tavalla.

84 Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi komission ohjeita tarkastellessaan useita asioita, joista kansallisille viranomaisille ei ole annettu yhtenäisiä ohjeita. Niitä toivat esiin myös tarkastuksen kohteina olleissa valtioissa haastatellut tahot. Tällaisia asioita olivat:

- toisen jäsenvaltion myöntämien pakotteita koskevien poikkeusten tunnustaminen
- säännöt, joissa selitetään, minkä jäsenvaltion olisi myönnettävä lupa, jos liiketoimeen osallistuu [useita] talouden toimijoita eri jäsenvaltioista (viejä, ostaja, kuljetusyritys jne.) tai jos tavarat kulkevat useiden jäsenvaltioiden alueiden kautta, ja
- miten voidaan palauttaa Venäjältä viallisia tavaroita, joista ei määrätty pakotteita viennin vaan tuonnin osalta.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi aloja, joilla komission ohjeet eivät ole riittävän kattavia tai selkeitä (***liite IV***).

85 Sen lisäksi, että komissio on selventänyt tiettyjen kauppaa koskevien toimenpiteiden soveltamisalaa, se on antanut jäsenvaltioille ohjeet yhteisestä toimintatavasta, jota sovelletaan Venäjään ja Valko-Venäjään kohdistuviin pakotteisiin liittyvään riskinhallintaan ja tullitarkastuksiin. Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot pitivät näitä ohjeita hyödyllisinä, mutta kiinnittivät huomiota puutteisiin, kuten siihen, että ohjeet ovat vanhentuneita, epäselviä ja että niissä käytetään epämääräisiä tai asiayhteyteen sidottuja termejä. Huomiota kiinnitettiin myös epäselvien ilmaisujen, kuten ”olisi otettava huomioon”, ”on suositeltavaa” ja ”voi kattaa”, käyttöön – tällaiset ilmaisut eivät tarjoa kansallisille viranomaisille täsmällistä perustaa toimille.

86 Vaikka komission ohjeet ovat varsin kattavat ja jäsenvaltiot suhtautuvat niihin yleisesti ottaen myönteisesti, ne eivät ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia, mikä heikentää niiden vaikuttavuutta. Koska jäsenvaltiot eivät ole velvollisia soveltamaan ohjeita, niillä ei voida kokonaan poistaa säännösten noudattamatta jättämisen riskiä eikä varmistaa EU:n kauppapakotteiden yhdenmukaista täytäntöönpanoa.

87 Jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa tekemänsä yhteistyön lisäksi komissio on myös suoraan yhteydessä yrityksiin, joihin EU:n kauppapakotteet saattavat vaikuttaa. Vuonna 2023 se julkaisi tarkat ohjeet huolellisuusvelvoitetta koskevista vaatimuksista. Vuonna 2025 se perusti myös pakotetukipalvelun, jonka tarkoituksena on auttaa yrityksiä noudattamaan EU:n pakotevaatimuksia tarjoamalla tietokannan alan nykyisistä EU-työkaluista, järjestämällä aiheeseen liittyviä verkkoseminaareja sekä tarjoamalla pk-yrityksille konkreettista suoraa tukea huolellisuusvelvoitetta koskevien tarkistusten tekemiseen.

Komissio on ottanut käyttöön tietojenvaihtojärjestelmiä, mutta niiden kaikkia mahdollisuuksia ei hyödynnetä

88 Komissio tarjoaa viestintävälineitä, joiden avulla jäsenvaltioiden viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä keskenään ja jakaa komission kanssa tietoja EU:n pakotteiden, myös kauppapakotteiden, yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon liittyvistä riskeistä. Komissio on laatinut riskitietolomakkeet unionin tullikoodeksin mukaisen yhteisen riskinhallintakehyksen puitteissa sekä uuden, nimenomaan pakotteita koskevan pakotetietorekisterin (SIER).

Riskitietolomakkeet ovat tullin kannalta edelleen alikäytetty varoitusväline

89 Yhteinen riskinhallintakehys vahvistettiin unionin tullikoodeksissa. CRMS2-järjestelmä, joka on osa tätä kokonaisuutta, on suunniteltu siten, että jäsenvaltioiden tulliviranomaiset (ja komissio) voivat vaihtaa keskenään arkaluonteisia tietoja reaaliajassa sekä tiedottaa välittömästi riskialttiista lähetyksistä ja toimijoista. Seuraamukset ovat yksi tullialan riskinhallintajärjestelmässä (CRMS2) tapahtuvan tietojenvaihdon kattamista aiheista. Järjestelmää täysipainoisesti hyödyntämällä voidaan varmistaa, että yhdellä ulkorajanylityspaikalla havaitut riskit otetaan asianmukaisesti huomioon myös toisella rajanylityspaikalla.

90 CRMS2-järjestelmässä kansalliset tulliviranomaiset laativat riskitietolomakkeita (RIF), joilla ne ilmoittavat muille tullitoimipaikoille havaituista kiertämis- tai rikkomusriskeistä. Tämän tulisi tapahtua erityisesti tapauksissa, joissa lähetys todetaan pakotteiden piiriin kuuluvaksi, ja sen vientiä ei sallita (esim. luvan pätemättömyys, yritykset kiertää pakotteita).

91 Vuodesta 2022 lähtien kaikkien pakotteisiin liittyvien tullimenettelyjen yhteydessä laadittujen riskitietolomakkeiden kokonaismäärä on yli 12 000. Puolet Venäjään ja Valko-Venäjään kohdistuvia pakotteita koskevista riskitietolomakkeista liittyy tapauksiin, joissa EU:ssa sijaitseva poistumistullitoimipaikka hylkäsi tavaroita, jotka vientitullitoimipaikka oli luovuttanut vientiin toisessa jäsenvaltiossa. Tämä on toinen osoitus jäsenvaltioiden erilaisista toimintatavoista pakotteiden täytäntöönpanon suhteen (kohdat ***57***–***79***).

92 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi riskitietolomakkeiden käyttöä koskevien tilastojen perusteella, että jäsenvaltiot käyttävät järjestelmää vaihtelevassa määrin. Etenkin Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa rajanaapureina olevat jäsenvaltiot laativat enemmän riskitietolomakkeita kuin muut. Tarkastuskäyntien aikana jäsenvaltiot mainitsivat, että ne eivät useinkaan saa palautetta laadituista riskitietolomakkeista ja että niillä on vain niukat resurssit käsitellä suurta määrää saapuvia riskitietolomakkeita. Tämä viittaa siihen, että kiinnostus riskitietolomakkeita kohtaan on jäsenvaltioissa epäyhtenäistä ja joissakin tapauksissa vähäistä.

93 Komissio antaa järjestelmää koskevia ohjeita CRMS2-järjestelmän käyttöoppaassa. Se on analysoinut jäsenvaltioiden laatimia riskitietolomakkeita säännöllisesti vasta vuodesta 2024 lähtien. Komissio ei kuitenkaan ole tehnyt riskitietolomakkeista saatua palautetta koskevia erityisiä analyyseja. Tätä varten ei ole olemassa virallista menettelytapaa, eikä komissio ole puuttunut joidenkin jäsenvaltioiden heikkoon suoriutumiseen järjestelmässä riskitietolomakkeiden osalta.

Jäsenvaltiot eivät hyödynnä pakotetietorekisteriä täysipainoisesti

94 Komissio on kehittänyt pakotetietorekisterin (SIER) parantaakseen jäsenvaltioiden ja komission välistä tietojenvaihtoa ja raportointia pakotteisiin liittyvissä asioissa. SIER-järjestelmässä on useita moduuleja, jotka kattavat muun muassa jäädytettyjen varojen raportoinnin, myönnettyjen ja hylättyjen lupien raportoinnin sekä muut raportointivelvollisuudet. Viestifoorumin avulla kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat myös esittää kysymyksiä komissiolle tai muille jäsenvaltioille.

95 Jäsenvaltiot käyttävät SIER-alustaa toimittaessaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille tietoja pakotteita koskeviin poikkeuslupiin liittyvistä luvista pakotteita koskevissa asetuksissa vahvistettujen raportointivelvoitteiden mukaisesti. Komissio on toimittanut mallipohjan, ja täytettävät kentät ovat vakiomuotoisia, mutta jäsenvaltiot voivat silti itse päättää, kuinka paljon tietoja ne jakavat ja missä muodossa. Tämän vuoksi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tulliviranomaisten voi olla vaikea todentaa luvan voimassaoloa: tietyt tiedot, kuten yhdenmukaistettu tavaroiden luokittelujärjestelmä, sallitut määrät, osapuolet ja voimassaolon päättymispäivä, puuttuvat usein. Myös yhteisöjen omistus- ja määräysvaltajärjestelyjä koskeva tiedonvaihto on riittämätöntä, vaikka SIER-järjestelmään onkin luotu tähän tarkoitettu moduuli.

96 Lisäksi kaikilla jäsenvaltioiden tulliviranomaisilla, jotka suorittavat pakotteisiin liittyviä tarkastuksia, ei ole pääsyä pakoterekisteriin eikä muihin keskitettyihin tietojenvaihtojärjestelmiin (kuten kaksikäyttötuotteiden sähköiseen lupajärjestelmään), sillä joidenkin jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset eivät myönnä niihin pääsyä. SIER-järjestelmän käyttöoikeuksien hallinta ei kuulu komission toimivaltaan, sillä jäsenvaltiot päättävät itse, mille viranomaisille (ja henkilöille) myönnetään pääsy järjestelmään. Komissio tukee tätä prosessia antamalla ohjeita.

97 Tällä hetkellä tulliviranomaiset eivät voi päästä SIER-järjestelmään reaaliaikaisesti käyttämällä tullitarkastuksia varten tehtyjä keskitettyjä digitaalisia tullialan ympäristöjä, kuten Euroopan unionin tullialan yhdennetyn palveluympäristön todistustenvaihtojärjestelmää (tässä tapauksessa sen oikeudellisen soveltamisalan vuoksi). Tämä tarkoittaa, että jos kansalliset hallinnot päättävät olla myöntämättä tulliviranomaisilleen pääsyä SIER-järjestelmään, nämä viranomaiset eivät voi hyödyntää alkuperäisiä tietoja tehokkaasti, järjestelmällisesti ja reaaliaikaisesti tulliselvityksen yhteydessä. Tätä voitaisiin kuitenkin lieventää siten, että kansalliset hallintoviranomaiset myöntäisivät tarvittavat käyttöoikeudet.

Komission suorittamassa kauppaa koskevien EU:n pakotteiden vaikuttavuuden seurannassa keskitytään siihen, millaisia vaikutuksia pakotteilla on ollut Venäjän taloudelle ja kauppavirroille – eikä EU:n sisäisiin näkökohtiin

98 EU:n pakotteiden tarkoituksena on edistää EU:n poliittista tavoitetta tehdä, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan kannattamattomaksi[7] (kohta ***02***). Neuvosto[8] vaatii, että EU:n pakotteita seurataan EU:n tasolla – jäsenvaltioiden toimittamien yhdenmukaisten raporttien perusteella – sen selvittämiseksi, toimivatko ne tehokkaasti. Vaikka nämä arvioinnit kuuluvat ensisijaisesti neuvoston vastuualueeseen, myös komissiolla on asiassa oma roolinsa, etenkin kun otetaan huomioon, että neuvoston lopullinen asetus perustuu komission ja korkean edustajan yhteiseen ehdotukseen (***liite I***).

99 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio seurannut kattavasti EU:n pakotteiden täytäntöönpanoa ja arvioinut niiden vaikutuksia ottaen huomioon niiden yleiset tavoitteet. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, oliko komissio hyödyntänyt analyysiensä tuloksia pakotteiden rakennetta koskevassa valmistelutyössään ja toimittanut ne asiaankuuluville EU:n toimielimille, jotta ne voitaisiin ottaa huomioon myöhemmässä päätöksentekoprosessissa.

Komissio seuraa säännöllisesti, miten pakotteet pannaan täytäntöön – eri osastojen keräämien tietojen avulla

100 Komissio seuraa säännöllisesti Venäjään kohdistettujen pakotteiden täytäntöönpanoa. Seurantatoimintojen eri osa-alueisiin liittyvät vastuut jakautuvat kuitenkin komission eri osastojen kesken (***taulukko 1***).

---

[7] Neuvoston verkkosivusto (Venäjän sota Ukrainaa vastaan: EU:n pakotteet).

[8] Euroopan unionin neuvoston pakotteita koskevat suuntaviivat (5664/18, 4. toukokuuta 2018), kohdat 15, 32 ja 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664–2018-INIT/fi/pdf).

Taulukko 1 | Kauppaa rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanon seuranta

Komission yksikkö	Toiminto
PO FISMA	Seuraa Ukrainan sodan vaikutuksia Venäjän rahoitusmarkkinoihin. Toimittaa pakotteiden täytäntöönpanoa koskevat kyselylomakkeet EU:n jäsenvaltioille. Tekee käyntejä EU:n jäsenvaltioihin.
PO TRADE	Seuraa kauppavirtoja Venäjän ja kolmansien maiden kanssa ja laatii kuukausittaisia raportteja yhteisiä ensisijaisia tuotteita ja taloudellisesti kriittisiä tuotteita koskevasta kaupasta. Laatii pakotelähettilään tiedotustoimintaa varten analyyttista aineistoa EU:n vientipakotteiden kiertämisestä. Tekee yhteistyötä samanmielisten kumppaneiden kanssa pakotteiden yhdenmukaistamiseksi ja niiden kiertämisen estämiseksi.
PO TAXUD	Seuraa tulliviranomaisten tekemien kauppaan liittyvien rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Seuraa pakotteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa kyselytutkimusten avulla.
Yhteinen tutkimuskeskus	Tukee kauppavirroissa havaittujen poikkeamien seurantaa ja edistää samalla tietojen keskittämistä sekä yhteentoimivuutta komission yksiköiden ja EU:n jäsenvaltioiden välillä.
PO ECFIN	Seuraa EU:n pakotteiden vaikutusta Venäjän talouteen.
PO JUST	Seuraa täytäntöönpanon valvontaa direktiivin (EU) 2024/1226, unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä ja direktiivin (EU) 2018/1673 muuttamisesta, osalta (kohta *64*).
OLAF	Tekee pakotteiden kiertämistä koskevia tutkimuksia ja operatiivisia toimia.

101 Lisäksi komission osastot keräävät tietoja eri lähteistä, kuten EU:n virallisista kauppatiedoista, kansainvälisistä kauppatiedoista, kumppanimaiden analyyseistä sekä EU:n ja Ukrainan akateemisten laitosten analyyseistä. Vaikka ei ole olemassa virallista linjausta siitä, mitä tietoja tulisi kerätä, minkä osaston toimesta ja miten, kukin komission osasto tekee tietojen keräämistä ja analysointia omalla asiantuntija-alueellaan. Ei ole myöskään olemassa keskitettyä tietokeskusta, eikä komission osastojen välillä ole sopimusta tietojen jakamisesta, mutta yhteinen tutkimuskeskus toteuttaa parhaillaan datan keskittämistoimia, ja komission osastojen välillä tapahtuu säännöllistä datan ja tietojen vaihtoa. Tämä vaikeuttaa kauppapakotteiden tehokkuutta koskevan kattavan analyysin tekemistä.

102 Osana ensimmäistä aloitetta, jolla pyrittiin saamaan yleiskuva pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä, komissio lähetti vuonna 2022 jäsenvaltioille kyselylomakkeita, jotka koskivat muun muassa kauppapakotteita. Jatkotoimena PO FISMA järjesti paikan päällä kahdenvälisiä kokouksia lähes kaikkien jäsenvaltioiden kanssa (yhtä lukuun ottamatta) kerätäkseen tarkempia tietoja (***liite V***). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot vahvistivat tällaisen tietojenvaihdon hyödyllisyyden, mikä auttoi komissiota ymmärtämään paremmin eri tilanteita, joita jäsenvaltiot olivat pakotteita koskevassa työssään kohdanneet.

103 Venäjän kanssa käytävän kaupan muutosten säännöllinen analysointi kuuluu TRADE-pääosaston tehtäviin, ja se hoitaa tämän tehtävän kattavasti. Se analysoi raporteissaan sodan vaikutuksia maailmankauppaan ja esittää Venäjän toteuttamia toimia koskevia yhteenvetoja. Näissä raporteissa TRADE-pääosasto analysoi kauppavirtoja sellaisten tavaroiden osalta, jotka ovat taloudellisesti kriittisten tuotteiden tai yhteisten ensisijaisten tuotteiden luettelossa (kohta ***49***). Kerätyt tiedot ja analyysit toimitetaan pakotteiden täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa käsittelevälle yksiköiden väliselle työryhmälle, EU:n pakotelähettiläälle ja EU:n pakotteita käsittelevään erityiseen asiantuntijaryhmään osallistuville jäsenvaltioille. Kyseiset tiedot ja analyysit sisällytetään myös raportteihin, jotka toimitetaan neuvoston pakotteita käsitteleville työryhmille tulevia pakotepaketteja varten. Ne muodostavat vankan perustan tulevien pakotepakettien suunnittelulle ja komission vuotuisille vaikutustenarvioinneille (kohta ***107***).

104 TAXUD-pääosasto valvoo, miten jäsenvaltioiden tulliviranomaiset panevat täytäntöön kauppaan liittyviä rajoittavia toimenpiteitä Tätä varten se käyttää CRMS2-järjestelmää tietojen saamiseksi esimerkiksi tulliviranomaisten tekemien tarkastusten määrästä. Lisäksi TAXUD-pääosasto kerää tietoja pakotteiden täytäntöönpanosta vapaaehtoisella viikoittaisella kyselytutkimuksella, jonka jäsenvaltiot täyttävät CRMS2-järjestelmässä.

105 Komission analyyttistä työtä tukee lisäksi yhteinen tutkimuskeskus (JRC). Yhteinen tutkimuskeskus tekee analyyseja, joiden tarkoituksena on havaita poikkeavat liiketoimet ja pakotteiden kiertäminen. Tulliselvitystietojen avulla ja yhteistyössä TAXUD-pääosaston kanssa se tukee sellaisten mahdollisten pakotteiden kiertämismallien tunnistamista, joissa on osallisena kolmansia maita. Yhteinen tutkimuskeskus on yhteistyössä FISMA-pääosaston sekä TRADE-pääosaston kanssa mukana myös analyysityössä, jolla tuetaan pakotelähettilään toimia pakotteita koskevan tietämyksen lisäämiseksi kolmansissa maissa (kohdat ***51***–***53***).

106 Mainittakoon vielä, että myös OLAF analysoi pakotteiden kiertämisen riskiä. Näiden analyysien yhteydessä OLAF tutkii tiettyjä kauppavirtoja kiinnittäen erityistä huomiota taistelukentillä käytettäviin tuotteisiin. OLAFin analyysien pohjalta voidaan käynnistää tutkimuksia EU:n pakotteiden mahdollisesta kiertämisestä (***laatikko 7***).

Laatikko 7

Esimerkkejä OLAFin jäsenvaltioille antamasta avusta Venäjälle asetettujen pakotteiden yhteydessä

Helmikuusta 2022 lähtien OLAF on käynnistänyt 20 tuontia koskevaa tutkintaa ja kahdeksan vientiä koskevaa tutkintaa.

OLAF esimerkiksi avusti Espanjan viranomaisia operaatiossa (koodinimeltään ”Probirka”). Sen seurauksena pidätettiin neljä henkilöä, jotka olivat sekaantuneet kemikaalien laittomaan vientiin Venäjälle, ja takavarikoitiin 13 tonnia kemiallisia aineita.

OLAF koordinoi rajat ylittävää tutkintaa, joka koski EU:n Venäjää vastaan asettamien pakotteiden kiertämistä ja johon liittyi yli 760 ajoneuvon vienti EU:sta. Puolan viranomaisten ilmoitusten perusteella käynnistetty tutkimus paljasti, että kolmansiin maihin vietäviksi ilmoitetut ajoneuvot kuljetettiin lopulta Venäjälle. Tietojen analysoinnin sekä EU:n ja EU:n ulkopuolisten viranomaisten kanssa tehdyn yhteistyön avulla OLAF jäljitti ajoneuvot ja vahvisti pakotteiden rikkomiset. Tulosten perusteella tehtiin rikostutkimuksia useissa jäsenvaltioissa ja tehostettiin tulevien lähetysten seurantaa EU:ssa.

Selkeästi määriteltyjen kriteerien puuttuminen rajoittaa komission mahdollisuuksia arvioida EU:n kauppapakotteiden taloudellisia vaikutuksia

107 Neuvoston suuntaviivoissa ei ole alusta alkaen edellytetty, että jäsenvaltioiden olisi sovittava yhteisistä kriteereistä EU:n kauppapakotteiden tehokkuuden mittaamiseksi. Myöskään komissio ei ole tehnyt ehdotusta tällaisista kriteereistä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhteiset kriteerit ovat olennaisen tärkeitä, jotta jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten asettamien EU:n kauppapakotteiden tehokkuutta voidaan arvioida johdonmukaisesti neuvoston suuntaviivojen mukaisesti[9].

108 Komissio teki kattavia taloudellisia vaikutustenarviointeja vuosina 2023 ja 2024. Koska täsmällisiä kriteerejä ei ollut, arvioinnit perustuivat pääasiassa EU:n ja Venäjän välisten kauppavirtojen kehitykseen, jota seurataan säännöllisesti (kohdat ***100***–***106***). Näissä tutkimuksissa analysoidaan kauppavirtoja erilaisten tuoteryhmien osalta, joihin sovelletaan pakotteita, ja esitetään arvio Venäjän makrotaloudellisesta kehityksestä, mukaan lukien kasvunäkymät ja inflaatio. Komission arvioinneissa esitetään yleiskatsaus EU:n pakotteiden vaikutuksista Venäjän talouteen mutta myös niiden kokonaiskustannuksista EU:lle.

109 Saatavilla ei kuitenkaan ollut tietoja esimerkiksi siitä, millaisia vaikutuksia pakotteilla olisi tiettyihin venäläisiin yrityksiin, jotka harjoittavat sotilastarvikkeiden tuotantoa, tai tiettyihin eurooppalaisiin yrityksiin, jotka vievät pääasiassa pakotteiden kohteena olevia tavaroita, tai tiettyihin EU:n jäsenvaltioihin tai alueisiin. Komissio ei myöskään arvioinut EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoon tarvittavia hallinnollisia resursseja. Jotta arviointeja voitaisiin täydentää näillä näkökohdilla, olisi saatava käyttöön lisää tietoja ja resursseja. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että olisi hyödyllistä, jos komissio julkaisisi yksityiskohtaisemmat objektiiviset tiedot, vaikka tätä ei edellytetäkään lainsäädännössä. Suuri yleisö saisi kattavampaa tietoa EU:n kauppapakotteiden vaikuttavuudesta ja siten myös rajoitettaisiin tahallisten misinformaatiokampanjoiden vaikutusta sekä mahdollistettaisiin kauppapakotteiden tarkempi kohdentaminen.

[9] Euroopan unionin neuvoston pakotteita koskevien suuntaviivojen IV jakso (asiakirja 5664/18).

Komission analyysi toimii pohjana myöhempien pakotteiden suunnittelulle, vaikka päätösten vaikuttimena ovatkin poliittiset tavoitteet

110 Tarkastuksessa havaittiin, että komissio hyödyntää pakotepaketteja valmistellessaan seurantaprosessin aikana kerättyjä tietoja ja myös tietoja, jotka se on saanut suorittaessaan säännöllisiä teknisiä arviointeja Venäjään kohdistuvien pakotteiden tilanteesta. Se tukeutuu tietoihin esimerkiksi tehdessään ehdotuksia asetuksen (EU) N:o 833/2014 liitteen IV muuttamiseksi; liitteessä luetellaan muun muassa venäläiset sotilaalliset loppukäyttäjät ja sotilasteollisuuden yhteisöjen osat, joille on kiellettyä myydä kaksikäyttötuotteita tai kehittyneitä teknologiatuotteita EU:sta. Jos seurannassa ilmenee seikkoja, jotka viittaavat pakotteiden kiertämiseen, komissio ehdottaa neuvostolle uusia, muuttuviin olosuhteisiin mukautettuja toimenpiteitä. Yksi tällainen esimerkki on Valko-Venäjän vastaisten pakotteiden yhdenmukaistaminen, jolla on saavutettu myönteinen vaikutus pakotteiden kiertämisen estämisessä.

111 Komissio tiedottaa säännöllisesti neuvostolle ja jäsenvaltioille seurantatoimintojensa tuloksista. Komissio esimerkiksi jakaa asetuksen (EU) N:o 833/2014 liitteessä IV esitetyt luetteloa koskevat ehdotukset SIER-järjestelmän kautta ja esittelee ne jäsenvaltioiden kanssa pidettävissä kokouksissa kerätäkseen palautetta kansallisilta asiantuntijoilta, minkä ansiosta ehdotuksia voidaan edelleen tarkentaa. Komissio myös toimittaa säännöllisesti vaikutustenarviointien tulokset neuvoston työryhmille.

112 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kokonaisuutena katsoen komission laatimat pakotteita koskevat ehdotukset perustuvat muiden tietolähteiden ohella seurantatoimiin ja vaikutustenarviointien tuloksiin. Neuvosto kuitenkin tarkastelee ehdotuksia myöhemmin huolellisesti poliittiselta kannalta, ja tässä yhteydessä otetaan huomioon useita taloudellisia ja muita kuin taloudellisia tekijöitä. Lopulta neuvosto päättää, missä määrin komission toimittamat tiedot otetaan huomioon uusissa pakotepaketeissa.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Petri Sarvamaan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 30. syyskuuta 2026 pidetyssä kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Taustatiedot

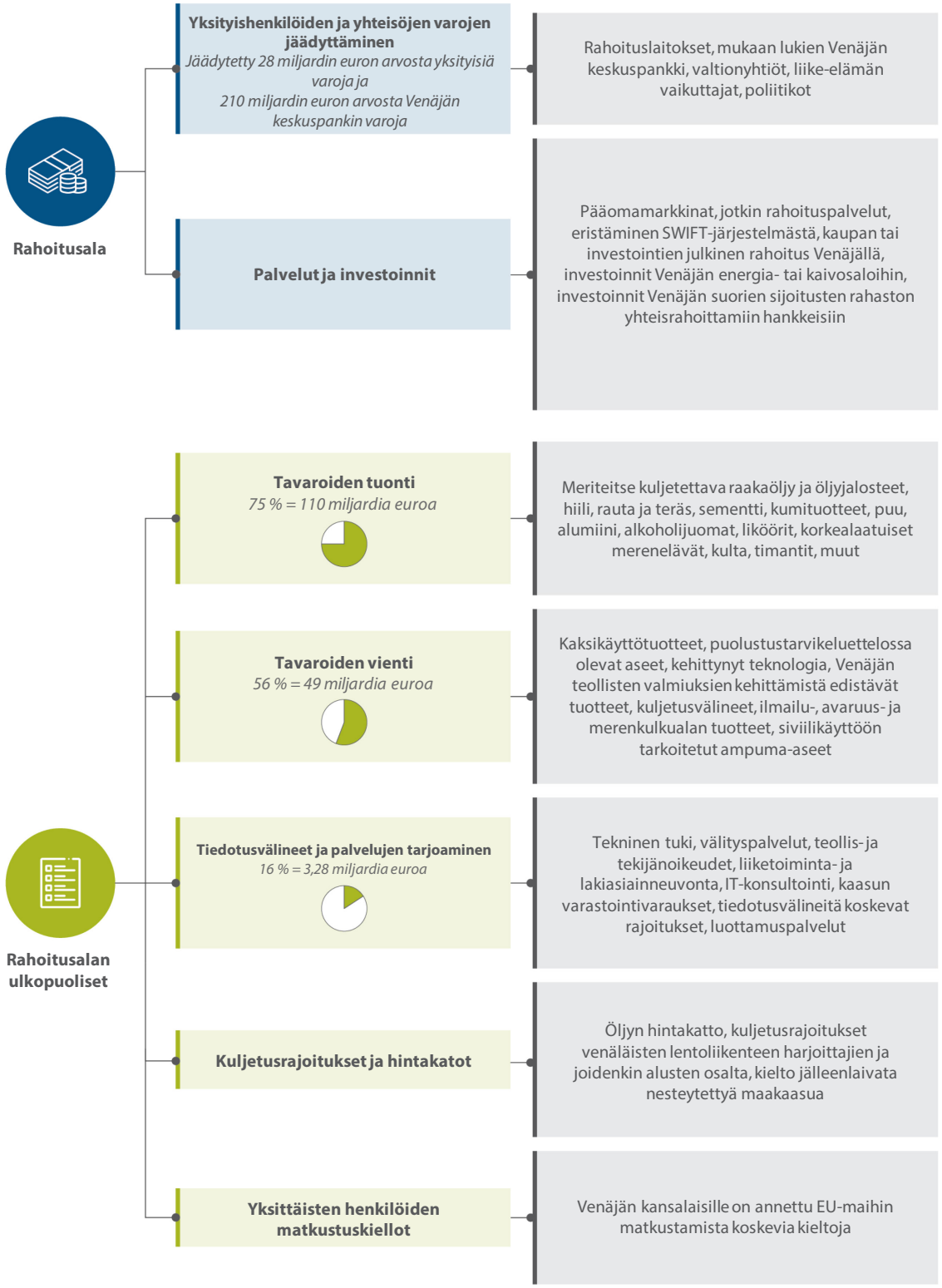
EU:n pakotteita koskeva kehys

01 Rajoittavat toimenpiteet (joita usein kutsutaan pakotteiksi) ovat keskeinen väline, jonka avulla EU pyrkii ehkäisemään konflikteja tai puuttumaan uusiin ja meneillään oleviin kriiseihin. Nämä toimenpiteet kuuluvat EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) piiriin. YUTP:n hallitustenvälinen luonne sekä sen erityiset toimintamenettelyt erottavat sen muista EU:n toimivalta-alueista, kuten kauppapolitiikasta.

02 Pakotteiden tarkoituksena ei ole rangaista. Niiden tarkoituksena on pikemminkin saada aikaan käyttäytymisen muutos EU:n ulkopuolisten maiden hallitusten sekä sellaisten tahojen, järjestöjen ja yksityishenkilöiden keskuudessa, joiden toiminta vaarantaa kansainvälistä rauhaa, turvallisuutta, demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta tai ihmisoikeuksien kunnioittamista. EU:n ulkopolitiikan välineenä rajoittavien toimenpiteiden tarkoituksena on edistää kansainvälisten normien noudattamista kohdistamalla toimenpiteet haitallisista tai vakautta horjuttavista toimista vastuussa oleviin tahoihin.

03 Pakotteet voidaan karkeasti jaotella rahoitusalaan kohdistuviin ja muihin kuin rahoitusalaan kohdistuviin pakotteisiin. Kummankin kategorian pakotteita voidaan kohdistaa yksityishenkilöihin, yhteisöihin tai kokonaisiin maihin. Tavarakauppaan vaikuttavat pakotteet kuuluvat jälkimmäiseen kategoriaan (yksityiskohtainen katsaus liitteessä I olevassa ***kaaviossa 1***).

Kaavio 1 | Yksityiskohtainen katsaus EU:n Venäjään kohdistamiin rajoittaviin toimenpiteisiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission verkkosivuston tietojen perusteella. EU:n pakotteet Venäjää vastaan.

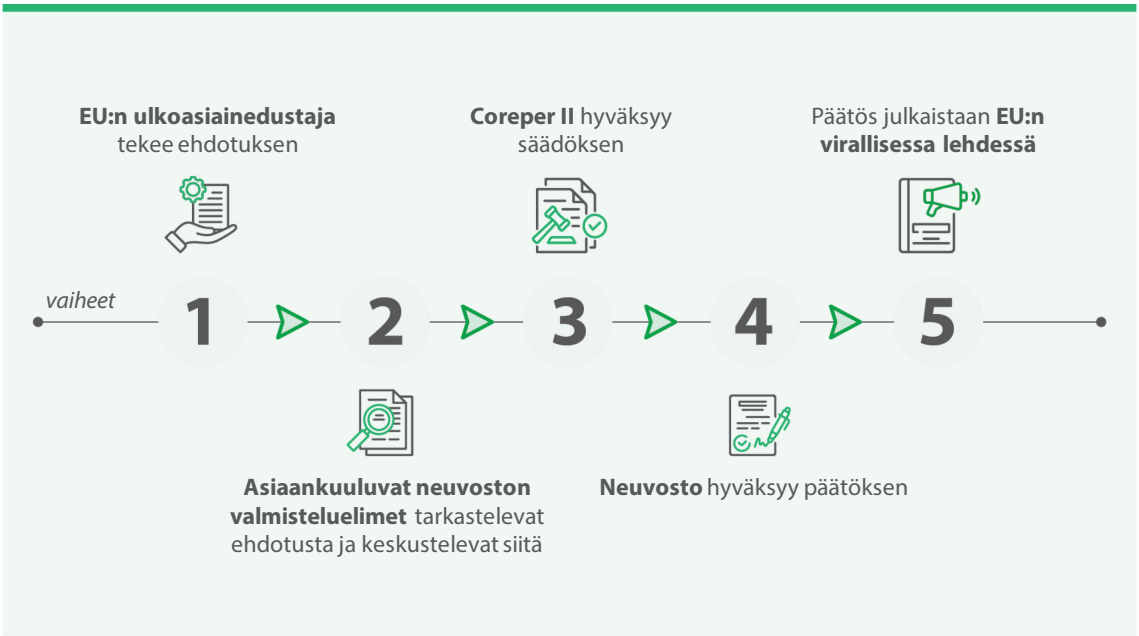
04 Vaikka kyseisiä toimenpiteitä kohdistetaan ensisijaisesti EU:n ulkopuolella toimiviin toimijoihin, niitä voidaan panna täytäntöön ainoastaan EU:n lainkäyttöalueella. Näin ollen ne ovat sitovia EU:n alueella EU:n kansalaisille sijainnista riippumatta, jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetuille tai rekisteröidyille organisaatioille ja yrityksille (mukaan lukien niiden sivuliikkeet kolmansissa maissa) siltä osin kuin niiden liiketoiminta tapahtuu kokonaan tai osittain EU:n alueella, sekä jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluville ilma-aluksille ja aluksille.

05 Noin 20 maata eri puolilla maailmaa on tällä hetkellä EU:n kauppaan liittyvien toimenpiteiden kohteena. Näissä toimenpiteissä on pääosin kyse kielloista tai rajoituksista, jotka kohdistuvat sotilasvarusteisiin ja kaksikäyttötuotteisiin – eli tuotteisiin, joita voidaan käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin. Laajimmat pakotetoimenpiteet on otettu käyttöön vastauksena Venäjän vuonna 2022 toteuttamaan täysimittaiseen hyökkäykseen Ukrainaan, ja ne koskevat Venäjää ja Valko-Venäjää, Irania, Pohjois-Koreaa sekä Venäjän miehittämiä Ukrainan alueita.

Päätöksentekoprosessi

06 Euroopan ulkosuhdehallinnon johtaja, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, esittää ehdotuksen neuvoston päätökseksi. Tämä on ensimmäinen vaihe pakotteiden hyväksymisessä. Poikkeustapauksissa myös EU:n jäsenvaltiot voivat ehdottaa EU:n pakotteita. Sen jälkeen asiaankuuluvat neuvoston valmisteluelimet tarkastelevat ehdotettuja toimenpiteitä ja keskustelevat niistä ennen kuin neuvosto hyväksyy päätöksen yksimielisesti (liitteessä I oleva ***kaavio 2***).

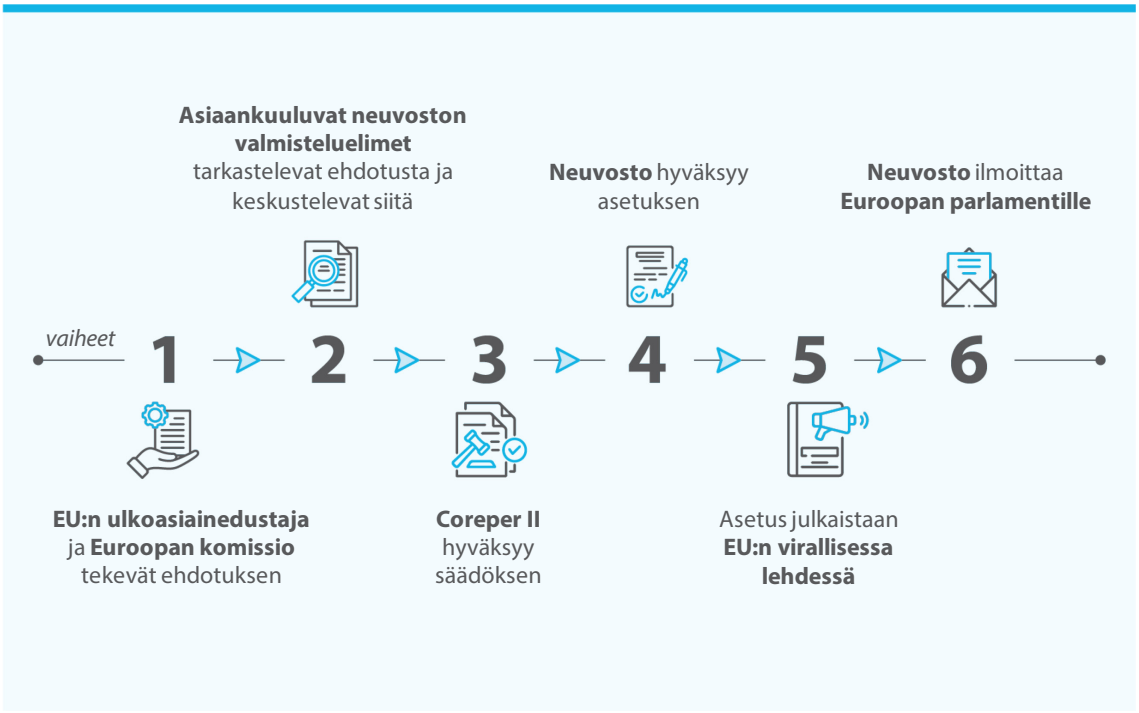
Kaavio 2 | Neuvoston päätösten hyväksyminen pakollisena ensimmäisenä vaiheena kaikentyyppisten pakotteiden osalta



Lähde: Euroopan unionin neuvosto.

07 Jos pakotteisiin liittyy taloudellisia tai rahoitusluonteisia osia – kuten kaupparajoituksia tai varojen jäädyttämistä – tarvitaan toinen vaihe: neuvoston asetuksen hyväksyminen päätöksen täytäntöönpanemiseksi. Neuvosto hyväksyy tämän asetuksen määräenemmistöllä (liitteessä I oleva ***kaavio 3***).

Kaavio 3 | Tarvittaessa rajoittaviin toimenpiteisiin liittyvien neuvoston asetusten hyväksyminen



Lähde: Euroopan unionin neuvosto.

08 Kun pakotteet on hyväksytty, jäsenvaltiot vastaavat niiden täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Jäsenvaltioiden on varmistettava sääntöjen noudattaminen lainkäyttöalueellaan, myös määräämällä rikkomuksista seuraamuksia. Komission rooli rajoittuu täytäntöönpanon seurantaan sekä ohjeiden ja parhaiden käytäntöjen antamiseen, jotta täytäntöönpano tapahtuu yhdenmukaisesti ja tehokkaasti.

Tarkastuksen laajuus ja lähestymistapa

09 Tarkastuksessa tutkittiin, onko komissio tukenut tehokkaasti neuvoston Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan johdosta hyväksymien EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoa. Tarkastelujakso kattoi kehityksen vuodesta 2022 (täysimittaisen hyökkäyksen aloittaminen manner-Ukrainaan) vuoden 2025 loppuun. Vuoden 2025 lopun jälkeen tapahtuneet pakotteisiin liittyvät muutokset on otettu tarvittaessa huomioon asiayhteyden selkeyttämisen ja raportin paremman ajantasaisuuden vuoksi. Tilintarkastustuomioistuimen työssä keskityttiin komission rooliin asianmukaisen täytäntöönpanokehyksen luomisessa, EU:n pakotteiden täytäntöönpanon seurannassa, heikkouksien ja porsaanreikien tunnistamisessa, näiden puutteiden korjaamiseen tähtäävien toimien toteuttamisessa sekä kauppapakotteiden kokonaisvaikutusten arvioinnissa.

10 Koska tarkastus keskittyi nimenomaan komission toimiin, tarkastajat eivät arvioineet pakotteiden rakenteen asianmukaisuutta – kuten sovellettujen toimenpiteiden tyyppejä, niiden maantieteellistä tai alakohtaista laajuutta tai yksittäisten pakotteiden yksityiskohtaisia parametreja. Vaikka komissio osallistuu valmisteluprosesseihin, nämä asiat kuuluvat yksinomaan neuvoston toimivaltaan ja ovat osa poliittista päätöksentekoprosessia. Tarkastuksia ei näin ollen kohdistettu sellaisiin toimielimiin kuin neuvosto, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja EUH, jotka osallistuivat pakotteiden valmisteluun ja valtioiden väliseen koordinointiin ulkosuhdeneuvosten RELEX/pakotteet -työryhmän välityksellä.

11 Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin Venäjän vastaisiin kauppapakotteisiin ja niiden kiertämiseen. Tämä painopistealue valittiin tilintarkastustuomioistuimen toimeksiannon perusteella ja siksi, että kauppapakotteilla on ratkaiseva merkitys Venäjän vienti- ja tuontikyvyn rajoittamisessa, mikä vaikuttaa maan yleiseen taloudelliseen vaikutusvaltaan. Tarkastus kattoi sekä tavaroiden tuonnin että viennin energiatuotteita lukuun ottamatta. Tarkastukseen ei sisällytetty palvelujen vientiä koskevia rajoituksia, liikenteen rajoituksia tai tiedotusvälineitä koskevia rajoituksia, sillä ne edellyttäisivät huomattavasti useampien komission osastojen osallistumista.

12 EU:n lainsäädännön mukaisesti ensisijainen vastuu pakotteiden täytäntöönpanosta on jäsenvaltioilla. Tähän sisältyy tarvittavien oikeus- ja hallintojärjestelmien perustaminen ja ylläpito, riittävien henkilöresurssien osoittaminen sekä rajoittavien toimenpiteiden mahdollisten rikkomisten tutkiminen kansallisilla lainkäyttöalueilla. Komission ohjeet täytäntöönpanon tietyistä näkökohdista eivät ole sitovia, ja jäsenvaltioilla on harkintavalta niiden toteuttamisen osalta. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin (eli koordinoiviin keskusministeriöihin ja kaupasta ja tullitarkastuksista vastaaviin ministeriöihin/viranomaisiin) viidessä jäsenvaltiossa – Bulgariassa, Saksassa, Latviassa, Alankomaissa ja Puolassa – pelkästään tiedonkeruun tarkoituksessa. Nämä maat valittiin sillä perusteella, millaisia kehityssuuntia niiden Venäjältä tulevassa tuonnissa ja Venäjälle suuntautuvassa viennissä nähtiin ajanjaksolla 2021–2024. Lisäksi huomioitiin niiden kansallisten täytäntöönpanojärjestelmien rakenne sekä sisäinen riskinarviointi. Tilintarkastustuomioistuin kuuli myös Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisia toimivaltaisia viranomaisia, jotka hallinnoivat Venäjän vastaisia pakotteita oman oikeudellisen kehyksensä mukaisesti.

13 Tarkastus käsitti asiakirjojen tarkastelun sekä haastatteluja komission osastojen kanssa, jotka vastaavat pakotteiden täytäntöönpanosta, mukaan lukien PO FISMA, komission pääsihteeristö, PO TRADE, PO TAXUD, yhteinen tutkimuskeskus (JRC) ja OLAF. Tarkastajat kävivät keskusteluja myös muiden EU:n elinten, kuten Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH), sekä EU:n edustustojen kanssa EU:n ulkopuolisissa maissa, samoin kuin kansallisten viranomaisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa, jotka osallistuvat pakotteiden seurantaan ja arviointiin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmenetelmä on ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) laatimien kansainvälisten tarkastusstandardien mukainen.

Liite II – EU:n tärkeimmät foorumit EU:n kauppapakotteiden täytäntöönpanoa varten

Työryhmä	Kokoontumisväli	Puheenjohtajana	Huomautukset
Neuvosto			
RELEX/pakotteet	Tarpeen mukaan (noin kahden kuukauden välein)	Kiertävä puheenjohtajuus	Pääomapohjainen (jäsenvaltioiden hallinnot)
Tulliliiton korkean tason työryhmä	Tarpeen mukaan	TAXUD	Jäsenvaltioiden tullipäälliköt
Tulliliiton työryhmä	Tarpeen mukaan (noin 3–4 kuukauden välein)	TAXUD	Jäsenvaltioiden tulliattaseat
Neuvoston verotustyöryhmä	Tarpeen mukaan (noin kuukausittain)	TAXUD	Pääomapohjainen (verohallinnot) + verotusta käsittelevät attaseat ja pysyvät edustajat
Kaksikäyttötuotetyöryhmä	Kuukausittain	TRADE	Pääomapohjainen (kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta vastaavat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset)

EU:n komission sisäinen			
Pakotteiden täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa käsittelevä yksiköiden välinen työryhmä	Kahden viikon välein	Pääsihteeristö / FISMA	Pakotteiden täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa käsittelevän yksiköiden välisen työryhmän ydinryhmään kuuluu seuraavia pääosastoja: PO FISMA, PO ECFIN, JRC, PO TAXUD, PO TRADE, OLAF, oikeudellinen yksikkö ja EUH. Muut pääosastot osallistuvat toimintaan joustavasti käsiteltävien aiheiden mukaan.
Euroopan komission foorumit EU:n jäsenvaltioiden kanssa			
Unionin rajoittavia toimenpiteitä ja ekstraterritoriaalisuutta käsittelevän **asiantuntijaryhmän korkean tason kokoonpano**	Tarpeen mukaan	Komission jäsen / FISMA	Pakotteita käsittelevä erityistyöryhmä, pääomapohjainen – korkean tason osallistujat.
Unionin rajoittavia toimenpiteitä ja ekstraterritoriaalisuutta käsittelevä **asiantuntijaryhmä**	Tarpeen mukaan (noin 4–8 viikon välein)	FISMA	Pakotteita käsittelevä erityistyöryhmä, pääomapohjainen (aiheen mukaan: valtionkonttorit, kansalliset keskuspankit, tulliviranomaiset jne.)
Kauppapoliittinen komitea (vakituiset jäsenet ja varajäsenet)	Viikoittain (kuukausittain vakituiset jäsenet ja kolme kertaa kuukaudessa varajäsenet)	TRADE	Pääomapohjainen Vakituisten jäsenten osalta pääjohtajan taso ja varajäsenten osalta Brysselissä toimivat kauppaneuvonantajat
Kaksikäyttötuotteiden koordinointiryhmä	Tarpeen mukaan	TRADE	Perustuu EU:n kaksikäyttötuotteiden vientivalvontakehykseen (asetus (EU) 2021/821)

Täytäntöönpanon valvonnan koordinointimekanismin ryhmä (kaksikäyttötuotteiden koordinointiryhmän alainen alaryhmä)	kolmen kuukauden välein	TRADE	Pääomapohjainen (lupien myöntämisestä ja/tai sääntöjen noudattamisen valvonnasta vastaavat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset)
Yhteisöjen arviointiprosessin kokoukset	Tarpeen mukaan	TRADE	Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta vastaavat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, ulkoasiainministeriöt ja kauppaministeriöt sekä pysyvät edustustot (RELEX-neuvonantajat).
Teknisen arvioinnin kokoukset	Tarpeen mukaan	TRADE	Pääomapohjainen
Oikeudellisen arvioinnin kokoukset	Tarpeen mukaan	TRADE	Pääomapohjainen (mukaan lukien lupaviranomaiset, elinkeinoministeriö, ulkoministeriö ja tulli)
Tullien pääjohtajien **tullipoliittinen ryhmä**	Tarpeen mukaan (noin 2–3 kertaa vuodessa)	TAXUD	Tulliasioita käsittelevien pääosastojen epävirallinen kokoontuminen toteutetaan tarpeen mukaan (tulliasioita käsittelevien pääosastojen foorumin muodossa)
Yhteiskokous vero- ja tulliasioita käsittelevien pääosastojen kesken	Tarpeen mukaan	TAXUD	Tuontiin ja vientiin liittyvien pakotteiden täytäntöönpano ja toimenpiteiden kiertämisen riskit
Tullialan asiantuntijaryhmä	Tarpeen mukaan	TAXUD	Jäsenvaltioiden edustajien yhteinen kokous eri jaostoissa, jotka käsittelevät erityisesti tullilainsäädäntöä, riskinhallintaa ja kansainvälistä yhteistyötä

(Tulli) pakotteita käsittelevä yhteysryhmä	Tarpeen mukaan (4–5 kertaa vuodessa)	TAXUD	Pakotteita käsittelevä erityistyöryhmä, pääomapohjainen, aiheina pääasiassa kiertämistapausten raportointi, tiedon jakaminen sekä OLAFin ja muiden pääosastojen osallistuminen
Lainvalvontatyöryhmä – tulli	Tarpeen mukaan	TAXUD	Pääomapohjainen, tulliviranomaiset + jäsenvaltioiden tulliattaseat
Meriliikenteen johtajien kokous (epävirallinen)	Tarpeen mukaan (2–3 kertaa vuodessa)	MOVE	Epävirallinen näkemystenvaihto ajankohtaisista merenkulun kysymyksistä, tarvittaessa myös nimenomaan merienkulkuun liittyvistä pakotekysymyksistä
Euroopan komissio koordinoi toimintaa EU:n kumppanimaiden kanssa			
Pakotekoordinaattorien foorumi	Tarpeen mukaan	Pakotelähettiläs / FISMA	Pääomapohjainen, yhteistyö kumppanimaiden kanssa

Lähde: Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen valmisteluasiakirja.

Liite III – Keskeisissä oikeudellisissa termeissä havaitut ongelmat

Epäselvät kuvaukset

- **Ehdottomasti tarpeen / ehdottoman välttämätöntä**: näitä ilmauksia käytetään yhteensä 63 kertaa asetuksessa (EU) N:o 833/2014 (konsolidoitu versio 24.7.2026), pääasiassa poikkeusten yhteydessä. Niitä toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää – sellaisten tuotteiden viennille tai siirroille Venäjälle, jotka edistävät Venäjän teollisten valmiuksien parantamista. Tämänkaltaiset ilmaistut voivat johtaa keskenään erilaisiin tulkintoihin poikkeusten myöntämisessä. Esimerkiksi yksi jäsenvaltio saattaa vaatia luvan pakotteiden kohteena olevien tavaroiden vientiin, kun taas toinen ei. Toinen esimerkki liittyy 5 ah artiklan 7 kohdassa tarkoitettuihin erityistalousalueisiin: ”Poiketen siitä, mitä 1–4 kohdassa säädetään, toimivaltaiset viranomaiset voivat tarkoituksenmukaisiksi katsominsa ehdoin antaa luvan toimille, jotka ovat ehdottomasti tarpeen (…)”. Komissio on antanut tästä aiheesta ohjeita usein kysyttyjen kysymysten osion 18 kohdassa 3, jossa on lisää epämääräisiä ilmaisuja: Jos se on ehdottomasti tarpeen vetäytymisen loppuun saattamiseksi, toimijat voivat pyytää lupaa 5 ah artiklan 7 kohdan d alakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla. Tästä kohdasta näkyy, että komission antamasta ohjeistuksesta huolimatta ohjeet ovat edelleen epämääräisiä ja monitulkintaisia.

- **Kaikkensa tekeminen**: tätä ilmaisua käytetään EU:n emoyhtiöiden vastuulausekkeen yhteydessä niiden EU:n ulkopuolella sijaitsevien tytäryhtiöiden osalta, mutta sen soveltamisala ja tarkka merkitys emoyhtiöltä vaadittavien vähimmäisvelvoitteiden kannalta ovat edelleen epäselvät. Tämä epämääräinen ilmaisu otettiin käyttöön päätöksentekoprosessin aikana: komissio ehdotti alun perin tarkemmin määriteltyä vastuunormia.

- **Asianmukaiset toimet ja toimintapolitiikat**: Asianmukainen on epämääräinen ilmaisu ja aiheuttaa epävarmuutta yrityksille sellaisten velvoitteiden tulkinnassa, joita yrityksillä on niiden myydessä yhteisiä ensisijaisia tuotteita.

Epäjohdonmukaiset termit

- **Alkuperämaa**: tulliliiton sisällä alkuperämaa voi muuttua, jos tavaroita jalostetaan toisessa maassa. Pakotejärjestelmissä alkuperämaaksi katsotaan edelleen se maa, josta tavarat ovat alun perin peräisin.
- **Siirto**: tulkitaan laajasti pakotteiden kohteena olevien tavaroiden liikkumiseksi EU:n ja Venäjän välillä ilman, että viitataan nimenomaisesti tavaroita koskeviin termeihin, esim. vienti- tai passitusmenettelyn puitteissa siirrettävät tavarat.

Liite IV – Alueet, joilla komission ohjeet eivät ole riittävän kattavia tai selkeitä

Esimerkkejä komission ohjeista, jotka edellyttävät selkeyttämistä

- **Toimijoiden huolellisuusvelvoite –** Toimenpiteet, joilla yrityksiä vaaditaan seuraamaan, havaitsemaan ja estämään pakotteiden kiertämistä, yleistyvät. Tällaiset toimenpiteet ovat usein monimutkaisia, mikä herättää paljon kysymyksiä yksityiseltä sektorilta, erityisesti pk-yrityksiltä, ja heikentää kiertämisen torjuntatoimien tehokkuutta. Tarvitaan parempaa ohjausta, ja sitä olisi annettava siitä hetkestä alkaen, kun tällaiset toimenpiteet hyväksytään.

- **EU:n toimijat ja kaikkensa tekeminen tytäryhtiöiden EU:n ulkopuolella harjoittaman toiminnan suhteen –** Yksityiskohtaisemmat ohjeet olisivat hyödyllisiä, jotta yritykset voisivat lainsäädännön edellyttämällä tavalla ”tehdä kaikkensa” varmistaakseen, että niiden EU:n ulkopuolella sijaitsevat tytäryhtiöt eivät osallistu toimintaan, joka heikentää kauppaa rajoittavia toimenpiteitä.

Jäsenvaltioiden näkemyksiä Venäjään kohdistettujen kauppapakotteiden täytäntöönpanosta

Katsauksessa esitetään useita tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden ehdotuksia, joiden tarkoituksena on parantaa kauppapakotteiden täytäntöönpanoa paremmalla ohjauksella. Huomautukset perustuvat kunkin jäsenvaltion käytännön kokemuksiin tarkastuskauden aikana, ja niissä tuodaan esiin alueita, joilla olisi hyödyksi parantaa johdonmukaisuutta ja saavutettavuutta.

— **Yksityiskohtaisten, alakohtaisten EU-ohjeiden antaminen**

Se, että annettaisiin alakohtaiset EU-tason ohjeet samanaikaisesti uusien rajoitusten kanssa, voisi edistää kauppapakotteiden yhdenmukaista tulkintaa ja täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa sen sijaan, että olisi tukeuduttava usein kysyttyihin kysymyksiin (FAQ) julkaistuihin vastauksiin.

— **Viallisten tavaroiden palauttamiseen liittyvää vientiä/tuontia koskevat yksityiskohtaisemmat ohjeet**

Vientiä ja tuontia koskevia ohjeita olisi parannettava. Erityisen tärkeitä ne olisivat monimutkaisissa tilanteissa kuten viallisten tavaroiden palautuksissa sellaisten tuotteiden osalta, jotka ovat sallittuja tuonnissa mutta eivät viennissä.

— **Talouden toimijoille oikea-aikaisemmat ja selkeämmät huolellisuusvelvoitetta koskevat ohjeet**

Toimenpiteet, joilla talouden toimijoita vaaditaan seuraamaan, havaitsemaan ja estämään pakotteiden kiertämistä, ovat yleistymässä. Nämä toimenpiteet ovat usein monimutkaisia ja niiden kuvaus on sanamuodoltaan yleisluontoinen. Tehokkaan täytäntöönpanon tukemiseksi ja pakotteiden kiertämisen riskin vähentämiseksi olisi sen vuoksi asetettava saataville selkeitä ja yksityiskohtaisia ohjeita heti, kun kyseiset toimenpiteet on hyväksytty.

— **Toisen jäsenvaltion myöntämien lupien tunnustaminen ja usean jäsenvaltion väliset liiketoimet**

Voitaisiin kehittää tunnustamisprosessia, joka koskee eri jäsenvaltioiden myöntämiä lupia, joilla myönnetään poikkeus pakotteisiin. Olisi oltava selkeät säännöt, joissa selvennetään, mikä jäsenvaltio on vastuussa lupien myöntämisestä, kun liiketoimeen osallistuu useita talouden toimijoita (esim. viejät, myyjät, ostajat, varastojen pitäjät ja kuljetusyritykset) ja kun tavarat kulkevat usean jäsenvaltion alueen läpi.

— **Lupia koskevan raportoinnin standardointi**

On olennaisen tärkeää määritellä erityisvaatimukset pakotteiden täytäntöönpanoa koskevien tietojen ilmoittamiselle jäsenvaltioissa ja EU:n hallintoelimissä. SIER-järjestelmän parantaminen ottamalla käyttöön yhtenäiset tietokentät myönnettyjä lupia varten helpottaisi tarkastusprosesseja. Lupien jäljittämiseen kaikissa jäsenvaltioissa käytettävä mekanismi minimoisi vilpillisen käytön ja varmistaisi sääntöjen noudattamisen jatkuvuuden.

— **Alueellisten sopimusten osien sisällyttäminen EU:n lainsäädäntöön tai ohjeistukseen**

Alueellisten sopimusten – kuten Viron, Kroatian, Latvian, Liettuan, Puolan ja Suomen muodostaman Baltic Customs Initiative -tullialoitteen – elementtien omaksuminen voisi auttaa yhtenäistämään tullitarkastuksia ja parantaa tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Analysoimalla epätavallisen mutkikkaita reittejä ja vaatimalla kattavaa dokumentaatiota osallistuvat jäsenvaltiot ovat virtaviivaistaneet prosesseja ja vähentäneet pakotteiden kiertämisen riskiä. Edellä mainittujen asioiden sisällyttäminen EU:n lainsäädäntöön tai ohjeisiin voisi parantaa sääntöjen noudattamisen valvontaa koko EU:ssa.

Liite V – FISMA-pääosaston tarkastuskäynnit jäsenvaltioissa kauppapakotteiden täytäntöönpanon valvomiseksi

Tarkastuskäyntien keskeiset päätelmät, jotka ovat kauppapakotteiden kannalta merkityksellisiä:

— FISMA-pääosasto vieraili vuosina 2023 ja 2024 lähes kaikissa jäsenvaltioissa yhtä lukuun ottamatta saadakseen yleiskuvan pakotteiden täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan tilanteesta EU-maissa. Yleisenä havaintona oli, että pakotteiden täytäntöönpano liittyy läheisesti jäsenvaltion sisäiseen organisaatioon ja sen hallintorakenteeseen.

— Joissakin jäsenvaltioissa viranomaiset olivat ottaneet käyttöön kansallisia mekanismeja pakotteiden määräämiseksi. Tämä tuo mukanaan riskin, että jäsenvaltiot saattavat luoda EU:n alueelle epäjohdonmukaisen kansallisten pakotteiden sekamelskan, mikä todennäköisesti haittaisi sisämarkkinoita. Se herättää myös kysymyksiä EU:n järjestelmän uskottavuudesta.

— Myönteisiä kehityssuuntia ovat muun muassa kansallisen pakotekoordinaattorin viran perustaminen sekä foorumin luominen kokemusten vaihtamiseksi kaikkien pakotteiden täytäntöönpanoon osallistuvien osapuolten kesken.

— Jotkut jäsenvaltiot ilmaisivat huolensa komission sisäisestä organisaatiosta ja varoittivat, että komission lukuisten osastojen osallistuminen useisiin eri keskustelufoorumeihin saattaa aiheuttaa sekaannusta.

Lyhenteet

Lyhenne	Määritelmä/selitys
Coreper	Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komitea
CRMS2	Tullialan riskinhallintajärjestelmä (Customs Risk Management System)
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto
JRC	Yhteinen tutkimuskeskus
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PO ECFIN	Talouden ja rahoituksen pääosasto
PO FISMA	Rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosasto
PO JUST	Oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto
PO TAXUD	Verotuksen ja tulliliiton pääosasto
PO TRADE	Kauppapolitiikan pääosasto
RELEX	Neuvoston ulkosuhdeneuvosten työryhmä
RIF	Riskitietolomake
SIER	Pakotetietorekisteri
SWIFT	Yhteisö, joka pitää yllä ulkomaiseen maksujenvälitykseen käytettävää kansainvälistä maksujärjestelmää (Society for Worldwide Interbank Telecommunication)

Sanasto

Termi	Määritelmä/selitys
Alustavaltio (platform country)	EU:n ulkopuolinen maa, jonka kautta tavarat kuljetetaan pakotteiden alaiseen määräpaikkaan, jotta pakotteita pystyttäisiin kiertämään.
Arvopaperikeskukset	Arvopaperikeskus on organisaatio, joka säilyttää turvallisesti rahoitusvaroja, kuten osakkeita ja joukkovelkakirjoja. Tällaiset omaisuuserät tallennetaan yleensä sähköisesti eikä paperimuotoisina todistuksina.
Coreper II	Coreper II:ssa on pysyvä edustaja kustakin 27:stä EU:n jäsenvaltiosta. Sen tehtävänä on tehdä valmistelutyötä Euroopan unionin neuvostolle useilla aloilla, kuten ulko- ja sisäasioissa.
Jälkitarkastus	Riskiperusteiset tullitarkastukset, jotka tehdään tavaroiden luovutuksen jälkeen tullilainsäädännön ja muiden sääntöjen, myös EU:n kauppapakotteiden, noudattamisen todentamiseksi.
Kaksikäyttötuotteet	Teknologia, jota voidaan käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin ja johon näin ollen sovelletaan vientivalvontasääntöjä ja tarvittaessa EU:n pakotteita.
Kehittyneen teknologian tuotteet	Tavarat, ohjelmistot tai teknologia, joihin sovelletaan tiukennettuja EU:n pakotteita, koska pakotteiden kohteena oleva maa saattaa käyttää niitä sotilaallisiin, strategisiin tai teollisiin tarkoituksiin.
Lupa	Tässä kertomuksessa: kansallisen toimivaltaisen viranomaisen EU:n lainsäädännössä vahvistettujen ehtojen mukaisesti myöntämä virallinen lupa, jolla sallitaan toiminta tai liiketoimi, joka muutoin olisi EU:n pakotteiden nojalla kielletty, ja johon sovelletaan määriteltyjä ehtoja, soveltamisalaa ja voimassaoloaikaa.
Oikeuspaikkakeinottelu	Käytäntö, jossa valitaan tarkoituksellisesti sellaisia lainkäyttöalueita, reittejä tai tullitarkastuspisteitä, joiden katsotaan noudattavan vähemmän tiukkoja valvonta- tai lupakäytäntöjä, mikä helpottaa pakotteiden kiertämistä.
Pakotelähettiläs	Komission nimittämä edustaja, joka vastaa diplomaattisesta yhteydenpidosta ja koordinoinnista EU:n ulkopuolisten maiden kanssa EU:n pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon tukemiseksi ja pakotteiden välttelyn tai kiertämisen estämiseksi.
Pakotteet	Tässä kertomuksessa: EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa sovellettava ei-rankaiseva toimenpide, jolla pyritään edistämään valtioiden käyttäytymisen muutosta. Sillä voidaan tarkoittaa kauppaa, rahoitusta, taloutta ja tiettyjä toimialoja koskevia rajoituksia.
Pakotteiden kiertäminen	Tässä kertomuksessa: kaikenlainen toiminta, jonka tarkoituksena tai seurauksena on se, että vältetään EU:n pakotteiden soveltaminen.
Poikkeus	Tässä kertomuksessa: pakoteasetuksessa säädetty poikkeus, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi tietyin edellytyksin myöntää luvan toimintaan tai liiketoimeen, joka muutoin olisi kielletty.

Termi	Määritelmä/selitys
Taloudellisesti kriittiset tuotteet	EU:n rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevat teollisuustuotteet, joiden osalta oli olemassa merkittäviä kauppavirtoja ennen pakotteiden määräämistä ja joita pidetään merkityksellisinä pakotteiden kohteena olevan maan taloudellisen tai teollisen kapasiteetin kannalta.
Tulliliitto	EU:n sääntelykehys, jonka puitteissa jäsenvaltiot soveltavat yhteisiä ulkoisia tulleja ja yhtenäisiä tullisääntöjä.
Vapautus	Tässä kertomuksessa: pakoteasetuksessa nimenomaisesti suljetaan tietty toiminta tai liiketoimi kiellon ulkopuolelle, jolloin toimivaltaisen viranomaisen ennakkoon myöntämää lupaa ei tarvita.
Yhteiset ensisijaiset tuotteet	Kaksikäyttötuotteiden ja kehittyneen teknologian tuotteiden luokka, jonka komissio on yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden kanssa todennut erityisen merkitykselliseksi sotilaskäytön kannalta ja johon liittyy sen vuoksi kohonnut tarkoituksenvastaisen käytön ja pakotteiden kiertämisen riski Venäjän vastaisten pakotteiden yhteydessä.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

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

Aikajana

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

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä toimintapoliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Petri Sarvamaa. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Mihails Kozlovsin johdolla ja hänen kabinettinsa ja tarkastustiimin tuella. Tilintarkastustuomioistuimen osastot antoivat kielellistä ja graafisen suunnittelun tukea.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2026

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019.

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licence -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kansikuva: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Kaavio 1, kaavio 6, liitteen I kaavio 1, liitteen I kaavio 2, liitteen I kaavio 3 – kuvakkeet: nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

Kaavion 5 kartat:

Hallinnolliset rajat: © EuroGeographics © OpenStreetMap

Kartta: Eurostat – IMAGE, 04/2026

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille internetsivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-8519-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/2784916	QJ-01-26-050-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8520-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/9772803	QJ-01-26-050-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, erityiskertomus 30/2026, *EU:n kauppapakotteet Venäjän federaatiota vastaan – Koordinointitoimet ovat tehokkaita, mutta toimeenpanon epäyhtenäisyys heikentää kokonaisvaikutusta*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026.

Vastauksena Venäjän toteuttamaan täysimittaisen hyökkäykseen Ukrainaan EU on elokuuhun 2026 mennessä hyväksynyt 21 pakotepakettia. Tarkoituksena on heikentää Venäjän sotatoimia rajoittamalla strategisten tuotteiden kauppaa.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, tukiko ja seurasiko komissio tehokkaasti näiden kauppapakotteiden täytäntöönpanoa. Tarkastuksessa havaittiin, että komissio oli ottanut käyttöön laajat koordinointi-, ohjeistus- ja seurantamekanismit ja että pakotteet olivat vähentäneet merkittävästi EU:n ja Venäjän välistä kauppaa sekä rajoittaneet kriittisten sotilaskäyttöön liittyvien tavaroiden suoraa vientiä. Oikeudelliset epäselvyydet, toisistaan poikkeavat kansalliset täytäntöönpanokäytännöt, tietojenvaihtojärjestelmien epätasainen käyttö sekä seurannan puutteet rajoittavat kuitenkin pakotteiden yleistä vaikuttavuutta ja aiheuttavat kiertämisen riskejä. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee selkeyttämään lainsäädäntöä, analysoimaan kansallisten täytäntöönpanokäytäntöjen eroja ja puuttumaan niihin, edistämään tietojenvaihtovälineiden täysipainoista käyttöä sekä tehostamaan seurantaa integroidun tiedonkeruun ja selkeiden vaikuttavuuskriteerien avulla.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.

CURIA RATIONUM
EUROOPAN TILINTARKASTUS-TUOMIOISTUIN

Euroopan unionin julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Sosiaalinen media: @EUauditors