SPECIALIOJI ATASKAITA 30/2026 **LT**

ES prekybos sankcijos Rusijos Federacijai

Koordinavimo pastangos didelės, tačiau dėl nevienodo įgyvendinimo bendras sankcijų poveikis mažėja



EUROPOS AUDITO RŪMAI

Turinys

Dalis

01–23 | Pagrindiniai aspektai 01

01–10 | Kodėl ši sritis svarbi

11–23 | Ką nustatėme ir rekomenduojame

24–112 | Mūsų pastabos išsamiau 02

24–35 | Komisija nustatė plataus masto koordinavimo priemones, kuriomis siekiama padėti veiksmingai įgyvendinti prekybos sankcijas

25–30 | Komisijos ES lygmens koordinavimo sistema padeda įgyvendinti sankcijas

31–35 | Komisija reguliariai bendradarbiauja su ES nepriklausančiomis valstybėmis diplomatiniais kanalais ir kitomis priemonėmis

36–56 | Dėl prekybos sankcijų ir kovos su jų apėjimu priemonių ES ir Rusijos tarpusavio prekyba gerokai sumažėjo

37–42 | ES ir Rusijos prekyba smarkiai sumažėjo, tačiau tam tikru mastu tebevyksta

43–46 | ES sankcijomis iš esmės pavyko sustabdyti tiesioginį Rusijos kariuomenei reikalingiausių prekių eksportą, tačiau sankcijų apėjimas tebėra problema

47–56 | ES ėmėsi įvairių nevienodo rezultatyvumo kovos su sankcijų apėjimu priemonių

57–64 | ES teisinės sistemos neaiškumai ir skirtumai gali trukdyti vienodai įgyvendinti sankcijas

65–79 | Skirtinga nacionalinė praktika užtikrinant ES prekybos sankcijų vykdymą sudaro galimybę rinktis palankesnį teisinį reglamentavimą

67–73 | Galimybė rinktis palankesnį teisinį reglamentavimą tebėra viena pagrindinių rizikų, trukdančių veiksmingai įgyvendinti ES prekybos sankcijas

74–75 | Valstybių narių administracinių gebėjimų skirtumai taip pat daro poveikį ES prekybos sankcijų įgyvendinimui

76–79 | Vykdomos iniciatyvos sankcijų įgyvendinimo suderinimo spragoms šalinti

80–97 | Komisijos gairės yra išsamios, bet teisiškai neprivalomos, o informacinėmis sistemomis valstybėse narėse naudojamasi nevienodai

81–87 | Nepaisant kai kurių likusių spragų, Komisijos gairės dėl sankcijų įgyvendinimo apima platų klausimų spektrą

88–97 | Komisija įdiegė keitimosi informacija sistemas, tačiau neišnaudojamos visos jų galimybės

98–112 | Komisijos vykdoma ES prekybos sankcijų veiksmingumo stebėsena orientuota į jų poveikį Rusijos ekonomikai ir prekybos srautams, o ne į ES vidaus aspektus

100–106 | Komisija reguliariai stebi sankcijų įgyvendinimą, tačiau duomenis renka įvairūs padaliniai

107–109 | Nesant aiškiai apibrėžtų kriterijų, ribojamos Komisijos galimybės vertinti ES prekybos sankcijų ekonominį poveikį

110–112 | Komisijos analizės rezultatais remiamasi rengiant vėlesnius sankcijų paketus, nors sprendimai grindžiami politiniais tikslais

Priedai

I priedas. Apie auditą

II priedas. Pagrindiniai ES forumai ES prekybos sankcijų įgyvendinimo klausimams

III priedas. Su pagrindiniais teisiniais terminais susijusios problemos

IV priedas. Sritys, kuriose Komisijos gairės nėra pakankamai išplėtotos ar aiškios

V priedas. FISMA GD patikrinimai vietoje valstybėse narėse prekybos sankcijų įgyvendinimo stebėsenos tikslais

Santrumpos

Žodynėlis

Komisijos ir Europos išorės veiksmų tarnybos atsakymai

Chronologija

Audito grupė

01 Pagrindiniai aspektai

Kodėl ši sritis svarbi

01 Vienas iš ES užsienio ir saugumo politikos tikslų – užtikrinti, kad Rusija nepajėgtų tęsti agresijos karo prieš Ukrainą. Siekdama šio tikslo, ES naudoja ribojamąsias priemones (dar vadinamas sankcijomis), kad darytų spaudimą Rusijos Federacijai ir karą remiantiems subjektams trečiosiose valstybėse (pavyzdžiui, Baltarusijoje, Irane ar Šiaurės Korėjoje), taip mažindama Rusijos galimybes tęsti karą prieš Ukrainą.

02 ES prekybos sankcijomis konkrečiai siekiama stabdyti Rusijos gynybos ir saugumo sektoriaus plėtrą, ribojant jos prieigą prie prekių, kurias ji naudoja kare prieš Ukrainą, ir prekių, kurios yra svarbios jos karinėms sistemoms. Prekybos sankcijomis siekiama vidutinės trukmės laikotarpiu susilpninti Rusijos pramonės pajėgumus apribojant prieigą prie pagrindinių technologijų ir neleidžiant Rusijai patekti į ES rinkas nutraukti didelius pajamų srautus.

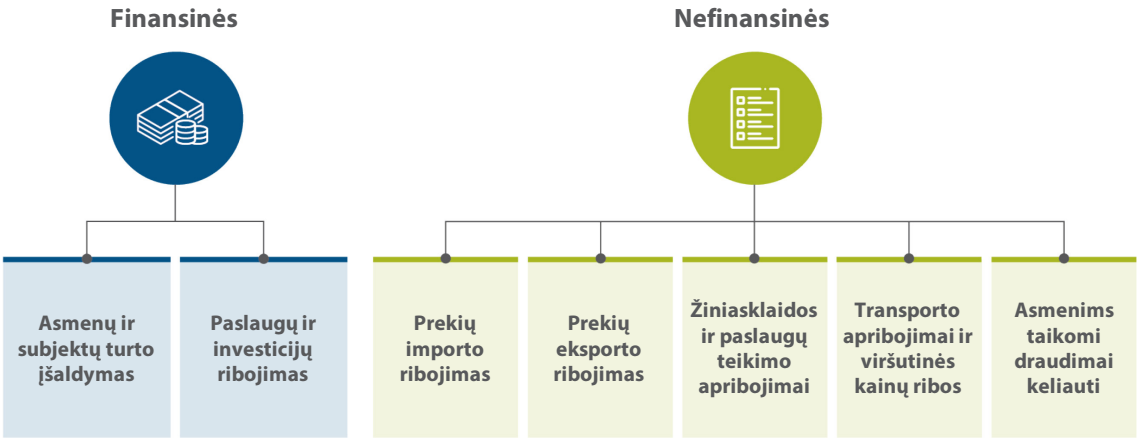
03 ES sankcijos, įskaitant prekybos sankcijas, yra Europos bendros užsienio ir saugumo politikos dalis. Prekybos sankcijas valstybės narės taip pat įgyvendina ES prekybos ir muitų sąjungos politikos srityse. Todėl, siekiant užsienio politikos tikslų, prekybos sankcijoms įgyvendinti visų pirma naudojamos muitinėms sukurtos ir jų naudojamos priemonės bei sistemos.

04 Kadangi prekybos sankcijos yra susijusios su įvairiomis politikos sritimis, būtina kompleksiškai koordinuoti ES institucijų ir valstybių narių veiksmus. ES prekybos sankcijas vieningai priima Europos Sąjungos Taryba, tačiau parengiamąjį darbą, įskaitant pasiūlymo dėl teisės akto dėl sankcijų parengimą, bendradarbiaudami su Komisija, atlieka vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai ir (arba) Europos išorės veiksmų tarnyba (EIVT). Komisija atsako už bendros koordinavimo sistemos sukūrimą, teikia valstybėms narėms gaires ir nustato keitimosi informacija mechanizmus, kuriais padeda valstybėms narėms sankcijas įgyvendinti. Galiausiai Komisija stebi ir vertina sankcijų veiksmingumą.

05 Nuo 2022 m. vasario mėn., kai Rusija pradėjo plataus masto invaziją į Ukrainą, iki 2026 m. rugpjūčio mėn. ES šiai valstybei palaipsniui nustatė 21 sankcijų paketą. Sankcijos taikomos ribotą laiką, paprastai nuo šešių iki dvylikos mėnesių. Tai reiškia, kad teisės aktai turi būti periodiškai atnaujinami, kad būtų pratęstas jų galiojimas. Vėlesniais sankcijų paketais buvo iš dalies pakeistos esamos priemonės ir nustatytos naujos priemonės, atsižvelgiant tiek į politinės padėties raidą, tiek į Rusijos pastangas sankcijas apeiti.

06 Po 2022 m. Rusijai nustatytais sankcijų paketais papildytos nuo 2014 m. jau taikomos sankcijos. Nuo tada, kai sankcijos buvo nustatytos pirmą kartą, jų taikymo sritis gerokai pasikeitė: dabar tai yra išsamiausios ir plačiausio masto ribojamosios priemonės, kurias ES yra kada nors priėmusi. Įvairių nuo 2022 m. vasario mėn. Rusijai nustatytų sankcijų paketų apžvalga pateikiama Komisijos ir Tarybos interneto svetainėse. Sankcijos apima įvairias finansines ir nefinansines priemones, įskaitant prekybos priemones, (***1 diagrama*** ir ***I priedas***).

1 diagrama | Bendra ES ribojamųjų priemonių Rusijai apžvalga



Šaltinis: Audito Rūmai.

07 Atlikdami auditą vertinome, ar Komisijos parama valstybėms narėms įgyvendinant ES prekybos sankcijas Rusijai ir stebėsena, kaip jos įgyvendinamos, buvo rezultatyvios. Šiame kontekste nevertinome EIVT ar Tarybos atlikto darbo, tačiau jį nurodome kaip vieną iš Komisijos veiklos sistemos elementų. Daugiausia dėmesio skyrėme prekybai prekėmis (išskyrus energiją) taikomoms sankcijoms, o ne finansinėms ar su paslaugomis susijusioms sankcijoms ar kitoms ribojamosioms priemonėms (pavyzdžiui, draudimui keliauti).

08 Mūsų auditas apėmė laikotarpį nuo 2022 m. vasario mėn. iki 2025 m. pabaigos. Kai buvo aktualu, siekdami pateikti kontekstą ir užtikrinti ataskaitos aktualumą, taip pat atsižvelgėme į su sankcijomis susijusius pokyčius, įvykusius po 2025 m. pabaigos. Visų pirma tikrinome, ar:

- Komisija savo veiksmus, susijusius su prekybos sankcijomis, rezultatyviai koordinavo tiek su kitomis ES institucijomis, valstybėmis narėmis ir ES nepriklausančiomis valstybėmis, tiek tarp savo padalinių;
- prekybos sankcijos lėmė akivaizdžius ES ir Rusijos prekybos apimties ir pobūdžio pokyčius ir ar buvo imtasi konkrečių priemonių siekiant užkirsti kelią sankcijų apėjimui;
- prekybos sankcijų teisės aktai buvo aiškūs ir nedviprasmiški;
- prekybos sankcijų Rusijai vykdymas buvo nuosekliai užtikrinamas visose valstybėse narėse ir ar Komisija dėl nustatytų problemų ėmėsi tolesnių veiksmų;
- Komisijos valstybėms narėms teiktos gairės padėjo užtikrinti darnesnį ir nuoseklesnį prekybos sankcijų įgyvendinimą visose valstybėse narėse ir kaip rezultatyviai šiuo tikslu buvo naudojamos dalijimosi informacija priemonės;
- Komisija stebėjo prekybos sankcijų veiksmingumą ir vertino jų poveikį tiek Rusijos, tiek ES ekonomikai ir ar tai darė laiku ir remdamasi patikimiausiais turimais įrodymais.

09 Atlikdami auditą nuodugniai analizavome Komisijos darbą, susijusį su parama įgyvendinant prekybos sankcijas ir jų įgyvendinimo stebėsena, remdamiesi klausimynais ir įvairiais viešais bei vidaus dokumentais. Pagal Komisijos ir viešai prieinamų šaltinių duomenis nagrinėjome ES ir Rusijos prekybos srautus. Be to, surengėme interviu su įvairių Komisijos padalinių ir EIVT atstovais. Per informacinius vizitus penkiose valstybėse narėse surengėme papildomų interviu su nacionalinių kompetentingų institucijų atstovais. Taip pat surengėme faktų nustatymo vizitą Jungtinėje Karalystėje. Mūsų nustatytų faktų pagrįstumą patvirtino šios ataskaitos projektą peržiūrėję ES ir Rusijos prekybos santykių ir muitų srities ekspertai. ***I priede*** pateikiama išsamesnė informacija apie mūsų audito metodą.

10 Atlikdami auditą siekėme nustatyti, kaip Komisija galėtų toliau tobulinti galiojančių ES prekybos sankcijų įgyvendinimo valstybėse narėse stebėseną ir valstybėms narėms teikiamą paramą. Mūsų rekomendacijų tikslas – pašalinti esamus sisteminius trūkumus, visų pirma susijusius su teisiniais neaiškumais ir nevienodu sankcijų vykdymo užtikrinimu valstybėse narėse, taip pat Komisijos teikiamų gairių ir stebėsenos spragas. Išsprendus šias problemas, taip pat galėtų sustiprėti Komisijos indėlis rengiant būsimas sankcijas.

Ką nustatėme ir rekomenduojame

11 Apskritai nustatėme, kad Komisija dėjo daug pastangų koordinuoti ES prekybos sankcijų įgyvendinimą valstybėse narėse ir kad ji parengė didelį analitinių priemonių rinkinį savo sprendimų priėmimui pagrįsti. Nuo 2022 m. taikomos prekybos sankcijos atliko svarbų vaidmenį mažinant ES ir Rusijos tarpusavio prekybos prekėmis apimtį, ypač prekių, kurios daro didžiausią poveikį Rusijos kariniams pajėgumams. Be to, siekiant apriboti ES prekių eksportą į Rusiją per trečiąsias valstybes, nustatytos konkrečios kovos su sankcijų apėjimu priemonės. Tačiau, praėjus ketveriems metams nuo invazijos pradžios, teisinės sistemos neaiškumai, skirtinga nacionalinė praktika, nevienodas valstybių narių naudojimasis keitimosi informacija priemonėmis ir Komisijos vykdomos stebėsenos spragos toliau trukdo vienodai ir veiksmingai įgyvendinti ES prekybos sankcijas.

Komisija nustatė plataus masto koordinavimo priemones, kuriomis siekiama padėti veiksmingai įgyvendinti prekybos sankcijas

12 Nuo 2022 m. Komisija deda daug pastangų koordinuoti prekybos sankcijų įgyvendinimą tiek tarp savo padalinių, tiek su savo partneriais kitose ES institucijose ir valstybių narių institucijose (ministerijose, muitinėse ir vykdymo užtikrinimo įstaigose). Siekdama gerinti koordinavimą su ES nepriklausančiomis valstybėmis, Komisija paskyrė tarptautinį specialųjį pasiuntinį ES sankcijų įgyvendinimo klausimams (pasiuntinį ES sankcijų klausimams). Pasiuntinys ES sankcijų klausimams taip pat šaukia Sankcijų koordinatorių forumo posėdžius. Komisija užtikrina, kad sankcijų sistema būtų tinkamai taikoma, ir šiuo tikslu atlieka aktyvų koordinavimo vaidmenį (***25***, ***26*** ir ***31***–***35*** dalys).

13 Komisijos ir valstybių narių veiksmų koordinavimo sistemą, kuri veikia lygiagrečiai su Tarybos bendradarbiavimo sistema, sudaro 11 nuolatinių darbo grupių (konkrečiai nesusijusių su sankcijomis) ir trys specialios darbo grupės sankcijų klausimams (***II priedas***). Bendroje šios koordinavimo sistemos struktūroje atsispindi įvairias politikos sritis apimančių sankcijų kompleksiškumas. Tačiau kompetencijos sričių susiskaidymas, didelis darbo grupių skaičius ir tai, kad jų atsakomybės sritys iš dalies sutampa (paprastai tai yra pagrįsta), lemia didelę administracinę naštą valstybėms narėms ir pačiai Komisijai (***27***–***30*** dalys).

Dėl prekybos sankcijų ir kovos su jų apėjimu priemonių ES ir Rusijos tarpusavio prekyba gerokai sumažėjo

14 Nuo 2022 m. plataus masto invazijos išplėtus prekybos sankcijas, ES prekyba su Rusija smarkiai sumažėjo. Komisijos 2026 m. liepos mėn. vertinimu, prekių ir technologijų eksporto apribojimų ir draudimų bendras ekonominis poveikis siekė 49 milijardus eurų, arba 56 % ES iki 2022 m. į Rusiją vykdyto eksporto apimties. Apskaičiuota, kad poveikis importui sudarė apie 110 milijardų eurų, arba 75 % iki karo vykdyto importo iš Rusijos apimties. Prekyba ypatingos svarbos ir didelio prioriteto prekėmis, įskaitant dvejopo naudojimo prekes, nuo 2023 m. beveik nutrūko. Su ES vykdytą prekybą prekėmis, kurioms taikomos sankcijos, Rusijai tam tikru mastu pavyko kompensuoti išaugusia prekyba su trečiosiomis valstybėmis, visų pirma su Kinija, tačiau dabar importo išlaidos yra didesnės. Per tą laiką pačios Rusijos ekonomika tapo karo ekonomika: gerokai išaugusios karinės išlaidos paveikė kitus ekonomikos sektorius (***36***–***42*** dalys).

15 Nors sankcijų poveikis prekybai buvo reikšmingas, ES sankcijas Rusija siekė apeiti nukreipdama prekybos srautus, ypač dvejopo naudojimo prekių, mūšio lauke naudojamų prekių ir pažangiųjų technologijų prekių, per trečiąsias valstybes. Reaguodama į tai, Taryba priėmė konkrečias kovos su sankcijų apėjimu priemones. Komisija sustiprino stebėseną, o pasiuntinys ES sankcijų klausimams vykdo informavimo veiklą trečiosiose valstybėse. Visos šios priemonės padėjo laipsniškai mažinti Rusijos prekybą su keliomis trečiosiomis valstybėmis, per kurias galėjo būti bandoma apeiti prekybos sankcijas. Tačiau nustatėme atvejų, kai esamų priemonių rezultatyvumas kovojant su sankcijų apėjimu buvo netolygus, be kita ko, dėl to, kad trūko visapusiškai patikimos informacijos apie Rusijos ir trečiųjų valstybių tarpusavio prekybą (***43***–***56*** dalys).

ES teisinės sistemos neaiškumai ir skirtumai gali trukdyti vienodai įgyvendinti sankcijas

16 Srityje, kurioje vykdymo užtikrinimas priklauso nuo greitų didelės svarbos sprendimų pasienio punktuose, dėl teisės aktų neaiškumų kyla realių veiklos sunkumų. Šiuo klausimu nustatėme, kad muitų teisės aktuose ir sankcijų taisyklėse terminai vartojami nevienodai. Taip pat nustatėme atvejų, kai sankcijų teisės aktuose vartojami terminai buvo aptakūs ir nenuoseklūs, todėl valstybės narės galėjo juos aiškinti skirtingai (***III priedas***). Tai visų pirma susiję su išimtimis ir nukrypti leidžiančiomis nuostatomis. Nors toks lankstus požiūris rengiant sankcijas padeda pasiekti politinį susitarimą sankcijų priėmimo procese, tenka daryti aiškų kompromisą: dėl jo priemonės gali būti įgyvendinamos nevienodai ir gali padidėti rizika, kad ekonominės veiklos vykdytojai pasinaudos tarpvalstybinio pobūdžio spragomis (***57***–***64*** dalys).

1 rekomendacija

Tobulinti ES prekybos sankcijų reglamentavimo sistemą

Siekdama užtikrinti, kad valstybės narės sankcijas įgyvendintų nuosekliau, Komisija savo atitinkamuose pasiūlymuose ir gairėse turėtų didinti teisinį tikrumą:

a) vengti vartoti neaiškius terminus;

b) šalinti veiklos problemas, kylančias dėl muitų ir sankcijų teisės aktuose vartojamos terminijos skirtumų.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m.

Skirtinga nacionalinė praktika užtikrinant ES prekybos sankcijų vykdymą sudaro galimybę rinktis palankesnį teisinį reglamentavimą

17 Nors prekybos sankcijos tebėra užsienio politikos priemonė, jos įgyvendinamos taikant įvairius mechanizmus, be kita ko, per ES muitų sąjungą, kurioje nacionalinės muitinės prižiūri išorės sienas. Todėl valstybėms narėms tenka svarbus vaidmuo užtikrinant sankcijų vykdymą. Tačiau mūsų auditas parodė, kad valstybių narių muitinės, užtikrindamos ES prekybos sankcijų vykdymą, taikė skirtingą praktiką. Visų pirma nustatėme, kad muitinis tikrinimas buvo atliekamas nevienodai, valstybės narės skirtingai taikė išimtis ir nevienodai pripažino kitų valstybių narių išduotus eksporto leidimus prekėms, kurių eksportas kitu atveju būtų neteisėtas. Šiomis aplinkybėmis taip pat atkreipėme dėmesį į tai, kad skiriasi valstybių narių administraciniai gebėjimai, įskaitant jų turimus išteklius ir infrastruktūrą, (*65*–*72* dalys).

18 Tokia padėtis ne tik kelia grėsmę muitų sąjungai (kaip jau pabrėžta kai kuriose ankstesnėse mūsų ataskaitose[1]), bet ir trukdo nuosekliai ir vienodai įgyvendinti prekybos sankcijas. Dėl skirtingos valstybių narių praktikos atsiranda galimybė rinktis palankesnį teisinį reglamentavimą, o tai gali padėti apeiti sankcijas. Be to, dėl skirtingos praktikos įmonės sugaišta daug laiko. Veiklos lygmeniu šiuos neatitikimus tam tikru mastu būtų galima pašalinti valstybėms narėms sistemingai atliekant rizika grindžiamus tikrinimus po prekių išleidimo (*73*–*79* dalys).

2 rekomendacija

Nuodugniai išanalizuoti, kaip valstybės narės įgyvendina ES prekybos sankcijas ir užtikrina jų vykdymą

Siekdama pagerinti sankcijų įgyvendinimą, Komisija turėtų nuodugniai išanalizuoti, ar valstybės narės vienodai įgyvendina ES prekybos sankcijas ir užtikrina jų vykdymą. Atliekant analizę visų pirma reikėtų nagrinėti:

a) kaip būtų galima dar labiau suderinti muitinį tikrinimą (įskaitant tikrinimą po prekių išleidimo);

b) kaip valstybės narės tvarko eksporto leidimus ir tikrina kitų valstybių narių išduotus leidimus.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m.

[1] Specialioji ataskaita 13/2023 „Įgaliotieji ekonominės veiklos vykdytojai. Patikima programa „Muitinė“, kurios potencialas neišnaudotas ir kuri įgyvendinama netolygiai“; Specialioji ataskaita 04/2021 „Muitinis tikrinimas: nepakankamas suderinimas daro žalą ES finansiniams interesams“; Specialioji ataskaita 20/2019 „Sienų kontrolę padedančios užtikrinti ES informacinės sistemos – veiksminga priemonė, tačiau daugiau dėmesio reikia skirti savalaikiams ir išsamiems duomenims“; Specialioji ataskaita 26/2018 „Keli vėlavimai įgyvendinti muitinės IT sistemas: kas buvo ne taip?“; Specialioji ataskaita 19/2017 „Importo procedūros: teisinės sistemos trūkumai ir neveiksmingas įgyvendinimas daro poveikį ES finansiniams interesams“.

Komisijos gairės yra išsamios, bet teisiškai neprivalomos, o informacinėmis sistemomis valstybėse narėse naudojamasi nevienodai

19 Komisija parengė išsamias gaires, kad padėtų nuosekliai įgyvendinti ES prekybos sankcijas, ypač nuo 2022 m. Jos apima bendrąsias gaires, konkrečioms temoms skirtus dažnai užduodamus klausimus (DUK) ir tiesioginį įmonių informavimą. Nors, ES valstybių narių vertinimu, ši medžiaga iš esmės yra išsami ir reguliariai atnaujinama, nustatėme tam tikrų problemų, susijusių su jos pateikimo laiku, ir jos aprėpties spragų, pavyzdžiui, kaip aiškinti išimtis arba kaip kovoti su naujais sankcijų apėjimo būdais, (***IV priedas***). Tačiau svarbiausia tai, kad Komisijos gairės nėra teisiškai privalomos, todėl jomis negalima užtikrinti visiškai suderinto sankcijų įgyvendinimo visoje ES. Dėl to lieka galimybių formuotis skirtingai nacionalinei praktikai ir kyla reikalavimų nesilaikymo rizika (***80***–***87*** dalys).

20 Be to, valstybėse narėse nevienodai naudojamasi Komisijos sistemomis, skirtomis dalytis informacija, visų pirma Muitinės rizikos valdymo sistema (skirta muitinių informacijai) ir Sankcijų duomenų saugykla (skirta saugiai dalytis informacija apie sankcijas). Dėl to sankcijų vykdymas užtikrinamas nenuosekliai ir gali sumažėti sankcijų veiksmingumas. Komisija yra parengusi priemonių ir gairių, tačiau nevienodas valstybių narių dalyvavimas, grįžtamosios informacijos mechanizmų trūkumas ir ribotas dalijimasis informacija ir toliau trukdo koordinuotai valdyti riziką ir laiku imtis tarpvalstybinių veiksmų. Be to, ne visos valstybės narės užtikrina, kad su sankcijomis susijusį tikrinimą atliekančios muitinės turėtų prieigą prie Sankcijų duomenų saugyklos ir kitų centrinių keitimosi informacija sistemų, (***88***–***97*** dalys).

3 rekomendacija

Skatinti valstybes nares visapusiškai naudotis keitimosi informacija sistemomis

Komisija turėtų skatinti nacionalines administracijas visapusiškai naudotis keitimosi informacija sistemomis, naudojamomis įgyvendinant ES prekybos sankcijas. Visų pirma Komisija turėtų:

a) peržiūrėti, kaip su sankcijomis susijusiais tikslais Muitinės rizikos valdymo sistemoje naudojamos informacijos apie riziką formos, siekdama padidinti jų naudojimą ir paskatinti tolesnius veiksmus;

b) aktyviai skatinti ir sudaryti palankesnes sąlygas visapusiškai ir aktyviai naudotis Sankcijų duomenų saugykla;

c) suteikti muitinėms prieigą prie centrinių keitimosi informacija sistemų, kurios yra svarbios įgyvendinant ES prekybos sankcijas.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2028 m.

Komisijos vykdoma ES prekybos sankcijų veiksmingumo stebėsena orientuota į jų poveikį Rusijos ekonomikai ir prekybos srautams, o ne į ES vidaus aspektus

21 Atlikdami auditą nustatėme, kad Komisija vykdo įvairią ES prekybos sankcijų stebėsenos veiklą, už kurią atsakomybė tenka įvairiems Komisijos padaliniams: FISMA GD renka informaciją apie prekybos sankcijų įgyvendinimą, TRADE GD stebi prekybos srautus, TAXUD GD, naudodamasis Muitinės rizikos valdymo sistema, analizuoja muitinių taikomą sankcijų vykdymo užtikrinimo praktiką, o Jungtinis tyrimų centras (JRC) padeda kurti priemones sankcijų apėjimo atvejams aptikti (*98*–*106* dalys).

22 Komisija savo stebėsenos duomenimis remiasi atlikdama bendrus ES sankcijų ekonominio poveikio vertinimus. Tačiau pažymime, kad Komisija neturi kriterijų bendram sankcijų veiksmingumui vertinti. Dėl to sunku įvertinti, kokiu mastu sankcijomis jau pasiekiami jų strateginiai tikslai, visų pirma susilpninti Rusijos pajėgumą tęsti karo veiksmus, ir nustatyti, ar reikia papildomų sankcijų. Komisijos tyrimuose išsamiai analizuojami prekybos srautai ir makroekonominis poveikis Rusijos ekonomikai. Tačiau juose nenagrinėjamas konkretus ES sankcijų poveikis ES valstybių narių ekonomikai, įmonėms, sektoriams ar vidaus rinkos konkurencingumui, nors teisiškai to daryti ir neprivaloma (*107*–*109* dalys).

4 rekomendacija

Gerinti ES prekybos sankcijų stebėseną ir vertinimą

Komisija turėtų pagerinti prekybos sankcijų stebėseną ir jų veiksmingumo vertinimą. Visų pirma Komisija turėtų:

a) užtikrinti labiau integruotą ir visapusiškesnį duomenų rinkimą, analizę ir reikalavimų laikymosi stebėseną, kad būtų galima stebėti sankcijų įgyvendinimą;

b) pasiūlyti ES prekybos sankcijų veiksmingumo vertinimo kriterijus ir reguliariai atlikti tais kriterijais grindžiamus vertinimus.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2028 m.

23 Komisija reguliariai dalijasi savo stebėsenos ir poveikio vertinimų rezultatais su valstybėmis narėmis ir valstybėmis partnerėmis. Šią informaciją ji naudoja rengdama būsimus sankcijų paketus, dėl kurių sprendimus priima Taryba. Tačiau galutinė kiekvieno paketo aprėptis galiausiai nustatoma valstybių narių derybomis ir dėl jos turi būti susitarta vienbalsiai (*110*–*112* dalys).

02

Mūsų pastabos išsamiau

Komisija nustatė plataus masto koordinavimo priemones, kuriomis siekiama padėti veiksmingai įgyvendinti prekybos sankcijas

24 Nors sprendimus dėl teisinės sistemos, įskaitant prekybos sankcijas, priima ES Taryba (remdamasi bendrais vyriausiojo įgaliotinio ir Komisijos pasiūlymais), Komisija, be kita ko, yra atsakinga už paramą užtikrinant vienodą sankcijų įgyvendinimą visose valstybėse narėse. Kadangi sankcijos apima įvairias politikos sritis, visapusiškas koordinavimas yra būtina sąlyga, kad Komisija šį vaidmenį atliktų veiksmingai. Atsižvelgdami į tai, nustatėme, kokiais forumais Komisija naudojasi koordinuodama savo padalinių ir valstybių narių veiksmus įgyvendinant ES sankcijas Rusijos Federacijai ir kaip ji derina atitinkamus veiksmus su ES nepriklausančiomis valstybėmis. Taip pat vertinome, ar audituojamu laikotarpiu šiuose forumuose informacija buvo naudojama veiksmingai ir ar jų įgaliojimai buvo visapusiški ir vienas kitą papildantys.

Komisijos ES lygmens koordinavimo sistema padeda įgyvendinti sankcijas

Vidaus koordinavimu užtikrinta, kad su sankcijomis susijusia informacija būtų keičiamasi laiku

25 2023 m. kovo mėn. Komisija įsteigė sankcijų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo tarpžinybinę grupę (toliau – tarpžinybinė grupė), kuriai vadovauja FISMA GD ir Generalinis sekretoriatas. Grupei pavesta koordinuoti su ES sankcijomis susijusius Komisijos veiksmus. Ją sudaro visi Komisijos padaliniai, kurių veikla susijusi su ES sankcijų įgyvendinimu ir stebėsena, (FISMA GD, ECFIN GD, JRC, TAXUD GD, TRADE GD, OLAF ir Teisės tarnyba) ir EIVT. Kitų padalinių (kaip antai MOVE GD, ENER GD ir GROW GD) atstovai kviečiami dalyvauti posėdžiuose, atsižvelgiant į svarstomus klausimus.

26 Iš pradžių buvo numatyta, kad tarpžinybinės grupės posėdžiai vyks kas savaitę, o nuo 2024 m. vasario mėn. jie vyko kas antrą savaitę. Iki 2025 m. pabaigos darbo grupė posėdžiavo 73 kartus, todėl buvo sudarytos sąlygos laiku keistis su sankcijomis susijusia informacija.

Komisijos koordinavimo su valstybėmis narėmis sistemoje atsispindi sprendimų priėmimo kompleksiškumas ir įvairias politikos sritis apimantis sankcijų pobūdis

27 Kad ES prekybos sankcijos būtų įgyvendinamos veiksmingai, taip pat būtinas plataus masto ES institucijų ir valstybių narių bendradarbiavimas. Taryba, kaip pagrindinė institucija, atsakinga už ES sankcijų priėmimą, sankcijų klausimus su ES valstybėmis narėmis svarsto penkiose darbo grupėse.

28 Koordinuodama veiksmus su valstybėmis narėmis, Komisija pasitelkia 11 nuolatinių darbo grupių, vykdančių veiklą įvairiose ES politikos srityse, apimančiose ir ES prekybos sankcijų klausimus. Be to, ji įsteigė tris specialias darbo grupes ES prekybos sankcijų įgyvendinimo klausimams nagrinėti. Dalyvauti šių grupių veikloje ji pakvietė įvairių atsakomybės lygmenų nacionalinių institucijų atstovus (***II priedas*** ir ***1 langelis***).

1 langelis

Sankcijų srityje veikiančių darbo grupių rūšių pavyzdžiai

Speciali darbo grupė

Sąjungos ribojamųjų priemonių ir eksteritorialumo klausimų ekspertų grupė yra viena iš trijų darbo grupių, įsteigtų konkrečiai sankcijų klausimams nagrinėti. Ji įsteigta siekiant padėti Komisijai stebėti, ar ES sankcijos įgyvendinamos vienodai ir ar veiksmingai užtikrinamas jų vykdymas, taip pat padėti Komisijai rengti papildomus veiksmus, kuriais siekiama apsaugoti ES nuo trečiųjų valstybių priimtų teisės aktų eksteritorialaus taikymo poveikio.

Nuolatinė darbo grupė

Vykdymo užtikrinimo koordinavimo mechanizmo grupė yra viena iš esamų grupių, kuriose nagrinėjami sankcijų klausimai. Ji įsteigta siekiant padėti kompetentingoms institucijoms ir ES valstybių narių vykdymo užtikrinimo institucijoms keistis informacija ir tiesiogiai bendradarbiauti geriausios vykdymo užtikrinimo praktikos ir neteisėto dvejopo naudojimo prekių eksporto klausimais.

Šaltinis: 2021 m. balandžio 12 d. Komisijos sprendimas, kuriuo įsteigiama Komisijos Sąjungos ribojamųjų priemonių ir eksteritorialumo klausimų ekspertų grupė, C(2021) 2385 *final*, ir Komisijos vidaus dokumentai.

29 Komisija užtikrina, kad darbo grupės reguliariai posėdžiautų, ir koordinuoja jų darbą rengdama posėdžių darbotvarkes, pirmininkaudama posėdžiams ir dalydamasi aktualia informacija. Iki 2025 m. pabaigos speciali ekspertų grupė posėdžiavo 34 kartus, o kai kuriuose posėdžiuose dalyvavo daugiau kaip 150 dalyvių. Tačiau Komisijos įsteigtos darbo grupės atlieka konsultacinę funkciją, o veikla orientuota į keitimąsi informacija ir savanorišką koordinavimą. Valstybės narės pačios sprendžia, ar dalyvauti posėdžiuose. Pavyzdžiui, iki 2024 m. pabaigos penkios valstybės narės dalyvavo mažiau nei pusėje Vykdymo užtikrinimo koordinavimo mechanizmo grupės posėdžių. Tai rodo, kad kompetencija šioje srityje yra išskaidyta, o tai taip pat riboja Komisijos koordinavimo priemones.

30 Nors bendroje Komisijos koordinavimo sistemos struktūroje atsispindi sprendimų priėmimo kompleksiškumas ir įvairias politikos sritis apimantis sankcijų pobūdis, dėl didelio darbo grupių skaičiaus ir iš dalies sutampančių jų veiklos sričių (pavyzdžiui, Dvejopo naudojimo prekių kontrolės koordinavimo grupės ir Vykdymo užtikrinimo koordinavimo mechanizmo grupės) valstybėms narėms ir Komisijai tenka didelė administracinė našta. Vis dėlto nustatėme, kad atvejai, kai darbo grupių įgaliojimai iš dalies sutampa, iš esmės yra pagrįsti: pagal atitinkamus įgaliojimus jos panašias temas nagrinėja iš skirtingų perspektyvų.

Komisija reguliariai bendradarbiauja su ES nepriklausančiomis valstybėmis diplomatiniais kanalais ir kitomis priemonėmis

31 Atsižvelgiant į pasaulinį prekybos mastą, ES sankcijų poveikis sustiprėja, kai kitos valstybės įgyvendina panašios aprėpties priemones, ypač turint omenyje apėjimo riziką. Todėl, siekiant užtikrinti sankcijų veiksmingumą, itin svarbu jas tarptautiniu lygmeniu koordinuoti su G7 partneriais ir kitomis ES nepriklausančiomis valstybėmis, ypač dėl to, kad ES sankcijos Rusijai nėra grindžiamos Jungtinių Tautų sankcijomis, taigi ES nepriklausančios valstybės jų įgyvendinti neprivalo.

32 Siekdama skatinti tarptautinį koordinavimą, Komisija įsteigė Sankcijų koordinatorių forumą, kuriame dalyvauja valstybių narių ir tarptautinių partnerių, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės, Šveicarijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Japonijos, Kanados ir Ukrainos, atstovai. Forumo tikslas – koordinuoti sankcijų režimų įgyvendinimą, vykdymo užtikrinimą ir stebėseną vertinant sankcijų veiksmingumą, sprendžiant tokias problemas kaip sankcijų apėjimas, dalijantis geriausia praktika ir derinant veiksmus su tarptautiniais partneriais. Forumo posėdžiams pirmininkauja ir juos organizuoja Komisija. Vykdydama šias funkcijas Komisija užtikrino forumo posėdžių reguliarumą: nuo 2023 m. vasario mėn. iki 2026 m. balandžio mėn. surengti septyni posėdžiai.

33 Be Sankcijų koordinatorių forumo, prekybos sankcijų klausimus Europos Sąjunga su valstybėmis partnerėmis taip pat aptaria kitais kanalais, įskaitant bendrojo bendradarbiavimo formatus, pavyzdžiui, G7, ir daugiašales bei dvišales diskusijas. Vienõs ES nepriklausančios valstybės vyriausybės atstovai mums nurodė šias pastangas vertinantys palankiai.

34 2022 m. gruodžio mėn. ES įsteigė tarptautinio specialiojo pasiuntinio ES sankcijų įgyvendinimo klausimams (pasiuntinio ES sankcijų klausimams) pareigybę. Pasiuntinys ES sankcijų klausimams yra vienas bendras diplomatinis kontaktinis asmuo tarptautiniams klausimams, susijusiems su ES sankcijų įgyvendinimu ir jų apėjimu. Praktiškai pagrindinis šias pareigas einančio asmens tikslas – derinti ES prekybos sankcijas su valstybių partnerių taikomomis sankcijomis ir kartu su kitomis ES nepriklausančiomis valstybėmis mažinti sankcijų apėjimo riziką (*51*–*53* dalys).

35 Apskritai Komisijos sukurta sistema ir jos veiksmai yra visapusiškas atsakas į poreikį tarptautiniu lygmeniu koordinuoti ES sankcijas: šiuo atžvilgiu didelių spragų nenustatėme. Komisija į savo veiksmus įtraukė pagrindinius tarptautinius subjektus ir aktyviai dalyvavo sukurtose sistemose.

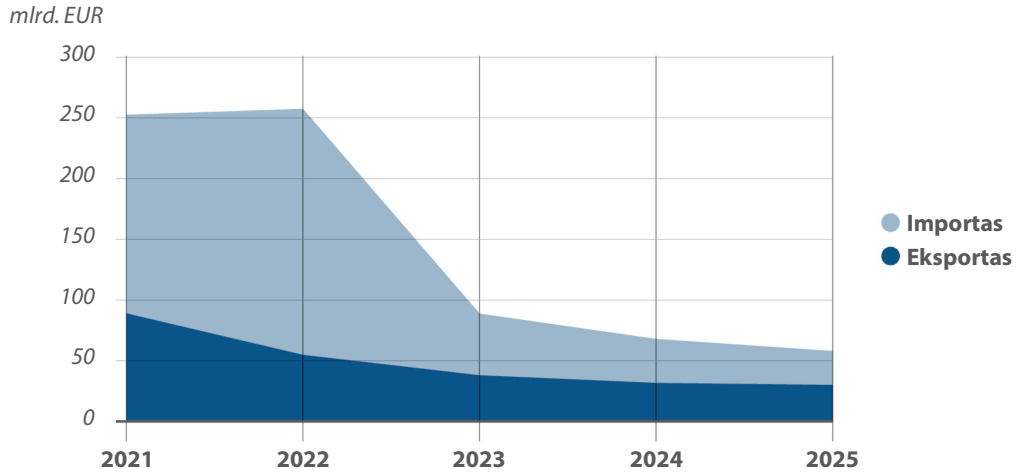
Dėl prekybos sankcijų ir kovos su jų apėjimu priemonių ES ir Rusijos tarpusavio prekyba gerokai sumažėjo

36 ES prekybos sankcijomis siekiama apriboti Rusijos Federacijos galimybes tęsti agresijos karą prieš Ukrainą, be kita ko, ribojant dvejopo naudojimo prekių eksportą ir Rusijos karinei pramonei reikalingų pažangiųjų technologijų perdavimą. ES prekybos sankcijomis taip pat siekiama sumažinti Rusijos pramonės pajėgumus ribojant prieigą prie pagrindinių technologijų. Atsižvelgdami į tai, vertinome, ar priėmus ES prekybos sankcijas pasikeitė ES ir Rusijos prekybos pobūdis. Taip pat tikrinome, ar iš tarptautinės prekybos srautų galima spręsti, kad ES sankcijos apeinamos, ir vertinome ES kovos su šia problema priemonių tinkamumą.

ES ir Rusijos prekyba smarkiai sumažėjo, tačiau tam tikru mastu tebevyksta

37 Nors sankcijos buvo taikomos nuo 2014 m., iki 2022 m. ES buvo didžiausia Rusijos prekybos partnerė. 2025 m. ES teko 10,2 % visos Rusijos pasaulinės prekybos prekėmis, arba 58,3 milijardo eurų, palyginti su 252,8 milijardo eurų 2021 m. Taigi ji sumažėjo daugiau nei trimis ketvirtadaliais (***2 diagrama***).

2 diagrama | ES ir Rusijos prekyba prekėmis (importas ir eksportas) 2021–2025 m.



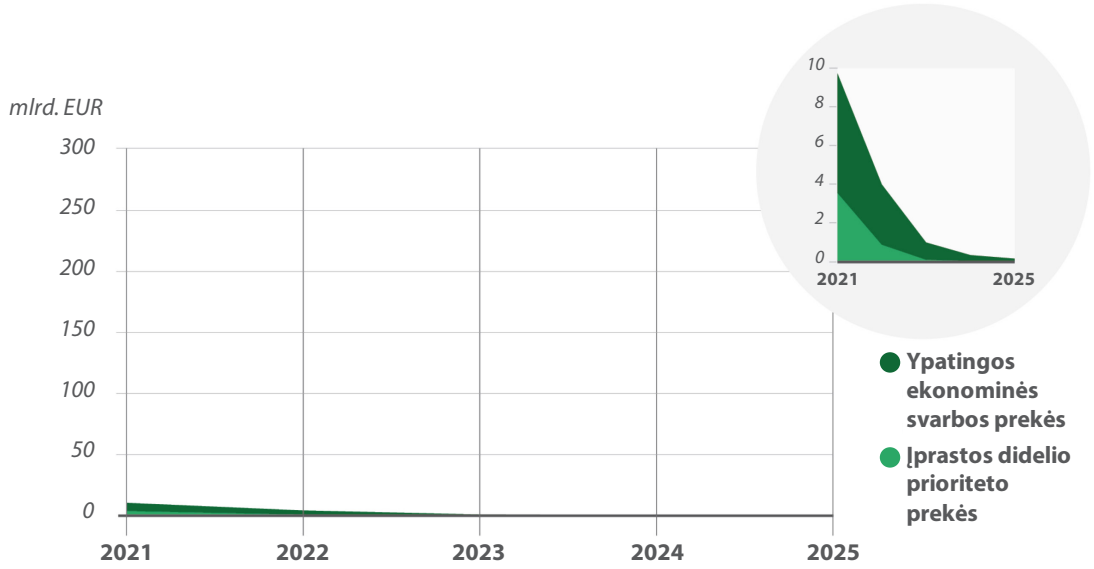
Šaltinis: JRC (remiantis Eurostato duomenimis), 2026 m. rugsėjo mėn.

38 Komisijos 2026 m. rugsėjo mėn. skaičiavimais[2], prekėms ir technologijoms taikytų eksporto apribojimų ir draudimų vertė siekė 49 milijardus eurų (56 % iki karo buvusio lygio), o importo – 110 milijardų eurų (75 % iki karo buvusio lygio). Nepaisant smarkiai sumažėjusios prekybos su Rusija, 2025 m. ES tebebuvo trečia pagal dydį Rusijos prekybos partnerė. Vis dėlto, įgyvendinus vieną po kito priimtus sankcijų paketus, gerokai sumažėjo ir prekyba prekėmis, kurioms sankcijos netaikomos.

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

39 ES ir Rusijos prekybos pokyčiai ypač paveikė įprastas didelio prioriteto ir ypatingos ekonominės svarbos prekes. Šių dviejų kategorijų prekėms taikomi apribojimai turi didžiausią poveikį ribojant Rusijos karinius ir ekonominius pajėgumus. Įprastos didelio prioriteto prekės yra dvejopo naudojimo ir pažangiųjų technologijų prekės, kurių prekyba ribojama ir kurios naudojamos Ukrainos mūšio lauke aptiktose Rusijos karinėse sistemose[3]. Ypatingos ekonominės svarbos prekės yra pramoninės prekės, kurios yra itin svarbios stiprinant Rusijos ekonominę ir pramoninę bazę. ES sankcijos taikomos toms ypatingos ekonominės svarbos prekėms, kurių prekybos srautai buvo dideli. Nuo 2023 m. tiek ypatingos ekonominės svarbos prekių, tiek įprastų didelio prioriteto prekių tiesioginis eksportas iš ES į Rusiją beveik nutrūko (***3 diagrama***).

3 diagrama | Įprastų didelio prioriteto ir ypatingos ekonominės svarbos prekių eksportas iš ES valstybių narių į Rusiją 2021–2025 m.



Šaltinis: Komisija, JRC.

40 Pačios Rusijos ekonomika tapo karo ekonomika. Rusijos ekonomika popieriuje toliau auga, tačiau atidžiau pažvelgus matyti, kad šį augimą daugiausia lemia gerokai padidėjusios karinės išlaidos. Komisijos vertinimu, 2024 m. karinės išlaidos siekė 10,8 trilijono rublių (109 milijardus eurų), t. y. apie 6 % Rusijos bendrojo vidaus produkto[4]. Tačiau kartu sumažėjo visų civilinėms reikmėms skirtas prekes gaminančių pramonės sektorių gamybos apimtis ir darbo užmokestis[5].

---

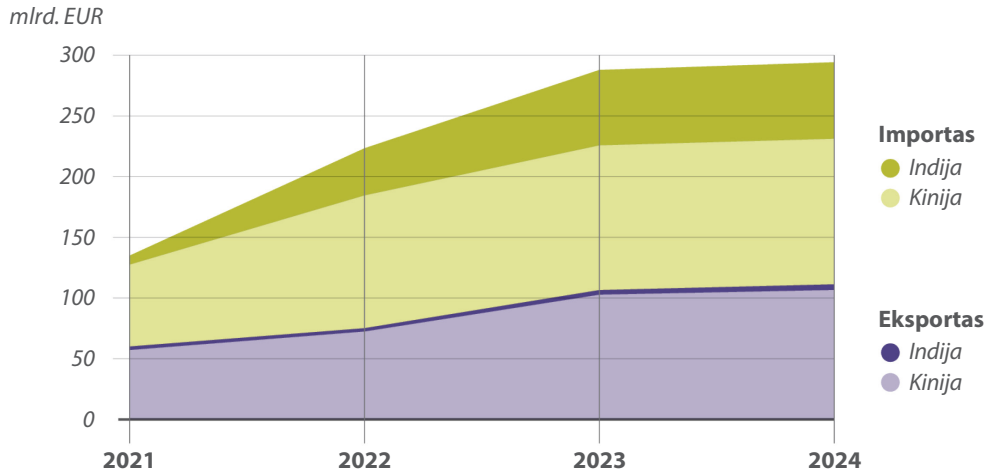
[3] Reglamento (ES) Nr. 833/2014 XL priedas, susijęs su 12g straipsniu.

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

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

41 ES ir Rusijos tarpusavio prekybai mažėjant, gerokai išaugo Rusijos ir sankcijų netaikančių trečiųjų valstybių tarpusavio prekyba. Pavyzdžiui, 2024 m. Kinijos prekyba su Rusija buvo 82 % didesnė nei 2021 m. Panašiai toliau augo ir Rusijos prekyba su Indija: 2024 m. ji daugiau kaip šešis kartus viršijo iki karo buvusį lygį, daugiausia dėl gerokai išaugusio Indijos naftos importo iš Rusijos, (***4 diagrama***).

4 diagrama | Kinijos ir Indijos prekyba prekėmis su Rusija (importas ir eksportas) 2021–2024 m.



Šaltinis: Komisija, JRC, remiantis COMTRADE duomenimis.

42 Šie skaičiai rodo, kad Rusijai bent iš dalies pavyko rasti naujų tiekėjų iš kitų partnerių ir taip pakeisti prekybą su Europa. Tačiau, remiantis neseniai atliktu tyrimu, šis pakeitimas lėmė didesnes išlaidas. Nuo karo pradžios už iš kitų valstybių importuojamus dvejopo naudojimo gaminius Rusijos mokama kaina padidėjo 39 % daugiau nei tų pačių gaminių eksporto iš šių valstybių į likusį pasaulį kaina per tuos pačius laikotarpius.

ES sankcijomis iš esmės pavyko sustabdyti tiesioginį Rusijos kariuomenei reikalingiausių prekių eksportą, tačiau sankcijų apėjimas tebėra problema

43 Komisijos atlikta išorės duomenų analizė parodė, kad neseniai pagamintose (greičiausiai 2024 arba 2025 m.) Rusijos raketose ir dronuose, naudojamuose kare prieš Ukrainą, vis dar aptinkama ES dalių. Tačiau atlikus analizę nustatyta, kad ES tiesioginės kilmės prekės sudarė tik labai nedidelę komponentų dalį – apie 4 %, arba 8 iš 202 nustatytų dalių. Platesnei tiekimo iš Vakarų grandinei priskiriami komponentai sudarė apie 72 % visų nustatytų komponentų. Tai rodo, kad ES sankcijomis iš esmės pavyksta užkirsti kelią Rusijos kariniams pajėgumams itin svarbių prekių tiesioginiam eksportui (taip pat žr. ***39*** dalį dėl prekybos įprastomis didelio prioriteto ir ypatingos ekonominės svarbos prekėmis sumažėjimo), tačiau kartu ir tai, kad sankcijos vis dar apeinamos.

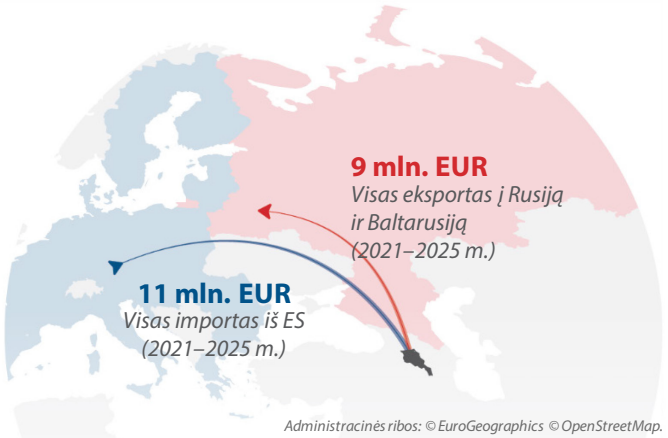
44 Reaguodama į ES prekybos sankcijas, Rusija dėjo daug pastangų, kad jas apeitų, ir prekėms, kurioms taikomos sankcijos, ieškojo alternatyvių importo maršrutų, taip mažindama šių priemonių rezultatyvumą. Visų pirma laikinai gerokai padidėjo importas iš ES į Kaukazo valstybes ir kartu eksportas iš šių valstybių į Rusiją ir Baltarusiją.

45 Analizavome JRC pateiktus duomenis apie prekybos su Turkija, Armėnija ir Kazachstanu į imtį įtrauktomis įprastomis didelio prioriteto prekėmis srautus. Pastebėjome, kad nuo 2022 m. invazijos šių valstybių prekyba tiek su ES, tiek su Rusija ir Baltarusija smarkiai išaugo. Daugeliu atvejų iki 2025 m. ji buvo sumažėjusi iki prieškarinio lygio (***5 diagrama***).

5 diagrama | Prekyba atrinktomis įprastomis didelio prioriteto prekėmis (tarp ES ir atrinktų ES nepriklausančių valstybių, taip pat tarp tų valstybių ir Rusijos bei Baltarusijos) 2021–2025 m.

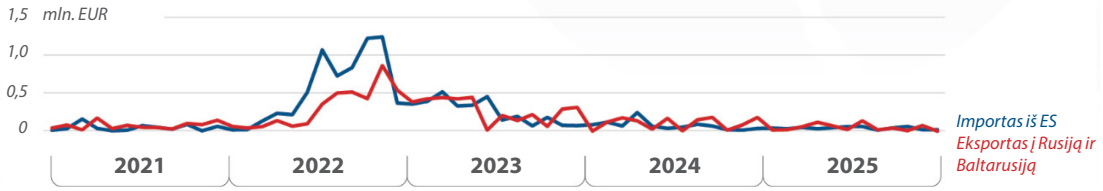
Armėnija

Prekyba elektros aparatūra, naudojama elektros grandinėms įjungti, išjungti, perjungti ar apsaugoti, taip pat elektros grandinėms prijungti arba sujungti: kiti aparatai (KN kodas 8536 90)



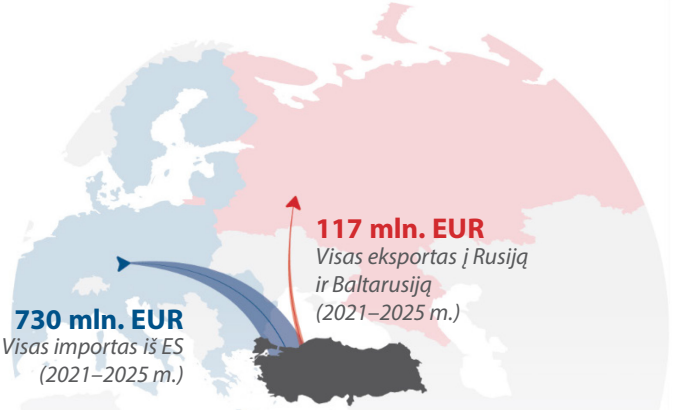
Administracinės ribos: © EuroGeographics © OpenStreetMap.
Kartografija: Eurostatas, IMAGE, 2026 m. balandžio mėn.
Šiame žemėlapyje parodytos ribos ir pavadinimai bei naudojami žymėjimai nereiškia, kad Europos Sąjunga juos yra oficialiai patvirtinusi ar pripažinusi.

Prekyba konkrečia preke pagal mėnesius



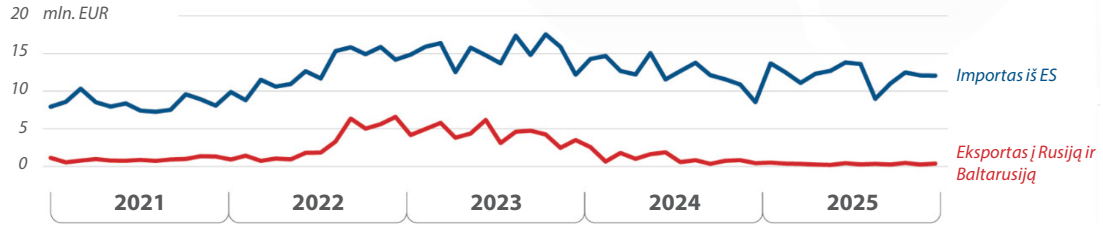
Turkija

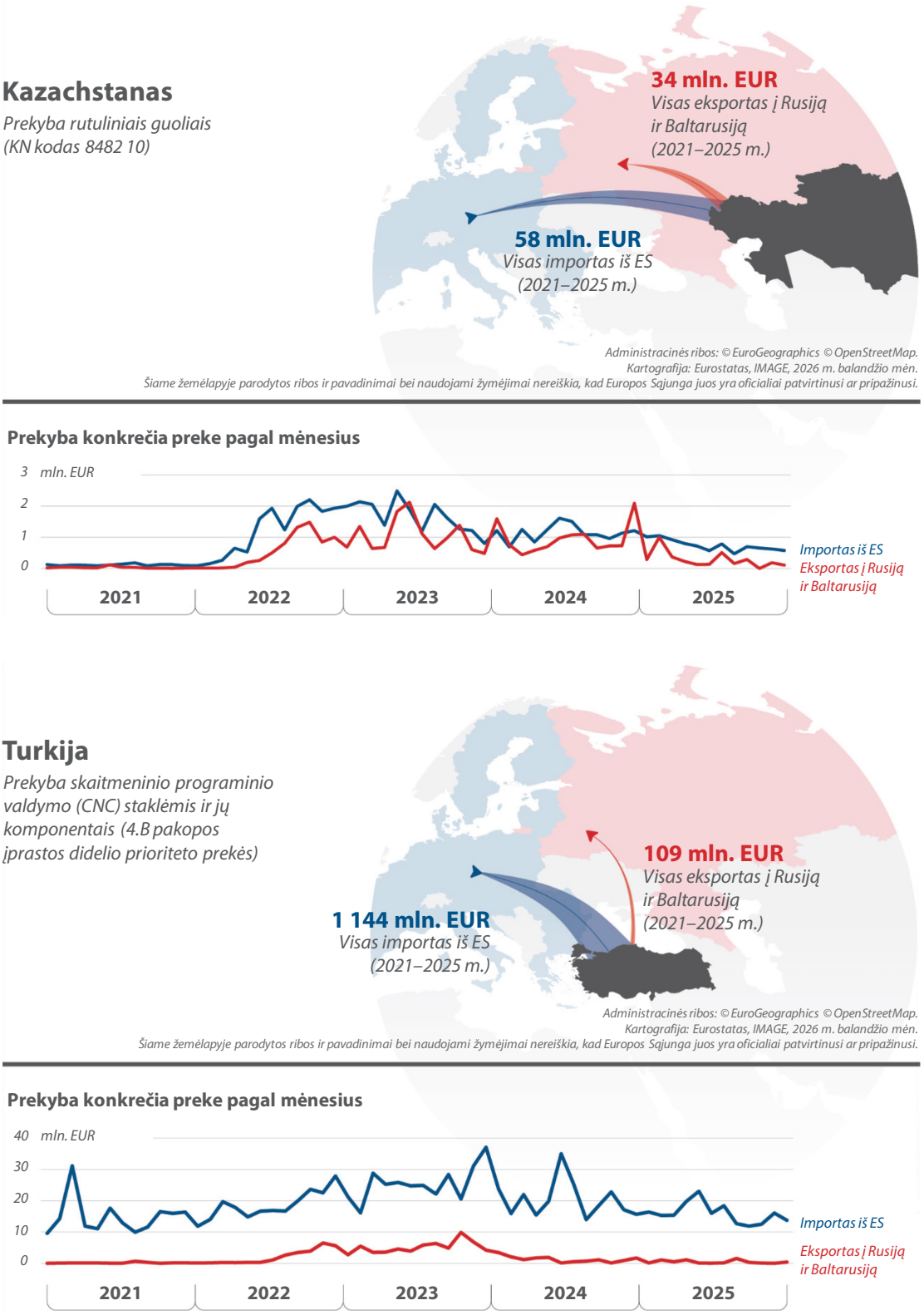
Prekyba elektros aparatūra, naudojama elektros grandinėms įjungti, išjungti, perjungti ar apsaugoti, taip pat elektros grandinėms prijungti arba sujungti: kiti aparatai (KN kodas 8536 90)



Administracinės ribos: © EuroGeographics © OpenStreetMap.
Kartografija: Eurostatas, IMAGE, 2026 m. balandžio mėn.
Šiame žemėlapyje parodytos ribos ir pavadinimai bei naudojami žymėjimai nereiškia, kad Europos Sąjunga juos yra oficialiai patvirtinusi ar pripažinusi.

Prekyba konkrečia preke pagal mėnesius





Šaltinis: Komisija, JRC.

46 Šie statistiniai duomenys rodo sankcijų apėjimo tendencijas. Tačiau iš jų negalima susidaryti tikslaus prekybos apimties vaizdo, nes nėra išsamios ir patikimos informacijos apie Rusijos ir trečiųjų valstybių tarpusavio prekybą. Be to, ne visi sankcijų apėjimo atvejai matomi prekybos statistikoje (***2 langelis***).

2 langelis

Tariamas pakeitimas

Pakeitimas – tai praktika, kai valstybė, kuriai taikomos sankcijos, sankcijas taikančios valstybės gaminius pakeičia sankcijų netaikančių valstybių gaminiais. Pavyzdžiui, ES gaminamus mūšio lauko gaminius Rusija gali pakeisti panašiais gaminiais, pagamintais jurisdikcijose, kuriose eksporto apribojimai netaikomi, pavyzdžiui, Kinijoje.

Tariamas pakeitimas – tai praktika, kai tokioje jurisdikcijoje veikiantis gamintojas yra gaminį iš pradžių tiekusios įmonės patronuojamoji įmonė. Kyjivo ekonomikos mokyklos tyrimo duomenimis, 44 % prekių, eksportuotų į Rusiją iš sankcijų netaikančių valstybių, iš tikrųjų pagamino Vakarų įmonių, įskaitant ES įmones, patronuojamosios įmonės. Kadangi šios prekės buvo pagamintos sankcijų netaikančioje valstybėje, jos neregistruojamos kaip Vakarų kilmės prekės. Tačiau šie gaminiai iš esmės yra tokie patys kaip ES ar kitose Vakarų valstybėse gaminami gaminiai. Todėl sandoris yra teisėtas, tačiau vis tiek laikytinas tam tikra sankcijų apėjimo forma.

ES ėmėsi įvairių nevienodo rezultatyvumo kovos su sankcijų apėjimu priemonių

47 ES ėmėsi įvairių priemonių, kad užkirstų kelią sankcijų apėjimui. Tai apima priemones, darančias poveikį Tarybos priimtų sankcijų modeliui, taip pat Komisijos vykdomą informavimo ir analitinę veiklą, įskaitant pasiuntinio ES sankcijų klausimams darbą, pranešėjams skirtą priemonę ir sankcijų apėjimo tendencijų analizę.

Tarybos priimtos konkrečios kovos su sankcijų apėjimu priemonės

48 2023 m. Taryba priėmė kovos su sankcijų apėjimu priemonių rinkinį, kaip 2023 m. priimto 11-ojo sankcijų Rusijai paketo dalį. Šios priemonės orientuotos į konkrečias didelės rizikos prekes, kurios, kaip buvo įrodyta, į Rusiją pateko per ES nepriklausančias valstybes. Pagal šias priemones ES gali uždrausti šių prekių eksportą į valstybes, kuriomis naudojamasi sankcijoms apeiti, įtraukdama jas į Reglamento (ES) Nr. 833/2014 XXXIII priedą. Pirmą kartą šis draudimas pritaikytas Kirgizijai 2026 m., priimant 20-ąjį sankcijų Rusijai paketą.

49 Be to, 2023 m. Komisija šias priemones papildė sudarydama du prekių, kurių atveju sankcijų apėjimo rizika yra ypač didelė, sąrašus: įprastų didelio prioriteto prekių sąrašą ir ypatingos ekonominės svarbos prekių sąrašą. Abu sąrašai reguliariai atnaujinami. Šie sąrašai padeda ekonominės veiklos vykdytojams atlikti išsamų patikrinimą. Valstybių partnerių muitinės taip pat gali jais naudotis vykdydamos kovos su sankcijų apėjimu veiksmus.

50 2025 m. liepos mėn. 18-uoju sankcijų Rusijai paketu šios priemonės buvo išplėstos nustatant specialią visa apimančią nuostatą, skirtą mažinti rizikai, kad pažangiųjų technologijų prekės, kurioms taikomos sankcijos, bus eksportuojamos į Rusiją deklaruojant, kad jos eksportuojamos į kitas trečiąsias valstybes. Valstybėms narėms suteikiama papildoma kovos su sankcijų apėjimu priemonė: jos gali sustabdyti įtartinas siuntas ir nustatyti reikalavimą gauti leidimą eksportuoti prekes, kurios nėra konkrečiai įtrauktos į teisės aktais nustatytus sankcijų sąrašus.

Pasiuntinys ES sankcijų klausimams

51 Komisija ne tik papildė sankcijų paketuose nustatytas priemones, bet ir aktyviai siekė užmegzti ryšius su galimais sankcijų apėjimo centrais, kad padidintų jų informuotumą šiuo klausimu. Šios pastangos institucionalizuotos 2022 m. gruodžio mėn., kai Komisija įsteigė pasiuntinio ES sankcijų klausimams pareigybę.

52 Pasiuntinys ES sankcijų klausimams dalyvavo aukšto lygio diskusijose su trečiosiomis valstybėmis, siekdamas užkirsti kelią Rusijai nustatytų sankcijų apėjimui. Iki 2025 m. pabaigos jis surengė 45 vizitus į 17 skirtingų valstybių (keturias valstybes partneres ir trylika kitų trečiųjų valstybių). Pasiuntinys ES sankcijų klausimams sistemingai palaikė ryšius su atitinkamomis valstybėmis. Remdamasis TRADE GD ir JRC atlikta prekybos duomenų apie įprastų didelio prioriteto ir ypatingos ekonominės svarbos prekių eksportą iš ES ir reeksportą iš trečiųjų valstybių į Rusiją analize, pasiuntinys ES sankcijų klausimams diplomatiniais kanalais palaikė ryšius su perkrovimo centrais ir jurisdikcijomis, kurios buvo įvardytos kaip sankcijoms apeiti naudojamos tarpinės prekybos valstybės, (visų pirma su Sakartvelu, Serbija, Turkija, Armėnija, Kazachstanu, Kirgizija, Jungtiniais Arabų Emyratais ir Uzbekistanu).

53 Pasiuntinys ES sankcijų klausimams palaikė plataus masto ryšius su įvairiomis valstybėmis, įskaitant Vidurinės Azijos ir Kaukazo valstybes, Turkiją, Jungtinius Arabų Emyratus, Indiją, Malaiziją ir Tailandą. Reaguodamos į pasiuntinio ES sankcijų klausimams veiklą, kai kurios tarpinės prekybos valstybės pradėjo dalytis duomenimis apie reeksportą į Rusiją ir taip sudarė sąlygas vykdyti sankcijų apėjimo stebėseną. Be to, sumažėjo mūšio lauke naudojamų ES kilmės komponentų reeksportas į Rusiją iš kai kurių šių valstybių. Tačiau pasiuntinio ES sankcijų klausimams priemones riboja Komisijos įgaliojimai ir jos yra griežtai diplomatinio pobūdžio. Pasiuntinys ES sankcijų klausimams lankomoms valstybėms negali suteikti jokių ekonominių ar finansinių paskatų.

Pranešėjų apie ES sankcijų pažeidimus priemonė

54 Dar viena priemonė, kurią Komisija pradėjo taikyti 2022 m. kovo mėn. siekdama padėti nustatyti sankcijų apėjimo modelius, yra Pranešėjų apie ES sankcijų pažeidimus priemonė. Ja sudaroma galimybė anonimiškai pranešti apie galimus ES sankcijų pažeidimus, įskaitant jų apėjimą. Iki 2026 m. rugpjūčio mėn. naudojantis šia priemone buvo gauta daugiau kaip 2 600 pranešimų, kurių dauguma buvo susiję su sankcijomis Rusijai. Komisija 10 % pranešimų perdavė nacionalinėms kompetentingoms institucijoms (NKI) arba EIVT, kad jos imtųsi tolesnių veiksmų. Tačiau Pranešėjų priemonės rezultatyvumo neįmanoma nustatyti, nes valstybės narės neprivalo teikti grįžtamosios informacijos apie vykdymo užtikrinimo veiksmus, kurių imtasi remiantis šia priemone.

Komisijos atliekama sankcijų apėjimo tendencijų, susijusių su prekyba su Rusija, analizė

55 Galiausiai Komisija nuolat analizuoja prekybos srautus į Rusiją ir iš jos ir kas mėnesį ES delegacijoms ir valstybėms narėms teikia ataskaitas dėl prekybos įprastomis didelio prioriteto prekėmis ir ypatingos ekonominės svarbos prekėmis su tarpinės prekybos valstybėmis. Komisija per Sankcijų koordinatorių forumą su valstybėmis partnerėmis reguliariai dalijasi savo atlikta eksporto iš ES tendencijų analize, apimančia įprastas didelio prioriteto prekes, kurios eksportuojamos apeinant sankcijas, ir pabrėžia, kad sankcijų apėjimas labai mažina ES sankcijų veiksmingumą. Šia analize taip pat grindžiamos Komisijos gairės su sankcijų apėjimu susijusiais klausimais (***81***–***87*** dalys).

56 Apskritai nustatėme, kad į sankcijų paketus įtrauktas kovos su sankcijų apėjimu priemones Komisija rėmė visapusiškais veiksmais. Šios priemonės kartu padėjo pakeisti Rusijos ir tarpinės prekybos valstybių tarpusavio prekybos didėjimo tendenciją (***44*** ir ***45*** dalys). Tačiau priemonių rezultatyvumas skiriasi iš dalies dėl to, kad jų pagrindinė paskirtis yra diplomatinė arba analitinė. Be to, kintant sankcijų apėjimo modeliams, kinta ir tendencijos: prekybos srautai iš tarpinės prekybos valstybių nukreipiami į naujus sankcijų apėjimo centrus, visų pirma Pietryčių Azijoje. Todėl, nepaisant tam tikrų apčiuopiamų teigiamų rezultatų, prekės, kurioms taikomos sankcijos, vis dar netiesiogiai patenka į Rusiją.

ES teisinės sistemos neaiškumai ir skirtumai gali trukdyti vienodai įgyvendinti sankcijas

57 Tarybai vienbalsiu sprendimu priėmus sankcijas, už jų įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą atsako valstybės narės. Siekiant užtikrinti, kad sankcijų teisės aktai būtų įgyvendinami vienodai, juose turi būti vartojama nuosekli terminija, o jų nuostatos turi būti nedviprasmiškos. Be to, valstybės narės turi būti nustačiusios veiksmingas vykdymo užtikrinimo taisykles. Vertinome, ar ES prekybos sankcijų teisinio pagrindo nuostatos, kuriomis apibrėžiami pagrindiniai terminai, buvo pakankamai aiškios, kad valstybės narės jas suprastų vienodai. Taip pat peržiūrėjome, kaip į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva (ES) 2024/1226 dėl nusikalstamų veikų apibrėžties ir sankcijų už ES ribojamųjų priemonių pažeidimą.

Netiksli ES sankcijų teisės aktų terminija apsunkina jų įgyvendinimą

58 Atlikdami auditą nustatėme atvejų, kai su sankcijomis susiję reikalavimai buvo netiksliai aprašyti teisės aktuose, kuriuos turi priimti visos valstybės narės. Sankcijų reglamentuose vartojamų netikslių terminų pavyzdžiai yra „griežtai būtina“, „visos pastangos“ ir „tinkami veiksmai ir politika“ (***III priedas***). Dėl tokių terminų vartojimo valstybės narės gali skirtingai aiškinti teisės aktus, o tai trukdo juos įgyvendinti nuosekliai, nepaisant Komisijos pastangų šalinti šiuos trūkumus teikiant gaires.

59 Kelios aplankytos valstybės narės mums patvirtino, kad sankcijų nuostatose vartojami netikslūs pagrindiniai terminai kelia problemų, visų pirma kalbant apie išimtis ir nukrypti leidžiančias nuostatas. Be to, viena valstybė narė nurodė, kad tikrinti, kaip laikomasi tam tikrų sankcijų reglamentų nuostatų (pavyzdžiui, prabangos prekių kainų viršutinių ribų), yra labai sudėtinga ir tai lemia didelę administracinę naštą.

60 Aptakiai suformulavus teisines nuostatas lengviau pasiekti vieningą sutarimą dėl sankcijų paketų Tarybos lygmeniu. Be to, siekiant sutarimo, konkrečiu valstybių narių prašymu dažnai įtraukiamos išimtys ir nukrypti leidžiančios nuostatos.

Dėl nepakankamo sankcijų ir muitinės terminijos suderinimo kyla veiklos sunkumų

61 Kadangi valstybės narės sankcijas daugiausia įgyvendina taikydamos Sąjungos muitinės kodeksą, sankcijų reglamentuose vartojant tuos pačius terminus ir apibrėžtis kaip ES muitų teisės aktuose kyla mažiau sunkumų įgyvendinant priemones. Tačiau nustatėme keletą sankcijų reglamentų ir Muitinės kodekso skirtumų, pavyzdžiui, susijusių su sąvoka „kilmės šalis“ ir terminu „perdavimas“, kuris nėra standartinis muitų terminas, (***III priedas***). Be to, kai kurios valstybės narės atkreipė dėmesį į tai, kad ES prekybos sankcijų reglamente (pavyzdžiui, VII priedo A dalyje) nevartojami Kombinuotosios nomenklatūros (KN) kodai, skirti prekėms muitinės tikslais klasifikuoti, o vietoj jų remiamasi prekių aprašymais ir bendro pobūdžio terminais, todėl atsiranda galimybių juos aiškinti skirtingai ir sunkiau atlikti muitinį tikrinimą.

62 Taip pat nustatėme, kad tai, kaip Sankcijų reglamente (Reglamente (ES) Nr. 833/2014) reglamentuojamos dvejopo naudojimo prekės, bent iš dalies lemia valstybių narių leidimų šioms prekėms išdavimo praktikos skirtumus. Pažymėtina, kad iš dalies sutampa dviejų reglamento priedų (VII ir XXIII) taikymo sritys. VII priede pateiktas prekių, kurioms reikia leidimo, sąrašas, o XXIII priede nustatytos išimtys. Kai kurios prekės, pavyzdžiui, elektroninės grandinės, įtrauktos į abu sąrašus, todėl muitinės pareigūnams neaišku, koks jų statusas. Be to, VII priede pateikiamas prekių aprašymas, o XXIII priede nurodomi muitinių įprastai naudojami Kombinuotosios nomenklatūros kodai. Komisija remia valstybių narių darbą šioje srityje teikdama gaires ir rengdama atitikties lenteles.

Nusikalstamų veikų apibrėžtys ir sankcijos už ES ribojamųjų priemonių pažeidimus valstybėse narėse dar nepakankamai suderintos

63 Galiausiai tai, ar valstybės narės ES sankcijas įgyvendina nuosekliai, priklauso ir nuo veiksmingo jų vykdymo užtikrinimo, be kita ko, taikant nacionalinės teisės aktuose nustatytas taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų ribojamųjų priemonių pažeidimų atvejais. Iki šiol ES sankcijų pažeidimai kriminalizuoti ne visose valstybėse narėse, o valstybės narės sankcijas skyrė remdamosi skirtingais pagrindais. Vienose jurisdikcijose taikomos baudžiamosios sankcijos, o kitose į pažeidimus reaguota tik administracinėmis priemonėmis. Šį klausimą turėtų padėti išspręsti Direktyva (ES) 2024/1226 dėl nusikalstamų veikų apibrėžties ir sankcijų už ES ribojamųjų priemonių pažeidimus, kai ją visapusiškai ir tinkamai įgyvendins visos valstybės narės. Šia direktyva vykdymo užtikrinimo priemonės nėra visiškai suderinamos, o nustatomos būtiniausios taisyklės dėl nusikalstamų veikų apibrėžties ir fiziniams bei juridiniams asmenims taikomų sankcijų, kurias valstybės narės turi įgyvendinti ES ribojamųjų priemonių pažeidimų atvejais, taip pat nuostatos, kuriomis siekiama sustiprinti ES sankcijų vykdymo užtikrinimą ir įgyvendinimą.

64 Direktyva į nacionalinę teisę turėjo būti perkelta iki 2025 m. gegužės 20 d. Iki 2026 m. rugpjūčio mėn. 19 valstybių narių buvo informavusios Komisiją, kad direktyvą visiškai perkėlė į nacionalinę teisę, kaip reikalaujama. Komisija pradinių vykdymo užtikrinimo veiksmų ėmėsi 2025 m. liepos mėn. ir likusioms valstybėms narėms išsiuntė oficialius pranešimus. Ji dar neįvertino, ar valstybės narės, kurios direktyvą iš tiesų perkėlė į nacionalinę teisę, tai padarė tinkamai. Todėl direktyvos poveikis iki šiol buvo ribotas.

Skirtinga nacionalinė praktika užtikrinant ES prekybos sankcijų vykdymą sudaro galimybę rinktis palankesnį teisinį reglamentavimą

65 ES muitų sąjunga padeda įgyvendinti ES ekonominio saugumo strategiją. Šioje srityje svarbus elementas – prekybos sankcijos. Muitinės administracijos šiuo metu faktiškai yra pagrindinės institucijos, atsakingos už eksportuojamų prekių tikrinimą prie ES išorės sienų, todėl joms tenka itin svarbus vaidmuo užtikrinant veiksmingą ir nuoseklų sankcijų įgyvendinimą. Dėl tikrinimo lygio skirtumų valstybėse narėse mažėja ES prekybos sankcijų veiksmingumas, o įmonės gali patirti didelių laiko ir finansinių sąnaudų.

66 Todėl vertinome, ar valstybės narės vienodai įgyvendino prekybos sankcijas ir užtikrino jų vykdymą ir ar Komisija tinkamai reagavo į nustatytus neatitikimus. Taip pat peržiūrėjome valstybių narių ir ES lygmens iniciatyvas, kurios galėtų padėti šiuos neatitikimus sumažinti.

Galimybė rinktis palankesnį teisinį reglamentavimą tebėra viena pagrindinių rizikų, trukdančių veiksmingai įgyvendinti ES prekybos sankcijas

67 Mūsų audito vizitai į penkias atrinktas valstybes nares atskleidė didelių jų atliekamo muitinio tikrinimo skirtumų. Kai kurių valstybių narių muitinės, prieš leisdamos išvežti prekes, kurioms taikomos sankcijos, reikalauja pateikti daugiau dokumentų nei kitų valstybių narių muitinės. Pavyzdžiui, nustatėme, kad Baltijos valstybių muitinės tam tikromis sąlygomis reikalauja pateikti eksportuojamų arba reeksportuojamų prekių, kurioms taikomos sankcijos, gamintojo išduotą deklaraciją (tai nustatėme mūsų aplankytoje Latvijoje, taip pat patvirtinome, kad panašios praktikos laikomasi Lietuvoje ir Estijoje). Kitos valstybės narės tokio reikalavimo nenustato.

68 Valstybių narių atliekamo muitinio tikrinimo skirtumai atsispindi ir registruojant reikalavimų nesilaikymo atvejus, susijusius su prekėms taikomomis ES prekybos sankcijomis, (***3 langelis***).

3 langelis

Dideli reikalavimų nesilaikymo atvejų, susijusių su kitų valstybių narių kilmės prekėms taikomomis ES prekybos sankcijomis, skaičiaus skirtumai

Nuo 2022 m. Bulgarija neužregistravo nė vieno reikalavimų nesilaikymo atvejo, susijusio su kitų valstybių narių kilmės prekėms taikomomis ES prekybos sankcijomis, kai šios prekės per Bulgariją buvo eksportuojamos į ES muitų teritorijai nepriklausančias jurisdikcijas.

Latvijoje užregistruota daug reikalavimų nesilaikymo atvejų, susijusių su kitų valstybių narių kilmės prekėms taikomomis ES prekybos sankcijomis. 2024 m. šiai kategorijai iš viso priskirta apie 2 100 eksporto siuntų. Tai sudarė tris ketvirtadalius visų pažeidimų, apie kuriuos pranešė Latvija.

Nors tiek Bulgarija, tiek Latvija turi ES išorės sienas, per kurias iš ES muitų teritorijos išvežamos iš kitų valstybių narių eksportuojamos prekės, atkreipiame dėmesį į didelius reikalavimų nesilaikymo atvejų skaičiaus skirtumus.

69 Be to, nustatėme NKI praktikos skirtumų išduodant leidimus eksportuoti prekes, kurioms taikomos sankcijos, pagal nukrypti leidžiančias nuostatas. Šis procesas nėra centralizuotas ES lygmeniu; už jį atsako kiekviena valstybė narė. Kai prekės, kurioms taikomi apribojimai, vežamos keliais, kiekviena valstybė narė, per kurios teritoriją jos vežamos, turi išduoti atskirą leidimą jas įvežti. Komisija nustatė atvejų, kai NKI vertinimai šiuo klausimu skyrėsi, pavyzdžiui, dėl su žemės ūkio maisto produktais susijusių pagrindų.

70 Taip pat nustatėme du atvejus, kai prekės buvo sulaikytos Lietuvos ir Lenkijos išvežimo muitinės įstaigose, nors Italijoje abiem atvejais jas buvo leista eksportuoti į Rusiją (laikyta, kad joms taikoma išimtis, todėl eksporto leidimo nereikia). Lenkija prekes išsiuntė atgal į Italiją, o pradinė eksporto deklaracija buvo panaikinta. Italijoje vėl buvo leista šias prekes eksportuoti į Rusiją ir jos per Italijos uostą išgabentos į paskirties vietą Rusijoje. Gavusi prašymą, Komisija pakartojo, kad už sprendimus, susijusius su sankcijų vykdymo užtikrinimu, atsako valstybės narės ir kad ji neturi pagrindo įsikišti.

71 Per pokalbius su išorės ekspertais mums buvo pranešta apie kelis atvejus, kai vienoje valstybėje narėje buvo atsisakyta išduoti leidimą panašioms prekėms, kurioms taikomos sankcijos, o kitoje – jis buvo išduotas.

72 Pažymime, kad Komisija, reaguodama į tokius atvejus, su atitinkamų valstybių narių muitinėmis bendradarbiauja tik techniniu lygmeniu, Sankcijų kontaktinėje grupėje aptardama sankcijų įgyvendinimo klausimus, ir teikia gaires (*85* dalis).

73 Dėl skirtingos nacionalinės muitinio tikrinimo praktikos kyla rizika, kad įmonės sąmoningai rinksis leidimus išduodančias institucijas arba muitinės punktus valstybėse narėse, kuriose taikoma ne tokia griežta kontrolė. Ši praktika paprastai vadinama palankesnio teisinio reglamentavimo pasirinkimu. Apskritai manome, kad ši praktika kelia didelę riziką veiksmingam ES prekybos sankcijų įgyvendinimui, visų pirma todėl, kad ji gali sudaryti palankesnes sąlygas apeiti sankcijas (*43*–*56* dalys).

Valstybių narių administracinių gebėjimų skirtumai taip pat daro poveikį ES prekybos sankcijų įgyvendinimui

74 Viena iš priežasčių, kodėl valstybės narės nuosekliai neužtikrina sankcijų vykdymo, yra skirtingi jų administraciniai gebėjimai. Pavyzdžiui, vienos valstybės narės gali turėti daugiau parengtų darbuotojų, kurie specializuojasi prekių, kurioms taikomos sankcijos, aptikimo srityje, palyginti su kitomis valstybėmis narėmis. Kadangi už muitinį tikrinimą atsakingos valstybės narės, Komisija neturi galimybių daryti įtaką tam, kiek išteklių ir infrastruktūros valstybės narės skiria prekybos sankcijoms įgyvendinti.

75 Galiausiai muitinės operacijų rezultatyvumas priklauso ne tik nuo išteklių ir infrastruktūros, bet ir nuo valstybių narių organizacinės tvarkos. Pavyzdžiui, Nyderlanduose nustatėme gerosios praktikos pavyzdį, kuris, tikėtina, padeda nuosekliau ir efektyviau įgyvendinti sankcijas ir užtikrinti jų vykdymą, (*4 langelis*).

4 langelis

Geroji nacionalinio koordinavimo praktika

Nyderlandų muitinės departamente įsteigta centrinė leidimų išdavimo įstaiga, veikianti Užsienio reikalų ministerijos vardu. Tokios struktūros pranašumai – sklandus organizacijų operatyvinis bendravimas, išsami rizikos valdymo užtikrinant sankcijų vykdymą apžvalga ir galimybė pasinaudoti muitinės ekspertinėmis žiniomis sprendžiant tarifinio klasifikavimo klausimus.

Vykdomos iniciatyvos sankcijų įgyvendinimo suderinimo spragoms šalinti

76 Atlikdami auditą taip pat nustatėme, kokios yra tolesnio derinimo iniciatyvos ir galimybės tiek pagal dabartinę sistemą, tiek keičiant teisės aktus. Tai apima nuoseklesnį tikrinimų po prekių išleidimo taikymą, tarpvyriausybinius muitinių bendradarbiavimo metodus, pavyzdžiui, Baltijos muitinių iniciatyvą, ir ES muitų sąjungos įgyvendinimą.

77 Audito metu Komisija negalėjo pateikti informacijos apie tai, ar valstybės narės atlieka rizika grindžiamus tikrinimus po prekių išleidimo, kad įvertintų, ar ES prekybos sankcijos įgyvendinamos veiksmingai. Manome, kad nuoseklesnis rizika grindžiamų tikrinimų po prekių išleidimo taikymas ES prekybos sankcijų srityje, koordinuojant nacionalinėms muitinėms, galėtų padėti, be kita ko, nustatyti, ar įmonės ieško palankesnio teisinio reglamentavimo, (***5 langelis***).

5 langelis

Muitinėje atliekamas rizika grindžiamas tikrinimas po prekių išleidimo

Prekės išleidžiamos greičiau, o įmonės sutaupo laiko ir lėšų, kai taikomi rizika grindžiami tikrinimai po prekių išleidimo. Kartu jais užtikrinama, kad reikalavimų būtų tinkamai laikomasi, nes tikrinimą galima veiksmingiau atlikti po prekių išleidimo.

Pagal PPO prekybos lengvinimo susitarimą, Pasaulio prekybos organizacijos narės privalo pradėti taikyti arba toliau taikyti rizika grindžiamus tikrinimus po prekių išleidimo, kad būtų užtikrintas muitų teisės aktų ir kitų susijusių įstatymų bei kitų teisės aktų, įskaitant prekybos sankcijų teisės aktų, laikymasis.

78 Baltijos muitinių iniciatyva (Estijos, Kroatijos, Latvijos, Lietuvos, Lenkijos ir Suomijos bendradarbiavimo susitarimas) yra tarpvyriausybinis bandymas spręsti nevienodos muitinio tikrinimo praktikos ES problemą. Šia iniciatyva siekiama nustatyti tvirtesnę ir suderintą muitinio tikrinimo praktiką sugriežtinant didesnės rizikos prekių patikras, reikalaujant papildomų dokumentų, pavyzdžiui, gamintojų deklaracijų, ir koordinuojant pastangas užkirsti kelią prekių nukreipimui per trečiąsias valstybes.

79 Be jau sudarytų valstybių narių daugiašalių bendradarbiavimo susitarimų, būsima ES muitinės reforma yra bandymas strategiškai reaguoti į didėjančius iššūkius, su kuriais ES lygmeniu susiduria muitinės administracijos ir įmonės. 2023 m. gegužės mėn. pateiktu teisės aktų rinkiniu bus modernizuotas ir pagerintas muitų sąjungos veikimas, be kita ko, veiksmingiau atliekant su ES prekybos sankcijomis susijusį muitinį tikrinimą[6]. Visų pirma, įsteigus ES muitinės instituciją ir sukūrus ES muitinės duomenų platformą visoje ES bus pagerintas dalijimasis informacija ir rizikos valdymas. Tačiau reformos poveikis bus matomas tik vidutinės trukmės laikotarpiu, nes ją visiškai įgyvendinti numatyta 2034 m.

Komisijos gairės yra išsamios, bet teisiškai neprivalomos, o informacinėmis sistemomis valstybėse narėse naudojamasi nevienodai

80 Atsižvelgiant į sankcijų reglamentų sudėtingumą, ypač svarbu, kad Komisija valstybėms narėms teiktų aiškias, nuoseklias ir išsamias gaires, kad būtų išvengta skirtingo aiškinimo ir veiksmingai remiamas jų tarpusavio bendradarbiavimas. Vertinome, ar Komisija tokią paramą suteikė laiku ir ar jos apimtis buvo pakankama, kad būtų sumažinta nenuoseklaus įgyvendinimo ir nepakankamo keitimosi informacija rizika.

Nepaisant kai kurių likusių spragų, Komisijos gairės dėl sankcijų įgyvendinimo apima platų klausimų spektrą

81 Nuo 2022 m. vasario mėn. Komisija parengė išsamias gaires – gaires ir dažnai užduodamus klausimus (DUK), kuriais siekiama padėti darniai įgyvendinti ES prekybos sankcijas Rusijai, (***6 diagrama***).

[6] 2023 m. gegužės 17 d. Komisijos pasiūlymas COM(2023) 258.

6 diagrama | Komisijos parengtų dažnai užduodamų klausimų apžvalga pagal temas



Šaltinis: Komisija.

82 Visų pirma Komisija paskelbė vienuolika teminių prekybos ir muitų srities bendrųjų gairių, taip pat konkrečioms temoms skirtus DUK. Pirmą kartą ši medžiaga paskelbta 2022 m. birželio mėn. ir nuo tada ji buvo reguliariai atnaujinama, paskutinį kartą – 2026 m. gegužės mėn. Be to, Komisija prekybos įspėjimais informuoja valstybes nares apie didelės rizikos prekybos modelius (***6 langelis***).

6 langelis

Komisijos naudojami prekybos įspėjimai: beržo faneros pavyzdys

ES sankcijomis draudžiama pirkti, importuoti ar perduoti fanerą iš Rusijos ir Baltarusijos. Siekdamos patekti į ES rinką, įmonės iš valstybių, kurioms taikomos sankcijos, moka trečiųjų valstybių gamintojams, kad šie perpakuotų ir perženklintų jų fanerą.

2025 m. kovo mėn. Komisija savo interneto svetainėje paskelbė įspėjimą apie šią sankcijų apėjimo riziką. Ji informavo valstybes nares, kad reikia atkreipti dėmesį į tokius elementus kaip eksportuotojų ryšiai su tam tikromis trečiosiomis valstybėmis ir neįprasti aplinkiniai logistikos maršrutai. Komisija rekomendavo valstybėms narėms ypatingą dėmesį skirti importuojamos faneros kilmei.

83 Dauguma mūsų aplankytų valstybių narių nurodė manančios, kad Komisijos gairės iš esmės yra išsamios. Jos taip pat patvirtino, kad jų prašymu gairės buvo reguliariai atnaujinamos. Tačiau jos pažymėjo, kad būtų naudinga, jei Komisija naujas gaires paskelbtų tuo pačiu metu, kai nustatomi nauji sankcijų apribojimai, kad visi veiklos vykdytojai ir visos valstybės narės naujas priemones galėtų iš karto taikyti vienodai.

84 Vis dėlto, peržiūrėdami Komisijos gaires, nustatėme įvairių klausimų, kurie taip pat buvo iškelti per interviu audituotose valstybėse narėse ir dėl kurių nacionalinėms institucijoms nepateikta bendrų gairių:

- kitos valstybės narės pagal nukrypti leidžiančią nuostatą dėl sankcijų išduotų leidimų pripažinimas;
- taisyklės, kuriomis paaiškinama, kuri valstybė narė turėtų išduoti leidimą tais atvejais, kai sandoryje dalyvauja keli ekonominės veiklos vykdytojai iš skirtingų valstybių narių (eksportuotojas, pirkėjas, transporto įmonė ir kt.) arba kai prekės vežamos per kelių valstybių narių teritorijas;
- defektų turinčių prekių, kurių eksportui sankcijos nebuvo taikomos, o importui taikomos, susigrąžinimas iš Rusijos.

Be to, nustatėme sričių, kuriose Komisijos gairės nėra pakankamai išplėtotos ar aiškios, (*IV priedas*).

85 Be paaiškinimų dėl konkrečių prekybos priemonių taikymo srities, Komisija pateikė valstybėms narėms gaires dėl rizikos valdymo ir muitinio tikrinimo bendros praktikos, susijusios su sankcijomis Rusijai ir Baltarusijai. Mūsų aplankytos valstybės narės šias gaires laikė naudingomis, tačiau atkreipė dėmesį į tam tikrus trūkumus: gairės yra pasenusios ir nepakankamai aiškios, vartojami aptakūs arba nuo konteksto priklausantys terminai ir tokios neaiškios formuluotės kaip „reikėtų apsvarstyti“, „rekomenduojama“ ir „gali būti taikoma“, kurios nesuteikia nacionalinėms institucijoms konkretaus pagrindo imtis veiksmų.

86 Nepaisant plačios aprėpties ir apskritai teigiamo valstybių narių vertinimo, Komisijos gairės pagal savo pobūdį nėra teisiškai privalomos, o tai mažina jų rezultatyvumą. Kadangi valstybės narės šių gairių taikyti neprivalo, jomis negalima visiškai pašalinti reikalavimų nesilaikymo rizikos ir užtikrinti suderinto ES prekybos sankcijų įgyvendinimo.

87 Komisija ne tik bendradarbiauja su valstybių narių institucijomis, bet ir tiesiogiai bendrauja su įmonėmis, kurioms ES prekybos sankcijos galėtų daryti poveikį. 2023 m. ji paskelbė konkrečias gaires dėl išsamaus patikrinimo reikalavimų. 2025 m. Komisija taip pat įsteigė ES sankcijų pagalbos tarnybą, kuri turėtų padėti įmonėms laikytis ES sankcijų reikalavimų: vienoje vietoje teikti informaciją apie šioje srityje taikomas priemones, rengti internetinius seminarus aktualiomis temomis ir teikti konkrečią tiesioginę paramą MVĮ, kad jos galėtų tinkamai atlikti išsamius patikrinimus.

Komisija įdiegė keitimosi informacija sistemas, tačiau neišnaudojamos visos jų galimybės

88 Komisija suteikia komunikacijos priemones, kuriomis valstybių narių institucijoms sudaromos sąlygos bendradarbiauti tarpusavyje ir dalytis su Komisija informacija apie suderintam ES sankcijų, įskaitant prekybos sankcijas, įgyvendinimui kylančią riziką. Visų pirma Komisija suteikė informacijos apie riziką formas, naudojamas pagal Sąjungos muitinės kodekse nustatytą bendrą rizikos valdymo sistemą, ir sukūrė naują specialią Sankcijų duomenų saugyklą (angl. *Sanctions Information Exchange Repository*, SIER).

Muitinės vis dar nepakankamai naudojasi informacijos apie riziką formomis kaip įspėjimo priemone

89 Bendra rizikos valdymo sistema nustatyta Sąjungos muitinės kodekse. Šios sistemos dalis – Muitinės rizikos valdymo sistema (CRMS2) – sukurta taip, kad valstybių narių muitinės (ir Komisija) galėtų tikruoju laiku keistis neskelbtina informacija ir iš karto informuoti apie rizikingas siuntas bei veiklos vykdytojus. CRMS2 taip pat keičiamasi informacija sankcijų klausimais. Visapusiškai naudojantis šios sistemos galimybėmis galima užtikrinti, kad viename išorės sienos perėjimo punkte nustatyta rizika būtų tinkamai valdoma ir kitame punkte.

90 Sistemoje CRMS2 nacionalinės muitinės parengia informacijos apie riziką formas (RIF), kad įspėtų kitas muitinės įstaigas apie nustatytą sankcijų apėjimo ar pažeidimų riziką. Visų pirma tai turėtų būti daroma tais atvejais, kai nustatoma, kad siuntai taikomos sankcijos, ir neleidžiama jos išvežti (pavyzdžiui, dėl negaliojančio leidimo ar bandymo apeiti sankcijas).

91 Nuo 2022 m. dėl visų su sankcijomis susijusių muitinės procedūrų iš viso parengta daugiau kaip 12 000 RIF. Pusė su sankcijomis Rusijai ir Baltarusijai susijusių RIF skirta atvejams, kai ES išvežimo muitinės įstaiga neleido išvežti prekių, kurias kitos valstybės narės eksporto muitinės įstaiga buvo išleidusi eksportuoti. Tai dar vienas požymis, kad skiriasi valstybių narių taikoma sankcijų įgyvendinimo praktika (*57*–*79* dalys).

92 Remdamiesi RIF naudojimo statistiniais duomenimis, nustatėme, kad valstybės narės sistema naudojasi skirtingu mastu. Visų pirma su Rusija ir Baltarusija besiribojančios valstybės narės parengė daugiau RIF nei kitos. Mūsų vizitų metu valstybės narės paminėjo, kad dažnai negauna grįžtamosios informacijos apie parengtas RIF ir turi labai ribotus išteklius dideliam gaunamų RIF skaičiui tvarkyti. Tai rodo, kad valstybių narių suinteresuotumas naudoti RIF yra nevienodas, o kai kuriais atvejais menkas.

93 Komisija teikia naudojimosi sistema gaires CRMS2 naudotojo vadove. Valstybių narių parengtas RIF Komisija reguliariai analizuoja tik nuo 2024 m. Tačiau Komisija neatliko konkrečios grįžtamosios informacijos apie RIF analizės. Nėra oficialaus tokios grįžtamosios informacijos teikimo mechanizmo, ir Komisija nesprendė klausimo, kodėl kai kurios valstybės narės sistemoje menkai naudojasi su sankcijomis susijusiomis RIF.

Valstybės narės neišnaudoja visų Sankcijų duomenų saugyklos galimybių

94 Komisija sukūrė Sankcijų duomenų saugyklą (SIER), kad pagerintų valstybių narių ir Komisijos keitimąsi informacija ir ataskaitų teikimą su sankcijomis susijusiais klausimais. SIER sudaro keli moduliai, be kita ko, skirti duomenims apie įšaldytą turtą, išduotus ir atsisakytus išduoti leidimus teikti, taip pat kitoms informacijos teikimo pareigoms vykdyti. Naudodamosi pranešimų lenta NKI taip pat gali pateikti klausimų Komisijai arba kitoms valstybėms narėms.

95 Laikydamosi sankcijų reglamentuose nustatytų ataskaitų teikimo pareigų, valstybės narės SIER platformoje teikia Komisijai ir kitoms valstybėms narėms informaciją apie pagal nukrypti leidžiančias nuostatas dėl sankcijų išduotus leidimus. Nors Komisija pateikė šabloną su standartiniais laukeliais, kuriuos reikia užpildyti, valstybės narės vis tiek gali pačios nuspręsti, kiek informacijos ir kokia forma ją teikti. Todėl kitoms NKI ir muitinėms gali būti sunku patikrinti pagal nukrypti leidžiančią nuostatą išduoto leidimo galiojimą: dažnai trūksta tam tikros informacijos, pavyzdžiui, apie prekių klasifikavimą pagal Suderintą sistemą, leidžiamus kiekius, dalyvaujančius subjektus ir leidimo galiojimo pabaigos datą. Keitimasis informacija apie subjektų nuosavybės ir kontrolės struktūras taip pat yra nepakankamas, nepaisant to, kad SIER šiuo tikslu sukurtas specialus modulis.

96 Be to, ne visų valstybių narių muitinės, atliekančios su sankcijomis susijusį tikrinimą, turi prieigą prie SIER ir kitų centrinių keitimosi informacija sistemų (pavyzdžiui, prie dvejopo naudojimo prekėms skirtos elektroninės leidimų išdavimo sistemos), nes ne visų valstybių narių administratoriai joms tokią prieigą suteikia. Prieigos prie SIER valdymo Komisija nekontroliuoja, nes valstybės narės pačios sprendžia, kurioms institucijoms (ir asmenims) ją suteikti. Komisija šį procesą remia teikdama gaires.

97 Šiuo metu muitinės negali tikruoju laiku naudotis SIER per centralizuotą muitinės skaitmeninę aplinką muitinio tikrinimo tikslais, pavyzdžiui, per ES muitinės vieno langelio sertifikatų mainų sistemą (šiuo atveju prieigą riboja jos teisinė taikymo sritis). Tai reiškia, kad nacionaliniams administratoriams nusprendus savo muitinėms nesuteikti prieigos prie SIER, jos negali muitinio įforminimo metu efektyviai ir sistemingai tikruoju laiku naudotis pradiniais duomenimis. Tačiau šią problemą būtų galima sušvelninti, jei nacionaliniai administratoriai suteiktų reikiamą prieigą.

Komisijos vykdoma ES prekybos sankcijų veiksmingumo stebėsena orientuota į jų poveikį Rusijos ekonomikai ir prekybos srautams, o ne į ES vidaus aspektus

98 ES sankcijomis siekiama padėti įgyvendinti ES politikos tikslą užtikrinti, kad Rusija nepajėgtų tęsti agresijos karo prieš Ukrainą[7] (***02*** dalis). Taryba ragina ES lygmeniu vykdyti ES sankcijų stebėseną, remiantis valstybių narių nuosekliai teikiamomis ataskaitomis, kad būtų galima nustatyti, ar sankcijos veiksmingos[8]. Nors už šiuos vertinimus visų pirma atsakinga Taryba, svarbus vaidmuo tenka ir Komisijai, ypač atsižvelgiant į tai, kad galutinis Tarybos reglamentas grindžiamas bendru Komisijos ir vyriausiojo įgaliotinio pasiūlymu, (***I priedas***).

99 Atsižvelgdami į bendrus ES sankcijų tikslus, vertinome, ar Komisija visapusiškai stebėjo sankcijų įgyvendinimą ir vertino jų poveikį. Taip pat tikrinome, ar Komisija naudojosi savo analizės rezultatais atlikdama parengiamąjį darbą, susijusį su sankcijų rengimu, ir pasidalijo jais su atitinkamomis ES institucijomis, kad į juos būtų galima atsižvelgti vėlesniame sprendimų priėmimo procese.

Komisija reguliariai stebi sankcijų įgyvendinimą, tačiau duomenis renka įvairūs padaliniai

100 Komisija reguliariai stebi sankcijų Rusijai įgyvendinimą. Tačiau atsakomybė už įvairius šios stebėsenos aspektus paskirstyta įvairiems Komisijos padaliniams (***1 lentelė***).

---

[7] Tarybos interneto svetainė (*EU sanctions against Russia*).

[8] 2018 m. gegužės 4 d. ES Tarybos gairių dėl sankcijų (dok. 5664/18) 15, 32 ir 95 punktai.

1 lentelė | Ribojamųjų prekybos priemonių įgyvendinimo stebėsena

Komisijos padalinys	Veikla
FISMA GD	Stebi karo Ukrainoje poveikį Rusijos finansų rinkoms. Rengia ES valstybėms narėms skirtus klausimynus dėl sankcijų įgyvendinimo. Atlieka patikrinimus vietoje ES valstybėse narėse.
TRADE GD	Stebi prekybos srautus su Rusija ir trečiosiomis valstybėmis ir kas mėnesį teikia ataskaitas dėl įprastų didelio prioriteto ir ypatingos ekonominės svarbos prekių. Rengia analitinę medžiagą apie eksporto sankcijų apėjimą, skirtą pasiuntinio ES sankcijų klausimams informavimo veiklai. Bendradarbiauja su panašiai mąstančiais partneriais sankcijų suderinimo ir apėjimo prevencijos klausimais.
TAXUD GD	Stebi, kaip muitinės įgyvendina su prekyba susijusias ribojamąsias priemones. Stebi sankcijų įgyvendinimą valstybėse narėse naudodamasis apklausomis.
JRC	Padeda vykdyti prekybos srautų anomalijų stebėseną ir kartu su Komisijos padaliniais bei ES valstybių narių tarnybomis išbando duomenų centralizavimo ir sąveikumo sprendinius.
ECFIN GD	Stebi ES sankcijų poveikį Rusijos ekonomikai.
JUST GD	Stebi Direktyvos (ES) 2024/1226 dėl nusikalstamų veikų apibrėžties ir sankcijų už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą, kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2018/1673, vykdymo užtikrinimą (*64* dalis).
OLAF	Vykdo su sankcijų apėjimu susijusius tyrimus ir operatyvinę veiklą.

101 Be to, Komisijos padaliniai renka duomenis iš įvairių šaltinių, įskaitant oficialius ES prekybos duomenis, tarptautinės prekybos duomenis, valstybių partnerių analizes ir ES bei Ukrainos akademinių institucijų analizes. Nors nėra oficialiai nustatytos tvarkos, kokius duomenis turėtų rinkti konkretūs padaliniai ir kaip tai turėtų būti daroma, kiekvienas Komisijos padalinys renka ir analizuoja duomenis pagal savo kompetenciją. Be to, nors nėra nei centrinės duomenų platformos, nei Komisijos padalinių susitarimo dėl dalijimosi duomenimis, JRC toliau deda pastangas centralizuoti duomenis, o Komisijos padaliniai reguliariai keičiasi duomenimis bei informacija. Dėl to sunkiau atlikti išsamią prekybos sankcijų veiksmingumo analizę.

102 Siekdama susidaryti pradinį su sankcijų įgyvendinimu susijusių problemų vaizdą, 2022 m. Komisija valstybėms narėms išsiuntė klausimynus, be kita ko, dėl prekybos sankcijų. Vėliau FISMA GD surengė dvišalius susitikimus vietoje su beveik visomis valstybėmis narėmis (išskyrus vieną), kad surinktų išsamesnę informaciją, (***V priedas***). Mūsų aplankytos valstybės narės patvirtino, kad šie informacijos mainai buvo naudingi ir padėjo Komisijai suprasti įvairias aplinkybes, su kuriomis valstybės narės susiduria vykdydamos su sankcijomis susijusią veiklą.

103 Periodinė prekybos su Rusija pokyčių analizė yra TRADE GD užduotis, kurią jis visapusiškai atlieka. Savo ataskaitose TRADE GD analizuoja karo poveikį pasaulinei prekybai ir apibendrina Rusijos priimtas priemones. Šiose ataskaitose TRADE GD analizuoja įprastų didelio prioriteto prekių sąraše ir ypatingos ekonominės svarbos prekių sąraše išvardytų prekių prekybos srautus (***49*** dalis). Surinktais duomenimis ir analizės rezultatais keičiamasi tarpžinybinėje grupėje, su pasiuntiniu ES sankcijų klausimams ir valstybėmis narėmis specialioje ES sankcijų ekspertų grupėje, taip pat Tarybos sankcijų klausimų darbo grupėms teikiamose ataskaitose, kuriomis remiamasi rengiant būsimus sankcijų paketus. Jie sudaro tvirtą pagrindą rengiant būsimus sankcijų paketus ir Komisijai atliekant metinius poveikio vertinimus (***107*** dalis).

104 TAXUD GD stebi, kaip valstybių narių muitinės įgyvendina su prekyba susijusias ribojamąsias priemones. Šiuo tikslu jis naudojasi CRMS2, kad gautų informacijos, pavyzdžiui, apie muitinių atliktų tikrinimų skaičių. Duomenis apie sankcijų įgyvendinimą TAXUD GD taip pat renka atlikdamas savaitines apklausas, kuriose valstybės narės savanoriškai dalyvauja per CRMS2.

105 Komisijos analitinį darbą taip pat remia JRC. JRC atlieka analizes, kuriomis siekiama nustatyti neįprastus sandorius ir sankcijų apėjimo atvejus. Naudodamasis muitinės deklaracijų duomenimis ir bendradarbiaudamas su TAXUD GD, jis padeda nustatyti galimus sankcijų apėjimo per trečiąsias valstybes modelius. Bendradarbiaudamas su FISMA GD ir TRADE GD, JRC taip pat atlieka analitinį darbą, kuriuo remiami pasiuntinio ES sankcijų klausimams vykdomi informuotumo apie sankcijas didinimo vizitai į trečiąsias valstybes, (***51***–***53*** dalys).

106 Galiausiai sankcijų apėjimo riziką analizuoja ir OLAF. Šiuo tikslu OLAF tiria konkrečius prekybos modelius, ypatingą dėmesį skirdama mūšio lauko gaminiams. Remiantis OLAF analizės rezultatais gali būti pradėti tyrimai dėl galimų ES sankcijų apėjimo atvejų (***7 langelis***).

7 langelis

OLAF pagalbos valstybėms narėms taikant sankcijas Rusijai pavyzdžiai

Nuo 2022 m. vasario mėn. OLAF pradėjo 20 su importu ir 8 su eksportu susijusias bylas.

Pavyzdžiui, OLAF padėjo Ispanijos institucijoms vykdyti operaciją (kodinis pavadinimas „Probirka“). Per ją buvo suimti keturi asmenys, dalyvavę neteisėtai eksportuojant chemines medžiagas į Rusiją, ir konfiskuota 13 tonų cheminių medžiagų.

OLAF koordinavo tarpvalstybinį tyrimą dėl ES sankcijų Rusijai apėjimo eksportuojant iš ES daugiau kaip 760 transporto priemonių. Tyrimas, pradėtas gavus Lenkijos institucijų įspėjimus, parodė, kad transporto priemonės, kurios buvo deklaruotos kaip skirtos trečiosioms valstybėms, galiausiai buvo vežamos į Rusiją. Analizuodama duomenis ir bendradarbiaudama su ES ir ne ES institucijomis, OLAF atsekė transporto priemones ir patvirtino sankcijų pažeidimus. Remiantis nustatytais faktais, keliose valstybėse narėse buvo atliekami nusikalstamų veikų tyrimai ir sustiprinta būsimų krovinių vežimo stebėsena ES lygmeniu.

Nesant aiškiai apibrėžtų kriterijų, ribojamos Komisijos galimybės vertinti ES prekybos sankcijų ekonominį poveikį

107 Tarybos gairėse nuo pat pradžių nebuvo reikalavimo valstybėms narėms susitarti dėl bendrų kriterijų, pagal kuriuos būtų vertinamas ES prekybos sankcijų veiksmingumas. Tokių kriterijų nepasiūlė ir Komisija. Manome, kad bendri kriterijai yra būtini siekiant užtikrinti, kad valstybių narių ir ES institucijų taikomų ES prekybos sankcijų veiksmingumas būtų vertinamas nuosekliai, laikantis Tarybos gairių[9].

108 2023 ir 2024 m. Komisija atliko išsamius ekonominio poveikio vertinimus. Nesant konkrečių kriterijų, vertinimai visų pirma buvo grindžiami reguliariai stebimais ES ir Rusijos prekybos srautų pokyčiais (***100***–***106*** dalys). Šiuose tyrimuose analizuojami prekybos srautai pagal gaminių, kuriems taikomos sankcijos, kategorijas ir vertinami Rusijos makroekonominiai pokyčiai, įskaitant augimo perspektyvas ir infliaciją. Komisijos vertinimuose apžvelgiami ne tik ES sankcijų padariniai Rusijos ekonomikai, bet ir bendros dėl jų ES patiriamos išlaidos.

[9] Europos Sąjungos Tarybos gairių dėl sankcijų (dok. 5664/18) IV skirsnis.

109 Tačiau nebuvo informacijos tokiais klausimais kaip poveikis konkrečioms karinių prekių gamybos procese dalyvaujančioms Rusijos įmonėms, poveikis konkrečioms Europos įmonėms, kurios daugiausia eksportavo prekes, kurioms taikomos sankcijos, arba poveikis konkrečioms ES valstybėms narėms ar regionams. Komisija taip pat neįvertino ES prekybos sankcijoms įgyvendinti reikalingų administracinių išteklių. Norint vertinimus papildyti šiais aspektais, reikėtų daugiau duomenų ir išteklių. Vis dėlto manome, kad būtų naudinga, jei Komisija skelbtų išsamesnę objektyvią informaciją, nors teisiškai to daryti neprivalo. Taip visuomenė būtų visapusiškiau informuojama apie ES prekybos sankcijų veiksmingumą, būtų sumažintas tyčinių dezinformacijos kampanijų poveikis ir būtų galima prekybos sankcijas taikyti tikslingiau.

Komisijos analizės rezultatais remiamasi rengiant vėlesnius sankcijų paketus, nors sprendimai grindžiami politiniais tikslais

110 Atlikdami auditą radome įrodymų, kad atlikdama parengiamąjį darbą, susijusį su sankcijų paketais, Komisija naudojasi vykdant stebėseną surinkta informacija, taip pat informacija, gauta reguliariai atliekant techninius padėties, susijusios su sankcijomis Rusijai, vertinimus. Pavyzdžiui, šiais duomenimis ji remiasi teikdama pasiūlymus iš dalies pakeisti Reglamento (ES) Nr. 833/2014 IV priedą, kuriame, be kita ko, išvardyti Rusijos kariniai galutiniai naudotojai ir kariniam pramoniniam kompleksui priklausantys subjektai, kuriems draudžiama parduoti dvejopo naudojimo ar pažangiųjų technologijų prekes iš ES. Be to, kai vykdant stebėseną nustatoma sankcijų apėjimo požymių, Komisija Tarybai siūlo prie kintančių aplinkybių pritaikytas naujas priemones. Vienas iš tokių pavyzdžių – Baltarusijai taikomų sankcijų suderinimas, kuris turėjo teigiamą poveikį užkertant kelią sankcijų apėjimui.

111 Komisija reguliariai dalijasi savo stebėsenos rezultatais su Taryba ir valstybėmis narėmis. Pavyzdžiui, Komisija per SIER dalijasi pasiūlymais dėl įtraukimo į Reglamento (ES) Nr. 833/2014 IV priedo sąrašą ir pristato juos per susitikimus su valstybėmis narėmis, kad gautų nacionalinių ekspertų pastabas ir galėtų pasiūlymus toliau tikslinti. Komisija taip pat reguliariai perduoda poveikio vertinimų rezultatus Tarybos darbo grupėms.

112 Apskritai pažymime, kad Komisijos rengiami pasiūlymai dėl sankcijų, be kitų informacijos šaltinių, grindžiami stebėsenos veikla ir poveikio vertinimų rezultatais. Tačiau vėliau šiuos pasiūlymus nuodugniai politiniu lygmeniu nagrinėja Taryba, atsižvelgdama į įvairius ekonominius ir neekonominius veiksnius. Galiausiai būtent Taryba sprendžia, kokiu mastu Komisijos pateikta informacija bus atspindėta naujuose sankcijų paketuose.

Šią ataskaitą 2026 m. rugsėjo 30 d. Liuksemburge vykusiame posėdyje priėmė Audito Rūmų nario Petri Sarvamaa'os vadovaujama IV kolegija.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Tony Murphy

Priedai

I priedas. Apie auditą

Bendroji informacija

ES sankcijų sistema

01 Ribojamosios priemonės (dažnai vadinamos sankcijomis) yra viena pagrindinių priemonių, kuriomis ES siekia užkirsti kelią konfliktams arba reaguoti į kylančias ar tebesitęsiančias krizes. Šios priemonės patenka į ES bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) sritį. Tarpvyriausybinis BUSP pobūdis ir konkrečios jos įgyvendinimo procedūros skiria ją nuo kitų ES kompetencijos sričių, pavyzdžiui, prekybos politikos.

02 Sankcijomis nesiekiama nubausti. Jomis veikiau siekiama paskatinti ES nepriklausančių valstybių vyriausybes, taip pat subjektus, organizacijas ir asmenis keisti elgesį, kai jų veiksmai kenkia tarptautinei taikai, saugumui, demokratijai, teisinei valstybei ar pagarbai žmogaus teisėms. Ribojamosiomis priemonėmis, kaip ES užsienio politikos priemone, siekiama skatinti laikytis tarptautinių normų, jas taikant už žalingą ar destabilizuojančią veiklą atsakingiems asmenims ir subjektams.

03 Sankcijas iš esmės galima suskirstyti į poveikį finansų sektoriui darančias sankcijas ir nefinansinio pobūdžio sankcijas. Abiejų rūšių sankcijos gali būti taikomos asmenims, subjektams arba konkrečiai valstybei kaip visumai. Prekybai prekėmis poveikį darančios sankcijos priskiriamos nefinansinių sankcijų kategorijai (išsami apžvalga pateikta I priedo *1 diagramoje*).

1 diagrama | Išsami ES ribojamųjų priemonių Rusijai apžvalga



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisijos interneto puslapiu „ES sankcijos Rusijai po įsiveržimo į Ukrainą“.

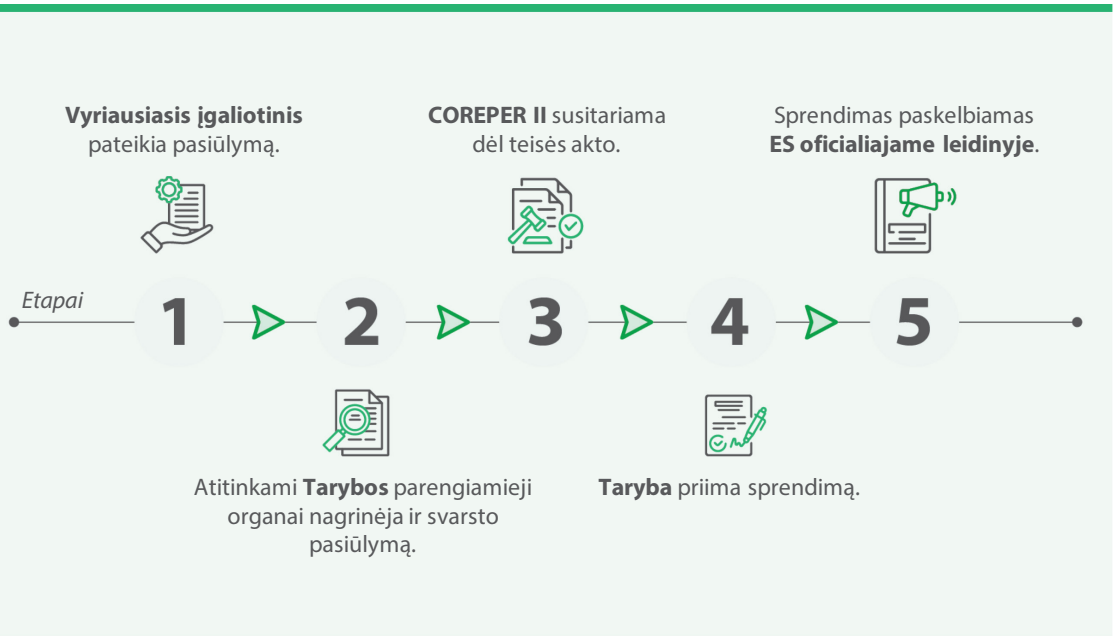
04 Nors šios priemonės visų pirma skirtos už ES ribų veikiantiems asmenims, jų vykdymą galima užtikrinti tik ES jurisdikcijoje. Todėl jos yra privalomos ES teritorijoje, ES piliečiams, nepriklausomai nuo jų buvimo vietos, pagal valstybės narės teisę įsteigtoms arba įregistruotoms organizacijoms ir įmonėms (įskaitant jų filialus trečiosiose valstybėse), visai ar iš dalies ES vykdomai veiklai, taip pat valstybių narių jurisdikcijai priklausantiems orlaiviams ir laivams.

05 Šiuo metu su prekyba susijusias ribojamąsias priemones ES taiko maždaug 20 valstybių visame pasaulyje. Jos daugiausia apima draudimus ir apribojimus, susijusius su karine įranga ir dvejopo naudojimo prekėmis, t. y. prekėmis, kurios gali būti naudojamos ir civiliniais, ir kariniais tikslais. Plačiausio masto režimai buvo nustatyti reaguojant į 2022 m. Rusijos plataus masto invaziją į Ukrainą ir taikomi Rusijai, taip pat Baltarusijai, Iranui, Šiaurės Korėjai ir Rusijos okupuotoms Ukrainos teritorijoms.

Sprendimų priėmimo procesas

06 Pirmu sankcijų priėmimo etapu EIVT vadovas, Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, pateikia pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo. Išimtinėmis aplinkybėmis ES sankcijas gali siūlyti ir valstybės narės. Tada siūlomas priemones nagrinėja ir svarsto atitinkami Tarybos parengiamieji organai, o vėliau Taryba vienbalsiai priima sprendimą (I priedo ***2 diagrama***).

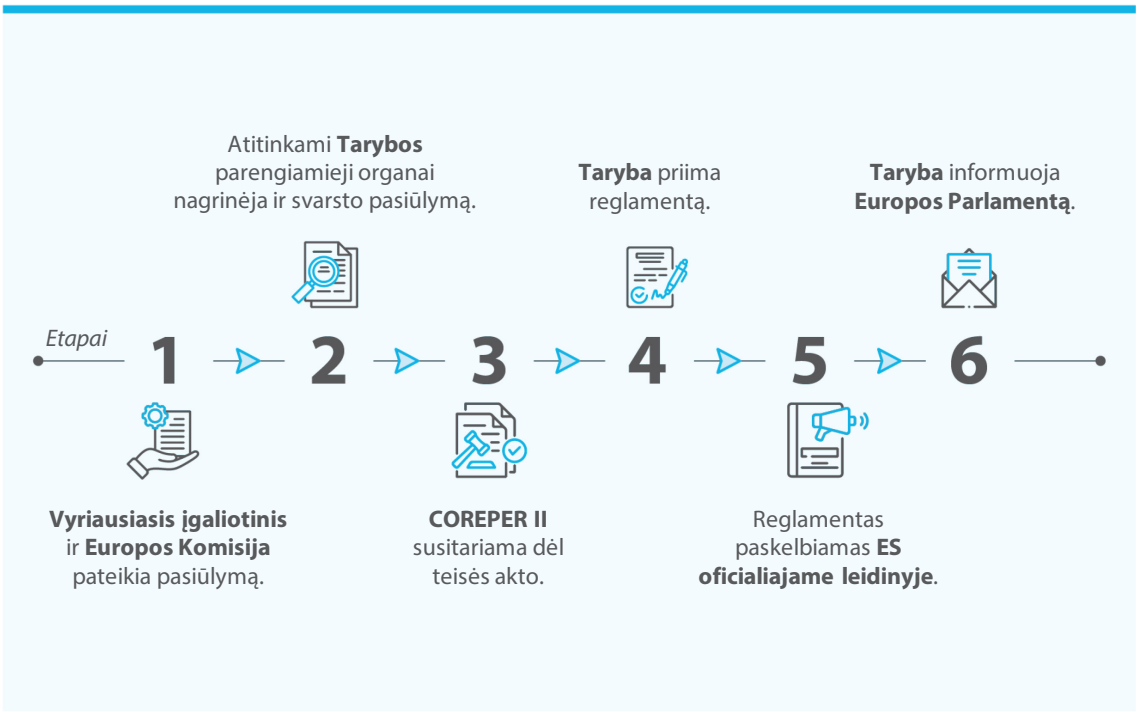
2 diagrama | Tarybos sprendimų priėmimas – privalomas pirmas visų rūšių sankcijų nustatymo etapas



Šaltinis: Europos Sąjungos Taryba.

07 Kai sankcijos susijusios su ekonominiais ar finansiniais elementais, pavyzdžiui, prekybos apribojimais ar turto įšaldymu, būtinas antras etapas – Tarybos reglamento, skirto šiam sprendimui įgyvendinti, priėmimas. Tada Taryba šį reglamentą priima kvalifikuota balsų dauguma (I priedo ***3 diagrama***).

3 diagrama | Su ribojamosiomis priemonėmis susijusių Tarybos reglamentų priėmimas, kai būtina



Šaltinis: Europos Sąjungos Taryba.

08 Priėmus sankcijas, už jų įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą atsako valstybės narės. Valstybės narės turi užtikrinti atitiktį savo jurisdikcijose, be kita ko, už pažeidimus skirdamos sankcijas. Komisijos vaidmuo apsiriboja sankcijų įgyvendinimo stebėsena ir gairių bei geriausios praktikos pavyzdžių paskelbimu, siekiant padėti sankcijas įgyvendinti nuosekliai ir veiksmingai.

Audito apimtis ir metodas

09 Atlikdami šį auditą nagrinėjome, ar Komisija rezultatyviai rėmė ES prekybos sankcijų, kurias Taryba priėmė reaguodama į Rusijos karą prieš Ukrainą, įgyvendinimą. Apžvelgiamas laikotarpis apėmė pokyčius nuo 2022 m. (plataus masto invazijos į žemyninę Ukrainą pradžios) iki 2025 m. pabaigos. Kai buvo aktualu, siekdami pateikti kontekstą ir užtikrinti ataskaitos aktualumą, taip pat atsižvelgėme į su sankcijomis susijusius pokyčius, įvykusius po 2025 m. pabaigos. Daugiausia dėmesio skyrėme Komisijos vaidmeniui kuriant tinkamą įgyvendinimo sistemą, stebint ES sankcijų įgyvendinimą, nustatant trūkumus ir spragas, imantis veiksmų šiems trūkumams šalinti ir vertinant bendrą prekybos sankcijų poveikį.

10 Kadangi auditas buvo konkrečiai orientuotas į Komisijos veiksmus, nevertinome, ar sankcijų taikymo sritis yra tinkama. Visų pirma nevertinome taikomų priemonių rūšių, geografinės ar sektorinės aprėpties ar išsamių konkrečių sankcijų parametrų. Komisija dalyvauja parengiamuosiuose procesuose, tačiau šie klausimai priklauso išimtinei Tarybos kompetencijai ir yra politinio sprendimų priėmimo proceso dalis. Todėl tokios institucijos kaip Taryba, vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai ir EIVT į audito apimtį nepateko, nors šie subjektai ir dalyvauja parengiamajame darbe ir per RELEX darbo grupę (sankcijos) koordinuoja valstybių veiksmus sankcijų klausimais.

11 Be to, atlikdami auditą daugiausia dėmesio skyrėme prekybos sankcijoms Rusijai, įskaitant jų apėjimą. Tokią sritį pasirinkome atsižvelgdami į savo įgaliojimus ir į tai, kad prekybos sankcijos atlieka labai svarbų vaidmenį ribojant Rusijos eksporto bei importo pajėgumus ir taip daro poveikį bendrai šalies ekonominei galiai. Nagrinėjome prekių, išskyrus energinius produktus, importą bei eksportą. Į audito apimtį neįtraukėme paslaugų eksporto, transporto ar žiniasklaidos apribojimų, nes juos nagrinėjant būtų reikėję įtraukti gerokai daugiau Komisijos padalinių.

12 Pagal ES teisę pagrindinė atsakomybė už sankcijų įgyvendinimą tenka valstybėms narėms. Jos turi sukurti ir palaikyti būtinas teisines ir administracines sistemas, skirti pakankamai žmogiškųjų išteklių ir savo jurisdikcijose tirti galimus ribojamųjų priemonių pažeidimus. Komisijos gairės dėl konkrečių įgyvendinimo aspektų yra neprivalomos, todėl valstybės narės gali savo nuožiūra spręsti, kaip jas taikyti. Dėl šios priežasties tik informaciniais tikslais apsilankėme penkių valstybių narių – Bulgarijos, Vokietijos, Latvijos, Nyderlandų ir Lenkijos – nacionalinėse kompetentingose institucijose (t. y. centrinėse koordinuojančiose ministerijose ir už prekybą bei muitinį tikrinimą atsakingose ministerijose ir (arba) institucijose). Šias valstybes pasirinkome atsižvelgdami į jų importo iš Rusijos ir eksporto į Rusiją tendencijas 2021–2024 m., jų nacionalinių įgyvendinimo sistemų struktūrą ir vidaus rizikos vertinimą. Taip pat konsultavomės su Jungtinės Karalystės, kuri sankcijas Rusijai administruoja pagal savo teisinę sistemą, nacionalinėmis kompetentingomis institucijomis.

13 Mūsų audito darbas apėmė dokumentų peržiūrą ir interviu su Komisijos padaliniais, atsakingais už sankcijų įgyvendinimą, įskaitant FISMA GD, Komisijos generalinį sekretoriatą, TRADE GD, TAXUD GD, Jungtinį tyrimų centrą (JRC) ir OLAF. Taip pat surengėme diskusijas su kitais ES organais, pavyzdžiui, EIVT, ES delegacijomis ES nepriklausančiose valstybėse, taip pat su sankcijų stebėseną ir vertinimą vykdančiomis nacionalinėmis institucijomis ir išorės suinteresuotaisiais subjektais. Mūsų audito metodika atitinka Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) paskelbtus tarptautinius audito standartus.

II priedas. Pagrindiniai ES forumai ES prekybos sankcijų įgyvendinimo klausimams

Grupė	Dažnumas	Pirmininkauja	Pastabos
Taryba			
RELEX darbo grupė (sankcijos)	*Ad hoc* (maždaug kas 2 mėnesius)	Rotacijos tvarka	Valstybių narių centrinių administracijų atstovai
Muitų sąjungos aukšto lygio darbo grupė	*Ad hoc*	TAXUD	Valstybių narių muitinių administracijų vadovai
Muitų sąjungos darbo grupė	*Ad hoc* (maždaug kas 3–4 mėnesius)	TAXUD	Valstybių narių muitinių atašė
Tarybos Mokesčių klausimų darbo grupė	*Ad hoc* (maždaug kas mėnesį)	TAXUD	Centrinių mokesčių administracijų atstovai + nuolatinių atstovybių atašė mokesčių klausimais
Dvejopo naudojimo prekių darbo grupė (DUWP)	Kas mėnesį	TRADE	Centrinės nacionalinės kompetentingos institucijos, atsakingos už dvejopo naudojimo prekių eksporto kontrolę
Komisijos vidaus forumas			
Sankcijų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo tarpžinybinė grupė	Kas dvi savaites	Generalinis sekretoriatas / FISMA	Tarpžinybinės grupės branduolį sudaro FISMA GD, ECFIN GD, JRC, TAXUD GD, TRADE GD, OLAF, Teisės tarnyba ir EIVT, o kiti generaliniai direktoratai lanksčiai įtraukiami į grupės veiklą, priklausomai nuo svarstomų klausimų.

Komisijos ir ES valstybių narių forumai			
Sąjungos ribojamųjų priemonių ir eksteritorialumo klausimų **aukšto lygio ekspertų grupė**	*Ad hoc*	Komisijos narys / FISMA	Speciali sankcijų klausimų grupė, centrinio lygmens (aukšto lygio dalyviai)
Sąjungos ribojamųjų priemonių ir eksteritorialumo klausimų **ekspertų grupė**	*Ad hoc* (maždaug kas 4–8 savaites)	FISMA	Speciali sankcijų klausimų grupė, centrinio lygmens (priklausomai nuo temos: iždo institucijos, nacionaliniai centriniai bankai, muitinės ir kt.)
Prekybos politikos komitetas (tikrųjų narių ir jų pavaduotojų sudėtys)	Kas savaitę (tikrieji nariai kas mėnesį, pavaduotojai tris kartus per mėnesį)	TRADE	Centrinio lygmens Tikrieji nariai – generalinio direktoriaus lygmens atstovai, pavaduotojai – Briuselyje dirbantys patarėjai prekybos klausimais.
Dvejopo naudojimo prekių kontrolės koordinavimo grupė	*Ad hoc*	TRADE	Pagal ES dvejopo naudojimo prekių eksporto kontrolės sistemą (Reglamentą (ES) 2021/821)
Vykdymo užtikrinimo koordinavimo mechanizmo grupė (Dvejopo naudojimo prekių kontrolės koordinavimo grupės pogrupis)	Kas 3 mėnesius	TRADE	Centrinio lygmens institucijos (nacionalinės kompetentingos institucijos, atsakingos už leidimų išdavimą ir (arba) vykdymo užtikrinimą)
Subjektų peržiūros posėdžiai	*Ad hoc*	TRADE	Nacionalinės kompetentingos institucijos, atsakingos už dvejopo naudojimo prekių eksporto kontrolę, užsienio reikalų ir prekybos ministerijos, taip pat nuolatinės atstovybės (RELEX patarėjai)
Techninės peržiūros posėdžiai	*Ad hoc*	TRADE	Centrinio lygmens
Teisinės peržiūros posėdžiai	*Ad hoc*	TRADE	Centrinio lygmens institucijos, įskaitant leidimus išduodančias institucijas, ekonomikos ministerijas, užsienio reikalų ministerijas, muitines

Muitų politikos grupė, kurią sudaro muitinių generaliniai direktoriai	*Ad hoc* (maždaug 2–3 kartus per metus)	TAXUD	Neformalūs muitinių generalinių direktorių susitikimai, rengiami pagal poreikį (Muitinių generalinių direktorių forumo forma)
Bendras mokesčių institucijų ir muitinių generalinių direktorių posėdis	*Ad hoc*	TAXUD	Su importu ir (arba) eksportu susijusių sankcijų įgyvendinimas ir apėjimo rizika
Muitinės ekspertų grupė	*Ad hoc*	TAXUD	Bendri valstybių narių atstovų posėdžiai įvairiuose pogrupiuose, visų pirma dėl muitų teisės aktų, rizikos valdymo ir tarptautinių klausimų
(Muitinių) kontaktinė grupė sankcijų klausimais	*Ad hoc* (4–5 kartus per metus)	TAXUD	Speciali sankcijų klausimų grupė: daugiausia pranešimų apie sankcijų apėjimą teikimas ir dalijimasis informacija (dalyvauja OLAF ir kiti GD)
Teisėsaugos darbo grupė (muitinės)	*Ad hoc*	TAXUD	Centrinio lygmens muitinės administracijos + valstybių narių muitinių atašė
Jūrų transporto direktoriai (neformali grupė)	*Ad hoc* (2–3 kartus per metus)	MOVE	Neformalus pasikeitimas nuomonėmis aktualiais jūrų klausimais, įskaitant, kai aktualu, su jūra susijusius sankcijų punktus
Komisija: veiksmų su ES valstybėmis partnerėmis koordinavimas			
Sankcijų koordinatorių forumas	*Ad hoc*	Pasiuntinys ES sankcijų klausimams / FISMA	Centrinio lygmens ir valstybių partnerių atstovai

Šaltinis: Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Audito Rūmų darbinis dokumentas.

III priedas. Su pagrindiniais teisiniais terminais susijusios problemos

Aptakios formuluotės

- **Griežtai būtina (tikrai būtina)**: šios formuluotės Reglamente (ES) Nr. 833/2014 (2026 m. liepos 24 d. konsoliduotoje redakcijoje) pavartotos 63 kartus, daugiausia nukrypti leidžiančių nuostatų kontekste. Pagal šias nuostatas kompetentingos institucijos gali leisti eksportuoti ar perduoti į Rusiją prekes, kuriomis prisidedama prie Rusijos pramonės pajėgumų didinimo. Dėl tokių formuluočių skirtingai aiškinama, kokiais atvejais pagal nukrypti leidžiančias nuostatas išduodami leidimai. Pavyzdžiui, viena valstybė narė gali reikalauti leidimo eksportuoti prekes, kurioms taikomos sankcijos, o kita – ne. Kitas pavyzdys susijęs su specialiosiomis ekonominėmis zonomis, nurodytomis 5ah straipsnio 7 dalyje: „Nukrypstant nuo 1–4 dalių, kompetentingos institucijos tokiomis sąlygomis, kurias jos laiko tinkamomis, gali leisti vykdyti veiklą, kuri yra tikrai būtina dėl […]“. Komisija šiuo klausimu pateikė gaires DUK G skyriaus 18 dalies 3 punkte, kuriame vartojamos kitos aptakios formuluotės: „Kai tai griežtai būtina, pasitraukimui užbaigti veiklos vykdytojai gali prašyti leidimo pagal 5ah straipsnio 7 dalies d punkte nustatytą nukrypti leidžiančią nuostatą.“ Todėl, nepaisant Komisijos gairių, nurodymai tebėra suformuluoti aptakiai ir dviprasmiškai.

- **Visos pastangos**: ši formuluotė vartojama nuostatoje dėl ES patronuojančiųjų įmonių atsakomybės už jų patronuojamąsias įmones ES nepriklausančiose valstybėse, tačiau jos apimtis ir tiksli reikšmė, kiek tai susiję su patronuojančiajai įmonei nustatytais minimaliais įsipareigojimais, tebėra neaiškios. Ši aptaki formuluotė įtraukta vykstant sprendimų priėmimo procesui. Iš pradžių Komisija buvo pasiūliusi konkretesnį atsakomybės standartą.

- **Tinkami veiksmai ir politika**: dėl aptakios sąvokos „tinkamas“ įmonėms kyla neaiškumų dėl jų pareigų parduodant įprastas didelio prioriteto prekes aiškinimo.

Nenuosekli terminija

- **Kilmės šalis**: muitų sąjungoje kilmės šalis gali pasikeisti, jei prekės apdorojamos kitoje šalyje. Pagal sankcijų režimus kilmės šalimi tebelaikoma pradinė jų kilmės šalis.

- **Perdavimas**: aiškinamas plačiai kaip prekių, kurioms taikomos sankcijos, judėjimas tarp ES ir Rusijos, nesiejant jo su konkrečiais prekių terminais, pavyzdžiui, nenurodant, ar prekės gabenamos pagal eksporto ar pagal tranzito procedūrą.

IV priedas. Sritys, kuriose Komisijos gairės nėra pakankamai išplėtotos ar aiškios

Komisijos gairių aspektų, kuriuos reikia išsamiau paaiškinti, pavyzdžiai

- **Veiklos vykdytojų atliekamas išsamus patikrinimas**. Vis dažniau nustatomos priemonės, kuriomis įmonės įpareigojamos stebėti ir nustatyti sankcijų apėjimo atvejus, taip pat užkirsti jiems kelią. Tokios priemonės dažnai yra sudėtingos, todėl privačiajam sektoriui, ypač MVĮ, kyla daug klausimų ir mažėja pastangų kovoti su sankcijų apėjimu rezultatyvumas. Reikia aiškesnių gairių, kurios turėtų būti pateikiamos nuo tokių priemonių priėmimo momento.

- **ES veiklos vykdytojų dedamos visos pastangos, susijusios su jų patronuojamųjų įmonių veikla už ES ribų**. Išsamesnės gairės padėtų įmonėms dėti teisės aktuose reikalaujamas „visas pastangas“ užtikrinti, kad jų patronuojamosios įmonės ES nepriklausančiose valstybėse nedalyvautų veikloje, kuria mažinamas ribojamųjų prekybos priemonių veiksmingumas.

Valstybių narių požiūris į prekybos sankcijų Rusijai įgyvendinimą

Šioje apžvalgoje pateikiami keli aplankytų valstybių narių pasiūlymai, kaip teikiant geresnes gaires būtų galima pagerinti prekybos sankcijų įgyvendinimą. Pastabos grindžiamos kiekvienos valstybės narės praktine patirtimi audituotu laikotarpiu ir jose nurodomos sritys, kuriose būtų naudinga užtikrinti didesnį gairių nuoseklumą ir prieinamumą.

— **Išsamių konkrečioms sritims skirtų ES gairių teikimas**

Konkrečioms sritims skirtų ES lygmens gairių paskelbimas tuo pat metu, kai nustatomi nauji apribojimai, galėtų padėti užtikrinti, kad prekybos sankcijos valstybėse narėse būtų aiškinamos ir įgyvendinamos vienodai, užuot kliaujantis DUK skelbiamais atsakymais į konkrečius klausimus.

— **Išsamesnės gairės dėl eksporto ir importo grąžinant defektų turinčias prekes**

Reikėtų parengti išsamesnes gaires dėl eksporto ir importo, visų pirma sudėtingais atvejais, pavyzdžiui, kai grąžinamos defektų turinčios prekės, kurių importui sankcijos taikomos, o eksportui netaikomos.

— **Savalaikiškesnės ir aiškesnės gairės dėl ekonominės veiklos vykdytojų išsamaus patikrinimo pareigų**

Vis dažniau nustatomos priemonės, kuriomis ekonominės veiklos vykdytojai įpareigojami stebėti ir nustatyti sankcijų apėjimo atvejus, taip pat užkirsti jiems kelią. Šios priemonės dažnai yra sudėtingos ir plačiai apibrėžtos. Todėl nuo pat tokių priemonių priėmimo turėtų būti pateiktos aiškios ir išsamios gairės, kurios padėtų veiksmingai įgyvendinti šias priemones ir sumažinti apėjimo riziką.

— **Kitų valstybių narių pagal nukrypti leidžiančias nuostatas dėl sankcijų išduotų leidimų pripažinimas ir kelias valstybes nares apimantys sandoriai**

Reikėtų patobulinti skirtingų valstybių narių pagal nukrypti leidžiančias nuostatas dėl sankcijų išduotų leidimų pripažinimo procesą. Turėtų būti nustatytos aiškios taisyklės, kuriose būtų paaiškinta, kuri valstybė narė yra atsakinga už leidimo išdavimą, kai sandoryje dalyvauja keli ekonominės veiklos vykdytojai (pavyzdžiui, eksportuotojai, pardavėjai, pirkėjai, sandėlių valdytojai ir transporto įmonės) arba kai prekės vežamos per kelių valstybių narių teritorijas.

— **Informacijos apie leidimų išdavimą teikimo suvienodinimas**

Būtina nustatyti konkrečius reikalavimus, pagal kuriuos valstybės narės ir ES valdymo organai teiktų informaciją apie įgyvendinamas sankcijas. Patobulinus SIER sistemą ir nustačius vienodus duomenų laukelius informacijai apie išduotus leidimus teikti, būtų palengvintas tikrinimo procesas. Nustačius leidimų stebėjimo visose valstybėse narėse mechanizmą, būtų sumažinta nesąžiningo jų naudojimo rizika ir užtikrintas reikalavimų laikymosi tęstinumas.

— **Regioninių susitarimų elementų įtraukimas į ES teisės aktus arba gaires**

Įtraukus regioninių susitarimų, pavyzdžiui, Baltijos muitinių iniciatyvos, apimančios Estiją, Kroatiją, Latviją, Lietuvą, Lenkiją ir Suomiją, elementus, būtų galima užtikrinti vienodesnį muitinį tikrinimą ir geresnį valstybių narių keitimąsi informacija. Analizuodamos neįprastus aplinkinius maršrutus ir reikalaudamos išsamių dokumentų, dalyvaujančios valstybės narės supaprastino procesus ir sumažino sankcijų apėjimo riziką. Šiuos elementus įtraukus į ES teisės aktus ar gaires, būtų galima pagerinti vykdymo užtikrinimą visos ES mastu.

V priedas. FISMA GD patikrinimai vietoje valstybėse narėse prekybos sankcijų įgyvendinimo stebėsenos tikslais

Pagrindinės su prekybos sankcijomis susijusios patikrinimų išvados:

— 2023–2025 m. FISMA GD apsilankė visose valstybėse narėse, išskyrus vieną, kad susidarytų bendrą vaizdą, kaip ES valstybėse narėse įgyvendinamos sankcijos ir užtikrinamas jų vykdymas. Padaryta bendra išvada, kad sankcijų vykdymo užtikrinimas glaudžiai susijęs su valstybės narės vidaus organizacine ir valdymo struktūra.

— Kai kuriose valstybėse narėse institucijos buvo nustačiusios nacionalinius sankcijų taikymo mechanizmus. Dėl to kyla rizika, kad valstybių narių nustatytos nacionalinės sankcijos visoje ES sudarys nenuoseklią visumą, o tai gali pakenkti vidaus rinkai. Be to, kyla klausimų dėl ES sistemos patikimumo.

— Teigiami pokyčiai apima nacionalinio sankcijų koordinatoriaus pareigybės ir platformos, kurioje visi įgyvendinant sankcijas dalyvaujantys subjektai galėtų keistis patirtimi, sukūrimą.

— Kai kurios valstybės narės išreiškė susirūpinimą dėl Komisijos vidaus organizacinės struktūros ir perspėjo, kad daugelio Komisijos padalinių dalyvavimas įvairiuose diskusijų formatuose gali sukelti painiavą.

Santrumpos

Santrumpa	Reikšmė (paaiškinimas)
COREPER	Europos Sąjungos valstybių narių vyriausybių nuolatinių atstovų komitetas
CRMS2	Muitinės rizikos valdymo sistema 2
CVPD	centrinis vertybinių popierių depozitoriumas
ECFIN GD	Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas
EIVT	Europos išorės veiksmų tarnyba
FISMA GD	Finansinio stabilumo, finansinių paslaugų ir kapitalo rinkų sąjungos generalinis direktoratas
JRC	Jungtinis tyrimų centras
JUST GD	Teisingumo ir vartotojų reikalų generalinis direktoratas
NKI	nacionalinė kompetentinga institucija
OLAF	Europos kovos su sukčiavimu tarnyba
RELEX	Tarybos išorės santykių darbo grupė
RIF	informacijos apie riziką forma
SIER	Sankcijų duomenų saugykla
SWIFT	Pasaulinė tarpbankinių finansinių telekomunikacijų organizacija
TAXUD GD	Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas
TRADE GD	Prekybos generalinis direktoratas

Žodynėlis

Terminas	Apibrėžtis (paaiškinimas)
centrinis vertybinių popierių depozitoriumas	organizacija, kuri saugiai laiko finansinį turtą, pavyzdžiui, akcijas ir obligacijas. Šis turtas paprastai saugomas elektronine forma, o ne kaip popieriniai sertifikatai
COREPER II	kiekvienos iš 27 ES valstybių narių nuolatinių atstovų sudarytas komitetas, atliekantis parengiamąjį darbą Europos Sąjungos Tarybai įvairiose srityse, pavyzdžiui, užsienio ir vidaus reikalų
dvejopo naudojimo prekės	technologijos, kurios gali būti naudojamos ir civiliniais, ir kariniais tikslais, todėl joms taikomos eksporto kontrolės taisyklės ir, kai aktualu, ES sankcijos
ypatingos ekonominės svarbos prekės	pramoninės prekės, kurioms taikomos ES ribojamosios priemonės ir kurių prekybos srautai prieš nustatant sankcijas buvo dideli, taip pat kurios laikomos svarbiomis valstybės, kuriai taikomos sankcijos, ekonominiams ar pramoniniams pajėgumams
įprastos didelio prioriteto prekės	Komisijos, koordinuojant veiksmus su tarptautiniais partneriais, nustatyta prekių kategorija, kurią sudaro dvejopo naudojimo ir pažangiųjų technologijų prekės, kurios itin svarbios kariniam naudojimui, todėl, taikant sankcijas Rusijai, joms būdinga didesnė nukreipimo ir sankcijų apėjimo rizika
išimtis	šioje ataskaitoje tai aiškus veiklos ar sandorio neįtraukimas į sankcijų reglamento nustatyto draudimo taikymo sritį, reiškiantis, kad nereikia išankstinio kompetentingos institucijos leidimo
leidimas	šioje ataskaitoje tai nacionalinės kompetentingos institucijos ES teisėje nustatytomis sąlygomis oficialiai suteikta teisė vykdyti veiklą arba sandorį, kurie kitu atveju būtų draudžiami pagal ES sankcijas, laikantis nustatytų sąlygų, taikymo srities ir galiojimo termino
muitų sąjunga	ES sistema, pagal kurią valstybės narės taiko bendrus išorės muitų tarifus ir vienodas muitų taisykles
nukrypti leidžianti nuostata	šioje ataskaitoje tai sankcijų reglamente numatyta išimtis, pagal kurią kompetentinga institucija tam tikromis sąlygomis gali leisti vykdyti veiklą arba sandorį, kurie kitu atveju būtų draudžiami
palankesnio teisinio reglamentavimo pasirinkimas	praktika, kai sąmoningai pasirenkamos jurisdikcijos, maršrutai ar muitinio tikrinimo punktai, kuriuose, kaip manoma, taikoma ne tokia griežta vykdymo užtikrinimo ar leidimų išdavimo praktika, todėl apeiti sankcijas yra lengviau
pasiuntinys ES sankcijų klausimams	Komisijos paskirtas atstovas, atsakingas už diplomatinį bendradarbiavimą ir veiksmų koordinavimą su ES nepriklausančiomis valstybėmis, siekiant padėti veiksmingai įgyvendinti ES sankcijas ir užkirsti kelią jų vengimui ar apėjimui
pažangiųjų technologijų prekės	prekės, programinė įranga ar technologijos, kurioms taikomos griežtesnės ES sankcijos, nes valstybė, kuriai taikomos sankcijos, galėtų jas naudoti kariniais, strateginiais ar pramoniniais tikslais

Terminas	Apibrėžtis (paaiškinimas)
sankcijos	šioje ataskaitoje tai nebaudžiamoji priemonė, taikoma pagal ES bendrą užsienio ir saugumo politiką siekiant skatinti valstybių elgesio pokyčius; gali apimti prekybos, finansinius, ekonominius ir konkretiems pramonės sektoriams skirtus apribojimus
sankcijų apėjimas	šioje ataskaitoje tai elgesys, kurio tikslas ar padarinys yra ES sankcijų taikymo išvengimas
tarpinės prekybos valstybė	ES nepriklausanti valstybė, per kurią sankcijų apėjimo tikslais prekės nukreipiamos į paskirties vietą, kuriai taikomos sankcijos
tikrinimas po prekių išleidimo	rizika grindžiamas muitinės patikrinimas, atliekamas po prekių išleidimo, siekiant patikrinti, ar laikomasi muitų teisės aktų ir kitų taisyklių, įskaitant ES prekybos sankcijas

Komisijos ir Europos išorės veiksmų tarnybos atsakymai

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

Chronologija

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

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Petri Sarvamaa'os vadovaujama IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Mihails Kozlovs, jam padėjo jo kabinetas ir audito grupė. Kalbinę pagalbą teikė ir diagramas parengti padėjo kiti Audito Rūmų padaliniai.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2026

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta Audito Rūmų sprendime Nr. 6–2019 dėl atviruųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)* licenciją. Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Viršelio nuotrauka: © AddMeshCube, stock.adobe.com.

1 diagrama, 6 diagrama, I priedo 1 diagrama, I priedo 2 diagrama, I priedo 3 diagrama (piktogramos) parengtos naudojant Flaticon.com išteklius. © Freepik Company S.L. Visos teisės saugomos.

5 diagramos žemėlapiai:

Administracinės ribos: © EuroGeographics © OpenStreetMap.

Kartografija: Eurostatas, IMAGE, 2026 m. balandžio mėn.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiesiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų domeno „europa.eu“ svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

HTML	ISBN 978-92-849-8531-9	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/5641099	QJ-01-26-050-LT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8532-6	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/0846761	QJ-01-26-050-LT-N

KAIP CITUOTI

Europos Audito Rūmai, Specialioji ataskaita 30/2026 „ES prekybos sankcijos Rusijos Federacijai. Koordinavimo pastangos didelės, tačiau dėl nevienodo įgyvendinimo bendras sankcijų poveikis mažėja“, Europos Sąjungos leidinių biuras, 2026

Nuo Rusijos plataus masto invazijos į Ukrainą pradžios iki 2026 m. rugpjūčio mėn. ES priėmė 21 sankcijų paketą, kad apribotų prekybą strateginėmis prekėmis ir taip susilpnintų Rusijos pajėgumą tęsti karo veiksmus.

Atlikdami auditą vertinome, ar Komisija rezultatyviai rėmė ir stebėjo šių prekybos sankcijų įgyvendinimą. Nustatėme, kad Komisija yra nustačiusi plataus masto koordinavimo, gairių teikimo ir stebėsenos mechanizmus ir kad dėl sankcijų gerokai sumažėjo ES ir Rusijos prekyba, taip pat apribotas tiesioginis kariniu požiūriu itin svarbių prekių eksportas. Tačiau dėl teisinių neaiškumų, skirtingos nacionalinės vykdymo užtikrinimo praktikos, nevienodo dalijimosi informacija sistemų naudojimo ir stebėsenos trūkumų ribojamas bendras sankcijų veiksmingumas ir kyla jų apėjimo rizika. Rekomenduojame didinti teisinį aiškumą, analizuoti ir šalinti nacionalinės vykdymo užtikrinimo praktikos skirtumus, skatinti visapusiškai naudotis keitimosi informacija priemonėmis ir stiprinti stebėseną integruotai renkant duomenis ir nustatant aiškius veiksmingumo vertinimo kriterijus.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.

CURIA RATIONUM
EUROPOS AUDITO RŪMAI

Europos Sąjungos leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/contact
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Socialiniai tinklai: @EUauditors