SPECIAAL VERSLAG 30/2026 **NL**

EU-handelssancties tegen de Russische Federatie

Krachtige coördinatie-inspanningen, maar de uitvoering blijft ongelijk en beperkt de algemene impact



CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-23 | Kernboodschappen 01

01-10 | Waarom dit terrein van belang is

11-23 | Wat wij constateerden en aanbevelen

24-112 | Onze bevindingen nader bekeken 02

24-35 | De Commissie heeft uitgebreide coördinatie-instrumenten opgezet ter ondersteuning van de doeltreffende uitvoering van handelssancties

25-30 | Het coördinatiekader van de Commissie op EU-niveau ondersteunt de uitvoering

31-35 | De Commissie werkt regelmatig samen met niet-EU-landen via diplomatieke kanalen, en met andere instrumenten

36-56 | Handelssancties en anti-ontwijkingsmaatregelen hebben de handel tussen de EU en Rusland aanzienlijk verminderd

37-42 | De handel tussen de EU en Rusland is sterk afgenomen; er is nog wel sprake van enige handel

43-46 | De EU-sancties zijn grotendeels doeltreffend gebleken voor het beëindigen van de rechtstreekse uitvoer van de goederen waaraan het Russische leger het meest behoefte heeft, maar ontwijking blijft een probleem

47-56 | De EU heeft met wisselende doeltreffendheid een reeks maatregelen genomen om ontwijking te voorkomen

57-64 | Dubbelzinnigheden en verschillen in het EU-rechtskader kunnen de uniforme uitvoering van sancties ondermijnen

65-79 | Uiteenlopende nationale praktijken bij de handhaving van EU-handelssancties creëren mogelijkheden tot "forumshopping"

67-73 | "Forumshopping" blijft een belangrijk risico dat de doeltreffende uitvoering van EU-handelssancties ondermijnt

74-75 | Verschillen in administratieve capaciteit tussen lidstaten beïnvloeden eveneens de uitvoering van EU-handelssancties

76-79 | Er zijn initiatieven genomen om de lacunes aan te pakken in de harmonisatie van de sanctie-uitvoering

80-97 | De richtsnoeren van de Commissie zijn alomvattend maar niet juridisch bindend, en informatiesystemen worden niet in alle lidstaten uniform gebruikt

81-87 | De richtsnoeren van de Commissie voor de sanctie-uitvoering bestrijken een breed scala aan kwesties, al blijven enkele lacunes bestaan

88-97 | De Commissie heeft systemen voor informatie-uitwisseling opgezet, maar deze worden niet volledig benut

98-112 | De monitoring door de Commissie van de doeltreffendheid van de EU-handelssancties is gericht op de impact ervan op de Russische economie en handelsstromen, en niet op de intra-EU-dimensie

100-106 | De Commissie monitort regelmatig hoe de sancties worden uitgevoerd door middel van gegevensverzameling verspreid over verschillende afdelingen

107-109 | Het ontbreken van duidelijk geformuleerde criteria beperkt de beoordeling door de Commissie van de economische gevolgen van EU-handelssancties

110-112 | De analyse van de Commissie geeft vorm aan het ontwerp van opeenvolgende sanctiepakketten, hoewel de beslissingen worden ingegeven door politieke doelstellingen

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Belangrijkste EU-fora voor de uitvoering van EU-handelssancties

Bijlage III — Kwesties vastgesteld in juridische kernbegrippen

Bijlage IV — Gebieden waar de richtsnoeren van de Commissie onvoldoende ontwikkeld of duidelijk zijn

Bijlage V — Bezoeken ter plaatse door DG FISMA in de lidstaten om de uitvoering van handelssancties te monitoren

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden

Tijdlijn

Controleteam

01 Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

01 Een van de doelstellingen van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU is het onhoudbaar maken van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Daartoe maakt de EU gebruik van beperkende maatregelen (ook wel sancties genoemd) om druk uit te oefenen op de Russische Federatie en actoren in derde landen die de oorlog steunen (zoals Belarus, Iran of Noord-Korea), en zo het vermogen van Rusland om oorlog te voeren tegen Oekraïne aan te tasten.

02 De specifieke doelstellingen van de EU-handelssancties zijn het belemmeren van de ontwikkeling van de Russische defensie- en veiligheidssector door het beperken van de toegang tot de goederen die het heeft gebruikt in de oorlog tegen Oekraïne, en tot goederen die belangrijk zijn voor zijn militaire systemen. Handelssancties zijn erop gericht om de industriële capaciteit van Rusland op de middellange termijn af te breken door de toegang tot sleuteltechnologieën te beperken en belangrijke inkomstenstromen stop te zetten door Rusland de toegang tot EU-markten te ontzeggen.

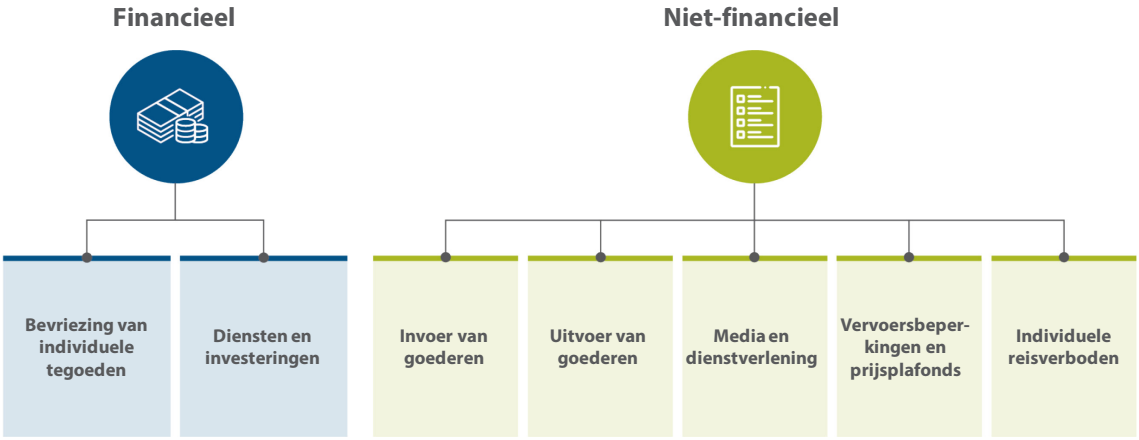
03 EU-sancties, met inbegrip van handelssancties, maken deel uit van het Europees gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd voeren de lidstaten ook handelssancties uit in het kader van het EU-beleid op het gebied van handel en de douane-unie. Bij handelssancties wordt daarom in de eerste plaats gebruikgemaakt van instrumenten en systemen die zijn ontwikkeld voor en worden gebruikt door douaneautoriteiten om de doelstellingen van buitenlands beleid te verwezenlijken.

04 Dit beleidsoverschrijdende karakter van handelssancties impliceert de noodzaak van complexe coördinatie tussen de EU-instellingen en de lidstaten. De handelssancties van de EU worden unaniem vastgesteld door de Raad van de Europese Unie. De voorbereiding, waaronder een wetgevingsvoorstel voor sancties, wordt echter uitgevoerd door de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), in samenwerking met de Commissie. De Commissie is verantwoordelijk voor het opzetten van een algemeen coördinatiekader, het verstrekken van richtsnoeren aan de lidstaten en het opzetten van mechanismen voor informatie-uitwisseling om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van sancties. Tot slot monitort en beoordeelt de Commissie de doeltreffendheid ervan.

05 Tussen februari 2022, toen de grootschalige Russische invasie van Oekraïne begon, en augustus 2026 heeft de EU Rusland geleidelijk 21 sanctiepakketten opgelegd. De toepasbaarheid van sancties is tijdgebonden en varieert doorgaans van zes tot twaalf maanden. Dit betekent dat de rechtshandelingen periodiek vernieuwd moeten worden om de geldigheidsduur ervan te verlengen. Bij daaropvolgende sanctiepakketten zijn zowel bestaande maatregelen gewijzigd als nieuwe maatregelen ingevoerd. Dit weerspiegelt zowel de ontwikkeling van de politieke situatie als de inspanningen van Rusland om deze maatregelen te ontwijken.

06 De sanctiepakketten tegen Rusland voor de periode na 2022 komen bovenop de sancties die al sinds 2014 van kracht zijn. Sinds deze werden ingevoerd is het toepassingsgebied van de sancties aanzienlijk veranderd: nu zijn het de meest uitgebreide en verstrekkende beperkende maatregelen die de EU ooit heeft aangenomen. Een overzicht van de verschillende sanctiepakketten tegen Rusland sinds februari 2022 is beschikbaar op zowel de website van de Commissie als die van de Raad. De sancties omvatten een breed scala aan financiële en niet-financiële maatregelen, waaronder handelsmaatregelen (zie ***figuur 1*** en ***bijlage I***).

Figuur 1 | Algemeen overzicht van de beperkende maatregelen van de EU tegen Rusland



Bron: ERK.

07 Bij onze controle hebben wij beoordeeld of de Commissie de uitvoering van de EU-handelssancties tegen Rusland door de lidstaten doeltreffend heeft ondersteund en gemonitord. In dit verband hebben wij het werk van de EDEO of de Raad niet beoordeeld. Wel verwijzen we naar dit werk als onderdeel van het kader waarbinnen de Commissie opereert. We richtten ons op sancties die van toepassing zijn op verhandelde goederen (behalve energie) in plaats van op financiële sancties of sancties die diensten of andere beperkende maatregelen (zoals reisverboden) betreffen.

08 Onze controlewerkzaamheden hadden betrekking op de periode van februari 2022 tot eind 2025. Waar relevant zijn de ontwikkelingen op het gebied van sancties na eind 2025 in aanmerking genomen voor contextuele doeleinden en met het oog op een actueler verslag. Wij hebben met name onderzocht of:

- de Commissie haar acties inzake handelssancties doeltreffend heeft gecoördineerd met andere EU-instellingen, lidstaten en niet-EU-landen, alsook intern;
- handelssancties hebben geleid tot aantoonbare veranderingen in de volumes en patronen van de handel tussen de EU en Rusland, en of er specifieke maatregelen zijn genomen om ontwijking te voorkomen;
- de wetgeving die van toepassing is op handelssancties duidelijk en ondubbelzinnig is;
- de handelssancties tegen Rusland consequent werden gehandhaafd in alle lidstaten, en of de Commissie follow-up had gegeven aan vastgestelde kwesties;

- de richtsnoeren van de Commissie voor de lidstaten hebben bijgedragen aan een meer geharmoniseerde en coherente uitvoering van handelssancties in alle lidstaten, en hoe doeltreffend de instrumenten voor informatie-uitwisseling in dit verband werden gebruikt;

- de Commissie de doeltreffendheid van handelssancties heeft gemonitord en de gevolgen ervan voor de economieën van Rusland en de EU heeft beoordeeld, en of zij dit tijdig en op basis van het best beschikbare bewijsmateriaal had gedaan.

09 Onze controlewerkzaamheden omvatten een grondige analyse van de ondersteunende en monitoringwerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van handelssancties, op basis van vragenlijsten en verschillende openbare en interne documentatiebronnen. We onderzochten de handelsstromen tussen de EU en Rusland op basis van gegevens die afkomstig waren van de Commissie en uit openbare bronnen. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende diensten van de Commissie en de EDEO. Tijdens onze informatiebezoeken aan vijf lidstaten hebben wij opvolgende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de nationale bevoegde autoriteiten. We hebben ook een informatiebezoek gebracht aan het VK. Deskundigen op het gebied van handelsbetrekkingen tussen de EU en Rusland en douane hebben de juistheid van onze bevindingen bevestigd op basis van hun evaluatie van een voorlopige versie van dit verslag. ***Bijlage I*** bevat meer gedetailleerde informatie over onze controleaanpak.

10 Met onze controle wilden we nagaan hoe de Commissie de manier waarop zij de lidstaten monitort en ondersteunt bij de uitvoering van bestaande EU-handelssancties verder kan verbeteren. Het doel van onze aanbevelingen is om bestaande systeemgebreken aan te pakken, met name die welke verband houden met juridische onduidelijkheden en ongelijke handhaving tussen de lidstaten, alsook lacunes in de richtsnoeren en monitoring van de Commissie. Het aanpakken van deze kwesties kan ook de bijdrage van de Commissie aan het ontwerp van toekomstige sancties versterken.

Wat wij constateerden en aanbevelen

11 Over het algemeen hebben wij vastgesteld dat de Commissie aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om de uitvoering van EU-handelssancties door de lidstaten te coördineren, en dat zij een breed scala aan analytische instrumenten heeft ontwikkeld ter ondersteuning van haar besluitvorming. De handelssancties die sinds 2022 worden toegepast, hebben een belangrijke rol gespeeld bij het verminderen van de hoeveelheid goederen die wordt verhandeld tussen de EU en Rusland, met name waar het gaat om de goederen met het grootste effect op de militaire vermogens van Rusland. Daarnaast zijn er specifieke anti-ontwijkingsmaatregelen genomen om de uitvoer van EU-goederen naar Rusland via derde landen te beperken. Vier jaar na het begin van de invasie blijven dubbelzinnigheid in het rechtskader, uiteenlopende nationale praktijken, ongelijk gebruik van instrumenten voor informatie-uitwisseling door de lidstaten en lacunes in de monitoring door de Commissie echter van invloed op de uniforme en doeltreffende uitvoering van EU-handelssancties.

De Commissie heeft uitgebreide coördinatie-instrumenten opgezet ter ondersteuning van de doeltreffende uitvoering van handelssancties

12 Sinds 2022 heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om de uitvoering van handelssancties te coördineren, zowel intern als met haar partners bij andere EU-instellingen en autoriteiten van de lidstaten (ministeries, douanediensten en handhavingsinstanties). Ter verbetering van de coördinatie met landen buiten de EU heeft de Commissie een internationale speciale gezant voor de uitvoering van EU-sancties (gezant voor sancties) aangewezen. De sanctiegezant roept ook het forum van sanctiecoördinatoren bijeen. De Commissie zorgt ervoor dat het sanctiekader naar behoren wordt toegepast en een actieve rol speelt bij de coördinatie ervan (zie de paragrafen ***25***, ***26*** en ***31***-***35***).

13 De coördinatie van de Commissie met de lidstaten, die parallel loopt met het samenwerkingskader van de Raad, bestaat uit elf permanente werkgroepen (die niet specifiek betrekking hebben op sancties) en drie specifieke werkgroepen die zich bezighouden met sancties (zie ***bijlage II***). De algemene opzet van dit coördinatiekader weerspiegelt de complexiteit van beleidsoverschrijdende sancties. De versnippering van bevoegdheden, het grote aantal werkgroepen en de (over het algemeen gerechtvaardigde) overlappingen tussen hun verantwoordelijkheden leiden echter tot aanzienlijke administratieve lasten voor de lidstaten en de Commissie zelf (zie de paragrafen ***27***-***30***).

Handelssancties en anti-ontwijkingsmaatregelen hebben de handel tussen de EU en Rusland aanzienlijk verminderd

14 Sinds de uitbreiding van de handelssancties na de grootschalige invasie in 2022 is de handel van de EU met Rusland sterk afgenomen. De Commissie schatte de totale economische impact van uitvoerbeperkingen en -verboden voor goederen en technologieën in juli 2026 op 49 miljard EUR, ofwel 56 % van de uitvoer van de EU naar Rusland vóór 2022. Het effect op de invoer werd geraamd op ongeveer 110 miljard EUR, ofwel 75 % van de invoer uit Rusland vóór de oorlog. De handel in kritieke goederen en goederen met een hoge prioriteit, waaronder producten voor tweeërlei gebruik, is sinds 2023 bijna tot stilstand gekomen. Tot op zekere hoogte is Rusland erin geslaagd de aan sancties onderworpen handel met de EU te vervangen door meer handel met derde landen, met name China, hoewel de invoerkosten nu hoger zijn. Intussen is Rusland zelf een oorlogseconomie geworden: de aanzienlijk gestegen militaire uitgaven hebben gevolgen gehad voor andere economische sectoren (zie de paragrafen ***36***-***42***).

15 Hoewel de gevolgen van de sancties voor de handel aanzienlijk zijn geweest, heeft Rusland geprobeerd de EU-sancties te omzeilen door de handel — met name in producten voor tweeërlei gebruik, uitrusting voor op het slagveld en geavanceerde technologie — te verleggen via derde landen. Naar aanleiding daarvan heeft de Raad specifieke anti-ontwijkingsmaatregelen vastgesteld. De Commissie heeft haar monitoring versterkt en de gezant voor sancties werkt momenteel aan outreachactiviteiten in derde landen. Deze instrumenten hebben gezamenlijk bijgedragen aan een geleidelijke daling van de handel tussen Rusland en verschillende derde landen, die mogelijk had kunnen worden gebruikt om de handel te verleggen. We hebben echter gevallen vastgesteld waarin de mate waarin bestaande instrumenten doeltreffend blijken te zijn, varieert met de mate waarin ontwijking wordt aangepakt, onder meer vanwege het ontbreken van volledig betrouwbare informatie over de handel tussen Rusland en derde landen (zie de paragrafen ***43***-***56***).

Dubbelzinnigheden en verschillen in het EU-rechtskader kunnen de uniforme uitvoering van sancties ondermijnen

16 In een gebied waar handhaving afhankelijk is van snelle beslissingen over grote belangen aan grensposten brengen dubbelzinnigheden in de wetgeving reële operationele uitdagingen met zich mee. Tegen deze achtergrond hebben wij verschillen vastgesteld tussen het gebruik van termen in de douanewetgeving en in sanctieregels. We troffen ook gevallen aan waarin de in de sanctiewetgeving gebruikte termen vaag en tegenstrijdig waren, met uiteenlopende interpretaties door de lidstaten tot gevolg (zie ***bijlage III***). Deze kwesties hadden met name betrekking op vrijstellingen en afwijkingen. Hoewel een dergelijke flexibele benadering van het ontwerpen van sancties politieke overeenstemming vergemakkelijkt in het proces van het aannemen van sancties, is de afweging duidelijk: dit kan leiden tot een ongelijkmatige uitvoering van de maatregelen en kan het risico vergroten dat marktdeelnemers grensoverschrijdend mazen in de wet kunnen misbruiken (zie de paragrafen ***57***-***64***).

Aanbeveling 1

Verbeter het regelgevingskader voor EU-handelssancties

Om consistentie in de sanctie-uitvoering tussen lidstaten te bevorderen, moet de Commissie in haar desbetreffende voorstellen en richtsnoeren de rechtszekerheid verbeteren door:

a) het gebruik van dubbelzinnige termen te vermijden, en

b) de operationele problemen te verminderen die voortvloeien uit terminologische verschillen tussen douane- en sanctiewetgeving.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

Uiteenlopende nationale praktijken bij de handhaving van EU-handelssancties creëren mogelijkheden tot “forumshopping”

17 Handelssancties blijven weliswaar een instrument van buitenlands beleid, maar worden onder meer uitgevoerd via de douane-unie van de EU, in het kader waarvan nationale douaneautoriteiten toezicht houden op de buitengrenzen. De lidstaten spelen daarom een sleutelrol bij de handhaving van sancties. Uit onze controle bleek echter dat de douaneautoriteiten in de lidstaten uiteenlopende praktijken toepasten bij de handhaving van EU-handelssancties. Met name vonden wij niet-uniforme douanecontroles, verschillende manieren van omgaan met vrijstellingen door de lidstaten, en verschillen in de erkenning van uitvoervergunningen die door andere lidstaten waren verleend voor goederen waarvan de uitvoer anders illegaal zou zijn. In deze context merkten we ook op dat de administratieve capaciteiten van de lidstaten — met inbegrip van hun beschikbare middelen en infrastructuur — niet allemaal hetzelfde zijn (zie de paragrafen ***65***-***72***).

18 Deze situatie vormt niet alleen een bedreiging voor de douane-unie (zoals al is benadrukt in een aantal van onze eerdere verslagen[1]); de consistente en uniforme uitvoering van handelssancties wordt er ook door ondermijnd. Verschillen in de werkwijzen van de lidstaten creëren mogelijkheden voor “forumshopping”, wat ontwijking in de hand kan werken. Daarnaast is het aanpakken van uiteenlopende praktijken tijdrovend voor bedrijven. Op operationeel niveau kunnen deze inconsistenties tot op zekere hoogte worden aangepakt door een systematische toepassing van risicogebaseerde controles na douaneafhandeling door de lidstaten (zie de paragrafen ***73***-***79***).

[1] Speciaal verslag 13/2023: Geautoriseerde marktdeelnemers Solide douaneprogramma met onbenut potentieel en ongelijke uitvoering; Speciaal verslag 04/2021: Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU; Speciaal verslag nr. 20/2019: EU-informatiesystemen ter ondersteuning van grenstoezicht — een sterk instrument, maar meer aandacht nodig voor tijdige en volledige gegevens; Speciaal verslag nr. 26/2018: Een reeks vertragingen bij de IT-douanesystemen: wat ging er mis?; Speciaal verslag nr. 19/2017: Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU.

Aanbeveling 2

Verricht een diepgaande analyse van de wijze waarop de lidstaten EU-handelssancties uitvoeren en handhaven

Om de uitvoering van sancties te verbeteren, moet de Commissie grondig analyseren of de lidstaten de EU-handelssancties op uniforme wijze uitvoeren en handhaven. De analyse moet met name gericht zijn op de wijze waarop:

a) douanecontroles verder op elkaar kunnen worden afgestemd (met inbegrip van controles na douaneafhandeling);

b) de lidstaten uitvoervergunningen beheren en de door een andere lidstaat afgegeven vergunningen controleren.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

De richtsnoeren van de Commissie zijn alomvattend maar niet juridisch bindend, en informatiesystemen worden niet in alle lidstaten uniform gebruikt

19 De Commissie heeft, met name sinds 2022, uitgebreide richtsnoeren ontwikkeld om de consistente uitvoering van EU-handelssancties te ondersteunen. Deze omvatten algemene richtsnoeren, themaspecifieke “veelgestelde vragen” (FAQ’s) en rechtstreeks contact met bedrijven. Hoewel de EU-lidstaten deze gegevens over het algemeen als alomvattend en regelmatig bijgewerkt beschouwen, troffen wij enkele problemen aan met de timing en leemten in hun reikwijdte (bv. in de richtsnoeren voor de interpretatie van vrijstellingen of de aanpak van nieuwe vormen van ontwijking van sancties; zie ***bijlage IV***). Het belangrijkste is echter dat de richtsnoeren van de Commissie niet juridisch bindend zijn, en daarom geen volledig geharmoniseerde uitvoering in de hele EU kunnen waarborgen. Dit laat ruimte voor uiteenlopende nationale praktijken en mogelijke niet-naleving (zie de paragrafen ***80***-***87***).

20 Bovendien worden de systemen van de Commissie voor het delen van informatie — met name het douanerisicobeheersysteem (voor douane-informatie) en de database voor de uitwisseling van informatie over sancties ("Sanctions Information Exchange Repository" — SIER, voor het veilig delen van informatie over sancties) — niet in alle lidstaten uniform gebruikt. Dit leidt tot inconsistente handhaving en heeft mogelijk invloed op de doeltreffendheid van de sancties. Hoewel er instrumenten en richtsnoeren van de Commissie beschikbaar zijn, belemmeren een ongelijke deelname, een gebrek aan feedbackmechanismen en beperkte informatie-uitwisseling door de lidstaten nog steeds een gecoördineerd risicobeheer en tijdig grensoverschrijdend optreden. Bovendien zorgen niet alle lidstaten ervoor dat de douaneautoriteiten die sanctiecontroles uitvoeren, toegang hebben tot de database voor de uitwisseling van informatie over sancties en andere centrale informatie-uitwisselingssystemen (zie de paragrafen ***88-97***).



Aanbeveling 3

Stimuleer de volledige benutting van informatie-uitwisselingssystemen door de lidstaten

De Commissie moet nationale overheden stimuleren om ten volle gebruik te maken van systemen voor informatie-uitwisseling die worden gebruikt in het kader van EU-handelssancties. Met name zou de Commissie het volgende moeten doen:

a) de werking analyseren van de risico-informatieformulieren voor sancties in het douanerisicobeheersysteem om het gebruik en de follow-up ervan te verbeteren;

b) actief bevorderen en vergemakkelijken van het volledige en actieve gebruik van de database voor de uitwisseling van informatie over sancties (SIER), en

c) toegang verlenen aan de douaneautoriteiten tot centrale systemen voor informatie-uitwisseling van de douaneautoriteiten die relevant zijn voor de uitvoering van EU-handelssancties.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028

De monitoring door de Commissie van de doeltreffendheid van de EU-handelssancties richt zich op de invloed ervan op de Russische economie en handelsstromen, en niet op aspecten binnen de EU

21 Tijdens onze controle hebben we vastgesteld dat de Commissie meerdere monitoringactiviteiten uitvoert met betrekking tot EU-handelssancties. Wel zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over de diensten van de Commissie. DG FISMA verzamelt informatie over de uitvoering van handelssancties, DG TRADE volgt de handelsstromen en DG TAXUD analyseert douanegerelateerde handhavingspatronen aan de hand van het douanerisicobeheersysteem, waarbij het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) ondersteuning biedt bij de ontwikkeling van instrumenten voor het opsporen van ontwijkingen (zie de paragrafen ***98***-***106***).

22 De Commissie gebruikt haar monitoringgegevens als basis voor algemene economische effectbeoordelingen van EU-sancties. Wij merken echter op dat de Commissie niet beschikt over beoordelingscriteria voor de algemene doeltreffendheid van sancties. Dit maakt het moeilijk om te beoordelen in hoeverre de strategische doelen van sancties al worden bereikt, namelijk het beperken van het vermogen van Rusland om zijn oorlogsinspanning voort te zetten, en om te bepalen of aanvullende sancties nodig zijn. De studies van de Commissie geven een gedetailleerd overzicht van de handelsstromen en de macro-economische effecten op de Russische economie. Hiermee worden echter niet de specifieke gevolgen van de EU-sancties onderzocht voor de economieën, bedrijven en sectoren van de EU of het concurrentievermogen van de interne markt — wat overigens ook niet wettelijk verplicht is (zie de paragrafen ***107***-***109***).

Aanbeveling 4

Verbeter de monitoring en beoordeling van EU-handelssancties

De Commissie moet haar monitoring van handelssancties en de beoordeling van de doeltreffendheid ervan verbeteren. Met name zou de Commissie het volgende moeten doen:

a) zorgen voor meer geïntegreerde en uitgebreide gegevensverzameling, -analyse en -monitoring om toezicht te houden op de uitvoering van sancties, en

b) voorstellen van criteria voor de beoordeling van de doeltreffendheid van EU-handelssancties en regelmatig verrichten van beoordelingen op basis van die criteria.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028

23 De Commissie deelt de resultaten van haar monitoring en effectbeoordelingen regelmatig met de lidstaten en partnerlanden. Zij gebruikt deze informatie bij het opstellen van toekomstige sanctiepakketten, ter besluitvorming door de Raad. Het definitieve toepassingsgebied van elk pakket wordt uiteindelijk echter bepaald door onderhandelingen tussen de lidstaten en is afhankelijk van hun unanieme instemming (zie de paragrafen ***110***-***112***).

Onze bevindingen nader bekeken

De Commissie heeft uitgebreide coördinatie-instrumenten opgezet ter ondersteuning van de doeltreffende uitvoering van handelssancties

24 Hoewel de besluiten over het rechtskader, met inbegrip van handelssancties, worden genomen door de Raad van de EU (op basis van gezamenlijke voorstellen van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie), is de Commissie onder meer verantwoordelijk voor het ondersteunen van de uniforme uitvoering van sancties in alle lidstaten. Het uitgangspunt voor de doeltreffende vervulling van deze rol, tegen de achtergrond van het beleidsoverschrijdende karakter van sancties, is integrale coördinatie. In dit verband hebben we vastgesteld welke fora de Commissie gebruikt voor coördinatie tussen haar eigen diensten, tussen de lidstaten en met niet-EU-landen over de wijze waarop de EU-sancties tegen de Russische Federatie worden uitgevoerd. We hebben beoordeeld of deze fora tijdens de gecontroleerde periode werden gebruikt om informatie doeltreffend te gebruiken en of de mandaten ervan alomvattend en complementair zijn.

Het coördinatiekader van de Commissie op EU-niveau ondersteunt de uitvoering

De interne coördinatie heeft een tijdige uitwisseling van sanctiegerelateerde informatie gewaarborgd

25 In maart 2023 heeft de Commissie een dienstoverschrijdende groep (inter-service group — ISG) voor de uitvoering en handhaving van sancties opgericht, onder leiding van DG FISMA en het secretariaat-generaal. Het mandaat van de groep was om het optreden van de Commissie te coördineren met betrekking tot EU-sancties. De groep omvat alle diensten van de Commissie die betrokken zijn bij de monitoring en uitvoering van EU-sancties (DG FISMA, DG ECFIN, het JRC, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF en de Juridische Dienst) en de EDEO. Andere diensten (zoals DG MOVE, DG ENER en DG GROW) worden uitgenodigd om vergaderingen bij te wonen, afhankelijk van de te bespreken kwesties.

26 Aanvankelijk was het de bedoeling dat de ISG wekelijks bijeen zou komen, maar vanaf februari 2024 werd dit een tweewekelijkse bijeenkomst. Tegen eind 2025 was de werkgroep 73 keer bijeengekomen, waardoor sanctie-gerelateerde informatie tijdig kon worden uitgewisseld.

Het coördinatiekader van de Commissie met de lidstaten geeft de complexiteit weer van de besluitvorming en de beleidsoverschrijdende aard van sancties

27 De doeltreffende uitvoering van EU-handelssancties vereist ook uitgebreide samenwerking tussen de EU-instellingen en de lidstaten. De Raad, de instelling die primair verantwoordelijk is voor het aannemen van EU-sancties, bespreekt de sancties met de EU-lidstaten in vijf werkgroepen.

28 Bij haar eigen coördinatie-inspanningen met de lidstaten maakt de Commissie gebruik van elf permanente werkgroepen op verschillende EU-beleidsterreinen die zich bezighouden met EU-handelssancties. Bovendien heeft zij drie specifieke werkgroepen opgericht om de uitvoering van de EU-handelssancties te bespreken. Zij heeft vertegenwoordigers van nationale autoriteiten op verschillende verantwoordelijkheidsniveaus uitgenodigd om hieraan deel te nemen (zie ***bijlage II*** en ***kader 1***).

Kader 1

Voorbeelden van soorten werkgroepen inzake sancties

Specifieke werkgroep:

De **deskundigengroep beperkende maatregelen van de Unie en extraterritorialiteit** is een van de drie werkgroepen die specifiek zijn opgericht om sancties te behandelen. Deze werd opgericht om de Commissie bij te staan bij de monitoring van een uniforme uitvoering en doeltreffende handhaving van EU-sancties, alsmede bij de ontwikkeling van aanvullende maatregelen ter bescherming van de EU tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van door derde landen aangenomen wetgeving.

Permanente werkgroep:

Het **handhavingscoördinatiemechanisme** is een van de bestaande groepen die worden gebruikt voor het behandelen van sancties. Het is ingesteld ter ondersteuning van de informatie-uitwisseling en de rechtstreekse samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en de handhavingsinstanties van de EU-lidstaten op het gebied van de handhaving van beste praktijken en de ongeoorloofde uitvoer van producten voor tweeërlei gebruik.

Bron: Besluit van de Commissie van 12.4.2021 tot oprichting van de deskundigengroep van de Commissie inzake beperkende maatregelen en extraterritorialiteit, (C(2021) 2385 final) en interne documenten van de Commissie.

29 De Commissie zorgt ervoor dat de werkgroepen regelmatig bijeenkomen en coördineert hun werkzaamheden door vergaderagenda's op te stellen, vergaderingen voor te zitten en relevante informatie uit te wisselen. Tegen eind mei 2025 was de specifieke deskundigengroep 34 keer bijeengekomen; in sommige vergaderingen waren meer dan 150 deelnemers aanwezig. De door de Commissie opgerichte werkgroepen zijn echter adviserend van aard en gericht op informatie-uitwisseling en vrijwillige coördinatie. Het is aan de lidstaten om te beslissen of ze aan vergaderingen deelnemen. Zo hadden tot eind 2024 vijf lidstaten deelgenomen aan minder dan de helft van de vergaderingen van het handhavingscoördinatiemechanisme. Dit geeft aan hoe de bevoegdheden op dit gebied zijn verdeeld, wat ook de mogelijkheden tot coördinatie voor de Commissie beperkt.

30 Hoewel de algemene opzet van het coördinatiekader van de Commissie de complexiteit van de besluitvorming en het beleidsoverschrijdende karakter van sancties weerspiegelt, leiden het grote aantal werkgroepen en de overlappingen daartussen (zoals die tussen de coördinatiegroep voor tweeërlei gebruik en het handhavingscoördinatiemechanisme) tot aanzienlijke administratieve lasten voor de lidstaten en de Commissie. We constateerden echter dat de overlappingen tussen de mandaten van de werkgroepen over het algemeen gerechtvaardigd waren; de groepen bespreken soortgelijke onderwerpen vanuit verschillende invalshoeken in het kader van hun respectieve mandaten.

De Commissie werkt regelmatig samen met niet-EU-landen via diplomatieke kanalen, en met andere instrumenten

31 Gezien de mondiale schaal van de handel wordt de invloed van EU-sancties versterkt doordat andere landen maatregelen met een soortgelijke strekking invoeren, met name vanwege het risico op ontwijking. Daarom is de internationale coördinatie van de EU-sancties met de G7-partners en andere niet-EU-landen cruciaal om de doeltreffendheid ervan te waarborgen, met name omdat de EU-sancties tegen Rusland niet zijn gebaseerd op sancties van de Verenigde Naties en derde landen dus niet verplicht zijn deze uit te voeren.

32 Ter bevordering van de internationale coördinatie heeft de Commissie het Forum van Sanctiecoördinatoren opgericht, dat vertegenwoordigers van de lidstaten en internationale partners zoals het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, de Verenigde Staten, Japan, Canada en Oekraïne samenbrengt. Het doel hiervan is de uitvoering, handhaving en monitoring van sanctieregelingen te coördineren door de doeltreffendheid van sancties te beoordelen, uitdagingen zoals ontwijking aan te pakken, beste praktijken uit te wisselen en te streven naar samenhangende maatregelen met internationale partners. De Commissie zit de forumvergaderingen voor en organiseert deze. In die hoedanigheid heeft de Commissie ervoor gezorgd dat het regelmatig bijeenkwam, namelijk zeven keer tussen februari 2023 en april 2026.

33 Naast het Forum van Sanctiecoördinatoren voert de EU besprekingen via andere kanalen met partnerlanden over handelssancties. Het gaat onder meer om kaders voor algemene samenwerking, zoals de G7, en besprekingen in multilaterale en bilaterale vorm. Vertegenwoordigers van een niet-EU-regering lieten ons weten deze inspanningen te waarderen.

34 In december 2022 heeft de EU de functie van internationale speciale gezant voor de uitvoering van EU-sancties (de EU-gezant voor sancties) ingesteld. De EU-gezant voor sancties is het centraal diplomatiek contactpunt voor internationale kwesties omtrent de uitvoering en ontwijking van EU-sancties. In de praktijk is het belangrijkste doel van deze functie het afstemmen van de EU-handelssancties op die van partnerlanden en het aanpakken van risico's op het ontwijken van sancties in samenwerking met andere niet-EU-landen (zie de paragrafen ***51-53***).

35 Over het algemeen vormen het kader en de door de Commissie ondernomen acties een integraal antwoord op de behoefte aan internationale coördinatie van de EU-sancties; wij hebben op dit gebied geen grote lacunes vastgesteld. De Commissie heeft belangrijke internationale actoren betrokken bij haar acties en een actieve rol gespeeld in de vastgestelde kaders.

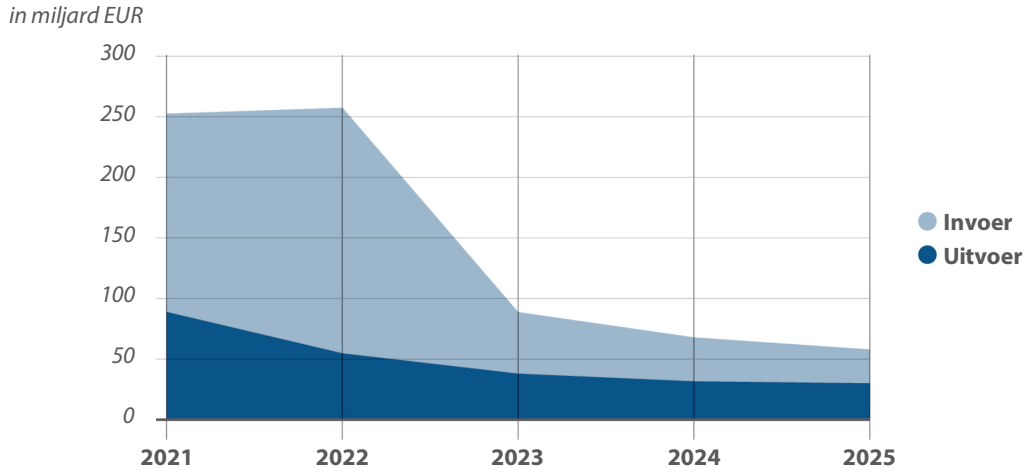
Handelssancties en anti-ontwijkingsmaatregelen hebben de handel tussen de EU en Rusland aanzienlijk verminderd

36 De EU-handelssancties zijn gericht op het beperken van het vermogen van de Russische Federatie om haar aanvalsoorlog in Oekraïne voort te zetten door onder meer de uitvoer van goederen voor tweeërlei gebruik en de overdracht van de voor haar militaire industrie benodigde geavanceerde technologieën aan banden te leggen. De handelssancties van de EU zijn ook bedoeld om de industriële capaciteit van Rusland te verminderen door de toegang tot sleuteltechnologieën te beperken. In dit verband hebben wij beoordeeld of de vaststelling van EU-handelssancties heeft geleid tot veranderingen in de handelspatronen tussen de EU en Rusland. Ook controleerden wij of internationale handelsstromen wezen op omzeiling van EU-sancties en beoordeelden we de geschiktheid van de EU-instrumenten voor het aanpakken van dit probleem.

De handel tussen de EU en Rusland is sterk afgenomen; er is nog wel sprake van enige handel

37 Vóór 2022 was de EU de grootste handelspartner van Rusland, hoewel er al sinds 2014 sancties van kracht waren. In 2025 was de EU goed voor 10,2 % van de totale handel in goederen van Rusland met de wereld, wat neerkomt op 58,3 miljard EUR, tegenover 252,8 miljard EUR in 2021. Dit houdt een daling in van meer dan driekwart (zie ***figuur 2***).

Figuur 2 | Handel in goederen (in- en uitvoer) tussen de EU en Rusland, 2021-2025



Bron: JRC (op basis van gegevens van Eurostat), september 2026.

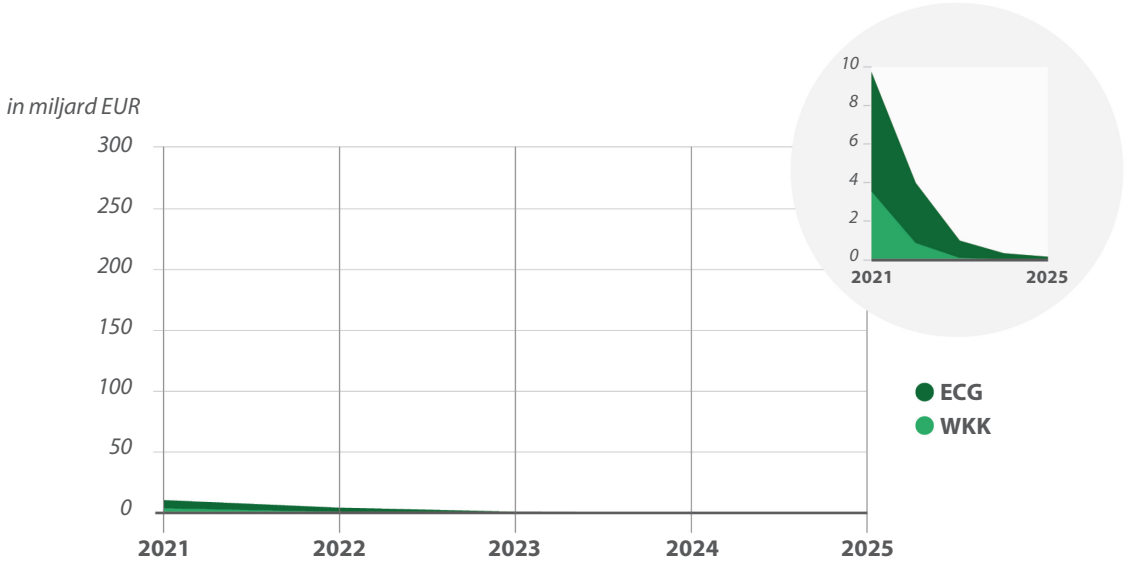
38 Volgens ramingen van de Commissie[2] vertegenwoordigden de uitvoerbeperkingen en -verboden voor goederen en technologieën in september 2026 een waarde van 49 miljard EUR (56 % van de waarde van vóór de oorlog). Voor de invoer werd deze geraamd op 110 miljard EUR (ofwel 75 % van de waarde van vóór de oorlog). Ondanks de sterke daling van de handel met Rusland bleef de EU in 2025 de op twee na grootste handelspartner van Rusland. Na de invoering van de opeenvolgende sanctiepakketten is de handel in niet-gesanctioneerde goederen echter aanzienlijk afgenomen.

39 Veranderingen in de handel tussen de EU en Rusland hadden voornamelijk gevolgen voor goederen met gemeenschappelijke hoge prioriteit (common high-priority — CHP-goederen) en economisch kritieke goederen (economically critical goods — ECG's). Deze twee categorieën hebben de grootste impact wat betreft de beperking van de militaire en economische capaciteiten van Rusland. Goederen met gemeenschappelijke hoge prioriteit zijn aan beperkingen onderworpen goederen voor tweeërlei gebruik en geavanceerde technologie die worden gebruikt in Russische militaire systemen die zijn aangetroffen op het slagveld in Oekraïne[3]. ECG's zijn industriële goederen die cruciaal zijn voor de versterking van de economische en industriële basis van Rusland. ECG's waarvoor aanzienlijke handelsstromen bestonden, zijn onderworpen aan EU-sancties. De rechtstreekse uitvoer van zowel ECG's als CHP-goederen uit de EU naar Rusland is sinds 2023 bijna tot stilstand gekomen (zie ***figuur 3***).

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

[3] Bijlage XL bij Verordening (EU) nr. 833/2014 in verband met artikel 12 octies.

Figuur 3 | Uitvoer van goederen met gemeenschappelijke hoge prioriteit en economisch kritieke goederen vanuit EU-landen naar Rusland, 2021-2025



Bron: Commissie — JRC.

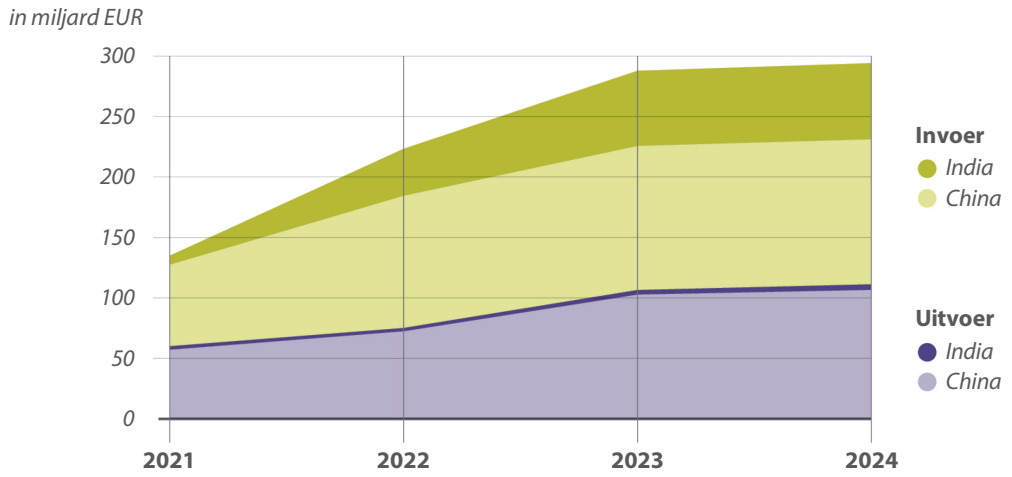
40 Rusland zelf is een oorlogseconomie geworden. Hoewel de economie op papier blijft groeien, laat een nadere blik zien dat dit voornamelijk komt door significant verhoogde militaire uitgaven. De Commissie schat dat deze in 2024 goed was voor 10,8 biljoen RUB (109 miljard EUR), ofwel ongeveer 6 % van het Russische bruto binnenlands product[4]. Tegelijkertijd zijn alle industrieën die goederen voor civiele behoeften produceren, gekrompen en zijn de lonen gedaald[5].

41 De daling van de handel tussen de EU en Rusland ging gepaard met een aanzienlijke toename van de handel tussen Rusland en niet-gesanctioneerde derde landen. Zo er tussen China en Rusland in 2024 82 % meer handel dan in 2021. Ook bleef de handel van Rusland met India groeien: deze was in 2024 verzesvoudigd vergeleken met de periode vóór de oorlog, voornamelijk als gevolg van een aanzienlijke toename van de olie-invoer in India uit Rusland (zie ***figuur 4***).

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

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

Figuur 4 | Handel in goederen (in- en uitvoer) tussen China/India en Rusland, 2021-2024



Bron: Commissie — JRC, op basis van Comtrade.

42 Deze figuren suggereren dat Rusland er ten minste gedeeltelijk in is geslaagd om nieuwe leveranciers van andere partners te vinden om de handel met Europa te vervangen. Volgens een recente studie heeft deze substitutie echter tot hogere kosten geleid. De prijs die Rusland sinds het begin van de oorlog betaalt voor ingevoerde producten voor tweeërlei gebruik uit andere landen is met 39 % meer gestegen dan de uitvoerprijs uit deze landen naar de rest van de wereld voor dezelfde producten gedurende dezelfde perioden.

De EU-sancties zijn grotendeels doeltreffend gebleken voor het beëindigen van de rechtstreekse uitvoer van de goederen waaraan het Russische leger het meest behoefte heeft, maar ontwijking blijft een probleem

43 Een analyse van externe gegevens door de Commissie heeft aangetoond dat er nog steeds EU-onderdelen worden aangetroffen in recent geproduceerde Russische raketten en drones die worden gebruikt in de oorlog tegen Oekraïne (hoogstwaarschijnlijk uit 2024 of 2025). De analyse wees echter uit dat producten afkomstig uit de EU, slechts een zeer klein deel van de onderdelen uitmaakten, namelijk ongeveer 4 %, ofwel 8 van de 202 geïdentificeerde onderdelen. Daarentegen waren onderdelen uit de bredere westerse toeleveringsketen goed voor ongeveer 72 % van alle geïdentificeerde onderdelen. Dit wijst erop dat de EU-sancties grotendeels doeltreffend zijn geweest in het voorkomen van rechtstreekse uitvoer van goederen die het meest relevant zijn voor de Russische militaire vermogens (zie ook paragraaf ***39*** over de afname van de handel in CHP-goederen en ECG's). Dit wijst er echter ook op dat er nog steeds sprake is van ontwijking.

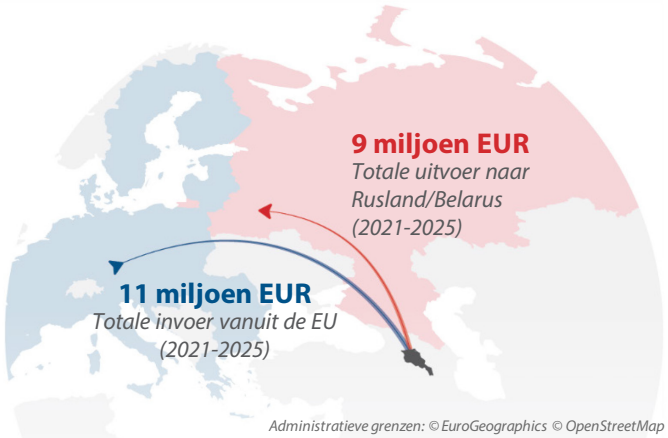
44 Als reactie op de EU-handelssancties heeft Rusland zich aanzienlijk ingespannen om deze te omzeilen door alternatieve invoerroutes te vinden voor gesanctioneerde goederen. Hierdoor wordt de doeltreffendheid van de maatregelen aangetast. Met name was er een aanzienlijke tijdelijke toename van de invoer in Kaukasische landen vanuit de EU en tegelijkertijd van de uitvoer uit deze landen naar Rusland en Belarus.

45 We hebben JRC-gegevens geanalyseerd over handelsstromen met Turkije, Armenië en Kazachstan voor een steekproef van CHP-goederen. Wij constateerden een sterke toename van de handel tussen deze landen en zowel de EU als Rusland/Belarus sinds de invasie in 2022. In de meeste gevallen was deze tegen 2025 gedaald tot het niveau van vóór de oorlog (zie ***figuur 5***).

Figuur 5 | Handel in geselecteerde goederen met gemeenschappelijke hoge prioriteit (tussen de EU en geselecteerde niet-EU-landen, en tussen die landen en Rusland/Belarus), 2021-2025

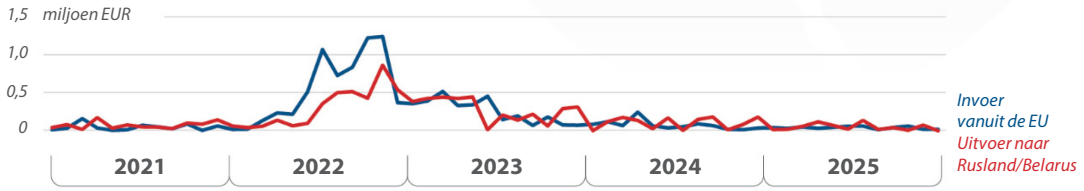
Armenië

Handel in elektrische toestellen voor het inschakelen, uitschakelen, omschakelen, aansluiten of verdelen van of voor het beveiligen tegen elektrische stroom: Andere toestellen (GN-code 853690)



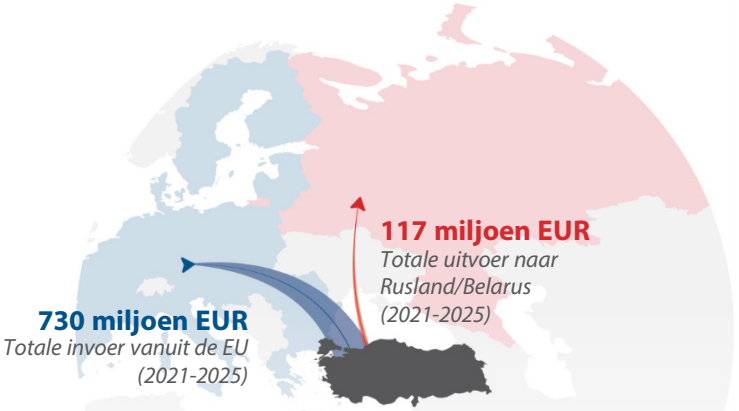
Administratieve grenzen: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartografie: Eurostat — IMAGE, 04/2026
De op deze kaarten aangegeven grenzen en namen, alsmede de gebruikte aanduidingen houden geen officiële bekrachtiging of aanvaarding door de Europese Unie in.

Handel in het specifieke goed per maand



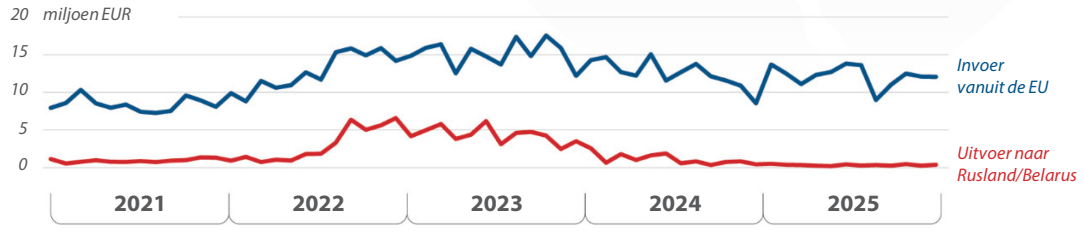
Turkije

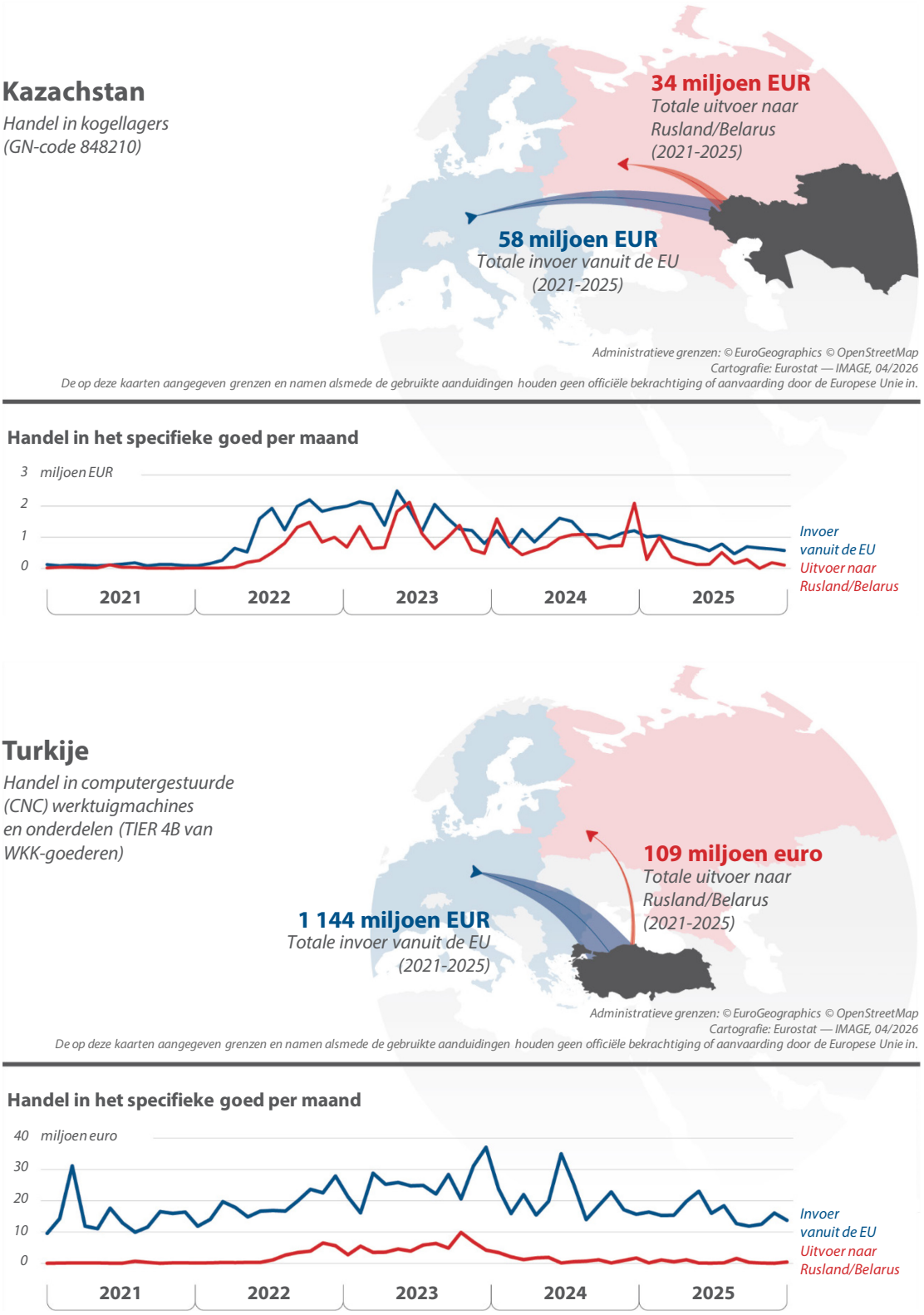
Handel in elektrische toestellen voor het inschakelen, uitschakelen, omschakelen, aansluiten of verdelen van of voor het beveiligen tegen elektrische stroom: Andere toestellen (GN-code 853690)



Administratieve grenzen: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartografie: Eurostat — IMAGE, 04/2026
De op deze kaarten aangegeven grenzen en namen alsmede de gebruikte aanduidingen houden geen officiële bekrachtiging of aanvaarding door de Europese Unie in.

Handel in het specifieke goed per maand





Bron: Commissie — JRC.

46 Deze statistieken geven een indicatie van ontwijkingstrends. Zij geven echter geen nauwkeurig beeld van de handelsvolumes, aangezien er geen volledige en betrouwbare informatie is over de handel tussen Rusland en derde landen. Ook zijn niet alle gevallen van ontwijking van sancties zichtbaar in de handelsstatistieken (zie ***kader 2***).

Kader 2

Uitholling

Uitholling (“backfilling”) is een praktijk waarbij een gesanctioneerd land producten uit een land dat sancties toepast, vervangt door producten uit landen die dat niet doen. Zo kan Rusland in de EU geproduceerde uitrusting voor op het slagveld vervangen door soortgelijke producten die worden geproduceerd in rechtsgebieden zonder uitvoerbeperkingen, zoals China.

“Uitholling” verwijst naar een scenario waarin de producent in dit rechtsgebied een dochteronderneming is van de onderneming die het product aanvankelijk leverde. Volgens onderzoeksgegevens van de Kyiv School of Economics werd 44 % van de goederen die naar Rusland werden uitgevoerd vanuit niet-gesanctioneerde landen, oorspronkelijk geproduceerd door dochterondernemingen van westerse ondernemingen, waaronder ondernemingen uit de EU. Aangezien de producten in het niet-gesanctioneerde land zijn geproduceerd, wordt de oorsprong ervan niet als westers geregistreerd. De producten zijn in wezen echter dezelfde als de producten die in de EU of andere westerse landen worden geproduceerd. Dit maakt de transactie wettig, maar vormt niettemin een vorm van ontwijking van sancties.

De EU heeft met wisselende doeltreffendheid een reeks maatregelen genomen om ontwijking te voorkomen

47 De EU heeft verschillende maatregelen ingesteld om ontwijking te voorkomen. Het gaat onder meer om maatregelen die de door de Raad vastgestelde opzet van de sancties beïnvloeden, alsook om outreach- en analytische maatregelen die worden uitgevoerd door de Commissie, waaronder de werkzaamheden van de gezant voor sancties, het klokkenluidersinstrument en het analyseren van ontwijkingstrends.

Specifieke anti-ontwijkingsmaatregelen van de Raad

48 In 2023 nam de Raad een reeks anti-ontwijkingsmaatregelen aan als onderdeel van het elfde pakket sancties tegen Rusland in 2023. Deze waren gericht op specifieke goederen met een hoog risico die aantoonbaar via niet-EU-landen Rusland waren binnengekomen. Met dit instrument kan de EU de uitvoer van deze goederen naar de landen die worden gebruikt voor sanctie-ontwijking verbieden door ze op te nemen in bijlage XXXIII van Verordening (EU) nr. 833/2014. Het instrument werd in 2026 voor het eerst geactiveerd met betrekking tot Kirgizië, als onderdeel van het 20e sanctiepakket tegen Rusland.

49 Ook in 2023 heeft de Commissie deze maatregelen aangevuld door twee lijsten op te stellen met producten die bijzonder vatbaar zijn voor ontwijking, namelijk gemeenschappelijke producten met hoge prioriteit en economisch kritieke goederen. Beide lijsten worden regelmatig bijgewerkt. Deze zijn nuttig voor marktdeelnemers ter ondersteuning van hun procedures voor passende zorgvuldigheid ("due diligence"). De douaneautoriteiten van partnerlanden kunnen deze ook gebruiken om anti-ontwijkingsmaatregelen te steunen.

50 In juli 2025 werden de maatregelen uitgebreid met een specifieke vangnetbepaling in het 18e pakket sancties tegen Rusland om het risico aan te pakken van de uitvoer van gesanctioneerde geavanceerde technologie naar Rusland die wordt opgegeven als uitvoer naar andere derde landen. Met dit bijkomend instrument kunnen de lidstaten voorkomen dat sancties worden ontweken door verdachte zendingen te stoppen. Daarnaast stelt het de lidstaten in staat om vergunningsvereisten op te leggen voor de uitvoer van producten die niet specifiek zijn opgenomen in de sanctiewetgeving.

De EU-gezant voor sancties

51 Naast het aanvullen van de maatregelen uit de sanctiepakketten zoekt de Commissie proactief contact met potentiële hubs voor het ontwijken van sancties om het bewustzijn over deze kwestie te vergroten. Deze inspanningen werden geïnstitutionaliseerd in december 2022, toen de Commissie de positie van EU-gezant voor sancties verwierf.

52 De gezant voor sancties heeft gesprekken op hoog niveau gevoerd met derde landen om de ontwijking van de aan Rusland opgelegde sancties te stoppen. Eind 2025 had de gezant voor sancties 45 missies uitgevoerd in 17 verschillende landen (4 partnerlanden en 13 andere derde landen). De gezant voor sancties richtte zich op de landen waarmee systematisch contact moest worden opgenomen. Op basis van een analyse door DG TRADE en het JRC van handelsgegevens over de uitvoer vanuit de EU en de wederuitvoer uit derde landen naar Rusland van gemeenschappelijke producten met hoge prioriteit en economisch kritieke goederen zocht de gezant voor sancties diplomatiek contact met overslaghubs en rechtsgebieden die als "platformlanden" zijn aangemerkt (voornamelijk Georgië, Servië, Turkije, Armenië, Kazachstan, Kirgizië, de Verenigde Arabische Emiraten en Oezbekistan) voor de ontwijking van sancties.

53 De gezant voor sancties heeft uitgebreid contact gehad met een reeks landen, zoals die in Centraal-Azië en de Kaukasus, Turkije, de Verenigde Arabische Emiraten, India, Maleisië en Thailand. Als reactie op het werk van de gezant voor sancties zijn enkele platformlanden gegevens gaan delen over wederuitvoer naar Rusland, wat de monitoring van ontwijking mogelijk maakt. Bovendien is de wederuitvoer naar Rusland van uit de EU afkomstige componenten voor op het slagveld vanuit sommige van deze landen afgenomen. De instrumenten van de gezant voor sancties zijn echter gebonden aan het mandaat van de Commissie en zijn strikt diplomatiek van aard. De gezant voor sancties kan de landen die worden bezocht geen economische of financiële stimulansen bieden.

Het EU-klokkenluidersinstrument voor sancties

54 Een ander instrument dat de Commissie in maart 2022 heeft gelanceerd ter ondersteuning van het opsporen van ontwijkingspatronen is het EU-klokkenluidersinstrument voor sancties. Dit instrument biedt de mogelijkheid om anoniem mogelijke schendingen van EU-sancties te melden, waaronder ontwijking. Tegen augustus 2026 waren via het instrument meer dan 2 600 meldingen ontvangen, waarvan de meeste betrekking hadden op sancties tegen Rusland. De Commissie heeft 10 % van de meldingen doorgestuurd naar de nationale bevoegde autoriteiten (NBA's) of de EDEO voor verdere follow-up. De doeltreffendheid ervan kan echter niet worden vastgesteld, omdat de lidstaten niet verplicht zijn verslag uit te brengen over handhavingsmaatregelen die op basis van het klokkenluidersinstrument zijn genomen.

Analyse van de ontwijkingstrends door de Commissie met betrekking tot de handel met Rusland

55 Tot slot analyseert de Commissie voortdurend de handelsstromen van en naar Rusland en brengt zij maandelijks verslag uit aan de EU-delegaties en de lidstaten over de handel in gemeenschappelijke producten met hoge prioriteit en economisch kritieke goederen met platformlanden. De Commissie deelt haar analyse van de EU-uitvoertrends van CHP's die worden ontweken regelmatig met partnerlanden via het sanctiecoördinatorforum. Hierin benadrukt zij dat ontwijking de doeltreffendheid van de EU-sancties ernstig ondermijnt. Deze analyse vormt ook de basis voor de richtsnoeren van de Commissie over aan ontwijking gerelateerde kwesties (zie de paragrafen ***81-87***).

56 Over het algemeen hebben we vastgesteld dat de Commissie de in de sanctiepakketten opgenomen anti-ontwijkingsmaatregelen heeft ondersteund met integraal optreden. Deze maatregelen samen hebben bijgedragen aan het keren van de stijgende trend in de handel tussen Rusland en platformlanden (zie de paragrafen ***44*** en ***45***). De mate waarin instrumenten doeltreffend zijn, varieert echter, deels als gevolg van hun oorspronkelijke diplomatieke of analytische functie. Naarmate de ontwijkingspatronen zich ontwikkelen, verschuift de trend bovendien ook van platformlanden naar nieuwe ontwijkingshubs, met name in Zuidoost-Azië. Ondanks enkele concrete positieve resultaten bereiken gesanctioneerde goederen Rusland dus nog steeds, op indirecte wijze.

Dubbelzinnigheden en verschillen in het EU-rechtskader kunnen de uniforme uitvoering van sancties ondermijnen

57 Nadat sancties bij unaniem besluit zijn aangenomen door de Raad, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving ervan. Voor een uniforme toepassing moet de sanctiewetgeving consistente terminologie bevatten en ondubbelzinnig zijn. Bovendien moeten de lidstaten beschikken over doeltreffende handhavingsregels. We hebben beoordeeld of de bepalingen met de kernbegrippen in de rechtsgrondslag van de EU-handelssancties duidelijk genoeg waren, zodat de lidstaten deze op dezelfde manier begrijpen. Ook onderzochten we de omzetting van Richtlijn (EU) 2024/1226 betreffende de definitie van strafrechterlijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

Onnauwkeurige terminologie in de EU-sanctiewetgeving bemoeilijkt de uitvoering ervan

58 Onze controlewerkzaamheden wezen uit dat in bepaalde gevallen sanctiegerelateerde vereisten onnauwkeurig waren beschreven in wetgeving die door alle lidstaten moet worden aangenomen. Voorbeelden van onnauwkeurige termen in sanctieverordeningen zijn “strikt noodzakelijk”, “alles in het werk stellen” en “passende maatregelen en beleidsmaatregelen” (zie ***bijlage III***). Het gebruik van dergelijke termen kan leiden tot verschillen tussen de lidstaten in de interpretatie van de wetgeving en doet afbreuk aan de coherente uitvoering, ondanks de inspanningen van de Commissie om de tekortkomingen door middel van richtsnoeren aan te pakken.

59 Verschillende bezochte lidstaten bevestigden het probleem van onnauwkeurige kernbegrippen in de sanctiebepalingen, met name op het gebied van vrijstellingen en afwijkingen. Bovendien verwees één lidstaat naar de grote complexiteit en de administratieve lasten in verband met het controleren van zekere bepalingen in de sanctieverordeningen (bv. prijsplafonds voor luxeproducten).

60 Door de vage formulering van de wettelijke bepalingen is het gemakkelijker om op Raadsniveau unanieme overeenstemming te bereiken over sanctiepakketten. Evenzo worden vrijstellingen en afwijkingen vaak op specifiek verzoek van lidstaten opgenomen om tot overeenstemming te komen.

Een gebrek aan afstemming tussen sancties en douaneterminologie levert operationele problemen op

61 Aangezien de lidstaten sancties grotendeels uitvoeren door het douanewetboek van de Unie toe te passen, minimaliseert het hanteren van dezelfde termen en definities in sanctieverordeningen als in de EU-douanewetgeving bovendien moeilijkheden bij de uitvoering van maatregelen. Wij hebben echter diverse verschillen vastgesteld tussen de sanctieregelgeving en het douanewetboek, bijvoorbeeld met betrekking tot het begrip “land van oorsprong” en de term “overdracht”, wat geen standaarddouaneterm is (zie ***bijlage III***). Daarnaast gaven sommige lidstaten aan dat het niet gebruiken van de codes van gecombineerde nomenclatuur (GN-codes), waarmee goederen worden ingedeeld voor douanedoeleinden in de EU-wetgeving inzake handelssancties (bv. in bijlage VII, deel A), en het in plaats daarvan vertrouwen op beschrijvingen van goederen en algemene termen, ruimte laat voor interpretatie en douanecontroles bemoeilijkt.

62 We constateerden ook dat de manier waarop de sanctieverordening (nr. 833/2014) goederen voor tweeërlei gebruik in kaart brengt, ten minste gedeeltelijk bijdraagt tot inconsistenties tussen lidstaten bij het afgeven van vergunningen voor dergelijke goederen. Er is met name sprake van een overlapping tussen twee bijlagen bij de verordening (nrs. VII en XXIII). Bijlage VII bevat een lijst met goederen waarvoor een vergunning vereist is; bijlage XXIII voorziet in vrijstellingen. Sommige producten, zoals elektronische schakelingen, staan op beide lijsten, waardoor de status ervan onduidelijk is voor douaneambtenaren. Bovendien bevat bijlage VII een omschrijving van goederen, terwijl bijlage XXIII verwijst naar GN-codes, die algemeen bekend zijn bij de douaneautoriteiten. De Commissie ondersteunt de inspanningen van de lidstaten op dit gebied door richtsnoeren te verstrekken en concordantietabellen uit te brengen.

Strafbare feiten en sancties voor inbreuken op beperkende maatregelen van de EU zijn nog niet voldoende geharmoniseerd tussen de lidstaten

63 Tot slot hangt de consistente uitvoering van EU-sancties door de lidstaten ook af van een doeltreffende handhaving, met inbegrip van de regels inzake strafbare feiten en straffen voor sanctieschendingen die zijn vastgelegd in de nationale wetgeving. Tot dusver zijn schendingen van EU-sancties niet in alle lidstaten strafbaar gesteld en hebben lidstaten op verschillende grondslagen sancties opgelegd. Terwijl sommige rechtsgebieden strafrechtelijke sancties hebben opgelegd, hebben andere schendingen alleen langs administratieve weg aangepakt. Deze kwestie moet worden ondervangen door Richtlijn (EU) 2024/1226 betreffende de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie, zodra deze door alle lidstaten volledig en correct is uitgevoerd. De richtlijn harmoniseert de handhavingsmaatregelen niet volledig; in plaats daarvan stelt zij minimumnormen vast met betrekking tot de definitie van strafrechterlijke delicten en van sancties voor natuurlijke personen en rechtspersonen die door de lidstaten moet worden toegepast voor schendingen van EU-sancties, en bevat zij bepalingen die gericht zijn op het versterken van de handhaving en uitvoering daarvan.

64 De richtlijn moest uiterlijk op 20 mei 2025 zijn omgezet in nationale wetgeving. Tegen augustus 2026 hadden 19 lidstaten aan de Commissie meegedeeld de richtlijn volledig te hebben omgezet, zoals vereist. De Commissie had in juli 2025 de eerste handhavingsmaatregelen genomen en de resterende lidstaten formeel in gebreke gesteld. Zij heeft nog niet beoordeeld of de lidstaten die de richtlijn wel hebben omgezet in nationale wetgeving, dit correct hebben gedaan. De richtlijn heeft tot dusver dus slechts een beperkt effect gehad.

Uiteenlopende nationale praktijken bij de handhaving van EU-handelssancties creëren mogelijkheden tot “forumshopping”

65 De douane-unie van de EU draagt bij aan de economische veiligheidsstrategie van de EU. Handelssancties zijn hier een belangrijk onderdeel van. De douanediensten zijn nu daadwerkelijk de leidende autoriteit voor de controle van uitgevoerde goederen bij de buitengrenzen van de EU, waardoor zij aan de frontlinie staan waar het gaat om doeltreffende en consistente sanctie-uitvoering. Uiteenlopende controleniveaus in verschillende lidstaten ondermijnen de doeltreffendheid van EU-handelssancties en kunnen tijdrovend en kostbaar zijn voor bedrijven.

66 Daarom hebben wij beoordeeld of de lidstaten handelssancties op geharmoniseerde wijze hebben uitgevoerd en gehandhaafd, en of de Commissie adequaat heeft gereageerd op vastgestelde inconsistenties. Ook evalueerden we initiatieven op het niveau van de lidstaten en de EU waarmee deze kunnen worden aangepakt.

“Forumshopping” blijft een belangrijk risico dat de doeltreffende uitvoering van EU-handelssancties ondermijnt

67 Onze controlebezoeken aan vijf voor de steekproef geselecteerde lidstaten brachten belangrijke verschillen in hun douanecontroles aan het licht. In sommige lidstaten vragen de douaneautoriteiten om meer documentatie voor het toestaan van de uitvoer van gesanctioneerde goederen dan in andere. Zo constateerden we dat douaneautoriteiten uit de Baltische landen (Letland, dat we bezochten, maar we bevestigden ook dat Litouwen en Estland een soortgelijke aanpak hanteerden) onder bepaalde voorwaarden een verklaring van de fabrikant eisen voor uitgevoerde of wederuitgevoerde gesanctioneerde goederen. Andere lidstaten stellen een dergelijke eis niet.

68 Deze verschillen in uitvoering van douanecontroles tussen douaneautoriteiten in verschillende lidstaten blijken ook uit de wijze waarop gevallen van niet-naleving in verband met EU-handelssancties voor goederen worden geregistreerd (zie ***kader 3***).

Kader 3

Significante verschillen in het aantal gevallen van niet-naleving in verband met EU-handelssancties voor goederen uit andere lidstaten

Sinds 2022 heeft Bulgarije geen gevallen van niet-naleving geregistreerd in verband met EU-handelssancties voor goederen die afkomstig waren uit andere lidstaten en via Bulgarije naar rechtsgebieden buiten het EU-douanegebied werden uitgevoerd.

Ter vergelijking: Letland heeft een groot aantal gevallen van niet-naleving in verband met EU-handelssancties voor goederen uit andere lidstaten geregistreerd. In 2024 vielen in totaal ongeveer 2 100 uitvoerzendingen in deze categorie. Zij waren goed voor driekwart van alle door Letland gemelde inbreuken.

Hoewel zowel Bulgarije als Letland buitengrenzen van de EU hebben waarlangs uitvoerzendingen uit andere lidstaten het EU-douanegebied verlaten, zien we aanzienlijke verschillen in het aantal gevallen van niet-naleving.

69 Bovendien troffen we inconsistenties aan in de wijze waarop de NBA's ontheffingsvergunningen verleenden voor de uitvoer van gesanctioneerde goederen. Dit proces is niet gecentraliseerd op EU-niveau, maar blijft onder de verantwoordelijkheid van elke lidstaat vallen. Wanneer aan beperkingen onderworpen goederen over de weg worden vervoerd, moet elke lidstaat voor doorvoer over zijn grondgebied een afzonderlijke vergunning afgeven voor de binnenkomst van de goederen. De Commissie heeft gevallen vastgesteld van uiteenlopende beoordelingen door de NBA's in dit verband, bijvoorbeeld op landbouwgronden.

70 We troffen ook twee gevallen aan waarin goederen werden tegengehouden bij douanekantoren van uitgang in Litouwen en Polen, ondanks dat deze waren aanvaard voor uitvoer naar Rusland (vrijgesteld zonder een uitvoervergunning vanuit Italië). In het Poolse geval werden de goederen teruggezonden naar Italië en werd de oorspronkelijke uitvoervergunning geannuleerd. In Italië werden de goederen opnieuw aanvaard voor uitvoer naar Rusland en verzonden via een Italiaanse haven naar een bestemming in Rusland. Naar aanleiding van een verzoek herhaalde de Commissie dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor besluiten bij de handhaving van sancties en dat er geen reden is om in te grijpen.

71 Tijdens onze besprekingen met externe deskundigen werden we geïnformeerd over verschillende gevallen waarin vergunningen voor soortgelijke gesanctioneerde goederen in de ene lidstaat waren geweigerd, maar werden toegestaan in een andere.

72 Wij merken op dat de Commissie, als reactie op dergelijke kwesties, alleen op technisch niveau contacten met de douaneautoriteiten van de betrokken lidstaten heeft om problemen rond de sanctie-uitvoering te bespreken via de Contactgroep Sancties (SCG) en richtsnoeren te verstrekken (zie paragraaf ***85***).

73 De uiteenlopende nationale praktijken op het gebied van douanecontroles brengen het risico met zich mee dat bedrijven bewust kiezen voor vergunningverlenende instanties of douanekantoren in lidstaten met minder strenge controles. Deze praktijk wordt vaak "forumshopping" genoemd. In het algemeen beschouwen wij deze praktijk als een belangrijk risico dat de doeltreffende uitvoering van de EU-handelssancties ondermijnt, mede vanwege het potentieel faciliteren van sanctie-omzeiling (zie de paragrafen ***43***-***56***).

Verschillen in administratieve capaciteit tussen lidstaten beïnvloeden eveneens de uitvoering van EU-handelssancties

74 Een van de redenen dat lidstaten sancties niet consequent handhaven, is hun uiteenlopende administratieve capaciteit. Sommige lidstaten beschikken bijvoorbeeld over meer opgeleid personeel dat gespecialiseerd is in het opsporen van gesanctioneerde goederen dan andere. Aangezien de lidstaten verantwoordelijk zijn voor douanecontroles, beschikt de Commissie niet over de middelen om invloed uit te oefenen op de hoeveelheid middelen en de infrastructuur die de lidstaten inzetten voor de uitvoering van handelssancties.

75 Tot slot heeft de doeltreffendheid van douaneoperaties niet alleen betrekking op middelen en infrastructuur, maar ook op organisatorische regelingen binnen de lidstaten. Zo hebben we in Nederland een goede praktijk opgemerkt die waarschijnlijk zal bijdragen aan een consistentere en efficiëntere uitvoering en handhaving van sancties (zie ***kader 4***).

Kader 4

Goede praktijken op het gebied van nationale coördinatie

In Nederland is binnen de douanedienst een centraal vergunningskantoor opgezet dat optreedt namens het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voordelen zijn onder meer gemakkelijke communicatie tussen organisaties in operationele zaken, een goed overzicht van risicobeheer bij de sanctiehandhaving en de mogelijkheid om gebruik te maken van de deskundigheid van de douaneautoriteit met betrekking tot kwesties inzake tariefindeling.

Er zijn initiatieven genomen om de lacunes aan te pakken in de harmonisatie van de sanctie-uitvoering

76 Tijdens onze controle hebben we ook bestaande initiatieven en mogelijkheden tot verdere harmonisatie in kaart gebracht, zowel binnen het huidige kader als door middel van wetswijzigingen. Dit omvat een consistentere toepassing van controles na douaneafhandeling, intergouvernementele benaderingen van douanesamenwerking zoals het Baltische Douane-initiatief en de uitvoering van de douane-unie van de EU.

77 Ten tijde van de controle kon de Commissie geen informatie verstrekken over de vraag of de lidstaten risicogebaseerde controles na douaneafhandeling uitvoeren om de doeltreffende uitvoering van EU-handelssancties te beoordelen. Naar onze mening kan een consistentere toepassing van risicogebaseerde controles na douaneafhandeling voor EU-handelssancties die zijn afgestemd tussen nationale douaneautoriteiten onder andere helpen vaststellen of bedrijven aan "forumshopping" doen (zie ***kader 5***).

Kader 5

Risicogebaseerde controle na douaneafhandeling

Risicogebaseerde controles na douaneafhandeling maken een snellere vrijgave van goederen mogelijk. Ze besparen tijd en kosten voor het bedrijfsleven en waarborgen tegelijkertijd dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd via een controlemechanisme dat doeltreffender kan worden uitgevoerd na de vrijgave van de goederen.

Overeenkomstig de WTO-overeenkomst inzake handelsfacilitatie zijn de leden van de Wereldhandelsorganisatie verplicht risicogebaseerde controles na douaneafhandeling vast te stellen of te handhaven ter waarborging van de naleving van douane- en andere daarmee verband houdende wet- en regelgeving, waaronder die inzake handelssancties.

78 Het Baltische Douane-initiatief (een samenwerkingsovereenkomst tussen Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen en Finland) is een intergouvernementele poging om het probleem van de ongelijke aanpak van douanecontroles binnen de EU aan te pakken. Dit initiatief is bedoeld om een sterkere, geharmoniseerde douaneaanpak tot stand te brengen door de controles op gevoelige goederen aan te scherpen, extra documenten, zoals verklaringen van fabrikanten, verplicht te stellen en inspanningen te coördineren die voorkomen dat goederen worden omgeleid via derde landen.

79 Naast dergelijke bestaande multilaterale samenwerkingsovereenkomsten tussen de lidstaten is de komende douanehervorming van de EU een poging om een strategische reactie te geven op de toenemende uitdagingen waarmee douanediensten en bedrijven op EU-niveau worden geconfronteerd. Het wetgevingspakket, dat in mei 2023 is gepresenteerd, zal de werking van de douane-unie moderniseren en verbeteren, met inbegrip van doeltreffender douanecontroles op EU-handelssancties[6]. Met name de oprichting van een EU-douaneautoriteit en de ontwikkeling van een EU-douanedatahub zal de informatie-uitwisseling en het risicobeheer in de EU verbeteren. Het effect zal echter pas op middellange termijn zichtbaar zijn, aangezien de volledige uitvoering gepland staat voor 2034.

De richtsnoeren van de Commissie zijn alomvattend maar niet juridisch bindend, en informatiesystemen worden niet in alle lidstaten uniform gebruikt

80 Tegen de achtergrond van complexe sanctieverordeningen is de rol van de Commissie van groot belang bij het verstrekken van duidelijke, consistente en alomvattende richtsnoeren aan de lidstaten om uiteenlopende interpretaties te voorkomen en de samenwerking tussen de lidstaten doeltreffend te ondersteunen. We hebben beoordeeld of de Commissie dergelijke steun tijdig heeft verleend en of de reikwijdte van die steun volstond om het risico van inconsistente uitvoering en ontoereikende informatie-uitwisseling te beperken.

[6] Voorstel COM(2023) 258 van de Commissie van 17 mei 2023.

De richtsnoeren van de Commissie voor de sanctie-uitvoering bestrijken een breed scala aan kwesties, al blijven enkele lacunes bestaan

81 Sinds februari 2022 heeft de Commissie uitgebreide richtsnoeren opgesteld in de vorm van richtlijnen en FAQ's om de geharmoniseerde uitvoering van de EU-handelssancties tegen Rusland te ondersteunen (zie ***figuur 6***).

Figuur 6 | Overzicht van de Commissie met veelgestelde vragen per onderwerp



Bron: Commissie.

82 De Commissie heeft met name elf thematische algemene richtsnoeren inzake handel en douane uitgebracht, samen met themaspecifieke FAQ's. Deze werden voor het eerst gepubliceerd in juni 2022 en zijn regelmatig bijgewerkt, recentelijk in mei 2026. Daarnaast gebruikt de Commissie handelswaarschuwingen om de lidstaten te informeren over handelspatronen met een hoog risico (zie ***kader 6***).

Kader 6

Het gebruik van handelswaarschuwingen door de Commissie: een voorbeeld van berkentriplex en -multiplex

De EU-sancties verbieden de aankoop, invoer en overdracht van triplex en multiplex uit Rusland en Belarus. Om toegang te krijgen tot de EU-markt betalen bedrijven uit gesanctioneerde landen producenten in derde landen om hun triplex en multiplex te herverpakken en opnieuw te etiketteren.

In maart 2025 heeft de Commissie op haar website een waarschuwing over dit ontwijkingsrisico gepubliceerd. Hierbij werden de lidstaten geïnformeerd over het belang van aandacht voor elementen zoals banden tussen exporteurs en bepaalde derde landen, alsook van ongewoon omslachtige logistieke routes. Verder werd de lidstaten hierbij aangeraden bijzondere aandacht te besteden aan de herkomst van ingevoerd triplex en multiplex.

83 De meeste lidstaten die we bezochten, lieten ons weten dat zij de richtsnoeren van de Commissie over het algemeen als alomvattend beschouwden. Daarnaast bevestigden zij dat deze op hun verzoek regelmatig werden bijgewerkt. Zij gaven echter aan dat het nuttig zou zijn dat de Commissie tegelijkertijd met de oplegging van nieuwe sanctiebeperkingen nieuwe richtsnoeren publiceert, zodat alle marktdeelnemers en lidstaten de nieuwe maatregelen direct op dezelfde manier kunnen toepassen.

84 Toch zijn we bij het doornemen van de richtsnoeren van de Commissie op verschillende kwesties gestuit die ook tijdens de vraaggesprekken in de gecontroleerde lidstaten aan de orde kwamen en waarvoor geen gemeenschappelijke richtsnoeren voor nationale autoriteiten bestaan:

- erkenning van vergunningen tot ontheffing van sancties afgegeven door een andere lidstaat;
- regels waarin wordt uitgelegd welke lidstaat een vergunning moet afgeven in gevallen waarin meerdere marktdeelnemers uit verschillende lidstaten betrokken zijn bij de transactie (exporteur, koper, vervoersbedrijf enz.), of wanneer goederen over het grondgebied van meerdere lidstaten worden vervoerd, en
- terugzending van defecte goederen uit Rusland waarvoor geen uitvoersanctie, maar wel een invoersanctie is opgelegd.

Daarnaast troffen we gebieden aan waarvoor de richtsnoeren van de Commissie onduidelijk of onvoldoende ontwikkeld zijn (zie ***bijlage IV***).

85 Naast verduidelijkingen over het toepassingsgebied van specifieke handelsmaatregelen heeft de Commissie de lidstaten richtsnoeren verstrekt voor een gemeenschappelijke aanpak van risicobeheer en douanecontroles in verband met sancties tegen Rusland en Belarus. De door ons bezochte lidstaten achtten deze richtsnoeren nuttig, maar vestigden de aandacht op tekortkomingen, zoals verouderde richtsnoeren, gebrek aan duidelijkheid, het gebruik van vage of contextafhankelijke termen en het gebruik van onduidelijke formuleringen zoals “moet worden overwogen”, “wordt aanbevolen” en “kan worden bestreken”, die nationale autoriteiten geen specifieke grondslag voor optreden bieden.

86 Ondanks het brede toepassingsgebied en de over het algemeen positieve ontvangst door de lidstaten zijn de richtsnoeren van de Commissie per definitie niet juridisch bindend, wat de doeltreffendheid ervan beperkt. Aangezien de lidstaten niet verplicht zijn de richtsnoeren toe te passen, kunnen deze richtsnoeren het risico op niet-naleving niet uitsluiten en een geharmoniseerde uitvoering van EU-handelssancties niet waarborgen.

87 Naast haar samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten richt de Commissie zich ook rechtstreeks tot bedrijven die door EU-handelssancties getroffen zouden kunnen worden. In 2023 heeft zij specifieke richtsnoeren inzake zorgvuldigheidsvoorwaarden gepubliceerd. Daarnaast heeft zij in 2025 een sanctiehelpdesk opgezet, die bedrijven ondersteunt in het naleven van de EU-sanctievereisten door een register van op dit gebied bestaande EU-instrumenten ter beschikking te stellen, webinars over relevante onderwerpen te organiseren en specifieke rechtstreekse steun te verlenen aan kmo’s bij de naleving van zorgvuldigheidscontroles.

De Commissie heeft systemen voor informatie-uitwisseling opgezet, maar deze worden niet volledig benut

88 De Commissie biedt communicatiemiddelen waarmee de autoriteiten van de lidstaten kunnen samenwerken en informatie kunnen delen met de Commissie over risico’s voor de geharmoniseerde uitvoering van EU-sancties, waaronder handelssancties. In het bijzonder heeft de Commissie informatieformulieren over risico’s verstrekt binnen het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer in het douanewetboek van de Unie en een nieuwe, daarvoor bestemde database voor de uitwisseling van informatie over sancties (SIER).

Risico-informatieformulieren blijven een onderbenut waarschuwingsinstrument voor de douane

89 Het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer is vastgesteld in het douanewetboek van de Unie. Het CRMS2-systeem, dat daar een onderdeel van is, is ontwikkeld om de douaneautoriteiten van de lidstaten (en de Commissie) in staat te stellen in real time gevoelige informatie uit te wisselen en direct te communiceren over risicovolle zendingen en marktdeelnemers. Sancties maken deel uit van de informatie-uitwisseling in het douanerisicobeheersysteem (CRMS2). Als het ten volle wordt benut, kan het systeem waarborgen dat risico's die bij een externe grensovergang zijn vastgesteld, bij een andere correct worden aangepakt.

90 In het CRMS2-systeem geven nationale douaneautoriteiten risico-informatieformulieren (RIF's) af om andere douanekantoren te waarschuwen voor vastgestelde risico's op ontwijking of schendingen. Dit dient met name te gebeuren in gevallen waarin een zending onder de sancties blijkt te vallen en uitgaan van goederen niet is toegestaan (bv. ongeldigheid van de vergunning, pogingen om sancties te omzeilen).

91 Sinds 2022 zijn in totaal meer dan 12 000 RIF's afgegeven voor alle douaneregelingen die betrekking hebben op sancties. De helft van de RIF's met betrekking tot sancties tegen Rusland en Belarus betreffen gevallen waarin het douanekantoor van uitgang uit de EU goederen weigerde die waren vrijgegeven voor uitvoer door het douanekantoor van uitvoer in een andere lidstaat. Dit is een andere aanwijzing voor de verschillende benaderingen van de lidstaten bij de sanctie-uitvoering (zie de paragrafen ***57***-***79***).

92 Op basis van de statistieken voor het gebruik van RIF's constateerden we dat de lidstaten het systeem in uiteenlopende mate gebruiken. Met name de lidstaten die aan Rusland en Belarus grenzen, hebben meer RIF's afgegeven dan andere. Tijdens onze bezoeken gaven de lidstaten aan dat zij vaak geen feedback krijgen over de uitgegeven RIF's en over onvoldoende middelen beschikken om een groot aantal binnenkomende RIF's te verwerken. Dit wijst erop dat de belangstelling van lidstaten voor RIF's ongelijk verdeeld is en in sommige gevallen te wensen overlaat.

93 De Commissie verstrekt richtsnoeren over het systeem in de vorm van de CRMS2-gebruikershandleiding. Zij analyseert de door de lidstaten afgegeven RIF's pas regelmatig sinds 2024. De Commissie heeft echter geen specifieke analyses uitgevoerd met betrekking tot de feedback van RIF's. Hiervoor bestaat geen formeel mechanisme en de Commissie heeft de matige prestaties van sommige lidstaten in verband met RIF's met betrekking tot sancties binnen het systeem niet aangepakt.

De lidstaten benutten de database voor de uitwisseling van informatie over sancties niet ten volle

94 De Commissie heeft de database voor de uitwisseling van informatie over sancties (SIER) ontwikkeld om de informatie-uitwisseling en de rapportage tussen de lidstaten en de Commissie over sanctiegerelateerde zaken te verbeteren. SIER heeft meerdere modules, waaronder de rapportage over bevroren activa, verleende en geweigerde vergunningen, en andere rapportageverplichtingen. Daarnaast kunnen NBA's via een online forum vragen stellen aan de Commissie of aan andere lidstaten.

95 De lidstaten gebruiken het SIER-platform om de Commissie en andere lidstaten te informeren over vergunningen tot ontheffing van sancties, overeenkomstig de in de sanctieverordeningen opgenomen rapportageverplichtingen. Hoewel de Commissie een sjabloon heeft verstrekt en er standaardvelden zijn die moeten worden ingevuld, kunnen de lidstaten nog steeds zelf bepalen hoeveel informatie ze delen en in welke vorm. Het gevolg hiervan is dat het voor andere NBA's en douaneautoriteiten moeilijk kan zijn om de geldigheid van een ontheffingsvergunning te controleren omdat bepaalde informatie, zoals het geharmoniseerd systeem voor de indeling van goederen, de toegestane hoeveelheden, de betrokken partijen en de vervaldatum, vaak ontbreekt. Het uitwisselen van informatie over eigendoms- en controlestructuren van entiteiten is eveneens ontoereikend, ondanks de ontwikkeling van een specifieke module hiervoor in SIER.

96 Bovendien hebben niet alle douaneautoriteiten van de lidstaten die sanctiecontroles uitvoeren, toegang tot SIER en andere centrale informatie-uitwisselingssystemen (zoals het e-vergunningensysteem voor tweeërlei gebruik), aangezien niet alle nationale beheerders hiertoe toegang verlenen. Het beheer van de toegang tot SIER valt buiten de controle van de Commissie; het is immers aan de lidstaten om te beslissen aan welke autoriteiten (en welke personen) toegang wordt verleend. De Commissie ondersteunt dit proces met richtsnoeren.

97 Momenteel hebben douaneautoriteiten geen realtime toegang tot SIER via gecentraliseerde digitale douaneomgevingen ten behoeve van douanecontroles, zoals het douane-éénloketsysteem van de EU voor de uitwisseling van certificaten (in dat geval vanwege de juridische reikwijdte ervan). Dit betekent dat, indien nationale beheerders besluiten om hun douaneautoriteiten geen toegang tot SIER te verlenen, die autoriteiten de oorspronkelijke gegevens niet efficiënt en systematisch in real time kunnen gebruiken op het moment van douaneafhandeling. Dit zou echter kunnen worden ondervangen doordat de nationale beheerders de nodige toegang verlenen.

De monitoring door de Commissie van de doeltreffendheid van de EU-handelssancties is gericht op de impact ervan op de Russische economie en handelsstromen, en niet op de intra-EU-dimensie

98 De EU-sancties zijn bedoeld om bij te dragen aan de beleidsdoelstelling van de EU om de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne onhoudbaar te maken[7] (zie paragraaf ***02***). De Raad[8] roept op tot monitoring van EU-sancties op EU-niveau — op basis van consistente verslaglegging door de lidstaten — om na te gaan of zij doeltreffend functioneren. Hoewel de Raad in de eerste plaats verantwoordelijk is voor deze beoordelingen, speelt ook de Commissie een rol, niet het minst omdat de uiteindelijke verordening van de Raad is gebaseerd op een gezamenlijk voorstel van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger (zie ***bijlage 1***).

99 We zijn nagegaan of de Commissie de uitvoering van de EU-sancties en de impact daarvan volledig heeft gemonitord, rekening houdend met de algemene doelstellingen. Ook gingen wij na of de Commissie de resultaten van haar analyse had gebruikt bij de voorbereiding van het ontwerp van de sancties en deze had gedeeld met de relevante EU-instellingen, zodat er rekening mee kon worden gehouden in het latere besluitvormingsproces.

De Commissie monitort regelmatig hoe de sancties worden uitgevoerd door middel van gegevensverzameling verspreid over verschillende afdelingen

100 De Commissie monitort regelmatig de uitvoering van sancties tegen Rusland. De verantwoordelijkheden voor verschillende aspecten van deze monitoring zijn echter verdeeld over de diensten van de Commissie (zie ***tabel 1***).

---

[7] Website van de Raad (EU-sancties tegen Rusland).

[8] Richtsnoeren van de Raad van de EU inzake sancties (5664/18 van 4 mei 2018), punten 15, 32 en 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/nl/pdf).

Tabel 1 | Monitoring van de uitvoering van handelsbeperkende maatregelen

Afdeling van de Commissie	Activiteit
DG FISMA	Het monitoren van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de Russische financiële markten. Vragenlijsten voor de EU-lidstaten over de sanctie-uitvoering. Bezoeken ter plaatse in de EU-lidstaten.
DG TRADE	Het monitoren van de handelsstromen met Rusland en met derde landen, en maandelijks verslag uitbrengen over gemeenschappelijke producten met hoge prioriteit en economisch kritieke goederen. Produceert analytisch materiaal met betrekking tot de ontwijking van uitvoersancties voor de voorlichtingsactiviteiten van de EU-gezant voor sancties. Werkt samen met gelijkgestemde partners aan de afstemming van sancties en het voorkomen van ontwijking.
DG TAXUD	Het monitoren van de uitvoering van handelsgerelateerde beperkende maatregelen door de douaneautoriteiten. Het monitoren van de sanctie-uitvoering door de lidstaten met behulp van enquêtes.
JRC	Het bieden van ondersteuning bij het monitoren van afwijkingen in handelsstromen, en tegelijkertijd proefprojecten uitvoeren betreffende de centralisering van gegevens en interoperabiliteit met diensten binnen de Commissie en de EU-lidstaten.
DG ECFIN	Het monitoren van de gevolgen van de EU-sancties voor de Russische economie.
DG JUST	Het monitoren van de handhaving van Richtlijn (EU) 2024/1226 betreffende de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/1673 (zie paragraaf *64*).
OLAF	Onderzoeken en operationele activiteiten met betrekking tot de ontwijking van de sancties.

101 Bovendien verzamelen de diensten van de Commissie gegevens uit verschillende bronnen, waaronder officiële EU-gegevens over handel, gegevens over internationale handel, analyses van partnerlanden en analyses van academische diensten in de EU en Oekraïne. Hoewel er geen geformaliseerd beleid is wat betreft de vraag welke gegevens hoe moeten worden verzameld en door welke afdeling, houdt elke afdeling van de Commissie zich bezig met het verzamelen en analyseren van gegevens op diens vakgebied. Hoewel er evenmin een centrale datahub is, en ook geen overeenkomst over het delen van gegevens tussen diensten van de Commissie, worden er door het JRC inspanningen geleverd om gegevens te centraliseren en vindt er regelmatig uitwisseling van gegevens en informatie tussen de diensten van de Commissie plaats. Dit belemmert het uitvoeren van een uitgebreide analyse van de doeltreffendheid van handelssancties.

102 Als eerste initiatief om problemen bij de uitvoering van sancties in kaart te brengen, heeft de Commissie in 2022 vragenlijsten gestuurd naar de lidstaten, onder meer over handelssancties. Bij wijze van follow-up heeft DG FISMA ter plaatse bilaterale vergaderingen gehouden met bijna alle lidstaten (op één na) om meer gedetailleerde informatie te verzamelen (zie ***bijlage V***). De lidstaten die we hebben bezocht, bevestigden het nut van deze uitwisselingen: hierdoor kon de Commissie beter inzicht krijgen in de uiteenlopende omstandigheden waarmee de lidstaten geconfronteerd worden bij hun sanctiewerkzaamheden.

103 De regelmatige analyses van de veranderingen in de handel met Rusland zijn een taak van DG TRADE, die deze volledig uitvoert. DG TRADE analyseert in zijn verslagen de gevolgen van de oorlog voor de wereldhandel en vat de door Rusland genomen maatregelen samen. In deze verslagen analyseert DG TRADE de handelsstromen van producten op de ECG-lijst en de CHP-lijst (zie paragraaf ***49***). De verzamelde gegevens en analyses worden uitgewisseld binnen de ISG met de EU-gezant voor sancties, met de lidstaten in de specifieke deskundigengroep inzake EU-sancties en in verslagen aan de werkgroepen van de Raad over sancties voor toekomstige sanctiepakketten. Deze vormen een solide basis voor het ontwerp van toekomstige sanctiepakketten en de jaarlijkse effectbeoordelingen van de Commissie (zie paragraaf ***107***).

104 DG TAXUD monitort hoe de douaneautoriteiten van lidstaten handelsgerelateerde beperkende maatregelen uitvoeren. Hiervoor gebruikt zij CRMS2 als informatiebron, bijvoorbeeld over het aantal door de douaneautoriteiten uitgevoerde controles. DG TAXUD verzamelt ook gegevens over de uitvoering van de sancties in de vorm van een vrijwillige wekelijkse enquête die door de lidstaten wordt ingevuld in CRMS2.

105 De analytische werkzaamheden van de Commissie worden verder ondersteund door het JRC. Het JRC voert analyses uit om afwijkende transacties en sanctie-ontwijking op te sporen. Met behulp van gegevens van douaneaangiften en in samenwerking met DG TAXUD ondersteunt het de identificatie van mogelijke patronen van sanctieomzeiling waarbij derde landen betrokken zijn. In samenwerking met DG FISMA en DG TRADE is het JRC ook betrokken bij analytische werkzaamheden ter ondersteuning van missies van de sanctiegezant naar derde landen met betrekking tot de bewustmaking van sancties (zie de paragrafen ***51***-***53***).

106 Tot slot wordt ook het risico van ontwijking onderzocht door OLAF. Voor deze analyses onderzoekt OLAF specifieke handelspatronen, met speciale aandacht voor producten voor op het slagveld. Analyses van OLAF kunnen leiden tot het instellen van onderzoeken naar mogelijke ontwijking van EU-sancties (zie ***kader 7***).

Kader 7

Voorbeelden van de bijstand van OLAF aan lidstaten in het kader van sancties tegen Rusland

Sinds februari 2022 is OLAF twintig zaken gestart met betrekking tot invoer en acht zaken met betrekking tot uitvoer.

Zo heeft OLAF de Spaanse autoriteiten ondersteund bij een operatie (met de codenaam “Probirka”) die heeft geleid tot de arrestatie van vier personen die betrokken waren bij de illegale uitvoer van chemische stoffen naar Rusland en de inbeslagname van 13 ton chemische stoffen.

OLAF coördineerde een grensoverschrijdend onderzoek naar de ontwijking van EU-sancties tegen Rusland met betrekking tot de uitvoer van meer dan 760 voertuigen uit de EU. Het onderzoek, dat werd gestart naar aanleiding van waarschuwingen van de Poolse autoriteiten, wees uit dat voertuigen die waren aangegeven met als bestemming derde landen uiteindelijk werden vervoerd naar Rusland. Door middel van gegevensanalyse en samenwerking met EU- en niet-EU-autoriteiten heeft OLAF de voertuigen gevolgd en de inbreuken op de sancties bevestigd. De bevindingen hebben geleid tot strafrechtelijke onderzoeken in verschillende lidstaten en tot verscherpte EU-monitoring van toekomstige zendingen.

Het ontbreken van duidelijk geformuleerde criteria beperkt de beoordeling door de Commissie van de economische gevolgen van EU-handelssancties

107 Vanaf het begin bevatten de richtsnoeren van de Raad geen verplichting voor de lidstaten om het eens te worden over gemeenschappelijke criteria om de doeltreffendheid van de EU-handelssancties te meten. De Commissie heeft evenmin dergelijke criteria voorgesteld. Wij zijn van mening dat gemeenschappelijke criteria essentieel zijn voor een consistente beoordeling van de doeltreffendheid van EU-handelssancties door de lidstaten en de EU-instellingen, in overeenstemming met de richtsnoeren van de Raad[9].

108 De Commissie heeft in 2023 en 2024 uitgebreide economische effectbeoordelingen uitgevoerd. Bij gebrek aan specifieke criteria werden de beoordelingen voornamelijk gebaseerd op ontwikkelingen in de handelsstromen tussen de EU en Rusland, die regelmatig worden gemonitord (zie de paragrafen ***100***-***106***). Deze studies hebben betrekking op een analyse van de handelsstromen per categorie producten waarop sancties van toepassing zijn en bieden een beoordeling van de macro-economische ontwikkelingen in Rusland, waaronder groeivooruitzichten en inflatie. De beoordelingen van de Commissie bieden een overzicht van de gevolgen van de EU-sancties voor de Russische economie, maar ook van de totale kosten ervan voor de EU.

109 Er was echter geen informatie beschikbaar over kwesties zoals de gevolgen voor specifieke ondernemingen in Rusland die betrokken zijn bij de productie van militaire goederen, de gevolgen voor specifieke ondernemingen in Europa die voornamelijk gesanctioneerde goederen uitvoerden, of de gevolgen voor specifieke lidstaten of regio's in de EU. De Commissie heeft evenmin de administratieve middelen beoordeeld die nodig zijn voor de uitvoering van EU-handelssancties. Om de beoordelingen met deze aspecten aan te vullen, zouden meer gegevens en middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Wij zijn echter van mening dat het nuttig zou zijn als de Commissie meer gedetailleerde, objectieve informatie zou publiceren, ook al is dit wettelijk niet verplicht. Hiermee kan het publiek uitgebreider worden geïnformeerd over de doeltreffendheid van de EU-handelssancties. Zo worden de gevolgen van opzettelijke desinformatiecampagnes beperkt en kunnen handelssancties gerichter worden ingezet.

[9] Afdeling IV van de richtsnoeren inzake sancties van de Raad van de Europese Unie (doc. 5664-18).

De analyse van de Commissie geeft vorm aan het ontwerp van opeenvolgende sanctiepakketten, hoewel de beslissingen worden ingegeven door politieke doelstellingen

110 Bij onze controle hebben wij bewijs gevonden dat de Commissie de informatie die tijdens het monitoringsproces wordt verzameld, gebruikt voor haar voorbereidende werkzaamheden aan sanctiepakketten, evenals informatie die wordt verkregen tijdens haar regelmatige technische beoordelingen van de situatie met betrekking tot de sancties tegen Rusland. Zo steunt zij op de gegevens om voorstellen te doen voor de wijziging van bijlage IV bij Verordening (EU) nr. 833/2014, waarin onder meer Russische militaire eindgebruikers en onderdelen van de militaire industriële entiteiten zijn opgenomen voor wie het verboden is goederen voor tweeërlei gebruik of geavanceerde technologie vanuit de EU te verkopen. Wanneer voorts uit monitoringactiviteiten blijkt dat sancties worden ontweken, stelt de Commissie de Raad nieuwe maatregelen voor die zijn aangepast aan de veranderende omstandigheden. Een voorbeeld hiervan is de afstemming van de sancties tegen Belarus, die een positief effect heeft gehad op het voorkómen van sanctieontduiking.

111 De Commissie deelt regelmatig de resultaten van haar monitoringactiviteiten met de Raad en de lidstaten. Zo deelt de Commissie de voorgestelde lijsten in bijlage IV bij Verordening (EU) nr. 833/2014 via het SIER-systeem en presenteert zij deze tijdens vergaderingen met de lidstaten om feedback te verzamelen van nationale deskundigen, zodat het voorstel verder kan worden aangescherpt. De Commissie deelt ook regelmatig de resultaten van de effectbeoordelingen met de werkgroepen van de Raad.

112 In het algemeen merken wij op dat de door de Commissie opgestelde sanctievoorstellen gebaseerd zijn op informatiebronnen als monitoringactiviteiten en de resultaten van effectbeoordelingen. De voorstellen worden vervolgens echter onderworpen aan een zorgvuldige politieke controle door de Raad, die meerdere economische en niet-economische factoren in overweging neemt. Uiteindelijk is het echter de Raad die beslist in hoeverre de door de Commissie verstrekte informatie tot uiting komt in nieuwe sanctiepakketten.

Dit verslag werd door kamer IV, onder leiding van de heer Petri Sarvamaa, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 30 september 2026.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Achtergrondinformatie

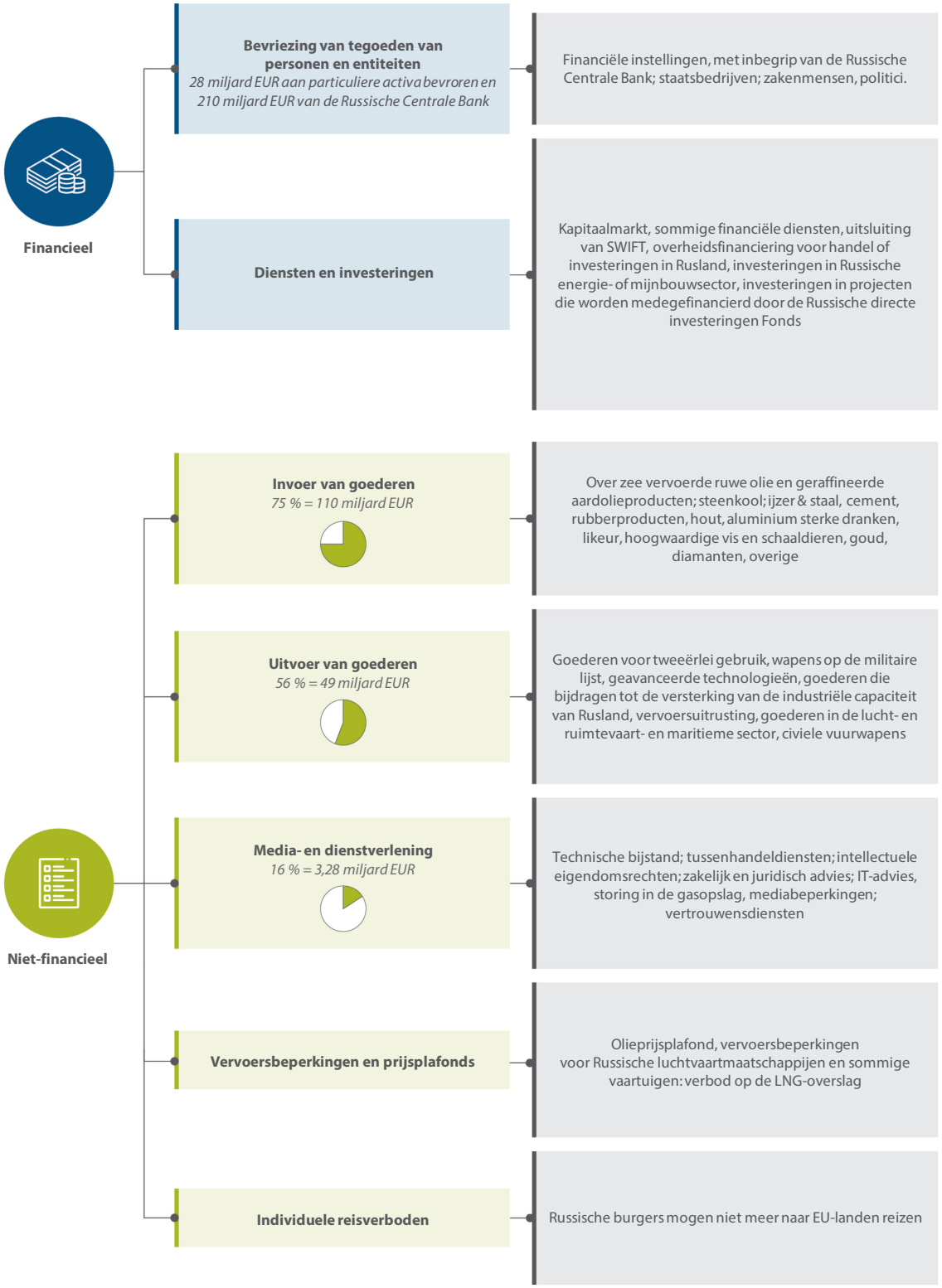
EU-sanctiekader

01 Beperkende maatregelen (vaak sancties genoemd) vormen een centraal instrument waarmee de EU conflicten wil voorkomen of opkomende en aanhoudende crises wil aanpakken. Deze maatregelen vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Het intergouvernementele karakter van het GBVB, samen met de specifieke operationele procedures ervan, onderscheidt het van andere gebieden die onder de bevoegdheid van de EU vallen, zoals het handelsbeleid.

02 Sancties zijn niet bedoeld als straf. Ze zijn eerder bedoeld om een gedragsverandering te stimuleren bij regeringen van niet-EU-landen en bij entiteiten, organisaties en personen wier handelingen de internationale vrede, veiligheid, de democratie, de rechtsstaat of de eerbiediging van de mensenrechten ondermijnen. Als instrument van het buitenlands beleid van de EU zijn beperkende maatregelen bedoeld om de naleving van internationale normen te stimuleren door degenen te treffen die verantwoordelijk zijn voor schadelijke of destabiliserende activiteiten.

03 Sancties kunnen in grote lijnen worden onderverdeeld in sancties die de financiële sector raken en sancties van niet-financiële aard. Beide soorten kunnen gericht zijn op personen, entiteiten of hele landen. Sancties die van invloed zijn op de goederenhandel vallen in deze laatste categorie (zie ***figuur 1*** van bijlage I voor een gedetailleerd overzicht).

Figuur 1 | Gedetailleerd overzicht van de beperkende maatregelen van de EU tegen Rusland



Bron: ERK, op basis van de website van de Europese Commissie: EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine.

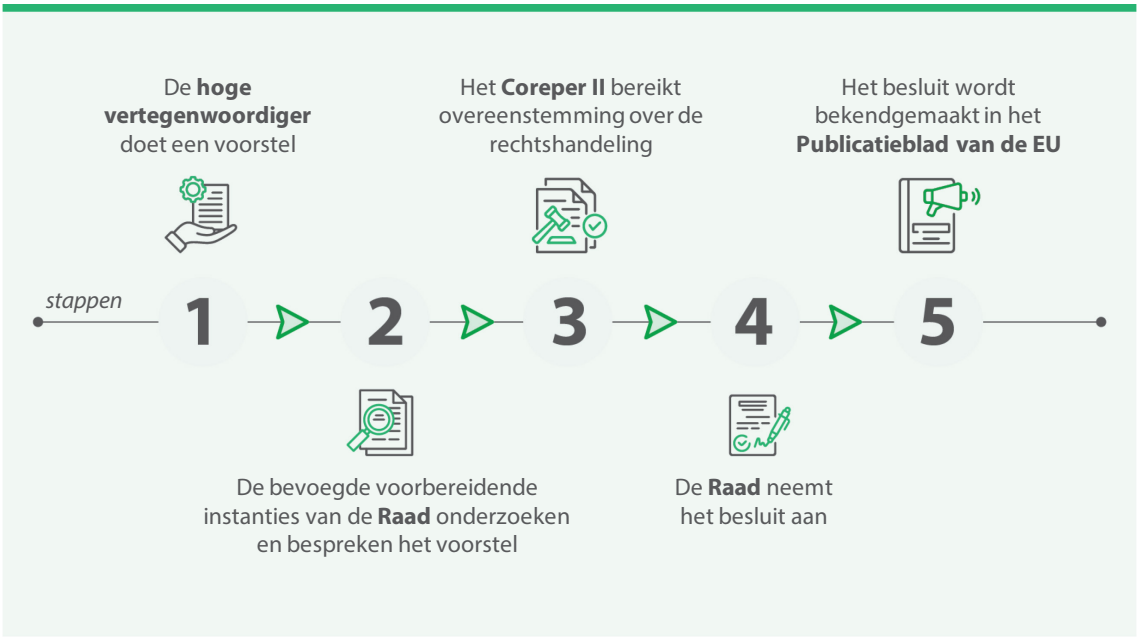
04 Hoewel deze maatregelen in de eerste plaats gericht zijn op actoren buiten de EU, zijn zij alleen afdwingbaar binnen de jurisdictie van de EU. Als zodanig zijn zij bindend op het grondgebied van de EU, voor EU-onderdanen ongeacht hun locatie, voor organisaties en ondernemingen die volgens het recht van een lidstaat zijn erkend of opgericht (met inbegrip van hun filialen in derde landen), met betrekking tot alle activiteiten die geheel of gedeeltelijk binnen de EU plaatsvinden, en voor luchtvaartuigen of vaartuigen die onder de jurisdictie van de lidstaten vallen.

05 Ongeveer twintig landen wereldwijd zijn momenteel onderworpen aan handelsgerelateerde maatregelen van de EU, die voornamelijk gericht zijn op verboden of beperkingen in verband met militaire uitrusting en goederen voor tweeërlei gebruik die voor zowel civiele als militaire doeleinden kunnen worden ingezet. De meest ingrijpende sanctieregelingen zijn aangenomen als reactie op de grootschalige Russische invasie van Oekraïne in 2022 en gelden voor Rusland, alsook voor Belarus, Iran, Noord-Korea en de door Rusland bezette gebieden van Oekraïne.

Besluitvormingsproces

06 Als eerste stap in de vaststelling van sancties presenteert het hoofd van de EDEO, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, het voorstel voor een besluit van de Raad. In uitzonderlijke omstandigheden kunnen ook de EU-lidstaten EU-sancties voorstellen. De voorgestelde maatregelen worden vervolgens onderzocht en besproken door de bevoegde voorbereidende instanties van de Raad voordat het besluit met eenparigheid van stemmen door de Raad wordt vastgesteld (zie ***figuur 2*** van bijlage I).

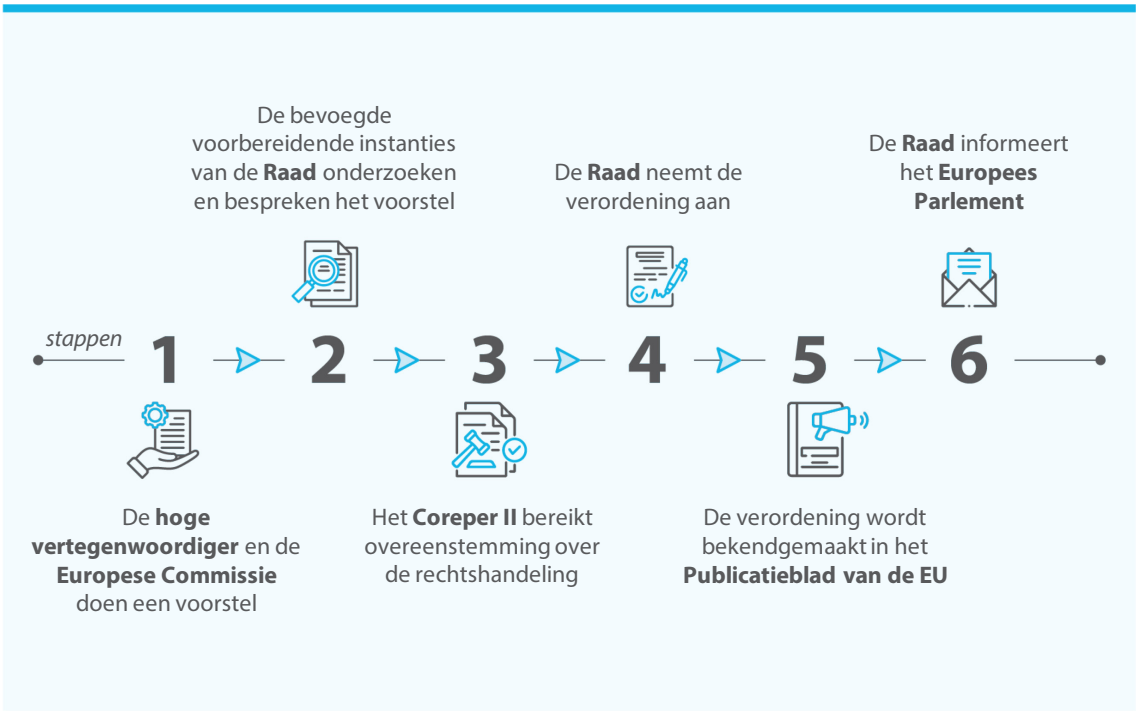
Figuur 2 | Vaststelling van besluiten van de Raad als verplichte eerste stap voor alle soorten sancties



Bron: Raad van de Europese Unie

07 Wanneer sancties economische of financiële aspecten hebben, zoals handelsbeperkingen of bevriezing van tegoeden, is een tweede stap vereist: de vaststelling van een verordening van de Raad om het besluit uit te voeren. Deze verordening wordt vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Raad vastgesteld (zie ***figuur 3*** van bijlage I).

Figuur 3 | Vaststelling van verordeningen van de Raad met betrekking tot beperkende maatregelen, indien nodig



Bron: Raad van de Europese Unie

08 Zodra sancties zijn aangenomen, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving ervan. De lidstaten moeten zorgen voor naleving binnen hun rechtsgebied, met inbegrip van de instelling van sancties voor inbreuken. De rol van de Commissie is beperkt tot het monitoren van de uitvoering en het uitvaardigen van richtsnoeren en uitwerken van beste praktijken voor een consistente en doeltreffende uitvoering.

Reikwijdte en aanpak van de controle

09 Bij deze controle werd onderzocht of de Commissie de uitvoering van de EU-handelssancties die de Raad heeft vastgesteld naar aanleiding van de Russische oorlog tegen Oekraïne, doeltreffend heeft ondersteund. De onderzochte periode bestreek de ontwikkelingen vanaf 2022 (het begin van de grootschalige invasie van het Oekraïense vasteland) tot eind 2025. Waar relevant zijn de ontwikkelingen op het gebied van sancties na eind 2025 in aanmerking genomen voor contextuele doeleinden en ter verbetering van de tijdigheid van het verslag. Onze werkzaamheden waren gericht op de rol van de Commissie bij het vaststellen van een passend uitvoeringskader, het monitoren van de uitvoering van EU-sancties, het vaststellen van zwakke punten en lacunes, het nemen van maatregelen om deze tekortkomingen aan te pakken en het beoordelen van de algehele impact van de handelssancties.

10 Aangezien de controle specifiek gericht was op de acties van de Commissie, hebben we niet beoordeeld of de reikwijdte van de sancties toereikend was, bijvoorbeeld wat betreft de soorten toegepaste maatregelen, het geografische of sectorale toepassingsgebied ervan of de gedetailleerde parameters van afzonderlijke sancties. Hoewel de Commissie betrokken is bij de voorbereidende processen, vallen deze zaken uitsluitend onder de bevoegdheid van de Raad en maken zij deel uit van een politiek besluitvormingsproces. Bijgevolg werden instellingen zoals de Raad, de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de EDEO niet gecontroleerd, hoewel ze via de RELEX/sanctiewerkgroep wel betrokken waren bij de voorbereiding en de interstatelijke coördinatie van sancties.

11 Bovendien was onze controle gericht op de handelssancties tegen Rusland, met inbegrip van de ontwijking ervan. We hebben voor deze focus gekozen vanwege ons mandaat en omdat handelssancties een cruciale rol spelen bij het beperken van de uitvoer- en invoermogelijkheden van Rusland, wat van invloed is op de algehele economische macht van het land. We hebben zowel de invoer als de uitvoer van goederen behandeld, met uitzondering van energieproducten. Ook hebben we geen beperkingen opgenomen voor de uitvoer van diensten, vervoersbeperkingen of mediabeperkingen, aangezien dit de betrokkenheid van veel meer afdelingen binnen de Commissie zouden vereisen.

12 Overeenkomstig het EU-recht ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van sancties bij de lidstaten. Dit omvat het opzetten en in stand houden van de nodige administratieve en rechtssystemen, het toewijzen van voldoende personele middelen en het onderzoeken van mogelijke schendingen van beperkende maatregelen binnen nationale rechtsgebieden. De richtsnoeren van de Commissie inzake specifieke aspecten van de uitvoering zijn niet-bindend en de lidstaten behouden de vrijheid om te bepalen hoe zij deze uitvoeren. Om deze reden bezochten we, uitsluitend voor informatieve doeleinden, nationale bevoegde autoriteiten (d.w.z. centrale coördinerende ministeries en ministeries/autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handels- en douanecontroles) in vijf lidstaten: Bulgarije, Duitsland, Letland, Nederland en Polen. Deze landen werden gekozen op basis van de trends in hun invoer uit en uitvoer naar Rusland tussen 2021 en 2024, de structuur van hun nationale uitvoeringssystemen en een interne risicobeoordeling. We hebben ook de nationale bevoegde autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk geraadpleegd, dat sancties tegen Rusland uitvoert binnen het eigen rechtskader.

13 Onze controlewerkzaamheden omvatten een analyse van documentatie en vraaggesprekken met de diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de het uitvoeren van sancties, waaronder DG FISMA, het secretariaat-generaal van de Commissie, DG TRADE, DG TAXUD, het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) en OLAF. Wij hebben ook gesprekken gevoerd met andere EU-organen, zoals de EDEO, en EU-delegaties in niet-EU-landen, alsook met nationale autoriteiten en externe belanghebbenden die betrokken zijn bij het monitoren en beoordelen van sancties. Onze controlemethodologie is in overeenstemming met de internationale auditstandaarden die zijn uitgevaardigd door de internationale organisatie van hoge controle-instanties (International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI).

Bijlage II — Belangrijkste EU-fora voor de uitvoering van EU-handelssancties

Groep	Frequentie	Voorgezeten door	Opmerking
Raad			
Sancties Relex	*Ad hoc* (ongeveer om de twee maanden)	Roulerend voorzitterschap	Hoofdsteden (overheidsdiensten van de lidstaten)
De Groep douane-unie op hoog niveau	*Ad hoc*	TAXUD	Hoofden van de douane van de lidstaten
Groep douane-unie	*Ad hoc* (ongeveer om de drie à vier maanden)	TAXUD	Douaneattachés van de lidstaten.
Groep belastingvraagstukken van de Raad	*Ad hoc* (ongeveer maandelijks)	TAXUD	Hoofdsteden (belastingadministratie) + fiscale attachés permanente vertegenwoordigers
Groep goederen voor tweeërlei gebruik (DUWP)	Maandelijks	TRADE	Hoofdsteden (nationale bevoegde autoriteiten voor de uitvoercontrole van producten voor tweeërlei gebruik)
Binnen de Europese Commissie			
Interdepartementale groep voor de uitvoering en handhaving van sancties (ISG)	Tweewekelijks	Secretariaat-generaal / FISMA	De ISG heeft een kerngroep van directoraten-generaal, waaronder FISMA, ECFIN, JRC, TAXUD, TRADE, OLAF, de Juridische Dienst en de EDEO, waarbij andere directoraten-generaal op flexibele basis betrokken zijn, afhankelijk van de te bespreken kwesties.

Fora van de Europese Commissie met EU-lidstaten			
Deskundigengroep op hoog niveau inzake beperkende maatregelen van de Unie en extraterritorialiteit	*Ad hoc*	Commissaris / FISMA	Specifieke sanctiegroep, hoofdsteden — deelnemers op hoog niveau
Deskundigengroep inzake beperkende maatregelen van de Unie en extraterritorialiteit	*Ad hoc* (ongeveer om de vier à acht weken)	FISMA	Specifieke sanctiegroep, hoofdsteden (afhankelijk van het onderwerp: overheidsfinanciën, nationale centrale banken, douane, enz.).
Comité handelspolitiek (formaties van volwaardige leden en plaatsvervangende leden)	Wekelijks (maandelijks volwaardige leden en driemaal per maand plaatsvervangers)	TRADE	Hoofdsteden Niveau van directeur-generaal voor volwaardige leden en in Brussel gevestigde handelsadviseurs voor plaatsvervangers.
Coördinatiegroep tweeërlei gebruik	*Ad hoc*	TRADE	Gebaseerd op het EU-controlekader voor de uitvoer van producten voor tweeërlei gebruik (Verordening (EU) 2021/821).
Groep **handhavingscoördinatiemechanisme** (subgroep in het kader van de coördinatiegroep tweeërlei gebruik)	Driemaandelijks	TRADE	Hoofdsteden (nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor vergunningverlening en/of handhaving).
Vergaderingen inzake **de evaluatie van entiteiten**	*Ad hoc*	TRADE	Nationale bevoegde autoriteiten voor de uitvoercontrole van producten voor tweeërlei gebruik, ministerie van Buitenlandse Zaken, ministeries van Handel en permanente vertegenwoordigingen (Relex-adviseurs).
Vergaderingen voor **technische evaluatie**	*Ad hoc*	TRADE	Hoofdsteden

Vergaderingen voor **juridische evaluatie**	*Ad hoc*	TRADE	Hoofdsteden, met inbegrip van vergunningverlenende autoriteiten, ministerie van Economische Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken, douane).
Groep douanebeleid van directeuren-generaal douane (douane-DG's)	*Ad hoc* (ongeveer twee à drie keer per jaar)	TAXUD	Informele bijeenkomst van douane-DG's, op basis van behoeften (in de vorm van een forum van douane-DG's).
Gezamenlijke vergadering met de directeuren-generaal belastingen en douane	*Ad hoc*	TAXUD	Uitvoering van invoer-/uitvoergerelateerde sancties en risico's op ontwijking.
Deskundigengroep douane	*Ad hoc*	TAXUD	Gezamenlijke vergadering van vertegenwoordigers van de lidstaten op verschillende gebieden, met name douanewetgeving, risicobeheer en internationale zaken.
Contactgroep (douane)sancties	*Ad hoc* (4-5 keer per jaar)	TAXUD	Specifieke sanctiegroep, betreft voornamelijk het melden van ontwijking, het delen van informatie; betrokkenheid van OLAF en andere DG's.
Groep rechtshandhaving — Douane	*Ad hoc*	TAXUD	Douanediensten in hoofdsteden + douaneattachés van de lidstaten.
Directeuren zeevervoer (informeel)	*Ad hoc* (2-3 keer per jaar)	MOVE	Informele uitwisselingen over actuele maritieme kwesties, met inbegrip van, in voorkomend geval, specifieke maritieme sanctiepunten.
Europese Commissie voor coördinatie met de partnerlanden van de EU			
Forum van Sanctiecoördinatoren	*Ad hoc*	Gezant voor sancties / FISMA	Kapitaalgebaseerd met partnerlanden

Bron: Werkdocument van de Raad van de Europese Unie en de Europese Rekenkamer.

Bijlage III — Kwesties vastgesteld in juridische kernbegrippen

Vage omschrijvingen

- **Strikt noodzakelijk**: deze terminologie wordt 63 keer gebruikt in Verordening (EU) nr. 833/2014 (geconsolideerde versie van 24.7.2026), voornamelijk in het kader van afwijkingen, die de bevoegde autoriteiten kunnen toestaan voor de uitvoer of overdracht naar Rusland van goederen die bijdragen aan de industriële capaciteit van Rusland. Dit soort terminologie leidt tot verschillende interpretaties voor het toestaan van afwijkingen. Zo kan de ene lidstaat een vergunning vereisen voor de uitvoer van gesanctioneerde goederen, en een andere lidstaat niet. Een ander voorbeeld heeft betrekking op speciale economische zones in artikel 5 bis nonies, punt 7: “In afwijking van de paragrafen 1 tot en met 4 kunnen de bevoegde autoriteiten, onder door hen passend geachte voorwaarden, toestemming verlenen voor activiteiten die strikt noodzakelijk zijn voor…”. De Commissie heeft hierover richtsnoeren vastgesteld in FAQ 18 (3), waarin verdere vage termen worden geïntroduceerd: Wanneer het strikt noodzakelijk is om de intrekking te voltooien, kunnen exploitanten een vergunning aanvragen op grond van de afwijking in artikel 5 bis nonies, punt 7, d). Ondanks de richtsnoeren van de Commissie blijven de instructies dus vaag en dubbelzinnig.
- **Alles in het werk stellen**: deze term wordt gebruikt in de context van de aansprakelijkheidsbepaling voor EU-moederbedrijven met betrekking tot hun dochterondernemingen in niet-EU-landen, maar de reikwijdte en de precieze betekenis wat betreft de vereiste minimale verplichtingen van het moederbedrijf blijven onduidelijk. Deze vage term werd geïntroduceerd tijdens het besluitvormingsproces; de Commissie stelde aanvankelijk een specifiekere aansprakelijkheidsnorm voor.
- **Passende stappen en beleidsmaatregelen**: de vage term “passend” leidt tot onzekerheid voor bedrijven bij het interpreteren van hun verplichtingen bij de verkoop van gemeenschappelijke producten met hoge prioriteit.

Inconsistente termen

- **Land van oorsprong**: binnen de douane-unie kan het land van oorsprong veranderen als de goederen in een ander land worden bewerkt. Binnen sanctieregelingen blijft het land van oorsprong het land waaruit de goederen oorspronkelijk afkomstig zijn.
- **Overdracht**: ruim geïnterpreteerd als het verkeer van gesanctioneerde goederen tussen de EU en Rusland zonder specifieke verwijzing naar goederenterminologie, bv. de goederen die worden vervoerd in het kader van de regeling uitvoer of douanevervoer.

Bijlage IV — Gebieden waar de richtsnoeren van de Commissie onvoldoende ontwikkeld of duidelijk zijn

Voorbeelden van richtsnoeren van de Commissie die nadere verduidelijking behoeven

- **Passende zorgvuldigheid van de marktdeelnemer** — Maatregelen die bedrijven verplichten om sanctie-ontwijking te monitoren, op te sporen en te voorkomen, komen steeds vaker voor. Dergelijke maatregelen zijn vaak complex, wat leidt tot veel vragen vanuit de particuliere sector, met name kmo's, en het verminderen van de doeltreffendheid van de inspanningen om ontwijking tegen te gaan. Er zijn betere richtsnoeren nodig, die moeten worden verstrekt vanaf het moment dat dergelijke maatregelen worden vastgesteld.

- **Optimale inspanningen van EU-marktdeelnemers met betrekking tot de activiteiten van hun dochterondernemingen buiten de EU** — Meer gedetailleerde richtsnoeren zouden nuttig zijn om bedrijven te helpen "alles in het werk te stellen", zoals vereist krachtens de wetgeving, om te zorgen dat hun dochterondernemingen in niet-EU-landen niet deelnemen aan activiteiten die beperkende handelsmaatregelen ondermijnen.

Standpunten van de lidstaten over de uitvoering van handelssancties tegen Rusland

Het overzicht bevat een reeks voorstellen van de bezochte lidstaten om de uitvoering van handelssancties te verbeteren met betere richtsnoeren. De opmerkingen zijn gebaseerd op de praktische ervaringen van elke lidstaat tijdens de gecontroleerde periode, waarbij gebieden worden benadrukt waar meer samenhang en toegankelijkheid nuttig zouden zijn.

— **Verstrekking van gedetailleerde, gebiedsspecifieke EU-richtsnoeren**

Valt de verstrekking van gebiedsspecifieke EU-richtlijnen samen met nieuwe beperkingen, dan zou dit de uniforme interpretatie en uitvoering van handelssancties in alle lidstaten kunnen bevorderen en hoeft men zich niet te baseren op antwoorden op specifieke vragen uit de FAQ's.

— **Meer gedetailleerde richtsnoeren voor uitvoer/invoer van retourzendingen van defecte goederen**

De richtsnoeren voor de behandeling van in- en uitvoer moeten worden verbeterd, met name in complexe scenario's zoals het retourneren van defecte goederen, waarvoor wel een invoerverbod, maar geen uitvoerverbod geldt.

— **Tijdiger en duidelijker richtsnoeren voor de zorgvuldigheidsverplichtingen van marktdeelnemers**

Maatregelen die marktdeelnemers verplichten de ontwijking van sancties te monitoren, op te sporen en te voorkomen komen steeds meer voor. Deze maatregelen zijn vaak complex en ruim geformuleerd. Daarom moeten er duidelijke en gedetailleerde richtsnoeren beschikbaar worden gesteld vanaf het moment dat dergelijke maatregelen worden vastgesteld, om een doeltreffende uitvoering te ondersteunen en het risico op ontwijking te beperken.

— **Erkenning van door een andere lidstaat afgegeven vergunningen voor sanctieafwijkingen en verrichtingen waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn**

De procedure voor de erkenning van door verschillende lidstaten toegestane sanctieafwijkingen zou kunnen worden verfijnd. Er moeten duidelijke regels zijn waarin staat welke lidstaat verantwoordelijk is voor de afgifte van vergunningen wanneer meerdere marktdeelnemers betrokken zijn bij een transactie (bv. exporteurs, verkopers, kopers, entreposeurs en vervoersbedrijven) en wanneer goederen worden vervoerd door meerdere lidstaten.

— **Standaardisering van de rapportage van vergunningen**

Het is van essentieel belang specifieke vereisten vast te stellen voor de rapportage van de uitvoering van sancties in de lidstaten en de bestuursorganen van de EU. Het verbeteren van het informatie-uitwisselingssysteem voor sancties (SIER system) met uniforme gegevensvelden voor afgegeven vergunningen zou de verificatieprocessen vergemakkelijken. Een mechanisme voor het traceren van vergunningen in de lidstaten zou frauduleus gebruik tot een minimum beperken en de continuïteit van de naleving waarborgen.

— **Opname van elementen uit regionale overeenkomsten in EU-wetgeving of -richtsnoeren**

Het overnemen van elementen uit regionale overeenkomsten, zoals het Baltisch Douane-initiatief, dat Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen en Finland omvat, zou de uniforme douanecontroles en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten kunnen verbeteren. Door het analyseren van ongebruikelijk omslachtige routes en het opvragen van gedegen documentatie hebben de deelnemende lidstaten de processen gestroomlijnd en het risico op sanctieomzeiling verminderd. De integratie hiervan in EU-wetgeving of -richtsnoeren zou de handhaving in de EU kunnen verbeteren.

Bijlage V — Bezoeken ter plaatse door DG FISMA in de lidstaten om de uitvoering van handelssancties te monitoren

Belangrijkste conclusies van de bezoeken die relevant zijn voor handelssancties:

— Tussen 2023 en 2025 heeft DG FISMA alle lidstaten op één na bezocht om een overzicht te krijgen van de stand van zaken betreffende de uitvoering en handhaving van sancties in EU-landen. De algemene bevinding was dat de handhaving van sancties nauw verband houdt met de interne organisatie en de governancestructuur van de lidstaat.

— In sommige lidstaten hadden de autoriteiten nationale mechanismen ingevoerd voor het opleggen van sancties. Het risico hiervan is dat de lidstaten een onsamenhangend geheel van nationale sancties creëren in de EU, wat schadelijk kan zijn voor de interne markt. Het roept ook vragen op over de geloofwaardigheid van het EU-systeem.

— Positieve ontwikkelingen zijn onder meer de instelling van een nationale sanctiecoördinator en van een platform voor de uitwisseling van ervaringen tussen alle partijen die betrokken zijn bij sanctie-uitvoering.

— Enkele lidstaten hebben bezorgdheid geuit over de interne organisatie van de Commissie, met de waarschuwing dat de betrokkenheid van een groot aantal diensten van de Commissie in meerdere gremia tot verwarring zou kunnen leiden.

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
CHP	Gemeenschappelijk product met hoge prioriteit (“common high priority items”)
Coreper	Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten bij de Europese Unie
CRMS2	Douanerisicobeheersysteem 2
CSD	Centrale effectenbewaarinstellingen (“central securities depositories”)
DG ECFIN	directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken
DG FISMA	directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie
DG JUST	directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken
DG TAXUD	directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie
DG TRADE	directoraat-generaal Handel
ECG	Economisch kritieke goederen
EDEO	Europese Dienst voor extern optreden
ISG	Interdepartementale groep voor de uitvoering en handhaving van sancties
JRC	Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Joint Research Centre)
NBA	nationale bevoegde autoriteit
OLAF	Europees Bureau voor fraudebestrijding
RELEX	Groep externe betrekkingen
RIF	Risico-informatieformulier (Risk information form)
SIER	Database voor de uitwisseling van informatie over sancties (Sanctions Information Exchange Repository)
SWIFT	Maatschappij voor Wereldwijd Interbancair Financieel Telecommunicatieverkeer (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)

Woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Centrale effectenbewaarinstellingen	Een centrale effectenbewaarinstelling (CSD) is een organisatie die financiële activa zoals aandelen en obligaties veilig bewaart. Deze activa worden gewoonlijk elektronisch bewaard in plaats van als papieren certificaten.
Controle na douaneafhandeling	Op risico gebaseerde douanecontrole die wordt uitgevoerd na de vrijgave van goederen om de naleving van de douanewetgeving en andere regels te verifiëren, met inbegrip van EU-handelssancties.
Coreper II	Coreper II bestaat uit de permanente vertegenwoordigers van elk van de 27 EU-lidstaten. Het heeft tot taak voorbereidende werkzaamheden te verrichten voor de Raad van de Europese Unie op een aantal gebieden, zoals buitenlandse en binnenlandse zaken.
Derogatie	In het kader van dit verslag, een in een sanctieregeling bepaalde uitzondering die een bevoegde autoriteit de mogelijkheid kan bieden om onder bepaalde voorwaarden een handeling of verrichting toe te staan die anders verboden zou zijn.
Douane-unie:	EU-kader waarbinnen de lidstaten gemeenschappelijke externe tarieven en een uniforme reeks douaneregels toepassen.
Economisch kritieke goederen (ECG's)	Industriële goederen die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen van de EU waarvoor voorafgaand aan de oplegging van sancties aanzienlijke handelsstromen bestonden en die relevant worden geacht voor de economische of industriële capaciteit van een gesanctioneerd land.
Forumshopping	De praktijk van het bewust kiezen van rechtsgebieden, routes of douanecontrolepunten waarvan wordt verondersteld dat er een minder streng handhavings- of vergunningsbeleid geldt, waardoor sancties daar gemakkelijker kunnen worden ontweken.
Geavanceerde technologie	Goederen, software of technologie die onderworpen zijn aan verscherpte EU-sancties omdat zij door een gesanctioneerd land kunnen worden gebruikt voor militaire, strategische of industriële doeleinden.
Gemeenschappelijke producten met hoge prioriteit (common high-priority items — CHP)	Een categorie producten voor tweeërlei gebruik en geavanceerde technologie die door de Commissie, in overleg met internationale partners, is aangemerkt als bijzonder relevant voor militair gebruik en derhalve een verhoogd risico meebrengt op omleiding en ontwijking in het kader van de sancties tegen Rusland.
Gezant voor sancties	Door de Commissie aangewezen vertegenwoordiger die verantwoordelijk is voor diplomatieke contacten en coördinatie met niet-EU-landen, om de doeltreffende uitvoering van EU-sancties te ondersteunen en ontduiking of ontwijking ervan te voorkomen.
Ontwijking	In het kader van dit verslag, elke gedraging die tot doel of tot gevolg heeft dat de toepassing van EU-sancties wordt vermeden.

Term	Definitie/verklaring
Platformland	Een niet-EU-land van waaruit goederen, met het oog op ontwijking, worden doorgevoerd naar een bestemming waarvoor sancties gelden.
Producten voor tweeërlei gebruik	Technologie die voor zowel civiele als militaire doeleinden kan worden gebruikt en derhalve onderworpen is aan uitvoercontroleregels en, in voorkomend geval, EU-sancties.
Sancties	In de context van dit verslag, een niet-bestraffende maatregel die in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU wordt toegepast om bij staten een gedragsverandering te bevorderen. Het kan bestaan uit handels-, financiële, economische en sectorspecifieke beperkingen.
Vergunning (licentie)	In het kader van dit verslag, formele toestemming verleend door een nationale bevoegde autoriteit, onder de in het EU-recht vastgestelde voorwaarden, om een activiteit of transactie toe te staan die anders krachtens EU-sancties verboden zou zijn, onder bepaalde voorwaarden en met een bepaalde reikwijdte en geldigheid.
Vrijstelling	In het kader van dit verslag, de uitdrukkelijke uitsluiting van een verbod op een activiteit of transactie door een sanctieverordening zelf, wat betekent dat er geen voorafgaande toestemming van een bevoegde autoriteit nodig is.

Antwoorden van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden

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

Tijdlijn

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

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden haar controleresultaten uiteengezet van EU-beleidsterreinen en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen. Bij de selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Petri Sarvamaa. De controle werd geleid door ERK-lid Mihails Kozlovs, ondersteund door zijn kabinet en het controleteam. Andere afdelingen van de ERK verleenden taalkundige en grafische ondersteuning.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Foto op de omslag: © AddMeshCube — stock.adobe.com.

Figuur 1, figuur 6, figuur 1 in bijlage I, figuur 2 in bijlage I, figuur 3 in bijlage I — Iconen: deze figuren zijn ontworpen met behulp van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Figuur 5 — kaarten:

Administratieve grenzen: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Cartografie: Eurostat — IMAGE, 04/2026.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-8537-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/0909915	QJ-01-26-050-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8538-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/8794381	QJ-01-26-050-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 30/2026, “EU-handelssancties tegen de Russische Federatie — Krachtige coördinatie-inspanningen, maar de uitvoering blijft ongelijk en beperkt de algemene impact”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Na de grootschalige Russische invasie van Oekraïne heeft de EU Rusland tot augustus 2026 21 sanctiepakketten opgelegd om zijn oorlogsinspanning te verzwakken door de handel in strategische goederen te beperken.

Bij onze controle werd beoordeeld of de Commissie de uitvoering van deze handelssancties doeltreffend heeft ondersteund en gemonitord. We hebben vastgesteld dat de Commissie uitgebreide mechanismen voor coördinatie, begeleiding en monitoring heeft opgezet, en dat de sancties de handel tussen de EU en Rusland aanzienlijk hebben verminderd en de directe uitvoer van kritieke militaire goederen hebben beperkt. Juridische onduidelijkheden, uiteenlopende nationale handhavingspraktijken, een ongelijkmatig gebruik van systemen voor het delen van informatie en tekortkomingen in de monitoring beperken echter de algehele doeltreffendheid van de sancties en brengen risico's op ontwijking met zich mee. Wij bevelen aan de juridische duidelijkheid te verbeteren, verschillen in de nationale handhaving te analyseren en aan te pakken, de volledige benutting van informatie-uitwisselingssystemen te stimuleren en de monitoring te verbeteren door middel van geïntegreerde gegevensverzameling en duidelijke criteria voor doeltreffendheid.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors