SPRAWOZDANIE SPECJALNE 30/2026 **PL**

Sankcje handlowe UE wobec Federacji Rosyjskiej

Podjęto zdecydowane wysiłki na rzecz koordynacji działań, ale sankcje nadal są wdrażane nierównomiernie, co ogranicza ich ogólną skuteczność



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-23 | Najważniejsze informacje o kontroli 01

01-10 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

11-23 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

24-112 | Omówienie uwag Trybunału 02

24-35 | Komisja ustanowiła szeroko zakrojone narzędzia służące koordynacji, aby wspierać skuteczne wdrażanie sankcji handlowych

25-30 | Przyjęte przez Komisję ramy koordynacji działań na szczeblu UE są pomocne w procesie wdrażania sankcji

31-35 | Komisja prowadzi regularny dialog z państwami trzecimi za pośrednictwem kanałów dyplomatycznych i innych narzędzi

36-56 | Sankcje handlowe w połączeniu ze środkami przeciwdziałającymi ich obchodzeniu doprowadziły do znacznego ograniczenia wymiany handlowej między UE a Rosją

37-42 | Wymiana handlowa między UE a Rosją znacząco się zmniejszyła, ale wciąż się odbywa

43-46 | Dzięki sankcjom UE w dużej mierze udało się skutecznie zahamować bezpośredni eksport towarów, które są rosyjskiej armii najbardziej potrzebne, ale obchodzenie sankcji nadal stanowi problem

47-56 | UE wprowadziła szereg środków przeciwdziałających obchodzeniu sankcji, lecz środki te miały różną skuteczność

57-64 | Ramy prawne UE są niejednoznaczne i niespójne, co może utrudniać jednolite wdrażanie sankcji

65-79 | Odmienne praktyki w zakresie egzekwowania unijnych sankcji handlowych w poszczególnych krajach stwarzają możliwości wykorzystywania różnic w systemach prawnych

67-73 | Możliwości wykorzystywania różnic w zasadach obowiązujących w różnych krajach to wciąż istotne zagrożenie, które utrudnia skuteczne wdrażanie unijnych sankcji handlowych

74-75 | Na wdrażanie unijnych sankcji handlowych wpływ mają także różnice w zdolnościach administracyjnych państw członkowskich

76-79 | Podejmowane są inicjatywy mające na celu wyeliminowanie luk w harmonizacji wdrażania sankcji

80-97 | Wytyczne Komisji są szczegółowe, ale niewiążące, a państwa członkowskie nie korzystają z systemów informacyjnych w jednolity sposób

81-87 | Wytyczne Komisji dotyczące wdrażania sankcji obejmują szeroki zakres kwestii, choć pewne aspekty nadal nie zostały wyjaśnione

88-97 | Komisja utworzyła systemy wymiany informacji, ale ich pełny potencjał nie jest wykorzystywany

98-112 | Prowadzone przez Komisję monitorowanie skuteczności unijnych sankcji handlowych koncentruje się na ich wpływie na rosyjską gospodarkę i przepływy handlowe, a nie na aspektach wewnątrzunijnych

100-106 | Komisja regularnie monitoruje sposób wdrażania sankcji, a w gromadzenie danych zaangażowane są różne jej służby

107-109 | Brak jasno określonych kryteriów ogranicza możliwości oceny przez Komisję skutków gospodarczych sankcji handlowych UE

110-112 | Analizy Komisji są wykorzystywane w toku prac nad kolejnymi pakietami sankcji, choć decyzje są podyktowane względami politycznymi

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Najważniejsze unijne fora zapewniające wdrażanie unijnych sankcji handlowych

Załącznik III – Stwierdzone przez Trybunał problemy dotyczące najważniejszych terminów prawnych

Załącznik IV – Obszary, w których wytyczne Komisji nie są wystarczająco szczegółowe lub jasne

Załącznik V – Przeprowadzane przez DG FISMA wizyty na miejscu (w państwach członkowskich) w ramach monitorowania wdrażania sankcji handlowych

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Kalendarium

Zespół kontrolny

01 Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

01 Jednym z celów unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest sprawienie, by wojna Rosji przeciwko Ukrainie stała się nieopłacalna. W tym celu Unia stosuje środki ograniczające (zwane również sankcjami), aby wywierać presję na Federację Rosyjską, a także na określone podmioty z państw trzecich (takich jak Białoruś, Iran czy Korea Północna), które popierają jej działania wojenne. Środki te mają osłabić zdolność Rosji do prowadzenia wojny z Ukrainą.

02 Celem szczegółowym unijnych sankcji handlowych jest utrudnienie rozwoju rosyjskiego sektora obrony i bezpieczeństwa przez ograniczenie dostępu Rosji do surowców i produktów wykorzystywanych przez nią w wojnie przeciwko Ukrainie oraz do towarów i technologii, które są istotne z punktu widzenia jej systemów wojskowych. Sankcje handlowe mają na celu osłabienie potencjału przemysłowego Rosji w perspektywie średnioterminowej przez ograniczenie jej dostępu do kluczowych technologii i odcięcie istotnych źródeł dochodów w wyniku uniemożliwienia jej dostępu do rynków UE.

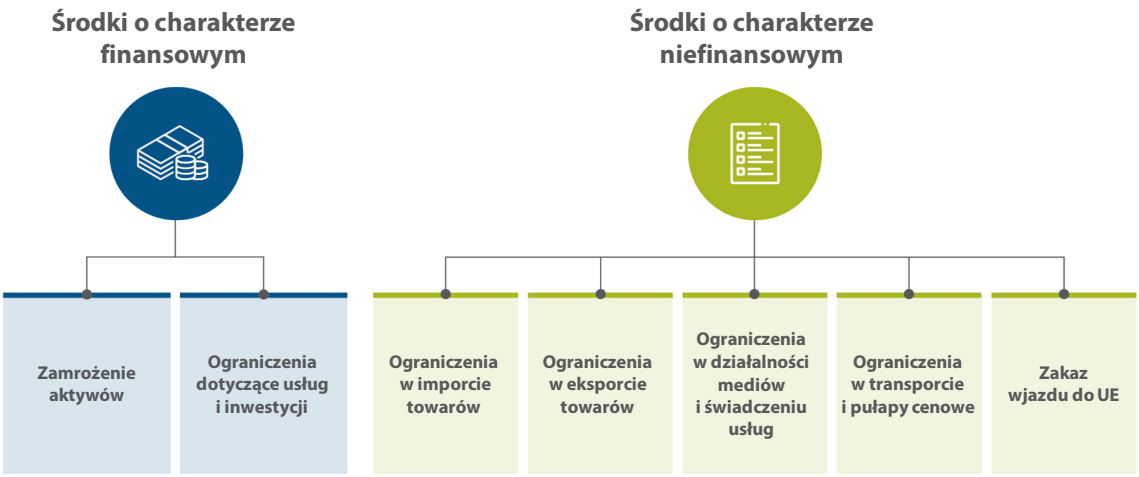
03 Sankcje unijne, w tym sankcje handlowe, są jednym z elementów unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednocześnie są one wdrażane przez państwa członkowskie również w ramach wspólnej polityki handlowej UE i unii celnej. Stosowanie sankcji handlowych polega zatem przede wszystkim na wykorzystywaniu narzędzi i systemów opracowanych dla organów celnych i służących im do realizacji celów polityki zagranicznej.

04 Ponieważ sankcje handlowe dotyczą różnych obszarów polityki, wymagają wysokiego stopnia skoordynowania między instytucjami UE i państwami członkowskimi. Unijne sankcje handlowe są przyjmowane jednomyślnie przez Radę Unii Europejskiej, ale za prace przygotowawcze, w tym wnioski ustawodawcze dotyczące sankcji, odpowiada Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa / Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) we współpracy z Komisją. Rolą Komisji jest ustanowienie ogólnych ram koordynacji podejmowanych działań, udzielanie państwom członkowskim wskazówek i zapewnienie mechanizmów wymiany informacji, tak by wspierać kraje UE we wdrażaniu sankcji. Ponadto Komisja monitoruje wdrożone sankcje i ocenia ich skuteczność.

05 Od lutego 2022 r., kiedy Rosja rozpoczęła pełnoskalową inwazję na Ukrainę, do sierpnia 2026 r. UE stopniowo nałożyła na ten kraj 21 pakietów sankcji. Sankcje mają ograniczony czas obowiązywania, który zazwyczaj wynosi od sześciu do dwunastu miesięcy. W związku z tym termin obowiązywania ustanawiających je aktów prawnych musi być co pewien czas przedłużany, aby sankcje można było w dalszym ciągu egzekwować. W przyjmowanych kolejno pakietach sankcji zarówno zmieniano wcześniej ustanowione środki, jak i wprowadzano nowe, tak by uwzględnić rozwój sytuacji politycznej i wysiłki podejmowane przez Rosję, by obejść sankcje.

06 Pakiety sankcji wobec Rosji przyjęte po 2022 r. stanowiły rozszerzenie sankcji obowiązujących już od 2014 r. W miarę upływu czasu zakres sankcji znacznie się zmieniał – te obowiązujące obecnie są najbardziej kompleksowymi i najdalej idącymi środkami ograniczającymi, jakie kiedykolwiek przyjęto w UE. Więcej informacji na temat poszczególnych pakietów sankcji nałożonych na Rosję od lutego 2022 r. można znaleźć na stronach internetowych Komisji i Rady. Sankcje te obejmują szerokie spektrum środków o charakterze finansowym i niefinansowym, w tym środki handlowe (***rys. 1*** i ***załącznik I***).

Rys. 1 | Ogólny przegląd unijnych środków ograniczających stosowanych wobec Rosji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

07 W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja skutecznie wspierała i monitorowała wdrażanie unijnych sankcji handlowych wobec Rosji przez państwa członkowskie. Prace ESDZ i Rady nie były przedmiotem oceny Trybunału, choć Trybunał odniósł się do nich, gdyż stanowią one element ram działania Komisji. Trybunał skoncentrował się na sankcjach mających zastosowanie do towarów będących przedmiotem wymiany handlowej (z wyjątkiem energii). Kontrola nie była natomiast ukierunkowana na sankcje finansowe ani sankcje związane z usługami lub inne środki ograniczające (takie jak zakazy wjazdu na terytorium UE).

08 Prace kontrolne objęły okres od lutego 2022 r. do końca 2025 r. W stosownych przypadkach – w celu przedstawienia szerszego kontekstu i jak najbardziej aktualnej sytuacji – uwzględniono również zmiany sankcji dokonane po zakończeniu 2025 r. W szczególności Trybunał zbadał, czy:

- Komisja skutecznie koordynowała podejmowane przez siebie działania dotyczące sankcji handlowych z innymi instytucjami UE, państwami członkowskimi i państwami trzecimi, a także czy odpowiednio koordynowała działania w swoich własnych strukturach;
- sankcje handlowe doprowadziły do widocznych zmian w wielkości i strukturze handlu między UE a Rosją oraz czy podjęto szczególne środki, aby zapobiec obchodzeniu sankcji;
- przepisy regulujące sankcje handlowe były jasne i jednoznaczne;

- sankcje handlowe wobec Rosji były konsekwentnie egzekwowane we wszystkich państwach członkowskich oraz czy Komisja podjęła działania następcze w odniesieniu do zidentyfikowanych problemów;

- wytyczne Komisji dla państw członkowskich przyczyniły się do bardziej zharmonizowanego i spójnego wdrażania sankcji handlowych we wszystkich państwach członkowskich oraz na ile skutecznie korzystano z narzędzi wymiany informacji w tym zakresie;

- Komisja monitorowała skuteczność sankcji handlowych i oceniała ich wpływ na gospodarki zarówno Rosji, jak i UE oraz czy czyniła to w odpowiednim czasie i w oparciu o najlepsze dostępne dowody.

09 Prace kontrolne Trybunału obejmowały dogłębną analizę działań Komisji w zakresie wsparcia i monitorowania wdrażania sankcji handlowych. Kontrolerzy oparli swoją analizę na kwestionariuszach oraz różnych ogólnodostępnych publikacjach i wewnętrznych dokumentach Komisji. Przeanalizowali przepływy handlowe między UE a Rosją na podstawie danych otrzymanych od Komisji i ogólnodostępnych źródeł. Ponadto przeprowadzili rozmowy z przedstawicielami różnych służb Komisji i ESDZ, a także z przedstawicielami właściwych organów krajowych przy okazji wizyt informacyjnych przeprowadzonych w pięciu wybranych państwach członkowskich i w Zjednoczonym Królestwie. Eksperci w dziedzinie stosunków handlowych między Unią a Rosją i ceł obowiązujących w tej relacji zapoznali się z wersją wstępną niniejszego sprawozdania i potwierdzili zasadność sformułowanych w nim ustaleń Trybunału. Więcej informacji na temat podejścia kontrolnego Trybunału można znaleźć w ***załączniku I***.

10 W ramach kontroli Trybunał starał się ustalić, w jaki sposób Komisja mogłaby jeszcze bardziej usprawnić monitorowanie wdrażania dotychczasowych sankcji handlowych UE i skuteczniej wspierać państwa członkowskie w tym zakresie. Zalecenia Trybunału mają na celu wyeliminowanie istniejących niedociągnięć systemowych, w szczególności tych związanych z niejednoznacznością obowiązującego prawa i niespójnym egzekwowaniem przepisów w poszczególnych państwach członkowskich, a także luk w wytycznych Komisji i jej działaniach w zakresie monitorowania. Rozwiązanie tych problemów może być również przydatne w kontekście opracowywania przez Komisję nowych sankcji w przyszłości.

Co ustalił i zaleca Trybunał?

11 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Komisja dołożyła znacznych starań, aby skoordynować wdrażanie unijnych sankcji handlowych przez państwa członkowskie, oraz że opracowała szeroki zestaw narzędzi analitycznych pomagających jej w procesach decyzyjnych. Sankcje handlowe stosowane od 2022 r. odegrały znaczącą rolę w zmniejszeniu ilości towarów będących przedmiotem wymiany handlowej między UE a Rosją, a w szczególności tych towarów, które są najistotniejsze z punktu widzenia zdolności wojskowych Federacji Rosyjskiej. Ponadto wprowadzono szczególne środki mające przeciwdziałać obchodzeniu sankcji, aby ograniczyć eksport towarów z UE do Rosji za pośrednictwem państw trzecich. Niemniej – choć od początku inwazji upłynęły cztery lata – jednolite i skuteczne wdrażanie unijnych sankcji handlowych wciąż napotyka trudności, co wynika z niejednoznacznych ram prawnych, niespójnych praktyk krajowych, korzystania w nierównym stopniu z narzędzi wymiany informacji przez państwa członkowskie oraz luk w monitorowaniu prowadzonym przez Komisję.

Komisja ustanowiła szeroko zakrojone narzędzia służące koordynacji, aby wspierać skuteczne wdrażanie sankcji handlowych

12 Od 2022 r. Komisja podejmuje znaczne wysiłki na rzecz koordynacji wdrażania sankcji handlowych, zarówno wewnętrznie, jak i we współpracy z partnerami w innych instytucjach UE i organach państw członkowskich (ministerstwach, służbach celnych i organach ścigania). Aby usprawnić koordynację działań z państwami spoza UE, Komisja powołała międzynarodowego specjalnego wysłannika ds. wdrażania sankcji UE (wysłannika UE ds. sankcji), do którego zadań należy również zwoływanie forum koordynatorów ds. sankcji. Komisja odpowiada za właściwe stosowanie ram regulujących sankcje i odgrywa aktywną rolę w koordynacji ich wdrażania (pkt ***25***–***26*** i ***31***–***35***).

13 Komisja koordynuje działania państw członkowskich – co czyni równolegle do ram współpracy na forum Rady – wykorzystując w tym celu 11 stałych grup roboczych (niezwiązanych konkretnie z sankcjami) i trzy grupy robocze specjalnie powołane do zajmowania się kwestią sankcji (***załącznik II***). Ogólna struktura opracowanych przez Komisję ram koordynacji odzwierciedla złożoność sankcji, które dotyczą równocześnie wielu obszarów polityki. Niemniej rozproszenie kompetencji na dużą liczbę grup roboczych i nakładające się (zazwyczaj zasadnie) zakresy ich obowiązków wiążą się z dużym obciążeniem administracyjnym dla państw członkowskich i samej Komisji (pkt ***27***–***30***).

Sankcje handlowe w połączeniu ze środkami przeciwdziałającymi ich obchodzeniu doprowadziły do znacznego ograniczenia wymiany handlowej między UE a Rosją

14 Po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji w 2022 r. sankcje handlowe wobec Rosji zostały rozszerzone i od tego czasu wartość wymiany handlowej między UE a Rosją gwałtownie spadła. Komisja oszacowała, że w lipcu 2026 r. łączna wartość ograniczeń i zakazów eksportu towarów i technologii do Rosji wyniosła 49 mld euro, co odpowiada 56% wartości eksportu z UE do Rosji przed 2022 r. Wpływ tych ograniczeń na import oszacowano na około 110 mld euro, czyli 75% wartości importu z Rosji przed inwazją. Od 2023 r. handel towarami krytycznymi i towarami o wysokim priorytecie, w tym produktami podwójnego zastosowania, zmalał prawie do zera. Do pewnego stopnia Rosji udało się zastąpić objęty sankcjami handel z UE przez zwiększenie wymiany handlowej z państwami trzecimi, w szczególności z Chinami, chociaż wiąże się to z wyższymi kosztami importu. W międzyczasie rosyjska gospodarka stała się gospodarką wojenną – znaczne zwiększenie wydatków wojskowych wpłynęło niekorzystnie na inne sektory gospodarki (pkt ***36***–***42***).

15 Nałożone na Rosję sankcje unijne miały znaczny wpływ na wymianę handlową z UE, lecz Rosja starała się je obejść, przekierowując handel – zwłaszcza produktami podwójnego zastosowania, produktami wykorzystywanymi na polu walki i produktami zaawansowanymi technologicznie – tak by nabywać te towary za pośrednictwem państw trzecich. W odpowiedzi na te działania Rada przyjęła szczególne środki przeciwdziałające obchodzeniu sankcji, Komisja zintensyfikowała monitorowanie, a wysłannik UE ds. sankcji prowadzi obecnie działania informacyjne w państwach trzecich. Łącznie narzędzia te doprowadziły do stopniowego zmniejszenia wymiany handlowej między Rosją a kilkoma państwami trzecimi, które były być może wykorzystywane do obchodzenia ograniczeń handlowych. Niemniej Trybunał stwierdził, że stopień, w jakim narzędzia te są skuteczne w przeciwdziałaniu obchodzenia sankcji, różni się, m.in. ze względu na brak dostępu do w pełni wiarygodnych danych na temat wymiany handlowej między Rosją a państwami trzecimi (pkt ***43***–***56***).

Ramy prawne UE są niejednoznaczne i niespójne, co może utrudniać jednolite wdrażanie sankcji

16 Egzekwowanie przepisów dotyczących sankcji odbywa się w oparciu o decyzje podejmowane na przejściach granicznych, przy czym decyzje te mają daleko idące skutki, a na ich podjęcie jest zazwyczaj niewiele czasu. Wobec tego niejednoznacznie sformułowane prawo stanowi istotną przeszkodę operacyjną. W tym kontekście Trybunał ustalił, że niektóre pojęcia są różnie stosowane w przepisach prawa celnego i w przepisach dotyczących sankcji. Kontrolerzy wykryli również przypadki niejasno zdefiniowanych i niespójnie stosowanych terminów w przepisach dotyczących sankcji, co daje możliwość różnej interpretacji obowiązujących zasad przez państwa członkowskie (***załącznik III***). Te problematyczne sformułowania odnoszą się w szczególności do wyłączeń i odstępstw. Zachowanie takiej elastyczności przy opracowywaniu sankcji ułatwia osiągnięcie porozumienia politycznego w procesie ich przyjmowania, lecz nie ulega wątpliwości, że równocześnie może prowadzić do nierównomiernego wdrażania środków i zwiększać ryzyko, że podmioty gospodarcze będą mogły obchodzić zasady, wykorzystując do tego działalność w innych krajach (pkt ***57***–***64***).

Zalecenie 1

Ulepszenie ram regulacyjnych dotyczących sankcji handlowych UE

Aby zapewnić spójność we wdrażaniu sankcji we wszystkich państwach członkowskich, Komisja powinna zwiększyć pewność prawa w sporządzanych przez nią wnioskach ustawodawczych i wytycznych. W tym celu powinna:

a) unikać stosowania niejednoznacznych terminów;

b) ograniczyć problemy operacyjne wynikające z różnic w terminologii stosowanej w przepisach prawa celnego i przepisach dotyczących sankcji.

Termin realizacji: 2027 r.

Odmienne praktyki w zakresie egzekwowania unijnych sankcji handlowych w poszczególnych krajach stwarzają możliwości wykorzystywania różnic w systemach prawnych

17 Choć sankcje handlowe stanowią instrument polityki zagranicznej, są wdrażane m.in. za pośrednictwem unii celnej UE, w ramach której krajowe organy celne prowadzą nadzór nad granicami zewnętrznymi. Państwa członkowskie odgrywają zatem kluczową rolę w egzekwowaniu sankcji. W toku kontroli Trybunał ustalił jednak, że organy celne w państwach członkowskich stosowały różne praktyki przy egzekwowaniu unijnych sankcji handlowych. Trybunał stwierdził w szczególności, że kontrole celne były przeprowadzane w niejednolity sposób, a ponadto państwa członkowskie różnie podchodziły do kwestii wyłączeń i uznawania zezwoleń na eksport wydanych przez inne państwa członkowskie w odniesieniu do towarów co do zasady objętych zakazem eksportu. W tym kontekście Trybunał zauważył również, że zdolności administracyjne poszczególnych państw członkowskich – w tym zasoby i infrastruktura, którymi dysponują w tym obszarze – nie są takie same (pkt ***65***–***72***).

18 Sytuacja ta stanowi nie tylko zagrożenie dla unii celnej (na co Trybunał zwrócił już uwagę we wcześniejszych sprawozdaniach[1]), ale również utrudnia spójne i jednolite wdrażanie sankcji handlowych. Rozbieżności w praktykach stosowanych przez państwa członkowskie stwarzają możliwości wykorzystywania różnic w systemach prawnych (ang. *forum shopping*), co może ułatwić obchodzenie sankcji. Konieczność uwzględnienia różnych praktyk jest również czasochłonna dla przedsiębiorstw. Na poziomie operacyjnym niespójności te można by w pewnym stopniu wyeliminować, jeśli państwa członkowskie systematycznie przeprowadzałyby oparte na analizie ryzyka audyty po odprawie celnej (pkt ***73***–***79***).

---

[1] Sprawozdanie specjalne 13/2023 pt. „Upoważnieni przedsiębiorcy – rzetelny, lecz niespójnie wdrożony program celny o niewykorzystanym potencjale”; sprawozdanie specjalne 04/2021 pt. „Kontrole celne – niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym UE”; sprawozdanie specjalne 20/2019 pt. „Unijne systemy informacyjne wspierające kontrole graniczne – narzędzie efektywne, lecz wymagające bardziej aktualnych i kompletnych danych”; sprawozdanie specjalne 26/2018 pt. „Szereg opóźnień we wdrażaniu informatycznych systemów celnych: jak do nich doszło?”; sprawozdanie specjalne 19/2017 pt. „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”.

Zalecenie 2

Przeprowadzenie szczegółowej analizy sposobu, w jaki państwa członkowskie wdrażają i egzekwują unijne sankcje handlowe

Aby usprawnić wdrażanie sankcji, Komisja powinna przeprowadzić szczegółową analizę tego, czy państwa członkowskie jednolicie wdrażają i egzekwują unijne sankcje handlowe. W szczególności analiza ta powinna koncentrować się na tym, w jaki sposób:

a) jeszcze bardziej można ujednolicić kontrole celne (w tym audyty po odprawie celnej);

b) państwa członkowskie zarządzają zezwoleniami na eksport i weryfikują zezwolenia wydane przez inne państwo członkowskie.

Termin realizacji: 2027 r.

Wytyczne Komisji są szczegółowe, ale niewiążące, a państwa członkowskie nie korzystają z systemów informacyjnych w jednolity sposób

19 Komisja opracowała szczegółowe wytyczne, aby wspierać spójne wdrażanie unijnych sankcji handlowych (w szczególności dotyczy to sankcji nałożonych od 2022 r.). Wsparcie to obejmuje ogólne wytyczne, „odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania" dotyczące konkretnych tematów oraz informacje kierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw. Chociaż w ocenie organów krajowych materiały te są co do zasady szczegółowe i regularnie aktualizowane, Trybunał wykrył pewne niedociągnięcia związane z czasem ich publikacji i lukami w ich zakresie (np. w wytycznych dotyczących sposobu interpretowania wyłączeń lub podejmowania działań w związku z nowymi formami obchodzenia sankcji; ***załącznik IV***). Co najważniejsze jednak, wytyczne Komisji nie są prawnie wiążące i w związku z tym nie mogą gwarantować pełnej harmonizacji wdrażania sankcji w całej UE. Pozostawia to pole do stosowania rozbieżnych praktyk przez poszczególne państwa i może prowadzić do nieegzekwowania sankcji (pkt ***80***–***87***).

20 Ponadto stosowane przez Komisję systemy służące do wymiany informacji – w szczególności system zarządzania ryzykiem celnym (w odniesieniu do informacji celnych) i repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach (do bezpiecznej wymiany informacji na temat sankcji) – nie są wykorzystywane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich, co prowadzi do niespójnego egzekwowania przepisów i może obniżać skuteczność sankcji. Komisja udostępnia organom krajowym narzędzia i wytyczne, lecz nie korzystają one z nich w tym samym stopniu, brakuje mechanizmów informacji zwrotnej, a wymiana informacji między państwami członkowskimi jest ograniczona, co wciąż utrudnia skoordynowane zarządzanie ryzykiem i podejmowanie działań transgranicznych w odpowiednim czasie. Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie zapewniają, aby organy celne kontrolujące przestrzeganie sankcji miały dostęp do repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach i innych centralnych systemów wymiany informacji (pkt *88*–*97*).

Zalecenie 3

Zachęcanie państw członkowskich do pełnego wykorzystywania możliwości systemów wymiany informacji

Komisja powinna zachęcać administracje krajowe do pełnego wykorzystywania możliwości systemów wymiany informacji, które są stosowane w kontekście sankcji handlowych UE. W szczególności Komisja powinna:

a) dokonać przeglądu dostępnych w systemie zarządzania ryzykiem celnym formularzy informacji o ryzyku dotyczących sankcji, aby usprawnić ich wykorzystywanie i podejmowanie na ich podstawie działań następczych;

b) aktywnie wspierać i ułatwiać organom krajowym korzystanie w aktywny sposób z pełnego zakresu funkcji repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach;

c) zapewnić organom celnym dostęp do centralnych systemów wymiany informacji istotnych z punktu widzenia wdrażania unijnych sankcji handlowych.

Termin realizacji: 2028 r.

Prowadzone przez Komisję monitorowanie skuteczności unijnych sankcji handlowych koncentruje się na ich wpływie na rosyjską gospodarkę i przepływy handlowe, a nie na aspektach wewnątrzunijnych

21 W toku kontroli Trybunał stwierdził, że Komisja podejmuje wielorakie działania w zakresie monitorowania wdrażania unijnych sankcji handlowych, a podział obowiązków poszczególnych dyrekcji jest następujący – DG FISMA gromadzi informacje na temat wdrażania sankcji handlowych, DG TRADE śledzi przepływy handlowe, a DG TAXUD analizuje schematy egzekwowania przepisów celnych za pośrednictwem systemu zarządzania ryzykiem celnym. Wspólne Centrum Badawcze (JRC) zapewnia im wsparcie w opracowywaniu narzędzi do wykrywania przypadków obchodzenia sankcji (pkt *98*–*106*).

22 Na podstawie danych zgromadzonych w toku monitorowania Komisja przeprowadza ogólne oceny wpływu, jaki sankcje UE mają na gospodarkę. Trybunał odnotowuje jednak, że nie wyznaczyła ona żadnych kryteriów oceny ogólnej skuteczności sankcji, co sprawia, że trudno jest określić stopień, w jakim sankcje osiągają już cele strategiczne, a mianowicie ograniczają zdolność Rosji do kontynuowania działań wojennych. Bez takich kryteriów trudno też ustalić, czy konieczne jest nałożenie kolejnych sankcji. Badania Komisji dają szczegółowy obraz przepływów handlowych i skutków makroekonomicznych nałożonych sankcji dla rosyjskiej gospodarki. Nie obejmują one jednak wpływu sankcji unijnych na gospodarki państw UE, przedsiębiorstwa czy konkretne sektory ani też na konkurencyjność rynku wewnętrznego UE – choć badanie tego wpływu nie jest wymagane przepisami prawa (pkt *107*–*109*).

Zalecenie 4

Usprawnienie monitorowania i oceny unijnych sankcji handlowych

Komisja powinna usprawnić monitorowanie sankcji handlowych i ocenę ich skuteczności, a w szczególności powinna:

a) zapewnić bardziej zintegrowane i kompleksowe gromadzenie danych i ich analizę oraz monitorowanie przestrzegania sankcji w celu weryfikowania ich wdrożenia;

b) zaproponować kryteria oceny skuteczności unijnych sankcji handlowych i przeprowadzać regularne oceny w oparciu o te kryteria.

Termin realizacji: 2028 r.

23 Komisja regularnie udostępnia państwom członkowskim i krajom partnerskim wyniki przeprowadzonych przez nią działań w zakresie monitorowania i ocen skutków. Informacje te wykorzystuje również podczas przygotowywania kolejnych pakietów sankcji, o których nałożeniu decyduje następnie Rada. Niemniej ostateczny zakres każdego pakietu sankcji jest wynikiem negocjacji prowadzonych między państwami członkowskimi, a decyzje w tym zakresie wymagają ich jednomyślności (pkt ***110***–***112***).

02

Omówienie uwag Trybunału

Komisja ustanowiła szeroko zakrojone narzędzia służące koordynacji, aby wspierać skuteczne wdrażanie sankcji handlowych

24 Chociaż decyzje w sprawie ram prawnych, w tym sankcji handlowych, podejmuje Rada UE (na podstawie wniosków sporządzanych wspólnie przez Wysokiego Przedstawiciela i Komisję), to Komisja odpowiada za wspieranie jednolitego wdrażania sankcji we wszystkich państwach członkowskich. Zasadnicze znaczenie dla skutecznego pełnienia przez nią tej funkcji ma zapewnienie szerokiej koordynacji działań, gdyż sankcje handlowe mogą dotyczyć wielu różnych obszarów polityki. Mając to na uwadze, Trybunał ustalił, jakie fora są wykorzystywane przez Komisję do koordynowania działań w zakresie wdrażania sankcji UE wobec Federacji Rosyjskiej: 1) w ramach samej Komisji (między jej różnymi służbami), 2) między państwami członkowskimi, 3) między UE a państwami trzecimi. Trybunał ocenił również, czy w okresie objętym kontrolą fora te były skutecznie wykorzystywane do wymiany informacji oraz czy zakresy działania poszczególnych grup są szerokie i czy wzajemnie się one uzupełniają.

Przyjęte przez Komisję ramy koordynacji działań na szczeblu UE są pomocne w procesie wdrażania sankcji

Dzięki wewnętrznej koordynacji między służbami Komisji wymiana informacji na temat sankcji odbywała się w odpowiednim czasie

25 W marcu 2023 r. Komisja powołała międzyresortową grupę ds. wdrażania i egzekwowania sankcji, której pracami kierują DG FISMA i Sekretariat Generalny. Mandat tej grupy obejmuje koordynowanie podejmowanych przez Komisję działań dotyczących sankcji UE. W skład grupy wchodzą wszystkie służby Komisji zaangażowane w monitorowanie i wdrażanie sankcji unijnych (DG FISMA, DG ECFIN, JRC, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF i Służba Prawna) oraz ESDZ. Do udziału w posiedzeniach grupy zapraszane są również inne dyrekcje (np. DG MOVE, DG ENER i DG GROW) w zależności od kwestii, które mają być omawiane.

26 Początkowo posiedzenia grupy miały odbywać się co tydzień; począwszy od lutego 2024 r. odbywały się one co dwa tygodnie. Do końca 2025 r. zorganizowano 73 posiedzenia, co umożliwiło wymianę informacji na temat sankcji w odpowiednim czasie.

Przyjęte przez Komisję ramy koordynacji działań z państwami członkowskimi odzwierciedlają złożoność procesu decyzyjnego i przekrojowy charakter sankcji

27 Skuteczne wdrażanie unijnych sankcji handlowych wymaga również szeroko zakrojonej współpracy między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Za przyjmowanie unijnych sankcji odpowiada głównie Rada, która omawia je z państwami członkowskimi UE na forum pięciu grup roboczych.

28 Do koordynacji działań z państwami członkowskimi Komisja korzysta z 11 stałych grup roboczych, zajmujących się różnymi obszarami polityki UE, których mogą dotyczyć unijne sankcje handlowe. Ponadto powołała trzy specjalne grupy robocze, które omawiają kwestie związane z wdrażaniem tych sankcji. Komisja zaprosiła też do udziału w grupach roboczych przedstawicieli organów krajowych, pełniących różne funkcje (*załącznik II* i *ramka 1*).

Ramka 1

Przykładowe rodzaje grup roboczych zajmujących się kwestiami sankcji

Specjalna grupa robocza

Grupa ekspertów ds. unijnych środków ograniczających i eksterytorialności jest jedną z trzech grup roboczych ustanowionych specjalnie do zajmowania się kwestiami sankcji. Została utworzona po to, by wspierać Komisję w monitorowaniu jednolitego wdrażania i skutecznego egzekwowania sankcji unijnych oraz w opracowywaniu dodatkowych inicjatyw służących zabezpieczaniu UE przed skutkami eksterytorialnego stosowania przepisów przyjętych przez państwa trzecie.

Stała grupa robocza

Mechanizm koordynacji egzekwowania prawa to jedna z działających już wcześniej grup, na forum której omawiane są sankcje. Została utworzona w celu wspierania wymiany informacji i bezpośredniej współpracy między właściwymi organami a organami ścigania państw członkowskich UE. Zajmuje się wymianą najlepszych praktyk i kwestiami niedozwolonego eksportu produktów podwójnego zastosowania.

Źródło: decyzja Komisji z dnia 12 kwietnia 2021 r. ustanawiająca grupę ekspertów Komisji ds. unijnych środków ograniczających i eksterytorialności, C(2021) 2385 final oraz wewnętrzne dokumenty Komisji.

29 Komisja dba o to, by grupy robocze spotykały się regularnie i koordynowały swoje prace – zapewnia, by sporządzane były porządki posiedzeń, przewodniczy tym posiedzeniom i ułatwia dzielenie się informacjami. Do końca 2025 r. grupa ekspertów ds. unijnych środków ograniczających i eksterytorialności zebrała się na 34 posiedzeniach, a w niektórych z nich wzięło udział ponad 150 uczestników. Grupy robocze ustanowione przez Komisję mają jednak charakter konsultacyjny i koncentrują się na wymianie informacji i koordynacji działań na zasadzie dobrowolności, a o udziale w posiedzeniach poszczególnych grup decydują państwa członkowskie. Na przykład do końca 2024 r. pięć państw członkowskich uczestniczyło w mniej niż połowie posiedzeń grupy ds. mechanizmu koordynacji egzekwowania prawa. Pokazuje to różnice w zakresach kompetencji w tej dziedzinie, co również ogranicza możliwości Komisji, jeśli chodzi o koordynację.

30 Ogólna struktura przyjętych przez Komisję ram koordynacji odzwierciedla złożoność procesu decyzyjnego i przekrojowy charakter sankcji. Niemniej duża liczba grup roboczych o pokrywających się zakresach działań (jak w przypadku Grupy Koordynacyjnej ds. Produktów Podwójnego Zastosowania i grupy działającej w ramach mechanizmu koordynacji egzekwowania prawa) wiąże się z dużym obciążeniem administracyjnym dla państw członkowskich i samej Komisji. Trybunał zaznacza jednak, że co do zasady pokrywające się mandaty grup roboczych mają swoje uzasadnienie – grupy te omawiają bowiem podobne tematy z perspektywy różnych obszarów, których dotyczą ich kompetencje.

Komisja prowadzi regularny dialog z państwami trzecimi za pośrednictwem kanałów dyplomatycznych i innych narzędzi

31 Biorąc pod uwagę, że wymiana handlowa ma wymiar globalny, oddziaływanie sankcji UE jest wzmacniane, gdy inne państwa wdrażają środki o podobnym zakresie – co ma istotne znaczenie w kontekście ryzyka obchodzenia sankcji. W związku z tym międzynarodowa koordynacja sankcji nakładanych przez UE z partnerami z grupy G-7 i innymi państwami spoza UE ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia ich skuteczności, zwłaszcza że sankcje UE wobec Rosji nie opierają się na sankcjach ONZ, a zatem państwa spoza UE nie są zobowiązane do ich wdrażania.

32 Chcąc wzmocnić koordynację działań na poziomie międzynarodowym, Komisja ustanowiła ponadto forum koordynatorów ds. sankcji, które skupia przedstawicieli państw członkowskich i partnerów międzynarodowych z takich krajów jak Zjednoczone Królestwo, Szwajcaria, Stany Zjednoczone, Japonia, Kanada i Ukraina. Celem forum jest koordynacja wdrażania, egzekwowania i monitorowania systemów sankcji. Forum realizuje ten cel, oceniając skuteczność nałożonych sankcji, starając się przeciwdziałać ich obchodzeniu, dzieląc się najlepszymi praktykami i prowadząc działania wspólnie z partnerami międzynarodowymi. Komisja przewodniczy posiedzeniom forum i je organizuje. Udało jej się zapewnić, by forum regularnie się spotykało – od lutego 2023 r. do kwietnia 2026 r. odbyło się siedem posiedzeń.

33 Oprócz forum koordynatorów ds. sankcji UE prowadzi również dyskusje z krajami partnerskimi na temat sankcji handlowych. Wykorzystuje w tym celu inne kanały – m.in. ramy ogólnej współpracy, takie jak G-7, oraz dyskusje prowadzone wielostronnie i dwustronnie. Z rozmów kontrolerów z przedstawicielami rządu jednego z państw spoza UE wynika, że doceniają oni te wysiłki.

34 W grudniu 2022 r. UE ustanowiła stanowisko międzynarodowego specjalnego wysłannika ds. wdrażania sankcji UE (wysłannika UE ds. sankcji). Pełni on funkcję dyplomatycznego pojedynczego punktu kontaktowego w kwestiach dotyczących wdrażania i obchodzenia sankcji na poziomie międzynarodowym. W praktyce wysłannik ma głównie przyczyniać się do harmonizacji sankcji handlowych z krajami partnerskimi i eliminowania ryzyka uchylania się od sankcji przez wykorzystywanie państw trzecich (pkt ***51***–***53***).

35 Ogólnie rzecz biorąc, przyjęte przez Komisję ramy i podejmowane przez nią działania stanowią kompleksową odpowiedź na potrzebę międzynarodowej koordynacji sankcji UE – Trybunał nie stwierdził żadnych poważnych luk w tym zakresie. Komisja zaangażowała w swoje działania najważniejsze podmioty międzynarodowe i odgrywa aktywną rolę we wdrażaniu ustanowionych ram.

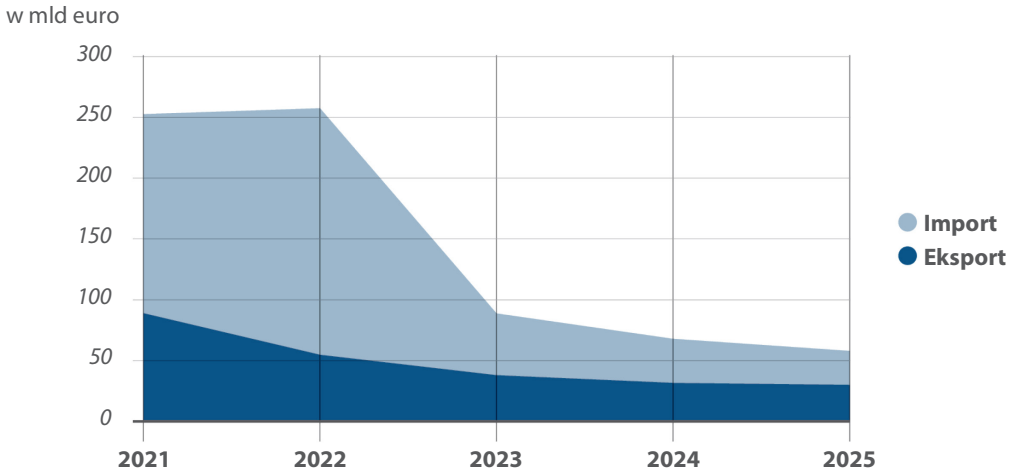
Sankcje handlowe w połączeniu ze środkami przeciwdziałającymi ich obchodzeniu doprowadziły do znacznego ograniczenia wymiany handlowej między UE a Rosją

36 Unijne sankcje handlowe mają na celu ograniczenie zdolności Federacji Rosyjskiej do dalszego prowadzenia wojny w Ukrainie, między innymi przez ograniczenie eksportu towarów podwójnego zastosowania i transferu zaawansowanych technologii, jakich potrzebuje rosyjski przemysł wojskowy. Unijne sankcje handlowe mają również zmniejszać potencjał przemysłowy Rosji poprzez ograniczenie dostępu do kluczowych technologii. W tym kontekście Trybunał ocenił, czy unijne sankcje handlowe doprowadziły do zmian w strukturze handlu między UE a Rosją. Trybunał przeanalizował również międzynarodowe przepływy handlowe, by na tej podstawie sprawdzić, czy sankcje unijne były obchodzone, i ocenił, czy narzędzia UE odpowiednio pozwalają rozwiązywać ten problem.

Wymiana handlowa między UE a Rosją znacząco się zmniejszyła, ale wciąż się odbywa

37 Choć sankcje handlowe na Rosję nałożono już w 2014 r., do 2022 r. UE wciąż była jej największym partnerem handlowym. W 2025 r. udział UE w łącznej wymianie handlowej Rosji z resztą świata wynosił 10,2%. Wartość wymiany handlowej UE–Rosja w tym roku wyniosła 58,3 mld euro, co w porównaniu z 252,8 mld euro w 2021 r. oznacza spadek o ponad trzy czwarte (***rys. 2***).

Rys. 2 | Wymiana handlowa towarów (import i eksport) między UE a Rosją w latach 2021–2025



Źródło: Wspólne Centrum Badawcze (na podstawie danych Eurostatu), wrzesień 2026 r.

38 Zgodnie z szacunkami Komisji[2] wartość ograniczeń eksportowych i zakazów eksportu określonych towarów i technologii we wrześniu 2026 r. wyniosła 49 mld euro (56% poziomu sprzed inwazji). Natomiast wartość ograniczeń i zakazów dotyczących importu z Rosji oszacowano na 110 mld euro (tj. 75% poziomu sprzed inwazji). Pomimo gwałtownego spadku wymiany handlowej z Rosją UE wciąż była trzecim co do wielkości partnerem handlowym Rosji w 2025 r. Niemniej, po tym jak wdrożono kolejne pakiety sankcji, handel towarami nieobjętymi sankcjami znacznie się zmniejszył.

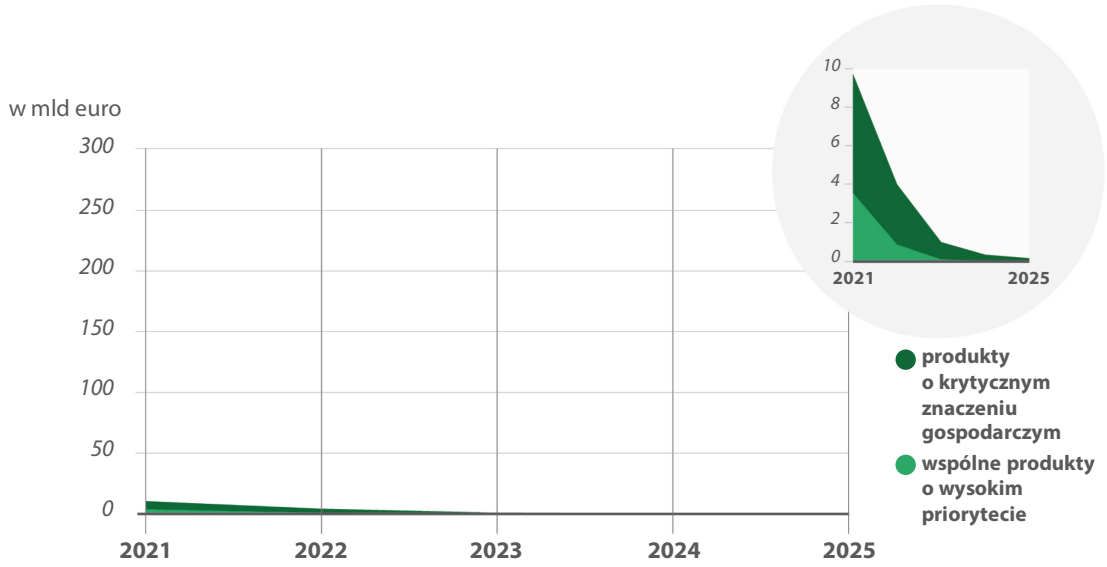
39 Zmiany w handlu między UE a Rosją dotyczyły w szczególności wspólnych produktów o wysokim priorytecie i produktów o krytycznym znaczeniu gospodarczym. Te dwie kategorie towarów mają największy wpływ na ograniczenie zdolności wojskowych i gospodarczych Rosji. Wspólne produkty o wysokim priorytecie to objęte ograniczeniami towary podwójnego zastosowania i produkty zaawansowane technologicznie wykorzystywane w rosyjskich systemach wojskowych używanych na polu walki w Ukrainie[3]. Produkty o krytycznym znaczeniu gospodarczym to towary przemysłowe mające zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia rosyjskiej bazy gospodarczej i przemysłowej. Te z nich, które były wcześniej przedmiotem intensywnej wymiany handlowej między UE a Rosją, zostały objęte sankcjami UE. Od 2023 r. bezpośredni eksport zarówno produktów o krytycznym znaczeniu gospodarczym, jak i wspólnych produktów o wysokim priorytecie z UE do Rosji został ograniczony prawie do zera (***rys. 3***).

---

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

[3] Załącznik XL do rozporządzenia (UE) nr 833/2014 w związku z art. 12g.

Rys. 3 | Eksport wspólnych produktów o wysokim priorytecie i produktów o krytycznym znaczeniu gospodarczym z państw UE do Rosji w latach 2021–2025



Źródło: Komisja (JRC).

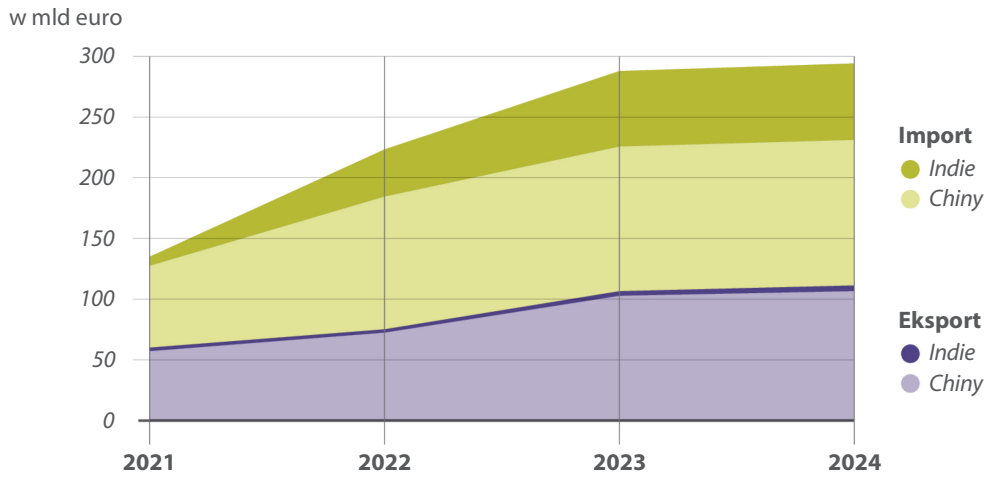
40 Rosyjska gospodarka stała się gospodarką wojenną, która w teorii wciąż odnotowuje wzrost, lecz dokładniejsze analizy pokazują, że wzrost ten wynika głównie ze znacznego wzrostu wydatków wojskowych. Komisja szacuje, że w 2024 r. wydatki te wyniosły 10,8 bln rubli (109 mld euro), czyli odpowiadały około 6% rosyjskiego produktu krajowego brutto[4]. Jednocześnie we wszystkich sektorach przemysłu produkujących towary na potrzeby cywilne odnotowano obniżenie aktywności i spadki wynagrodzeń[5].

41 Ograniczeniu wymiany handlowej między UE a Rosją towarzyszył znaczny wzrost wymiany handlowej między Rosją a państwami trzecimi niestosującymi wobec niej sankcji. Na przykład w 2024 r. wymiana handlowa między Chinami a Rosją była o 82% wyższa niż w 2021 r. Rósł też handel Rosji z Indiami – do 2024 r. wzrósł on do poziomu ponad sześciokrotnie wyższego niż ten sprzed wojny, co wynikało przede wszystkim ze znacznego zwiększenia indyjskiego importu rosyjskiej ropy naftowej (***rys. 4***).

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

[5] Ośrodek Studiów Wschodnich, „Rosyjska gospodarka w stagnacji".

Rys. 4 | Wymiana handlowa towarów (import i eksport) między Chinami i Indiami a Rosją w latach 2021–2024



Źródło: Komisja (JRC) na podstawie COMTRADE.

42 Na podstawie tych danych można wnioskować, że Rosji udało się przynajmniej częściowo znaleźć nowych dostawców z innych krajów partnerskich i w ten sposób przekierować handel towarami wcześniej nabywanymi w UE. Niemniej z niedawno opublikowanego badania wynika, że przekierowanie to wiązało się z wyższymi kosztami. Od czasu rozpoczęcia wojny ceny, jakie Rosja płaci za produkty podwójnego zastosowania importowane z innych krajów, wzrosły o 39% w porównaniu z cenami nakładanymi wobec reszty świata za eksport tych samych produktów w tych samych okresach.

Dzięki sankcjom UE w dużej mierze udało się skutecznie zahamować bezpośredni eksport towarów, które są rosyjskiej armii najbardziej potrzebne, ale obchodzenie sankcji nadal stanowi problem

43 Z przeprowadzonej przez Komisję analizy danych zewnętrznych wynika, że w wyprodukowanych niedawno rosyjskich pociskach rakietowych i dronach (najprawdopodobniej z 2024 r. lub 2025 r.), które są wykorzystywane w wojnie przeciwko Ukrainie, wciąż można znaleźć części pochodzące z UE. Niemniej na podstawie tej analizy ustalono, że produkty pochodzące bezpośrednio z UE stanowiły jedynie bardzo niewielką część komponentów – około 4%, tj. 8 z 202 wykrytych elementów. Z kolei komponenty pochodzące z szerzej rozumianego łańcucha dostaw z krajów Zachodu stanowiły około 72% wszystkich zidentyfikowanych komponentów. Pokazuje to, że sankcje UE są w dużej mierze skuteczne w zapobieganiu bezpośredniemu eksportowi towarów, które są najistotniejsze dla rosyjskich zdolności wojskowych (zob. również pkt ***39*** dotyczący spadku obrotów w handlu wspólnymi produktami o wysokim priorytecie i produktami o krytycznym znaczeniu gospodarczym). Niemniej jest to również dowód, że wciąż dochodzi do obchodzenia sankcji.

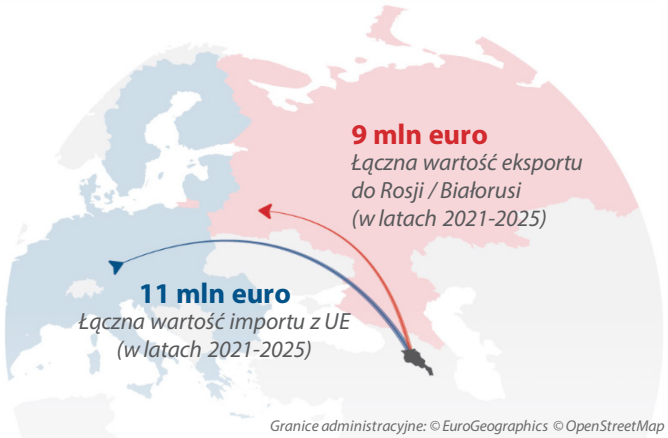
44 W odpowiedzi na unijne sankcje handlowe Rosja dołożyła znacznych starań, aby je obejść, poszukując alternatywnych kanałów importu towarów objętych sankcjami, co osłabia skuteczność tych środków. W szczególności odnotowano znaczący tymczasowy wzrost importu z UE do krajów Kaukazu, a jednocześnie wzrost eksportu z tych krajów do Rosji i Białorusi.

45 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali dane przekazane przez JRC dotyczące przepływów handlowych między UE a Turcją, Armenią i Kazachstanem oraz między tymi krajami a Rosją / Białorusią, koncentrując się na dobranej próbie wspólnych produktów o wysokim priorytecie. Stwierdzili oni, że od czasu rozpoczęcia inwazji w 2022 r. wymiana handlowa między tymi krajami gwałtownie wzrosła. Natomiast w większości przeanalizowanych przypadków do 2025 r. wartość wymiany handlowej spadła do poziomu sprzed wybuchu wojny (***rys. 5***).

Rys. 5 | Handel wybranymi wspólnymi produktami o wysokim priorytecie (między UE a wybranymi państwami spoza UE oraz między tymi państwami a Rosją / Białorusią) w latach 2021–2025

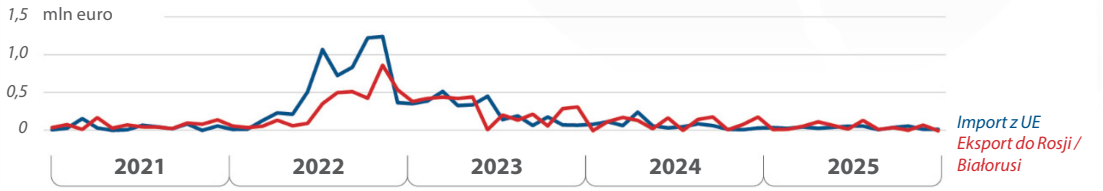
Armenia

Handel urządzeniami elektrycznymi do przełączania lub zabezpieczania obwodów elektrycznych lub do wykonywania połączeń w obwodach elektrycznych, lub do tych obwodów – pozostałe urządzenia (kod CN 853690)



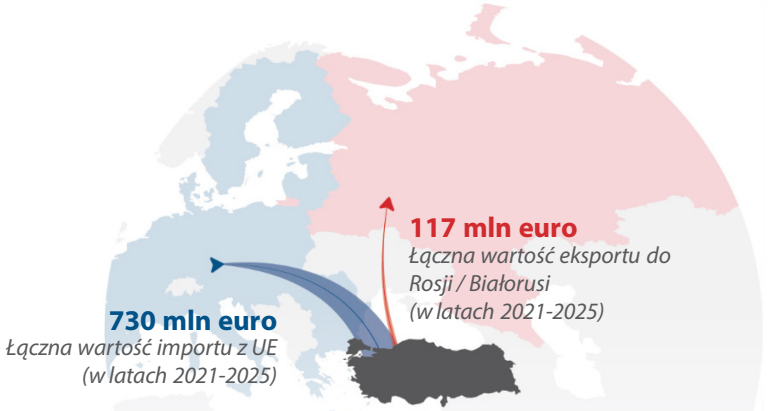
Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Mapa: Eurostat – IMAGE, kwiecień 2026 r.
Przedstawienie na mapie granic i nazw oraz zastosowanie określeń nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez Unię Europejską.

Wartość obrotu określoną kategorią towarów w poszczególnych miesiącach



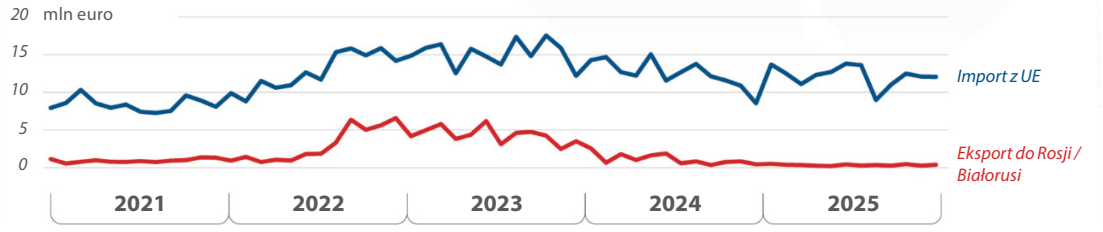
Turcja

Handel urządzeniami elektrycznymi do przełączania lub zabezpieczania obwodów elektrycznych lub do wykonywania połączeń w obwodach elektrycznych, lub do tych obwodów – pozostałe urządzenia (kod CN 853690)



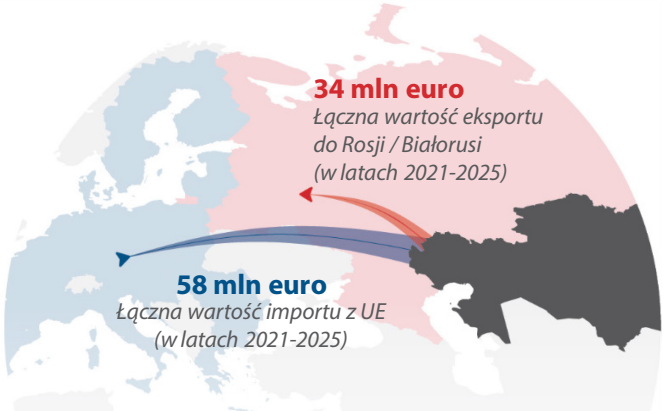
Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Mapa: Eurostat – IMAGE, kwiecień 2026 r.
Przedstawienie na mapie granic i nazw oraz zastosowanie określeń nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez Unię Europejską.

Wartość obrotu określoną kategorią towarów w poszczególnych miesiącach



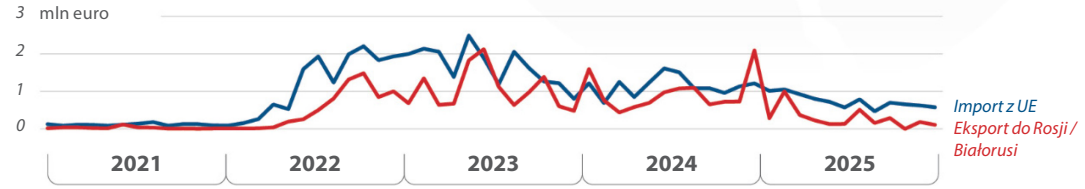
Kazachstan

Handel łożyskami kulkowymi (kod CN 848210)



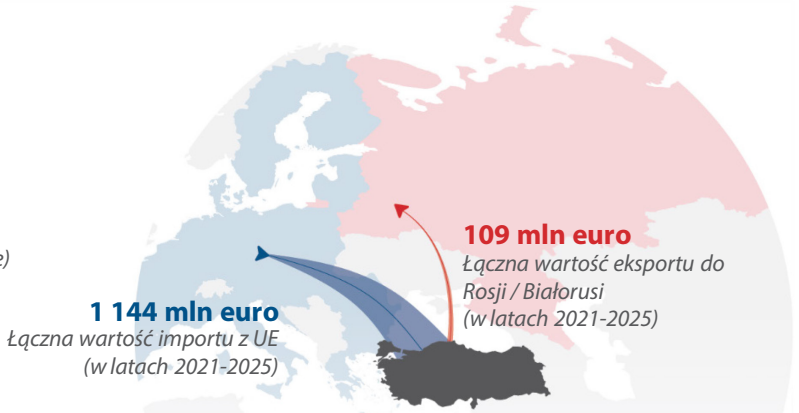
Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Mapa: Eurostat – IMAGE, kwiecień 2026 r.
Przedstawienie na mapie granic i nazw oraz zastosowanie określeń nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez Unię Europejską.

Wartość obrotu określoną kategorią towarów w poszczególnych miesiącach



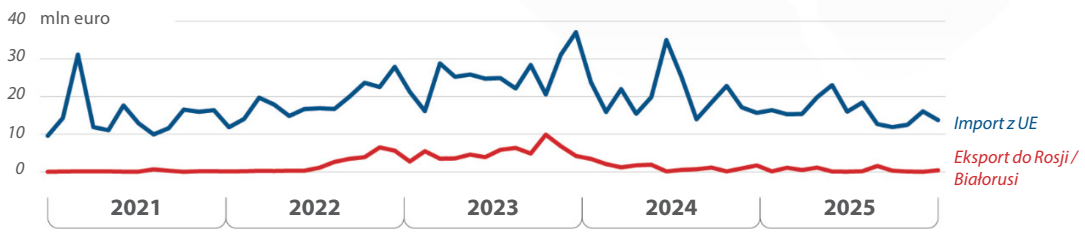
Turcja

Handel obrabiarkami sterowanymi numerycznie (CNC) i komponentami do obrabiarek (podgrupa 4B wspólnych produktów o wysokim priorytecie)



Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Mapa: Eurostat – IMAGE, kwiecień 2026 r.
Przedstawienie na mapie granic i nazw oraz zastosowanie określeń nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez Unię Europejską.

Wartość obrotu określoną kategorią towarów w poszczególnych miesiącach



Źródło: Komisja (JRC).

46 Przeanalizowane dane statystyczne pokazują pewne tendencje, jeśli chodzi o obchodzenie sankcji, lecz nie dają pełnego obrazu co do wielkości obrotu, których ono dotyczy. Brakuje bowiem kompletnych i wiarygodnych danych na temat wymiany handlowej między Rosją a państwami trzecimi. Ponadto nie wszystkie przypadki obchodzenia sankcji daje się zauważyć w statystykach handlowych (***ramka 2***).

Ramka 2

Pozorne wypełnianie próżni

Tzw. wypełnianie próżni to zjawisko polegające na tym, że kraj objęty sankcjami zastępuje produkty sprowadzane z kraju, który stosuje wobec niego sankcje, importując je z krajów, które takich sankcji nie stosują. Przykładowo Rosja może zastąpić wyprodukowane w UE produkty, które są jej potrzebne do wykorzystania na polu walki, podobnymi produktami wytwarzanymi w jurysdykcjach, które nie zastosowały wobec niej ograniczeń dotyczących eksportu, np. w Chinach.

Fałszywy przypadek wypełniania próżni może wystąpić, jeśli firma producenta w tej innej jurysdykcji jest spółką zależną przedsiębiorstwa, które wcześniej dostarczało określony produkt. Z badania przeprowadzonego przez Wyższą Szkołę Ekonomiczną w Kijowie wynika, że 44% towarów eksportowanych do Rosji z państw niestosujących wobec niej sankcji zostało pierwotnie wyprodukowanych przez spółki zależne zachodnich przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw unijnych. Ponieważ produkty zostały wyprodukowane w państwie, które nie nakłada sankcji wobec Rosji, nie są one rejestrowane jako pochodzące z Zachodu. Zasadniczo są to jednak te same produkty co te wytwarzane w UE lub innych krajach Zachodu. W rezultacie takie transakcje są legalne, ale mimo to stanowią formę obchodzenia sankcji.

UE wprowadziła szereg środków przeciwdziałających obchodzeniu sankcji, lecz środki te miały różną skuteczność

47 Aby zapobiegać obchodzeniu nałożonych sankcji, UE wprowadziła różne środki – m.in. środki mające wpływ na przyjęty przez Radę sposób opracowywania sankcji, a także działania informacyjne i analityczne prowadzone przez Komisję, w tym prace wysłannika UE ds. sankcji, narzędzie do sygnalizowania naruszania sankcji oraz analizę tendencji w zakresie obchodzenia sankcji.

Przyjęte przez Radę szczególne środki przeciwdziałające obchodzeniu sankcji

48 W 2023 r. w ramach 11. pakietu sankcji wobec Rosji Rada przyjęła zestaw środków przeciwdziałających obchodzeniu sankcji. Środki te dotyczyły konkretnych towarów wysokiego ryzyka, które ewidentnie docierały do Rosji za pośrednictwem państw spoza UE. Przyjęty instrument umożliwia UE zakazanie eksportu tych towarów do państw, które są wykorzystywane do obchodzenia sankcji, przez wymienienie tych towarów i państw w załączniku XXXIII do rozporządzenia (UE) nr 833/2014. Po raz pierwszy użyto tego rozwiązania w 2026 r. w odniesieniu do Kirgistanu (w ramach 20. pakietu sankcji wobec Rosji).

49 Także w 2023 r. Komisja uzupełniła te środki, ustanawiając dwa wykazy produktów, w odniesieniu do których ryzyko obchodzenia sankcji jest szczególnie wysokie: wykaz wspólnych produktów o wysokim priorytecie oraz wykaz produktów o krytycznym znaczeniu gospodarczym. Oba te wykazy są regularnie aktualizowane. Mogą one być przydatne dla przedsiębiorstw w toku stosowanych przez nie procedur zapewniania należytej staranności, a także dla organów celnych krajów partnerskich – do wspierania działań mających na celu przeciwdziałanie obchodzeniu sankcji.

50 W przyjętym w lipcu 2025 r. 18. pakiecie sankcji wobec Rosji środki te zostały rozszerzone – wprowadzono specjalny przepis ogólny, aby przeciwdziałać ryzyku, że objęte sankcjami produkty zaawansowane technologicznie będą zgłaszane jako eksportowane do innych państw trzecich, gdy w rzeczywistości są eksportowane do Rosji. To dodatkowe narzędzie, z jakiego mogą korzystać państwa członkowskie, aby zapobiegać obchodzeniu sankcji (mogą one zatrzymywać podejrzane przesyłki). Ponadto przepis ten umożliwia państwom członkowskim wymaganie przedstawienia zezwoleń na eksport produktów, które nie są wyraźnie wymienione w przepisach dotyczących sankcji.

Wysłannik UE ds. sankcji

51 Oprócz wprowadzania nowych środków w ramach pakietów sankcji Komisja aktywnie stara się docierać do potencjalnych ośrodków, które mogą być zaangażowane w obchodzenie sankcji, i prowadzić na miejscu działania informacyjne. Wysiłki te zostały sformalizowane w grudniu 2022 r., kiedy to Komisja utworzyła stanowisko wysłannika UE ds. sankcji.

52 Wysłannik UE ds. sankcji zaangażował się w dyskusje z przedstawicielami wysokiego szczebla władz państw trzecich, aby w ten sposób powstrzymać obchodzenie sankcji nałożonych na Rosję. Do końca 2025 r. odbył 45 podróży służbowych do 17 różnych krajów (czterech krajów partnerskich i 13 innych państw trzecich). Ponadto systematycznie kontaktował się z organami wybranych państw. Jak wynika z przygotowanej przez DG TRADE i JRC analizy danych dotyczących eksportu wspólnych produktów o wysokim priorytecie i produktów o krytycznym znaczeniu gospodarczym z UE i ponownego eksportu tych produktów z państw trzecich do Rosji, wysłannik UE ds. sankcji przeprowadził działania dyplomatyczne w wybranych węzłach przeładunkowych i jurysdykcjach, które – jak stwierdzono – są wykorzystywane jako państwa pośredniczące do obchodzenia sankcji wobec Rosji (są to głównie: Gruzja, Serbia, Turcja, Armenia, Kazachstan, Kirgistan, Zjednoczone Emiraty Arabskie i Uzbekistan).

53 Wysłannik UE ds. sankcji utrzymuje ścisłe kontakty z wieloma krajami, m.in. krajami Azji Środkowej i Kaukazu, Turcją, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Indiami, Malezją i Tajlandią. W efekcie niektóre państwa pośredniczące zaczęły udostępniać dane dotyczące ponownego eksportu towarów do Rosji, co umożliwiło monitorowanie procederu obchodzenia nałożonych sankcji. Ponadto zmniejszył się ponowny eksport pochodzących z UE komponentów wykorzystywanych na polu walki z niektórych z tych krajów do Rosji. Niemniej możliwości działania wysłannika UE ds. sankcji są ograniczone do zakresu kompetencji Komisji i mają charakter ściśle dyplomatyczny. Ponadto nie może on oferować żadnych zachęt ekonomicznych ani finansowych organom krajów, w których przeprowadza wizyty.

Narzędzie do sygnalizowania naruszania sankcji UE

54 Kolejny mechanizm uruchomiony przez Komisję w marcu 2022 r., aby sprawniej wykrywać schematy obchodzenia sankcji, stanowi narzędzie do sygnalizowania naruszania sankcji UE. Daje on możliwość anonimowego zgłaszania potencjalnych naruszeń sankcji UE, w tym ich obchodzenia. Do sierpnia 2026 r. za pośrednictwem tego kanału wpłynęło ponad 2 600 zgłoszeń, z których większość dotyczyła sankcji wobec Rosji. Komisja przekazała 10% zgłoszeń właściwym organom krajowym lub ESDZ, aby te podjęły stosowne dalsze działania. Nie da się jednak ustalić, na ile narzędzie to jest skuteczne, ponieważ państwa członkowskie nie mają obowiązku informowania o działaniach w zakresie egzekwowania prawa podjętych w wyniku wykorzystania tego narzędzia.

Przeprowadzona przez Komisję analiza tendencji w zakresie obchodzenia ograniczeń dotyczących handlu z Rosją

55 Komisja stale analizuje przepływy handlowe między UE a Rosją, a także przekazuje delegaturom UE i państwom członkowskim miesięczne sprawozdania dotyczące handlu wspólnymi produktami o wysokim priorytecie i produktami o krytycznym znaczeniu gospodarczym z państwami trzecimi uznanymi za państwa pośredniczące (wykorzystywane do obchodzenia sankcji). Komisja regularnie przekazuje krajom partnerskim wyniki swojej analizy tendencji w zakresie eksportu z UE wspólnych produktów o wysokim priorytecie. Czyni to w ramach forum koordynatorów ds. sankcji, na którym podkreśla też, że obchodzenie sankcji unijnych poważnie osłabia ich skuteczność. Analiza ta stanowi również podstawę wydawanych przez Komisję wytycznych dotyczących kwestii związanych z obchodzeniem sankcji (pkt ***81***–***87***).

56 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Komisja podjęła szeroko zakrojone działania, aby wspierać wdrażanie środków przeciwdziałających obchodzeniu sankcji, które zostały wprowadzone w przyjętych pakietach sankcji. Łącznie inicjatywy te przyczyniły się do odwrócenia tendencji wzrostowej w wymianie handlowej między Rosją a krajami wykorzystywanymi do obchodzenia sankcji (pkt ***44*** i ***45***). Niemniej poszczególne narzędzia nie były tak samo skuteczne, co częściowo należy wytłumaczyć tym, że mają one przede wszystkim charakter dyplomatyczny lub analityczny. Ponadto schematy obchodzenia sankcji ciągle się zmieniają i obecnie środek ciężkości w tym zakresie przeniósł się z wcześniej wykorzystywanych do tego procederu państw do nowych ośrodków, przede wszystkim w Azji Południowo-Wschodniej. W efekcie – choć udało się osiągnąć pewne wymierne pozytywne rezultaty – towary objęte sankcjami nadal docierają do Rosji drogą pośrednią.

Ramy prawne UE są niejednoznaczne i niespójne, co może utrudniać jednolite wdrażanie sankcji

57 Po przyjęciu sankcji w drodze jednomyślnej decyzji Rady za ich wdrożenie i egzekwowanie odpowiadają państwa członkowskie. Aby umożliwić jednolite wdrożenie tej decyzji, przepisy dotyczące sankcji powinny być jednoznaczne i spójne pod względem stosowanej w nich terminologii. Państwa członkowskie muszą też przyjąć skuteczne przepisy wykonawcze. Trybunał ocenił, czy najważniejsze pojęcia stosowane w przepisach stanowiących podstawę prawną unijnych sankcji handlowych zostały sformułowane wystarczająco jasno, aby państwa członkowskie interpretowały je w ten sam sposób. Trybunał dokonał również przeglądu transpozycji dyrektywy (UE) 2024/1226 w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia.

Nieprecyzyjna terminologia w przepisach UE dotyczących sankcji utrudnia ich wdrażanie

58 W toku analizy odnośnych przepisów kontrolerzy stwierdzili, że w niektórych przypadkach wymogi związane z sankcjami zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny, a dotyczyło to aktów prawnych, które podlegają przyjęciu przez wszystkie państwa członkowskie. Przykłady nieprecyzyjnych sformułowań użytych w rozporządzeniach dotyczących sankcji to: „absolutnie niezbędne”, „dołożenie wszelkich starań” oraz „odpowiednie działania i polityki” (***załącznik III***). Stosowanie takich wyrażeń może prowadzić do różnej interpretacji przepisów w poszczególnych państwach członkowskich i utrudniać ich spójne wdrażanie. Komisja starała się wyeliminować te niedociągnięcia, wydając wytyczne, lecz wysiłki te mogą nie być wystarczające.

59 Przedstawiciele organów krajowych z kilku państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, potwierdzili, że brak precyzji w stosowaniu kluczowych terminów w przepisach dotyczących sankcji stanowi problem, który dotyczy w szczególności wyłączeń i odstępstw. Ponadto w jednym państwie członkowskim zwrócono uwagę na dużą złożoność i obciążenie administracyjne związane z analizowaniem niektórych przepisów zawartych w rozporządzeniach w sprawie sankcji (np. przepisów określających pułapy cenowe dla towarów luksusowych).

60 Formułowanie przepisów prawnych w sposób niedoprecyzowany ułatwia osiągnięcie porozumienia w sprawie pakietów sankcji, których przyjęcie wymaga jednomyślności w Radzie. Podobnie wyłączenia i odstępstwa są często wprowadzane na wniosek państw członkowskich, by umożliwić wypracowanie porozumienia.

Brak spójności między przepisami dotyczącymi sankcji i terminologią celną stwarza problemy operacyjne

61 Państwa członkowskie wdrażają sankcje w dużej mierze poprzez stosowanie unijnego kodeksu celnego. W związku z tym użycie tych samych terminów i definicji w rozporządzeniach w sprawie sankcji co w unijnych przepisach prawa celnego powinno ograniczać trudności we wdrażaniu sankcji. Trybunał wykrył jednak szereg niespójności między rozporządzeniami w sprawie sankcji a kodeksem celnym. Przykładowo różnie stosowane są w nich pojęcia „kraj pochodzenia" i „przekazywanie", które nie jest standardowym terminem celnym (***załącznik III***). Ponadto niektóre państwa członkowskie zwróciły uwagę na to, że w unijnych przepisach dotyczących sankcji handlowych (np. w załączniku VII część A) nie stosuje się kodów Nomenklatury scalonej (CN), czyli klasyfikacji towarów do celów celnych, a zamiast tego przepisy te opierają się na ogólnikowych opisach towarów, co pozostawia pole do interpretacji i utrudnia kontrole celne.

62 Trybunał stwierdził również, że sposób, w jaki w rozporządzeniu w sprawie sankcji (rozporządzenie (UE) nr 833/2014) ujęto towary podwójnego zastosowania, przynajmniej w pewnym stopniu prowadzi do tego, że państwa członkowskie wydają zezwolenia na eksport tych towarów w niejednolity sposób. W szczególności treść dwóch załączników do rozporządzenia (VII i XXIII) pokrywa się. Załącznik VII zawiera wykaz towarów, dla których wymagane jest zezwolenie, a załącznik XXIII przewiduje wyłączenia od tego wymogu. Niektóre towary, np. układy elektroniczne, zostały ujęte w obu wykazach, co sprawia, że ich status jest niejasny dla urzędników celnych. Ponadto załącznik VII zawiera opis towarów, natomiast załącznik XXIII odnosi się do kodów Nomenklatury scalonej, które są powszechnie znane organom celnym. Komisja wspiera działania państw członkowskich w tej dziedzinie, udostępniając im wytyczne i tabele korelacji.

Przepisy dotyczące przestępstw polegających na naruszaniu unijnych środków ograniczających i kar za te naruszenia nie są jeszcze wystarczająco zharmonizowane we wszystkich państwach członkowskich

63 Spójne wdrażanie sankcji unijnych przez państwa członkowskie zależy również od skutecznego egzekwowania przepisów, w tym przepisów dotyczących naruszeń sankcji i kar za te naruszenia określonych w przepisach krajowych. Dotychczas nie we wszystkich państwach członkowskich uznano naruszenia unijnych sankcji za przestępstwo, a nakładając kary za te naruszenia, państwa członkowskie opierały się na różnych podstawach prawnych. W niektórych jurysdykcjach przewidziano sankcje karne, a w innych za naruszenia karze się jedynie za pomocą środków administracyjnych. Problem ten powinna rozwiązać dyrektywa (UE) 2024/1226 w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia, gdy zostanie ona w pełni i prawidłowo wdrożona przez wszystkie państwa członkowskie. Dyrektywa nie przewiduje jednak pełnej harmonizacji środków egzekwowania prawa – zamiast tego określono w niej normy minimalne odnoszące się do określenia przestępstw i kar dla osób fizycznych i prawnych, które to normy państwa członkowskie powinny wdrożyć w swoich przepisach w odniesieniu do naruszeń sankcji UE. Ponadto dyrektywa obejmuje przepisy służące wzmocnieniu egzekwowania i wdrażania sankcji.

64 Dyrektywa ta miała zostać transponowana do prawa krajowego do 20 maja 2025 r. Do sierpnia 2026 r. 19 państw członkowskich poinformowało Komisję, że zgodnie z wymogiem dokonały one pełnej transpozycji dyrektywy. Komisja podjęła wstępne kroki, aby wyegzekwować wymogi ciążące na pozostałych państwach członkowskich, kierując do nich w lipcu 2025 r. wezwania do usunięcia uchybienia. Komisja nie oceniła jeszcze, czy państwa członkowskie, które faktycznie dokonały transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, uczyniły to prawidłowo. Dyrektywa wywarła zatem dotychczas jedynie ograniczony wpływ.

Odmienne praktyki w zakresie egzekwowania unijnych sankcji handlowych w poszczególnych krajach stwarzają możliwości wykorzystywania różnic w systemach prawnych

65 Unia celna UE przyczynia się do realizacji unijnej strategii bezpieczeństwa gospodarczego. Istotnym elementem w tym zakresie są sankcje handlowe. Organy celne są obecnie najważniejszymi organami odpowiedzialnymi za kontrolę eksportowanych towarów na granicach zewnętrznych UE, co stawia je na pierwszej linii działania, jeśli chodzi o skuteczne i spójne wdrażanie sankcji. W poszczególnych państwach członkowskich nie zapewnia się takiego samego poziomu kontroli, co osłabia skuteczność unijnych sankcji handlowych. Kontrole te mogą ponadto być czasochłonne i kosztowne dla przedsiębiorstw.

66 Trybunał ocenił zatem, czy państwa członkowskie wdrożyły i egzekwowały sankcje handlowe w sposób zharmonizowany oraz czy Komisja odpowiednio reagowała w przypadku wykrycia niespójności. Trybunał dokonał również przeglądu krajowych i unijnych inicjatyw, które mogłyby pomóc w wyeliminowaniu tych różnic.

Możliwości wykorzystywania różnic w zasadach obowiązujących w różnych krajach to wciąż istotne zagrożenie, które utrudnia skuteczne wdrażanie unijnych sankcji handlowych

67 W toku wizyt kontrolnych w pięciu wybranych państwach członkowskich kontrolerzy stwierdzili istotne różnice w sposobie przeprowadzania kontroli celnych. W niektórych państwach członkowskich organy celne wymagają przedstawienia większej liczby dokumentów od podmiotów chcących wywieźć z UE towary objęte sankcjami niż w innych krajach. Trybunał ustalił na przykład, że organy celne krajów bałtyckich (w Łotwie, gdzie kontrolerzy przeprowadzili wizytę kontrolną; ponadto kontrolerzy uzyskali potwierdzenie, że Litwa i Estonia również przyjęły podobne podejście) wymagają w niektórych sytuacjach przedłożenia deklaracji wydanej przez producenta eksportowanych lub ponownie eksportowanych towarów objętych sankcjami. Inne państwa członkowskie nie nakładają takiego wymogu.

68 Tego rodzaju różnice w sposobie przeprowadzania kontroli celnych przez organy celne w różnych państwach członkowskich przekładają się również na różnice w liczbie rejestrowanych przypadków naruszeń unijnych sankcji handlowych (*ramka 3*).

Ramka 3

Znaczące różnice w liczbie przypadków naruszeń unijnych sankcji handlowych w odniesieniu do towarów pochodzących z innych państw członkowskich

Od 2022 r. Bułgaria nie odnotowała ani jednego przypadku naruszenia unijnych sankcji handlowych w odniesieniu do towarów pochodzących z innych państw członkowskich, które były przedmiotem eksportu z Bułgarii do jurysdykcji spoza obszaru celnego UE.

Dla porównania Łotwa odnotowała wysoką liczbę takich przypadków – w 2024 r. zarejestrowała w tej kategorii około 2 100 przesyłek przeznaczonych na eksport, co odpowiadało trzem czwartym wszystkich zgłoszonych przez Łotwę naruszeń.

Kontrolerzy stwierdzili znaczne różnice w liczbie naruszeń zgłaszanych przez Bułgarię i Łotwę, choć w obu tych państwach znajduje się granica zewnętrzna Unii i w obu z nich towary pochodzące z innych państw członkowskich opuszczają obszar celny UE.

69 Ponadto Trybunał stwierdził różnice w sposobie, w jaki właściwe organy krajowe udzielały zezwoleń na odstępstwa od zakazu eksportu towarów objętych sankcjami. Proces ten nie jest scentralizowany na szczeblu UE, lecz pozostaje w gestii każdego państwa członkowskiego. W przypadku gdy towary objęte ograniczeniami są przewożone transportem drogowym, każde państwo członkowskie, przez którego terytorium przebiega trasa przewozu, musi udzielić odrębnego zezwolenia na wwiezienie towarów na jego terytorium. Komisja zidentyfikowała przypadki, w których wyniki oceny przeprowadzanej w tym zakresie przez właściwe organy krajowe były różne, na przykład z uwagi na kwestie rolno-spożywcze.

70 Trybunał wykrył również dwa przypadki, w których towary zostały zatrzymane w urzędach celnych wyprowadzenia w Litwie i Polsce, chociaż w obu przypadkach towary zostały dopuszczone do eksportu do Rosji (zostały zwolnione z obowiązku przedłożenia zezwolenia na eksport z Włoch). Polski urząd celny nakazał odesłanie towarów z powrotem do Włoch, a pierwotne zgłoszenie wywozowe zostało anulowane. We Włoszech towary zostały ponownie dopuszczone do eksportu do Rosji i przetransportowane drogą morską z jednego z włoskich portów do miejsca przeznaczenia w Rosji. W odpowiedzi na skierowane do niej zapytanie Komisja powtórzyła, że to państwa członkowskie podejmują decyzje w kwestii egzekwowania sankcji i że nie miała w tym przypadku podstaw do interwencji.

71 Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili rozmowy z ekspertami zewnętrznymi, którzy poinformowali ich o kilku sytuacjach, w których w przypadku podobnych towarów objętych sankcjami w jednym państwie członkowskim odmówiono zezwolenia na ich eksport, a w innym – takie zezwolenie zostało wydane.

72 Trybunał odnotowuje, że w tego rodzaju sytuacjach Komisja kontaktuje się z organami celnymi odnośnych państw członkowskich jedynie na szczeblu technicznym po to, by omówić z nimi problematyczne kwestie związane z wdrażaniem sankcji, co odbywa się na forum grupy kontaktowej ds. sankcji, i wydaje wytyczne (pkt ***85***).

73 Rozbieżne praktyki krajowe w zakresie kontroli celnych stwarzają ryzyko, że przedsiębiorstwa mogą celowo wybierać urzędy wydające zezwolenia lub punkty celne w państwach członkowskich, w których kontrole są mniej rygorystyczne. Taka praktyka polegająca na wykorzystywaniu różnic w zasadach obowiązujących w różnych krajach jest również nazywana (z języka angielskiego) *forum shopping*. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał jest zdania, że stanowi ona jedno z kluczowych zagrożeń dla skutecznego wdrażania unijnych sankcji handlowych, między innymi dlatego, że może ułatwiać obchodzenie sankcji (pkt ***43***–***56***).

Na wdrażanie unijnych sankcji handlowych wpływ mają także różnice w zdolnościach administracyjnych państw członkowskich

74 Jednym z powodów niejednolitego egzekwowania sankcji przez państwa członkowskie są ich zróżnicowane zdolności administracyjne. Niektóre państwa członkowskie mogą na przykład mieć bardziej przeszkolony personel, wyspecjalizowany w wykrywaniu towarów objętych sankcjami, a inne niekoniecznie. Ponieważ to państwa członkowskie odpowiadają za kontrole celne, Komisja nie ma wpływu na ilość zasobów i infrastrukturę, które państwa członkowskie przeznaczają na wdrażanie sankcji handlowych.

75 Ponadto skuteczność operacji celnych zależy nie tylko od zasobów i infrastruktury, ale także od rozwiązań organizacyjnych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Trybunał odnotował przykład dobrej praktyki stosowanej w Niderlandach, która może przyczynić się do bardziej jednolitego i skuteczniejszego wdrażania i egzekwowania sankcji (***ramka 4***).

Ramka 4

Dobra praktyka w zakresie koordynacji krajowej

W Niderlandach w ramach administracji celnej utworzono centralny urząd wydający zezwolenia, który działa w imieniu Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ustanowienie takiej oddzielnej służby ma szereg korzyści – organy mogą łatwiej kontaktować się ze sobą w kwestiach operacyjnych, zapewniony jest dobry ogląd do celów zarządzania ryzykiem w zakresie egzekwowania sankcji, a pracownicy mają możliwość skorzystania z wiedzy fachowej urzędników departamentu celnego w kwestiach dotyczących klasyfikacji taryfowej.

Podejmowane są inicjatywy mające na celu wyeliminowanie luk w harmonizacji wdrażania sankcji

76 W toku kontroli kontrolerzy zidentyfikowali również podejmowane już inicjatywy mające na celu zwiększenie harmonizacji wdrażania sankcji, a także możliwości dalszej harmonizacji, zarówno w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy, jak i poprzez zmianę przepisów. Obejmują one: przeprowadzanie audytów po odprawie celnej w bardziej jednolity sposób, przyjęcie międzyrządowych podejść do współpracy celnej, takich jak Bałtycka Inicjatywa Celna, oraz wdrażanie unii celnej UE.

77 W okresie kontroli Trybunału Komisja nie była w stanie przedstawić kontrolerom informacji na temat tego, czy państwa członkowskie przeprowadzają oparte na analizie ryzyka audyty po odprawie celnej, aby ocenić skuteczność wdrażania unijnych sankcji handlowych. Trybunał uważa, że ujednolicenie sposobu przeprowadzania opartych na analizie ryzyka audytów po odprawie celnej w odniesieniu do sankcji handlowych UE (i jego wspólna koordynacja przez organy celne poszczególnych państw UE) mogłoby pomóc m.in. w ustalaniu, czy przedsiębiorstwa wykorzystują różnice w zasadach dotyczących wdrażania sankcji obowiązujących w różnych krajach (*ramka 5*).

Ramka 5

Audyty po odprawie celnej oparte na analizie ryzyka

Audyty po odprawie celnej oparte na analizie ryzyka umożliwiają szybsze zwolnienie towarów, a przedsiębiorcom – zaoszczędzenie czasu i kosztów. Jednocześnie pozwalają upewnić się, że odnośne przepisy są należycie przestrzegane, dzięki temu, że ten rodzaj audytu można przeprowadzać w sprawniejszy sposób po zwolnieniu towarów.

Zgodnie z zawartym w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) Porozumieniem o ułatwieniach w handlu członkowie WTO mają obowiązek wprowadzenia lub kontynuowania przeprowadzania opartych na analizie ryzyka audytów po odprawie celnej w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego i innymi powiązanymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi, w tym przepisami dotyczącymi sankcji handlowych.

78 Bałtycka Inicjatywa Celna (porozumienie o współpracy zawarte między Estonią, Chorwacją, Łotwą, Litwą, Polską i Finlandią) jest międzyrządową inicjatywą, w ramach której uczestniczące kraje starają się rozwiązać problem niejednolitego podejścia do kontroli celnych w UE. Jej celem jest wypracowanie solidniejszego, zharmonizowanego podejścia przez zaostrzenie kontroli towarów wrażliwych, wprowadzenie wymogu przedstawiania dodatkowych dokumentów, takich jak deklaracje producenta, oraz skoordynowanie wysiłków na rzecz powstrzymania procederu przekierowywania towarów za pośrednictwem państw trzecich.

79 Oprócz tego rodzaju wielostronnych porozumień o współpracy między państwami członkowskimi należy wspomnieć o planowanej reformie celnej UE. Ma ona stanowić strategiczną odpowiedź na pojawiające się nowe wyzwania, z jakimi zmagają się organy celne i przedsiębiorstwa na szczeblu UE. Pakiet legislacyjny dotyczący tej reformy, który został przedstawiony w maju 2023 r., ma unowocześnić i poprawić funkcjonowanie unii celnej, w tym wprowadzić skuteczniejsze kontrole celne w odniesieniu do przestrzegania unijnych sankcji handlowych[6]. W szczególności utworzenie Urzędu UE ds. Celnych i unijnego centrum danych celnych ma usprawnić wymianę informacji i zarządzanie ryzykiem w całej UE. Efekty uruchomienia tych nowych podmiotów będą jednak widoczne dopiero w perspektywie średnioterminowej, ponieważ staną się one w pełni operacyjne w 2034 r.

[6] Wniosek Komisji COM(2023) 258 z dnia 17 maja 2023 r.

Wytyczne Komisji są szczegółowe, ale niewiążące, a państwa członkowskie nie korzystają z systemów informacyjnych w jednolity sposób

80 W związku z tym, że przepisy regulujące sankcje są złożone, rolą Komisji jest zapewnianie państwom członkowskim jasnych, spójnych i szczegółowych wytycznych, aby uniknąć rozbieżnych interpretacji przepisów i skutecznie wspierać współpracę między jurysdykcjami. Trybunał ocenił, czy Komisja udzieliła takiego wsparcia państwom członkowskim w odpowiednim czasie oraz czy zakres tego wsparcia był wystarczający, aby ograniczyć ryzyko niespójnego wdrażania i niewystarczającej wymiany informacji.

Wytyczne Komisji dotyczące wdrażania sankcji obejmują szeroki zakres kwestii, choć pewne aspekty nadal nie zostały wyjaśnione

81 Od lutego 2022 r. Komisja udostępnia obszerne wskazówki w formie wytycznych i odpowiedzi na często zadawane pytania, aby wspierać zharmonizowane wdrażanie unijnych sankcji handlowych wobec Rosji (*rys. 6*).

Rys. 6 | Tematy opublikowanych przez Komisję odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania



Źródło: Komisja.

82 W szczególności Komisja wydała jedenaście zestawów ogólnych wytycznych na różne tematy dotyczące handlu i ceł. Wytycznym tym towarzyszy ponadto kompilacja odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące poszczególnych obszarów tematycznych. Dokument ten po raz pierwszy opublikowano w czerwcu 2022 r., po czym był on regularnie aktualizowany. Ostatnia wersja pochodzi z maja 2026 r. Ponadto Komisja wykorzystuje alerty sankcyjne, w których informuje państwa członkowskie o wykrytych wzorcach wymiany handlowej wiążących się z wysokim ryzykiem naruszania przepisów dotyczących sankcji (***ramka 6***).

Ramka 6

Stosowane przez Komisję alerty sankcyjne – przykład dotyczący sklejki z drewna brzozowego

Sankcje UE zakazują zakupu, importu lub przekazywania sklejki pochodzącej z Rosji i Białorusi. Aby uzyskać dostęp do rynku UE, przedsiębiorstwa z państw objętych sankcjami płacą producentom w państwach trzecich za przepakowanie i ponowne etykietowanie sklejki.

W marcu 2025 r. Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej alert informujący o ryzyku, że w tym przypadku doszło do obchodzenia sankcji. Zaznaczyła w nim, że państwa członkowskie powinny zwracać uwagę na takie kwestie jak powiązania danego eksportera z podmiotami z określonych państw trzecich, a także nietypowe, okrężne szlaki logistyczne. Zaleciła też, by państwa członkowskie szczegółowo weryfikowały pochodzenie importowanej sklejki.

83 W większości państw członkowskich, w których kontrolerzy przeprowadzili wizyty, zgodzono się co do tego, że wytyczne Komisji mają zasadniczo szeroki zakres. Przedstawiciele organów krajowych potwierdzili również, że na ich wniosek wytyczne te były regularnie aktualizowane. Stwierdzili jednak, że Komisja powinna była publikować nowe wytyczne w momencie, kiedy nakładane były nowe sankcje, co umożliwiłoby wszystkim podmiotom gospodarczym i państwom członkowskim stosowanie nowych środków od początku w ten sam sposób.

84 Niemniej w toku przeglądu wytycznych Komisji kontrolerzy zidentyfikowali pewne kwestie, które nie zostały uwzględnione we wspólnych wytycznych dla organów krajowych. Uwagę na nie zwrócili kontrolerom również przedstawiciele organów w wybranych do kontroli państwach członkowskich. Te problematyczne kwestie to:

- uznawanie zezwoleń na odstępstwa od sankcji wydanych przez inne państwo członkowskie;
- zasady wskazujące, które państwo członkowskie powinno wydać zezwolenie w przypadku, gdy w transakcji uczestniczą podmioty gospodarcze z różnych państw członkowskich (eksporter, nabywca, przedsiębiorstwo transportowe itp.) lub gdy towary są przewożone przez terytoria wielu państw członkowskich;
- jak przeprowadzać zwroty wadliwych towarów pochodzących z Rosji, jeśli sankcje zostały nałożone w odniesieniu do ich importu, ale nie eksportu.

Ponadto kontrolerzy stwierdzili, że niektóre kwestie w wytycznych Komisji nie zostały przedstawione jasno lub wystarczająco szczegółowo (***załącznik IV***).

85 Oprócz wyjaśnień dotyczących zakresu konkretnych środków ograniczających handel Komisja udostępniła państwom członkowskim wytyczne dotyczące wspólnego podejścia do zarządzania ryzykiem i kontroli celnych w związku z sankcjami wobec Rosji i Białorusi. Przedstawiciele organów państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, uznali te wytyczne za pomocne, ale zwrócili uwagę na pewne niedociągnięcia, takie jak ich nieaktualność, brak jasności, stosowanie niejasnych terminów lub terminów, których znaczenie zależy od kontekstu, a także szeregu niejasnych sformułowań, takich jak „należy rozważyć", „zaleca się" i „mogą zostać uwzględnione", które nie dają organom krajowym konkretnej podstawy do działania.

86 Bez względu na to, że wytyczne Komisji mają szeroki zakres i są pozytywnie oceniane w państwach członkowskich, z natury rzeczy nie są one prawnie wiążące, co ogranicza ich skuteczność. Ponieważ państwa członkowskie nie mają obowiązku stosowania wytycznych, nie pozwalają one w pełni wyeliminować ryzyka naruszania przepisów ani zapewnić zharmonizowanego wdrażania unijnych sankcji handlowych.

87 Oprócz współpracy z organami państw członkowskich Komisja zwraca się również bezpośrednio do przedsiębiorstw, których mogą dotknąć unijne sankcje handlowe. W 2023 r. Komisja opublikowała szczegółowe wytyczne dotyczące wymogów zachowania należytej staranności. W 2025 r. uruchomiła również punkt informacyjny ds. sankcji, który ma pomagać przedsiębiorstwom w spełnieniu wymogów obowiązujących w związku z unijnymi sankcjami. W ramach punktu informacyjnego utworzono repozytorium istniejących narzędzi UE w tej dziedzinie, organizowane są webinary na powiązane tematy oraz zapewniane jest specjalne bezpośrednie wsparcie na rzecz MŚP, aby pomóc im w przestrzeganiu wymogów polegających na należytej staranności przy przeprowadzaniu weryfikacji.

Komisja utworzyła systemy wymiany informacji, ale ich pełny potencjał nie jest wykorzystywany

88 Komisja udostępnia organom państw członkowskich służące do komunikacji narzędzia, które mogą one wykorzystywać do współpracy z organami innych krajów UE, a także do przekazywania Komisji informacji na temat zagrożeń dla zharmonizowanego wdrażania sankcji UE, w tym sankcji handlowych. W szczególności Komisja udostępniła organom krajowym formularze informacji o ryzyku w ramach wspólnego zarządzania ryzykiem w oparciu o przepisy unijnego kodeksu celnego oraz nowe specjalne repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach.

Formularze informacji o ryzyku jako narzędzie służące do ostrzegania są wciąż niedostatecznie wykorzystywane przez organy celne

89 Ramy wspólnego zarządzania ryzykiem zostały wprowadzone w unijnym kodeksie celnym. Będący elementem tych ram system zarządzania ryzykiem celnym CRMS2 ma umożliwić organom celnym państw członkowskich (i Komisji) wymianę informacji wrażliwych w czasie rzeczywistym oraz natychmiastowe przekazywanie informacji na temat ryzykownych przesyłek i podmiotów gospodarczych. Wymiana informacji w systemie CRMS2 obejmuje m.in. kwestię sankcji. System ten – pod warunkiem że jest wykorzystywany w pełnym zakresie – pozwala zapewnić, by ryzyko zidentyfikowane na jednym przejściu granicznym na granicy zewnętrznej było odpowiednio uwzględniane także na innych przejściach.

90 W ramach systemu CRMS2 krajowe organy celne sporządzają formularze informacji o ryzyku, aby ostrzec inne urzędy celne o zidentyfikowanym ryzyku obchodzenia przepisów lub naruszeń. Formularze te powinny być wykorzystywane w szczególności w przypadku, gdy zostanie ustalone, że dana przesyłka jest objęta zakresem sankcji i jej wywóz nie jest dozwolony (np. wydane zezwolenie jest nieważne lub stwierdzono, że dany przypadek stanowi próbę obejścia sankcji).

91 Od 2022 r. w odniesieniu do wszystkich procedur celnych związanych z sankcjami sporządzono łącznie ponad 12 000 formularzy informacji o ryzyku. Połowa z formularzy, które odnoszą się do sankcji wobec Rosji i Białorusi, dotyczy przypadków, w których urząd celny wyprowadzenia z UE nie wyraził zgody na wywóz towarów, które zostały dopuszczone do wywozu przez urząd celny wywozu w innym państwie członkowskim. To kolejny dowód na to, że państwa członkowskie przyjęły różne podejścia przy wdrażaniu sankcji (pkt ***57***–***79***).

92 Na podstawie danych statystycznych dotyczących korzystania z formularzy informacji o ryzyku Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie korzystają z tego systemu w różnym stopniu. W szczególności państwa członkowskie graniczące z Rosją i Białorusią wysłały więcej formularzy niż inne. W trakcie wizyt kontrolnych przedstawiciele organów krajowych poinformowali kontrolerów, że zazwyczaj nie otrzymują odpowiedzi na wypełnione przez siebie formularze informacji o ryzyku i dysponują jedynie ograniczonymi zasobami, aby zapoznać się z dużą liczbą formularzy, które otrzymują. Sugeruje to, że państwa członkowskie przykładają różną wagę do formularzy informacji o ryzyku, a w niektórych przypadkach korzystają z nich w niewielkim stopniu.

93 Komisja zapewnia organom celnym wytyczne dotyczące systemu CRMS2 w formie podręcznika dla użytkowników. Dopiero od 2024 r. regularnie analizuje ona sporządzane przez państwa członkowskie formularze informacji o ryzyku. Nie przeprowadziła jednak szczegółowej analizy informacji zwrotnych na temat korzystania z tych formularzy. Nie ustanowiono żadnego formalnego mechanizmu umożliwiającego taką analizę, a Komisja nie podjęła żadnych działań, aby zaradzić temu, że niektóre państwa członkowskie w niewielkim stopniu korzystają z formularzy informacji o ryzyku w odniesieniu do sankcji w ramach tego systemu.

Państwa członkowskie nie korzystają w pełni z repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach

94 Komisja utworzyła repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach, aby usprawnić wymianę i przekazywanie informacji między państwami członkowskimi a Komisją w kwestiach związanych z sankcjami. Repozytorium ma wiele modułów, które służą m.in. do zgłaszania zamrożonych aktywów, a także udzielonych zezwoleń i odmów wydania zezwoleń oraz do wywiązywania się przez państwa członkowskie z innych obowiązków dotyczących przekazywania informacji. W ramach repozytorium działa też forum dyskusyjne, na którym właściwe organy krajowe mogą zadawać pytania Komisji lub organom z innym krajów UE.

95 Państwa członkowskie korzystają z platformy repozytorium do przekazywania Komisji i innym państwom członkowskim informacji na temat wydanych przez nie zezwoleń na odstępstwa od sankcji. W ten sposób wywiązują się z obowiązków dotyczących przekazywania informacji nałożonych na nie w tym zakresie w rozporządzeniach w sprawie sankcji. Chociaż Komisja opracowała wzór dokumentu do przekazywania tych informacji obejmujący standardowe pola danych, które należy wypełnić, państwa członkowskie wciąż mogą same decydować o tym, ile informacji udostępniają i w jakiej formie. W rezultacie inne właściwe organy krajowe i organy celne mogą mieć trudności z weryfikacją ważności zezwoleń na odstępstwa od nałożonych ograniczeń. Często w zezwoleniach tych brakuje bowiem części informacji, takich jak kod towaru w systemie zharmonizowanym, ilość towarów, jaka może zostać przywieziona lub wywieziona, nazwy zaangażowanych podmiotów czy data ważności zezwolenia. Ponadto odnośne organy w niewystarczającym stopniu wymieniają się informacjami na temat własności zaangażowanych podmiotów i kontroli nad nimi, mimo że w systemie repozytorium utworzono specjalny moduł do tego celu.

96 Ponadto nie wszystkie krajowe organy celne, które przeprowadzają kontrole w zakresie przestrzegania sankcji, mają dostęp do repozytorium i innych centralnych systemów wymiany informacji (takich jak elektroniczny system wydawania zezwoleń dotyczących produktów podwójnego zastosowania), ponieważ nie we wszystkich państwach członkowskich administratorzy tych systemów zapewniają do nich dostęp organom celnym. Zarządzanie dostępem do repozytorium jest poza kontrolą Komisji, ponieważ to państwa członkowskie decydują, które organy (i które osoby) mogą z niego korzystać. Komisja udziela w tym zakresie wsparcia, wydając stosowne wytyczne.

97 Organy celne nie mają obecnie dostępu do repozytorium w czasie rzeczywistym z poziomu scentralizowanych cyfrowych systemów celnych wykorzystywanych do kontroli celnych, takich jak unijny system jednego okienka w dziedzinie ceł służący do wymiany świadectw (w tym przypadku nie ma takiej możliwości ze względu na to, jak w przepisach określono jego zakres działania). Oznacza to, że jeśli administratorzy repozytorium w danym kraju podjęli decyzję o nieudzielaniu dostępu do niego krajowym organom celnym, organy te nie mogą skutecznie i systematycznie wykorzystywać pierwotnych danych w czasie rzeczywistym w momencie przeprowadzania odprawy celnej. Problem ten mógłby jednak zostać rozwiązany, gdyby administratorzy repozytorium w poszczególnych krajach udzielili dostępu do niego organom celnym.

Prowadzone przez Komisję monitorowanie skuteczności unijnych sankcji handlowych koncentruje się na ich wpływie na rosyjską gospodarkę i przepływy handlowe, a nie na aspektach wewnątrzunijnych

98 Sankcje UE mają przyczynić się do realizacji celu polityki UE, jakim jest sprawienie, by rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie stała się nieopłacalna[7] (pkt ***02***). Rada[8] apeluje o to, by unijne sankcje były monitorowane na szczeblu UE – w oparciu o informacje przekazywane w jednolity sposób przez państwa członkowskie – aby upewnić się, czy przynoszą one zamierzone efekty. Chociaż oceny w tym zakresie leżą przede wszystkim w gestii Rady, pewną rolę odgrywa również Komisja, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że ostatecznie przyjmowane przez Radę rozporządzenie opiera się na wspólnym wniosku Komisji i Wysokiego Przedstawiciela (***załącznik 1***).

99 Trybunał ocenił, czy Komisja kompleksowo monitorowała wdrażanie sankcji UE i oceniała ich wpływ, mając na uwadze ogólne cele sankcji. Kontrolerzy sprawdzili również, czy Komisja wykorzystała wyniki przeprowadzanych przez nią analiz w pracach przygotowawczych nad opracowywaniem sankcji i czy udostępniała te wyniki odpowiednim instytucjom UE, tak aby mogły one uwzględnić je w późniejszym procesie decyzyjnym.

Komisja regularnie monitoruje sposób wdrażania sankcji, a w gromadzenie danych zaangażowane są różne jej służby

100 Komisja regularnie monitoruje, w jaki sposób wdrażane są sankcje nałożone na Rosję, lecz odpowiedzialność za to monitorowanie jest podzielona – za różne jego aspekty odpowiadają różne służby Komisji (***tabela 1***).

---

[7] Strona internetowa Rady (Wojna Rosji przeciwko Ukrainie: sankcje UE).

[8] Wytyczne Rady UE w sprawie sankcji (5664/18 z dnia 4 maja 2018 r.), pkt 15, 32 i 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/pl/pdf).

Tabela 1 | Monitorowanie wdrażania środków ograniczających handel

Służba Komisji	Działanie
DG FISMA	Monitoruje wpływ wojny w Ukrainie na rosyjskie rynki finansowe. Kieruje kwestionariusze na temat wdrażania sankcji do państw członkowskich UE. Przeprowadza kontrole na miejscu w państwach członkowskich UE.
DG TRADE	Monitoruje przepływy handlowe między UE a Rosją i państwami trzecimi oraz sporządza miesięczne sprawozdania na temat handlu wspólnymi produktami o wysokim priorytecie i produktami o krytycznym znaczeniu gospodarczym. Opracowuje materiały analityczne dotyczące obchodzenia sankcji wywozowych na potrzeby działań informacyjnych prowadzonych przez wysłannika UE ds. sankcji. Współpracuje z partnerami o podobnych poglądach na rzecz dostosowania sankcji i zapobiegania ich obchodzeniu.
DG TAXUD	Monitoruje wdrażanie środków ograniczających związanych z handlem przez organy celne. Monitoruje wdrażanie sankcji przez państwa członkowskie, wykorzystując w tym celu ankiety.
JRC	Wspiera monitorowanie anomalii w przepływach handlowych, a także steruje centralizacją danych i zapewnia interoperacyjność z usługami w Komisji i państwach członkowskich UE.
DG ECFIN	Monitoruje wpływ sankcji UE na rosyjską gospodarkę.
DG JUST	Monitoruje wdrażanie dyrektywy (UE) 2024/1226 w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673 (pkt *64*).
OLAF	Prowadzi dochodzenia i czynności operacyjne dotyczące obchodzenia sankcji.

101 Służby Komisji gromadzą dane pochodzące z różnych źródeł – korzystają m.in. z oficjalnych danych UE dotyczących handlu, danych dotyczących handlu międzynarodowego, analiz przeprowadzanych przez kraje partnerskie, a także analiz opracowanych w unijnych i ukraińskich ośrodkach akademickich. Chociaż formalnie nie zostało ustalone, jakie dane powinny być gromadzone, przez którą służbę i w jaki sposób, każda służba Komisji gromadzi i analizuje dane w obszarze polityki, którym się zajmuje. Ponadto, choć nie utworzono też jednego centralnego centrum danych ani nie uzgodniono sposobu wymiany danych między poszczególnymi służbami Komisji, JRC prowadzi działania na rzecz centralizacji danych, a służby Komisji regularnie przesyłają sobie dane i informacje. Przyjęte rozwiązanie sprawia, że trudno jest przeprowadzić szczegółową analizę skuteczności sankcji handlowych.

102 Pierwszym krokiem podjętym przez Komisję w celu uzyskania ogólnego oglądu, jeśli chodzi o problemy związane z wdrażaniem sankcji, było przesłanie państwom członkowskim w 2022 r. kwestionariuszy, które zawierały pytania m.in. na temat sankcji handlowych. Następnie DG FISMA przeprowadziła dwustronne spotkania na miejscu w prawie wszystkich państwach członkowskich (z wyjątkiem jednego), by zebrać bardziej szczegółowe informacje (***załącznik V***). W państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, potwierdzono przydatność tych działań. Pozwoliły one Komisji lepiej zrozumieć różne okoliczności, z jakimi zmagały się państwa członkowskie przy wdrażaniu sankcji.

103 DG TRADE przeprowadza cykliczne analizy zmian w handlu z Rosją, skrupulatnie wywiązując się z tego zadania. W swoich sprawozdaniach analizuje wpływ wojny na handel światowy, a także omawia podejmowane przez Rosję działania dotyczące handlu. Sprawozdania DG TRADE obejmują również analizę przepływów handlowych towarów ujętych w wykazach wspólnych produktów o wysokim priorytecie i produktów o krytycznym znaczeniu gospodarczym (pkt ***49***). Zgromadzone dane i analizy są przekazywane – w ramach międzyresortowej grupy ds. wdrażania i egzekwowania sankcji – wysłannikowi UE ds. sankcji i państwom członkowskim w ramach specjalnej grupy ekspertów ds. sankcji UE, a także są uwzględniane w sprawozdaniach przygotowywanych dla grup roboczych ds. sankcji działających w Radzie do celów opracowywania kolejnych pakietów sankcji. Dane te stanowią solidną podstawę do przygotowywania kolejnych pakietów sankcji, a ponadto są przydatne w toku przeprowadzanych przez Komisję rocznych ocen ich skutków (pkt ***107***).

104 DG TAXUD monitoruje, w jaki sposób organy celne państw członkowskich wdrażają środki ograniczające związane z handlem. W tym celu pozyskuje informacje z systemu CRMS2 – np. dane dotyczące liczby kontroli przeprowadzonych przez organy celne. DG TAXUD gromadzi również dane dotyczące wdrażania sankcji, które państwa członkowskie podają w CRMS2 w dobrowolnie wypełnianej przez nie co tydzień ankiecie.

105 Działania analityczne Komisji są dodatkowo wspierane przez JRC, mianowicie Wspólne Centrum Badawcze przeprowadza analizy mające na celu wykrywanie nietypowych transakcji i przypadków obchodzenia sankcji. Opierając się na danych ze zgłoszeń celnych i prowadząc współpracę z DG TAXUD, JRC wspiera Komisję w identyfikowaniu możliwych nowych sposobów uchylania się od sankcji z udziałem państw trzecich. We współpracy z DG FISMA i DG TRADE JRC bierze również udział w działaniach analitycznych na potrzeby wizyt informacyjnych na temat sankcji przeprowadzanych w państwach trzecich przez wysłannika UE ds. sankcji (pkt ***51***–***53***).

106 Ryzyko obchodzenia sankcji jest również przedmiotem analiz przeprowadzanych przez OLAF. Na potrzeby tych analiz OLAF bada konkretne wzorce wymiany handlowej, zwracając szczególną uwagę na produkty wykorzystywane na polu walki. W wyniku przeprowadzonych analiz OLAF może wszczynać dochodzenia w sprawie możliwego obchodzenia sankcji UE (*ramka 7*).

Ramka 7

Przykłady pomocy udzielonej państwom członkowskim przez OLAF w kontekście sankcji wobec Rosji

Od lutego 2022 r. OLAF wszczął 20 dochodzeń dotyczących importu i osiem dotyczących eksportu.

Przykładowo OLAF udzielił wsparcia władzom hiszpańskim w operacji „Probirka", która doprowadziła do aresztowania czterech osób zaangażowanych w nielegalny eksport chemikaliów do Rosji i konfiskaty 13 ton substancji chemicznych.

OLAF odpowiadał też za koordynację transgranicznego dochodzenia w sprawie obchodzenia sankcji UE wobec Rosji. Dotyczyło ono eksportu ponad 760 pojazdów z UE. Zostało wszczęte po otrzymaniu zgłoszenia od władz polskich. W toku dochodzenia okazało się, że pojazdy zgłoszone jako przeznaczone do państw trzecich zostały ostatecznie dostarczone do Rosji. Dzięki analizie danych i współpracy z organami w UE i poza UE OLAF był w stanie prześledzić trasę przewozu pojazdów i na tej podstawie mógł potwierdzić, że doszło do naruszenia sankcji. Ustalenia te doprowadziły do wszczęcia postępowań karnych w kilku państwach członkowskich oraz do zintensyfikowania monitorowania podobnych przewozów w UE.

Brak jasno określonych kryteriów ogranicza możliwości oceny przez Komisję skutków gospodarczych sankcji handlowych UE

107 Od samego początku w wytycznych Rady nie zobowiązano państw członkowskich do uzgodnienia wspólnych kryteriów oceny skuteczności unijnych sankcji handlowych. Komisja również nie zaproponowała takich kryteriów. Trybunał uważa, że ustalenie takich wspólnych kryteriów jest nieodzowne do przeprowadzenia spójnej oceny skuteczności unijnych sankcji handlowych przez państwa członkowskie i instytucje UE, zgodnie z wytycznymi Rady[9].

[9] Sekcja IV wytycznych Rady Unii Europejskiej dotyczących sankcji (dok. 5664/18).

108 Komisja przeprowadziła szczegółowe oceny skutków gospodarczych sankcji w latach 2023 i 2024. Ze względu na brak szczegółowych kryteriów oceny te opierały się przede wszystkim na zmianach w przepływach handlowych między UE a Rosją, które są regularnie monitorowane (pkt ***100***–***106***). Przeprowadzone badania obejmowały analizę przepływów handlowych z podziałem na kategorie produktów objętych sankcjami, a także ocenę rozwoju sytuacji makroekonomicznej w Rosji, w tym prognozy dotyczące wzrostu i inflacji. W ocenach tych omówiono również ogólny wpływ sankcji UE na rosyjską gospodarkę, a także podsumowano ich łączne koszty dla UE.

109 Komisja nie przedstawiła jednak żadnych informacji na temat wpływu sankcji na konkretne przedsiębiorstwa rosyjskie zajmujące się produkcją towarów wojskowych, na konkretne przedsiębiorstwa europejskie zajmujące się przede wszystkim eksportem towarów objętych sankcjami ani na konkretne państwa członkowskie lub regiony w UE. Komisja nie oceniła też zasobów administracyjnych niezbędnych do wdrażania sankcji handlowych UE. Uzupełnienie ocen o te aspekty wymagałoby dysponowania większą ilością danych i zasobów. Niemniej Trybunał jest zdania, że opublikowanie przez Komisję bardziej szczegółowych i obiektywnych informacji przyniosłoby korzyści, mimo że nie ma takiego wymogu prawnego. Opinia publiczna zyskałaby pełniejszy ogląd sytuacji, jeśli chodzi o skuteczność sankcji handlowych UE, a ponadto dysponując takimi informacjami, można byłoby ograniczyć wpływ celowych kampanii wprowadzających w błąd i bardziej precyzyjnie ukierunkować sankcje handlowe.

Analizy Komisji są wykorzystywane w toku prac nad kolejnymi pakietami sankcji, choć decyzje są podyktowane względami politycznymi

110 W trakcie kontroli Trybunał znalazł dowody na to, że prowadząc prace przygotowawcze nad pakietami sankcji, Komisja korzysta z informacji gromadzonych w procesie monitorowania, a także z informacji uzyskanych w toku regularnych ocen technicznych sytuacji w związku z sankcjami wobec Rosji. Przykładowo opiera się na tych danych, sporządzając wnioski dotyczące zmiany załącznika IV do rozporządzenia (UE) nr 833/2014, który zawiera wykaz m.in. rosyjskich wojskowych użytkowników końcowych i podmiotów stanowiących część rosyjskiego kompleksu wojskowo-przemysłowego, którym zakazano sprzedaży pochodzących z UE towarów podwójnego zastosowania lub zaawansowanych technologii. Ponadto, jeśli w toku działań monitorujących Komisja nabierze podejrzeń, że dochodzi do obchodzenia sankcji, proponuje Radzie ustanowienie nowych środków, które uwzględniają zmieniające się okoliczności. Jednym z przykładów takiej sytuacji było dostosowanie sankcji wobec Białorusi, dzięki któremu udało się zapobiec ich obchodzeniu.

111 Komisja regularnie przekazuje wyniki swoich działań monitorujących Radzie i państwom członkowskim. Na przykład udostępnia propozycje zmian wykazu zamieszczonego w załączniku IV do rozporządzenia (UE) nr 833/2014 w systemie repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach. Propozycje te przedstawia również na spotkaniach z przedstawicielami władz państw członkowskich, chcąc poznać opinie ekspertów krajowych, dzięki którym może dodatkowo uzupełnić propozycje zmian w wykazie. Komisja regularnie przekazuje również wyniki przeprowadzanych przez nią ocen skutków grupom roboczym funkcjonującym w ramach Rady.

112 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał odnotowuje, że przygotowane przez Komisję wnioski dotyczące sankcji opierają się na działaniach monitorujących i wynikach ocen skutków, a także na innych źródłach informacji. Wnioski te podlegają jednak następnie ścisłej kontroli politycznej ze strony Rady, która uwzględnia wiele czynników gospodarczych i pozagospodarczych. Ostatecznie to Rada decyduje, w jakim stopniu informacje przekazywane przez Komisję znajdują odzwierciedlenie w nowych pakietach sankcji.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Petri Sarvamaa, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 30 września 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Informacje ogólne

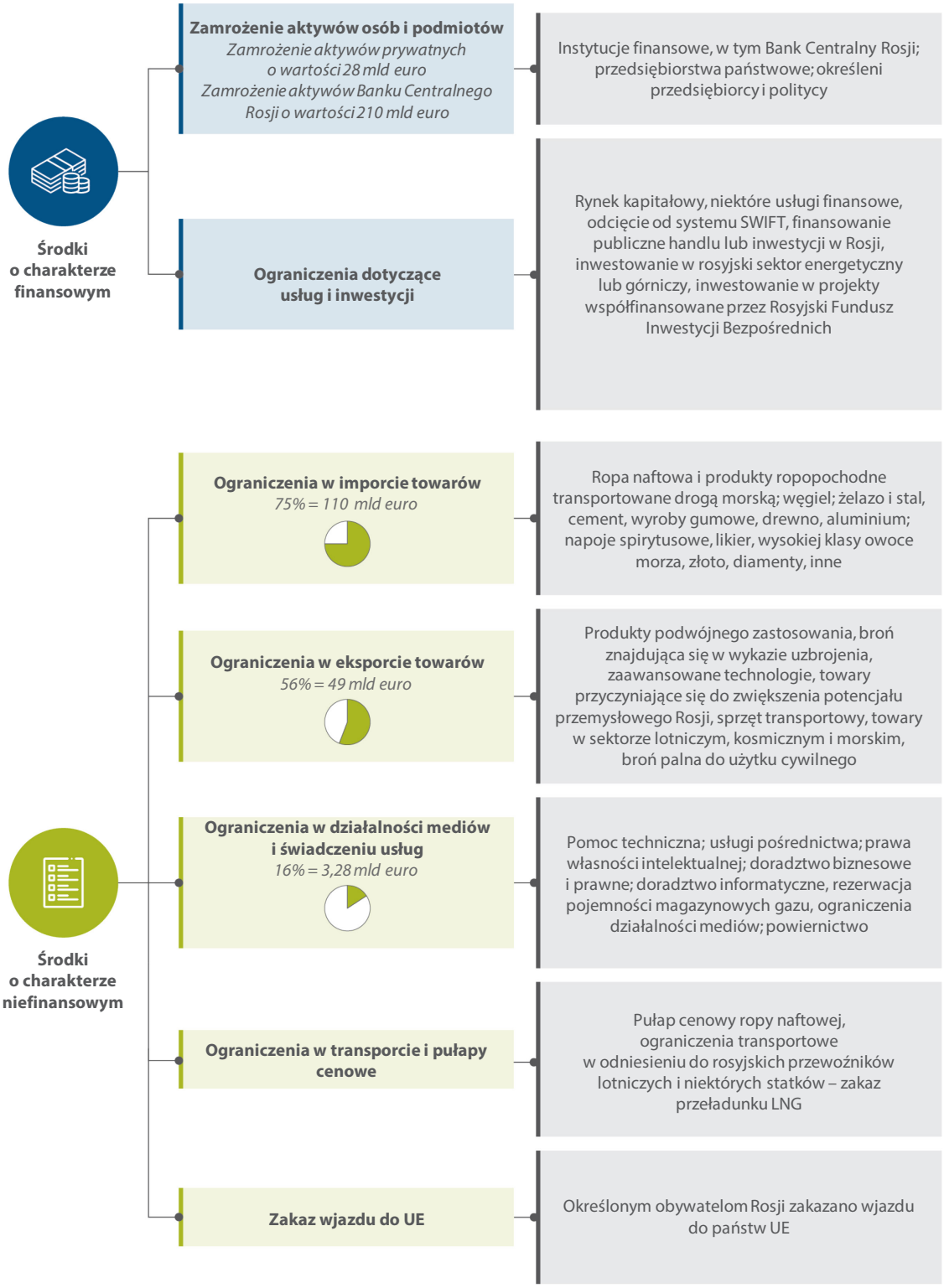
Unijne ramy dotyczące sankcji

01 Środki ograniczające (często nazywane sankcjami) to jeden z podstawowych instrumentów, za pomocą których UE stara się zapobiegać konfliktom lub reagować na nowe i utrzymujące się kryzysy. Środki te wchodzą w zakres wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) UE. Polityka ta jest wdrażana na szczeblu międzyrządowym w oparciu o szczególne procedury działania, co odróżnia ją od innych obszarów kompetencji UE, np. od polityki handlowej.

02 Sankcje nie mają w zamyśle charakteru represyjnego, lecz mają zasadniczo wywierać wpływ na zmianę polityki rządów państw spoza UE, a także na podmioty, organizacje i osoby, których działania podważają międzynarodowy pokój, bezpieczeństwo, demokrację, praworządność lub poszanowanie praw człowieka. Jako instrument polityki zagranicznej UE środki ograniczające mają służyć zachęcaniu do przestrzegania norm międzynarodowych. Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki temu, że sankcje są ukierunkowane na konkretne podmioty odpowiedzialne za szkodliwe lub destabilizujące działania.

03 Sankcje można zasadniczo podzielić na środki mające wpływ na sektor finansowy i środki o charakterze niefinansowym, przy czym oba rodzaje sankcji mogą być ukierunkowane na osoby fizyczne, podmioty lub całe kraje. Sankcje mające wywierać wpływ na handel towarami należą do tej drugiej kategorii (szczegółowy przegląd sankcji zastosowanych wobec Rosji przedstawiono na *rys. 1* poniżej).

Rys. 1 | Szczegółowy przegląd unijnych środków ograniczających zastosowanych wobec Rosji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie strony internetowej Komisji: Sankcje UE wobec Rosji w związku z inwazją na Ukrainę.

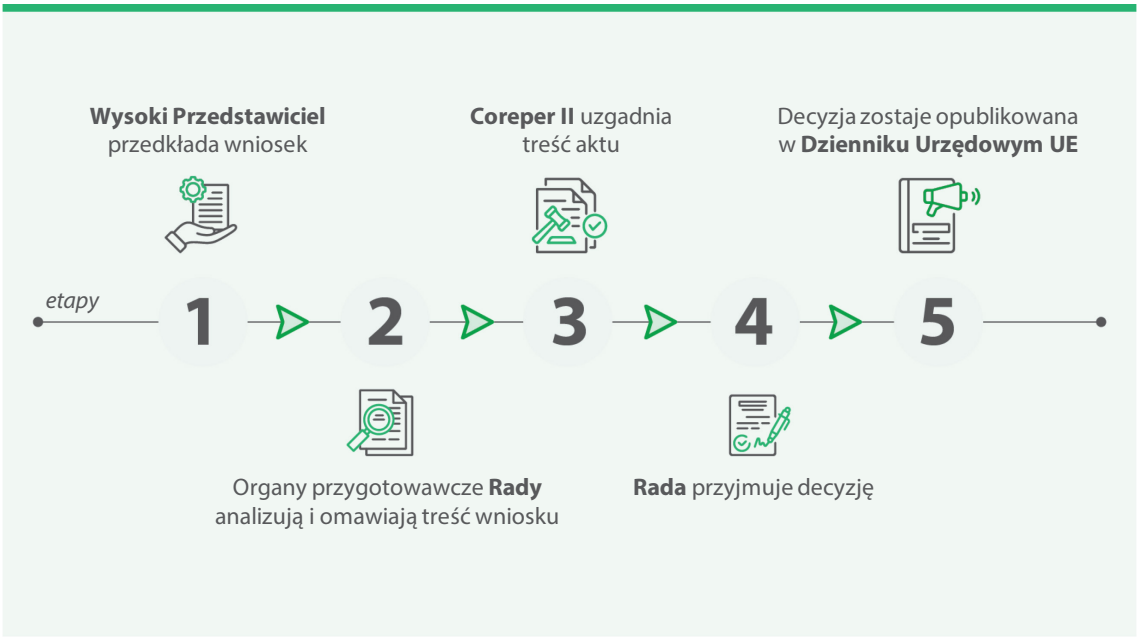
04 Chociaż środki te są ukierunkowane przede wszystkim na podmioty spoza Unii, można je egzekwować wyłącznie na obszarze jurysdykcji UE. W związku z tym są one wiążące na terytorium UE, dla obywateli UE niezależnie od miejsca ich przebywania, dla organizacji i przedsiębiorstw zarejestrowanych lub utworzonych na mocy prawa państwa członkowskiego (w tym ich oddziałów w państwach trzecich), w odniesieniu do wszelkiej działalności gospodarczej prowadzonej w całości lub w części na terytorium UE oraz dla statków powietrznych lub wodnych podlegających jurysdykcji państw członkowskich.

05 Obecnie unijnym sankcjom handlowym podlega 20 krajów na całym świecie. Środki te obejmują przede wszystkim zakazy lub ograniczenia związane ze sprzętem wojskowym i produktami podwójnego zastosowania, które mogą służyć do celów zarówno cywilnych, jak i wojskowych. Najdalej idące sankcje zostały przyjęte w odpowiedzi na pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę w 2022 r. Mają one zastosowanie do Rosji, a także do Białorusi, Iranu, Korei Północnej i terytoriów Ukrainy okupowanych przez Rosję.

Proces podejmowania decyzji

06 Pierwszym krokiem w kierunku przyjęcia sankcji jest przedstawienie przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, stojącego również na czele ESDZ, wniosku dotyczącego decyzji Rady. W wyjątkowych okolicznościach sankcje unijne mogą proponować także państwa członkowskie UE. Proponowane środki są następnie analizowane i omawiane przez odpowiednie organy przygotowawcze Rady, po czym zostają poddane głosowaniu w Radzie, przy czym decyzja musi zostać podjęta jednomyślnie (*rys. 2* poniżej).

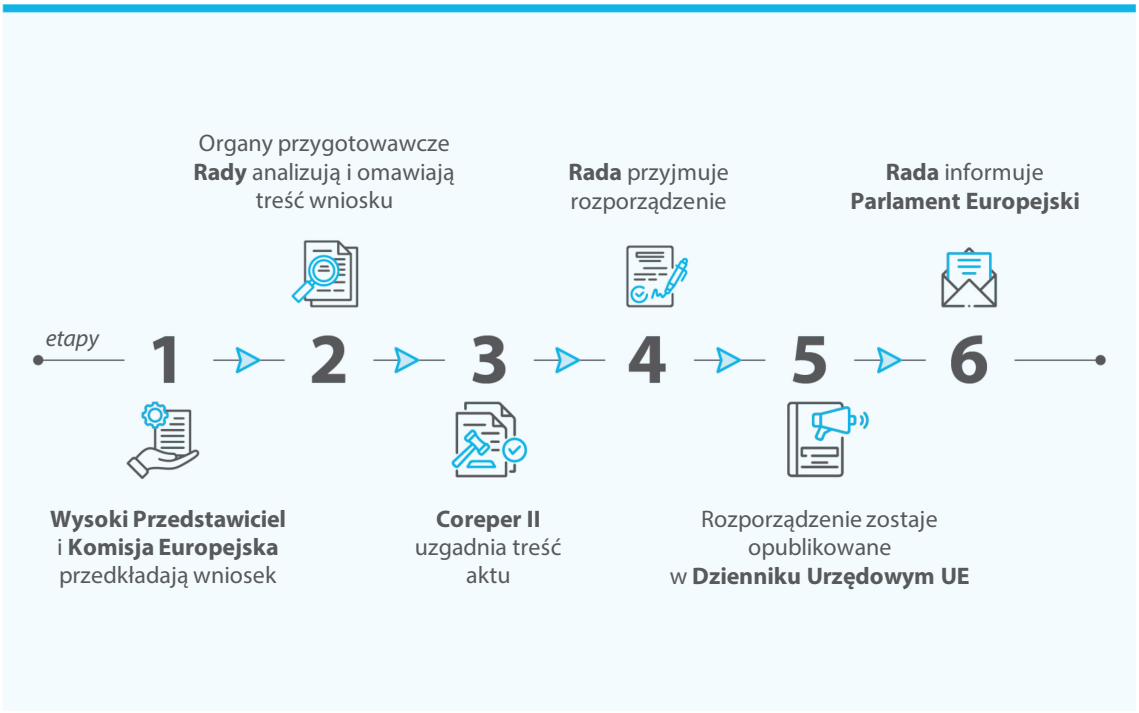
Rys. 2 | Przyjęcie decyzji przez Radę – obowiązkowy pierwszy etap w procesie nakładania wszystkich rodzajów sankcji



Źródło: Rada Unii Europejskiej.

07 Jeśli sankcje obejmują elementy o charakterze gospodarczym lub finansowym – np. w przypadku ograniczeń w handlu lub zamrożenia aktywów – Rada musi przyjąć rozporządzenie, aby podjęta przez nią decyzja podlegała wykonaniu, przy czym w tym przypadku w Radzie wymagana jest większość kwalifikowana (*rys. 3* poniżej).

Rys. 3 | Przyjęcie przez Radę rozporządzenia dotyczącego środków ograniczających – w stosownych przypadkach



Źródło: Rada Unii Europejskiej.

08 Po przyjęciu sankcji państwa członkowskie mają obowiązek je wdrożyć i egzekwować w ramach swoich jurysdykcji. Muszą zapewnić, by uchwalone przepisy były przestrzegane, a za ich naruszenia nakładane odpowiednie kary. Rola Komisji ogranicza się do monitorowania wdrażania sankcji oraz udostępniania wytycznych i najlepszych praktyk, co ma pomóc w tym, by wdrażanie odbywało się w jednolity i skuteczny sposób.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

09 W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie wspierała wdrażanie unijnych sankcji handlowych, które zostały przyjęte przez Radę w odpowiedzi na rosyjską wojnę przeciwko Ukrainie. Kontrola objęła okres od 2022 r. (od początku pełnoskalowej inwazji na nieokupowany wcześniej obszar Ukrainy) do końca 2025 r. W stosownych przypadkach – w celu przedstawienia szerszego kontekstu i jak najbardziej aktualnej sytuacji – uwzględniono również zmiany sankcji dokonane po 2025 r. Prace Trybunału dotyczyły przede wszystkim tego, w jaki sposób Komisja wywiązała się ze swoich zadań obejmujących: ustanowienie odpowiednich ram wdrażania sankcji UE, monitorowanie tego wdrażania, identyfikowanie uchybień i luk prawnych, podejmowanie działań, by wyeliminować stwierdzone niedociągnięcia, oraz ocenianie ogólnego wpływu sankcji handlowych.

10 Przedmiotem kontroli były w szczególności działania podejmowane przez Komisję i w związku z tym Trybunał nie ocenił, czy zakres sankcji był odpowiedni. W szczególności nie zbadał, czy zastosowano właściwe rodzaje środków oraz czy odnosiły się one do odpowiednich państw i sektorów, ani nie przeanalizował konkretnych elementów poszczególnych sankcji. Choć Komisja bierze udział w procesie przygotowywania sankcji, ich uchwalanie jest wyłączną kompetencją Rady, a decyzje w tym zakresie mają charakter polityczny. W związku z tym działania Rady, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa ani ESDZ nie były przedmiotem niniejszej kontroli, choć organy te były również zaangażowane w prace przygotowawcze i koordynację działań między państwami za pośrednictwem grupy roboczej RELEX (sankcje).

11 Ponadto kontrola Trybunału koncentrowała się na sankcjach handlowych wobec Rosji, w tym na ich obchodzeniu. Tak określony zakres kontroli był podyktowany mandatem Trybunału oraz faktem, że sankcje handlowe odgrywają kluczową rolę w ograniczaniu zdolności Rosji do eksportowania i importowania towarów oraz mają wpływ na jej ogólną sytuację gospodarczą. Kontrolą objęto zarówno import, jak i eksport towarów, lecz pominięto handel energią. Trybunał nie uwzględnił również ograniczeń w eksporcie usług, ograniczeń dotyczących transportu ani ograniczeń nałożonych na niektóre media, ponieważ kontrola w tym zakresie wymagałaby zaangażowania znacznie większej liczby służb Komisji.

12 Zgodnie z prawem unijnym za wdrażanie sankcji odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie. Mają one obowiązek ustanowić i utrzymywać niezbędne do tego celu instrumenty prawne i administracyjne, zapewnić w ramach tych instrumentów wystarczające zasoby kadrowe oraz prowadzić dochodzenia w sprawie potencjalnych naruszeń środków ograniczających w ramach danej jurysdykcji. Wytyczne Komisji dotyczące poszczególnych aspektów wdrażania sankcji nie są wiążące, a państwa członkowskie mają swobodę decyzji w tym zakresie. W związku z tym Trybunał przeprowadził wizyty we właściwych organach krajowych (tj. centralnych ministerstwach koordynujących oraz ministerstwach / organach odpowiedzialnych za handel i kontrole celne) w pięciu państwach członkowskich – Bułgarii, Niemczech, Łotwie, Niderlandach i Polsce – wyłącznie w celach informacyjnych. Państwa te wybrano na podstawie analizy dynamiki importu z Rosji i eksportu do Rosji w latach 2021–2024, struktury krajowych systemów wdrażania sankcji oraz wewnętrznej oceny ryzyka. Trybunał skonsultował się również z właściwymi organami krajowymi w Zjednoczonym Królestwie, które nakładają sankcje na Rosję w oparciu o własne ramy prawne.

13 Prace kontrolne Trybunału obejmowały przegląd dokumentacji i przeprowadzenie rozmów ze służbami Komisji odpowiedzialnymi za wdrażanie sankcji, w tym z DG FISMA, Sekretariatem Generalnym Komisji, DG TRADE, DG TAXUD, Wspólnym Centrum Badawczym (JRC) i OLAF. Kontrolerzy przeprowadzili również dyskusje z przedstawicielami innych organów UE, takich jak ESDZ, i delegaturami UE w państwach trzecich, a także z organami krajowymi i zewnętrznymi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w monitorowanie i ocenę sankcji. Metodyka kontroli stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami kontroli ustanowionymi przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI).

Załącznik II – Najważniejsze unijne fora zapewniające wdrażanie unijnych sankcji handlowych

Nazwa grupy	Częstotliwość posiedzeń	Przewodnictwo	Uwagi
Rada			
Grupa robocza RELEX (sankcje)	Doraźnie (średnio co 2 miesiące)	Przewodnictwo na zasadzie rotacji	Administracje centralne państw członkowskich
Grupa Robocza Wysokiego Szczebla ds. Unii Celnej	Doraźnie	DG TAXUD	Szefowie służb celnych państw członkowskich
Grupa Robocza ds. Unii Celnej	Doraźnie (średnio co 3–4 miesiące)	DG TAXUD	Attaché do spraw ceł z poszczególnych państw członkowskich
Grupa Robocza do Spraw Podatkowych	Doraźnie (średnio co miesiąc)	DG TAXUD	Administracje centralne (organy administracji podatkowej) + attaché do spraw fiskalnych w ramach stałych przedstawicielstw
Grupa Robocza ds. Produktów Podwójnego Zastosowania	Co miesiąc	DG TRADE	Administracje centralne (właściwe organy krajowe ds. kontroli eksportu produktów podwójnego zastosowania)
Wewnętrzna grupa w ramach Komisji			
Międzyresortowa grupa ds. wdrażania i egzekwowania sankcji	Co dwa tygodnie	Sekretariat Generalny / DG FISMA	Stałymi uczestnikami grupy są: DG FISMA, DG ECFIN, JRC, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF, Służba Prawna i ESDZ, a inne dyrekcje generalne mogą brać udział w pracach *ad hoc*, w zależności od poruszanych kwestii.

Fora działające w ramach Komisji z udziałem przedstawicieli państw członkowskich UE			
Zespół wysokiego szczebla w ramach grupy ekspertów ds. unijnych środków ograniczających i eksterytorialności	Doraźnie	Komisarz / DG FISMA	Specjalna grupa ds. sankcji, administracje centralne – uczestnicy wysokiego szczebla
Grupa ekspertów ds. unijnych środków ograniczających i eksterytorialności	Doraźnie (średnio co 4–8 tygodni)	DG FISMA	Specjalna grupa ds. sankcji, administracje centralne (w zależności od tematu – organy administracji skarbowej, banki centralne, organy celne itp.)
Komitet ds. Polityki Handlowej (członkowie i zastępcy)	Co tydzień (członkowie – co miesiąc, zastępcy – trzy razy w miesiącu)	DG TRADE	Administracje centralne Członkowie to osoby na stanowisku dyrektora generalnego, a zastępcy to radcy ds. handlu oddelegowani do stałych przedstawicielstw w Brukseli
Grupa Koordynacyjna ds. Produktów Podwójnego Zastosowania	Doraźnie	DG TRADE	Na podstawie unijnych ram kontroli eksportu produktów podwójnego zastosowania (rozporządzenie (UE) 2021/821)
Grupa ds. **mechanizmu koordynacji egzekwowania prawa** (podgrupa Grupy Koordynacyjnej ds. Produktów Podwójnego Zastosowania)	Co 3 miesiące	DG TRADE	Administracje centralne (krajowe organy właściwe do celów wydawania zezwoleń lub egzekwowania przepisów)
Posiedzenia dotyczące **przeglądu podmiotów**	Doraźnie	DG TRADE	Właściwe organy krajowe odpowiedzialne za kontrolę eksportu produktów podwójnego zastosowania, ministerstwa spraw zagranicznych i ministerstwa handlu, a także stałe przedstawicielstwa (radcy z RELEX)

Posiedzenia dotyczące **przeglądu kwestii technicznych**	Doraźnie	DG TRADE	Administracje centralne
Posiedzenia dotyczące **przeglądu kwestii prawnych**	Doraźnie	DG TRADE	Administracje centralne, w tym organy wydające zezwolenia, ministerstwa gospodarki, ministerstwa spraw zagranicznych, urzędy celne
Grupa ds. Polityki Celnej, w skład której wchodzą dyrektorzy generalni organów administracji celnej	Doraźnie (średnio 2–3 razy w roku)	DG TAXUD	Nieformalne spotkanie dyrektorów generalnych organów administracji celnej, organizowane w razie potrzeby (forum dyrektorów generalnych organów administracji celnej)
Wspólne posiedzenie z udziałem dyrektorów generalnych organów administracji podatkowej i celnej	Doraźnie	DG TAXUD	Wdrażanie sankcji związanych z importem i eksportem oraz ryzyko obchodzenia sankcji
Grupa Ekspertów Celnych	Doraźnie	DG TAXUD	Wspólne posiedzenia z udziałem przedstawicieli państw członkowskich w różnych podgrupach – m.in. zajmującymi się przepisami celnymi, zarządzaniem ryzykiem i kwestiami międzynarodowymi
Grupa kontaktowa ds. sankcji (służby celne)	Doraźnie (4–5 razy w roku)	DG TAXUD	Specjalna grupa ds. sankcji – przede wszystkim kwestie związane z przekazywaniem informacji o obchodzeniu sankcji, dzieleniem się informacjami; udział OLAF i innych DG
Grupa Robocza ds. Egzekwowania Prawa (służby celne)	Doraźnie	DG TAXUD	Administracje centralne (organy administracji celnej) + attaché do spraw ceł z poszczególnych państw członkowskich
Dyrektorzy służb transportu morskiego (grupa nieformalna)	Doraźnie (2–3 razy w roku)	DG MOVE	Nieformalne wymiany informacji na bieżące tematy dotyczące transportu morskiego, w tym – w stosownych przypadkach – na temat konkretnych kwestii dotyczących sankcji mających zastosowanie do obszarów morskich

Komisja Europejska – koordynacja z krajami partnerskimi UE			
Forum koordynatorów ds. sankcji	Doraźnie	Wysłannik UE ds. sankcji / DG FISMA	Administracje centralne państw członkowskich i krajów partnerskich

Źródło: dokument roboczy Rady Unii Europejskiej oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Stwierdzone przez Trybunał problemy dotyczące najważniejszych terminów prawnych

Niedookreślone sformułowania

- „**absolutnie niezbędne**” – sformułowanie to zostało użyte w rozporządzeniu (UE) nr 833/2014 (wersja skonsolidowana z 24.7.2026 r.) 63 razy, głównie w kontekście odstępstw, na które właściwe organy mogą zezwolić w odniesieniu do eksportu lub przekazywania do Rosji towarów, które przyczyniają się do zwiększenia potencjału przemysłowego tego kraju. Użycie tego niedookreślonego pojęcia sprawia, że możliwe są różne interpretacje w kwestii udzielania zezwoleń na odstępstwa. Na przykład jedno państwo członkowskie może wymagać zezwolenia na eksport towarów objętych sankcjami, a inne nie. Inny przykład dotyczy specjalnych stref ekonomicznych, o których mowa w art. 5ah ust. 7: „Na zasadzie odstępstwa od ust. 1–4 właściwe organy mogą zezwolić, na warunkach, jakie uznają za stosowne, na działania, które są absolutnie niezbędne…”. Komisja przedstawiła wytyczne w tej kwestii w pkt 18.3 odpowiedzi na często zadawane pytania, lecz również w tym wyjaśnieniu użyła niejasnego sformułowania: „Jeżeli jest to absolutnie niezbędne do zakończenia procesu wycofania udziałów, podmioty gospodarcze mogą zwrócić się o zezwolenie na podstawie odstępstwa określonego w art. 5ah ust. 7 lit. d)”. W związku z tym, pomimo że Komisja wydała wytyczne, instrukcje pozostają niejasne i niejednoznaczne;

- „**wszelkie starania**” – sformułowanie to jest stosowane w kontekście klauzuli dotyczącej odpowiedzialności unijnych spółek dominujących za ich spółki zależne w państwach trzecich, ale zakres tego sformułowania i jego dokładne znaczenie w odniesieniu do określonych w przepisach minimalnych obowiązków spółki dominującej pozostają niejasne. To niedookreślone sformułowanie zostało dodane w toku procesu decyzyjnego – początkowo Komisja zaproponowała bardziej precyzyjną treść przepisów dotyczących odpowiedzialności;

- „**odpowiednie działania i polityki**” – użycie mało konkretnego słowa „odpowiednie” sprawia, że podmioty gospodarcze nie mają pewności co do tego, czy właściwie interpretują swoje obowiązki przy sprzedaży wspólnych produktów o wysokim priorytecie.

Niespójnie stosowane terminy

- „**kraj pochodzenia**” – zgodnie z przepisami dotyczącymi unii celnej kraj pochodzenia może ulec zmianie, jeśli towary są poddawane obróbce w innym kraju. W przepisach dotyczących systemów sankcji kraj pochodzenia pozostaje ten sam (jest to kraj, z którego pierwotnie pochodzą towary);

- „**przekazywanie**” – szeroko rozumiane przemieszczanie towarów objętych sankcjami między UE a Rosją. Termin ten nie zostały powiązany z terminologią stosowaną w odniesieniu do obrotu towarowego, np. nie utożsamiono go z towarami przemieszczanymi w ramach procedury eksportu lub tranzytu.

Załącznik IV – Obszary, w których wytyczne Komisji nie są wystarczająco szczegółowe lub jasne

Przykłady wytycznych Komisji wymagających dalszego uściślenia

- **Należyta staranność podmiotów gospodarczych** – coraz częściej na przedsiębiorstwa nakładane są wymogi dotyczące monitorowania i wykrywania obchodzenia sankcji oraz zapobiegania temu procederowi. Takie środki są zazwyczaj złożone, w związku z czym podmioty z sektora prywatnego (a zwłaszcza MŚP) mają na ich temat wiele pytań. Ponadto ich złożoność może ograniczać skuteczność działań na rzecz przeciwdziałania obchodzeniu sankcji będzie ograniczona. Dlatego potrzebne są lepsze wytyczne w tym zakresie, które powinny być wydawane w momencie przyjmowania takich środków.

- **Dołożenie wszelkich starań przez podmioty z UE w odniesieniu do działalności ich jednostek zależnych poza UE** – bardziej szczegółowe wytyczne pomogłyby przedsiębiorstwom w dołożeniu „wszelkich starań” – zgodnie z wymogami określonymi w przepisach – by dopilnować, aby ich jednostki zależne w państwach trzecich nie uczestniczyły w działalności, która osłabia skuteczność środków ograniczających handel.

Sugestie państw członkowskich dotyczące usprawnienia wdrażania sankcji handlowych wobec Rosji

Poniżej omówiono propozycje sformułowane przez władze państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, dotyczące usprawnienia wdrażania sankcji handlowych dzięki poprawieniu wytycznych. Przekazane uwagi opierają się na praktycznych doświadczeniach każdego z tych państw członkowskich w okresie objętym kontrolą. Wskazano w nich obszary, w których przydałaby się większa spójność i sprawniejsze dzielenie się informacjami.

— **Zapewnienie szczegółowych wytycznych UE dotyczących poszczególnych obszarów**

Przedstawianie ogólnounijnych wytycznych dotyczących poszczególnych obszarów w momencie przyjmowania nowych środków ograniczających mogłoby pomóc w jednolitym interpretowaniu i wdrażaniu sankcji handlowych we wszystkich państwach członkowskich. Byłoby to lepszym podejściem niż kierowanie się informacjami opublikowanymi w odpowiedzi na konkretne pytania w sekcji zawierającej często zadawane pytania.

— **Bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące eksportu / importu w odniesieniu do zwrotów wadliwych towarów**

Należy poprawić wytyczne dotyczące procedur związanych z eksportem i importem, w szczególności w przypadku bardziej złożonych scenariuszy, takich jak zwroty wadliwych towarów, które są objęte sankcjami w odniesieniu do ich importu, ale nie eksportu.

— **Bardziej aktualne i jaśniejsze wytyczne dotyczące obowiązków podmiotów gospodarczych w zakresie należytej staranności**

Na podmioty gospodarcze coraz częściej nakładane są wymogi dotyczące monitorowania i wykrywania obchodzenia sankcji oraz zapobiegania temu procederowi. Tego rodzaju środki są często złożone i formułowane ogólnikowo. Powinny im zatem towarzyszyć jasne i szczegółowe wytyczne, udostępniane w momencie przyjmowania takich środków. Pomoże to w ich skutecznym wdrażaniu i zmniejszy ryzyko obchodzenia sankcji.

— **Uznawanie zezwoleń na odstępstwa od sankcji wydawanych przez inne państwo członkowskie oraz transakcje z udziałem wielu państw członkowskich**

Proces uznawania zezwoleń na odstępstwa od sankcji wydawanych przez różne państwa członkowskie mógłby zostać udoskonalony. Powinny obowiązywać jasne zasady określające, które państwo członkowskie wydaje zezwolenie, w przypadku gdy w transakcję zaangażowanych jest kilka podmiotów gospodarczych (np. eksporterzy, sprzedawcy, nabywcy, właściciele magazynów i przedsiębiorstwa transportowe) oraz gdy towary są przewożone przez terytoria wielu państw członkowskich.

— **Ujednolicenie przekazywania informacji na temat wydanych zezwoleń**

Zasadnicze znaczenie ma określenie szczegółowych wymogów dotyczących przekazywania informacji na temat wdrażania sankcji we wszystkich państwach członkowskich i organach zarządzających UE. Usprawnienie systemu repozytorium do celów wymiany informacji o sankcjach przez wprowadzenie jednolitych pól danych w odniesieniu do wydanych zezwoleń ułatwiłoby procesy weryfikacji. Mechanizm pozwalający na zweryfikowanie zezwoleń wydanych w poszczególnych państwach członkowskich zminimalizowałby nadużycia i zapewniłby ciągłość przestrzegania przepisów.

— **Wprowadzenie elementów porozumień regionalnych do przepisów lub wytycznych UE**

Przyjęcie elementów porozumień regionalnych, takich jak Bałtycka Inicjatywa Celna (porozumienie o współpracy zawarte między Estonią, Chorwacją, Łotwą, Litwą, Polską i Finlandią) mogłoby usprawnić jednolite kontrole celne i wymianę informacji między państwami członkowskimi. Analizując nietypowe, okrężne szlaki logistyczne i wymagając przedstawienia szczegółowej dokumentacji, uczestniczące państwa członkowskie usprawniły stosowane procesy i zmniejszyły ryzyko obchodzenia sankcji. Wprowadzenie takich rozwiązań do przepisów lub wytycznych UE mogłoby usprawnić egzekwowanie przepisów w całej UE.

Załącznik V – Przeprowadzane przez DG FISMA wizyty na miejscu (w państwach członkowskich) w ramach monitorowania wdrażania sankcji handlowych

Najważniejsze wnioski płynące z wizyt w kontekście sankcji handlowych:

— Chcąc uzyskać ogląd sytuacji, jeśli chodzi o wdrażanie i egzekwowanie sankcji w państwach UE, urzędnicy DG FISMA przeprowadzili w latach 2023–2025 wizyty we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego. Ogólnie rzec biorąc, stwierdzono, że egzekwowanie sankcji jest ściśle powiązane ze sposobem wewnętrznej organizacji i strukturą zarządzania w danym kraju.

— W niektórych państwach członkowskich władze wprowadziły krajowe mechanizmy nakładania sankcji. Wiąże się z tym ryzyko, że w UE powstanie nieskoordynowana mozaika sankcji krajowych, co może szkodzić rynkowi wewnętrznemu. Budzi to również wątpliwości co do wiarygodności ogólnounijnego systemu sankcji.

— Zmiany *in plus* obejmują ustanowienie krajowego koordynatora ds. sankcji oraz utworzenie platformy do wymiany doświadczeń między wszystkimi stronami zaangażowanymi we wdrażanie sankcji.

— Przedstawiciele niektórych państw członkowskich wyrazili zastrzeżenia co do wewnętrznej organizacji Komisji, zwracając uwagę, że udział dużej liczby służb Komisji w wielu grupach roboczych może prowadzić do dezorientacji.

Skróty i akronimy

Skrót / akronim	Definicja / wyjaśnienie
Coreper	Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej
CRMS2	System zarządzania ryzykiem celnym 2
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych
DG FISMA	Dyrekcja Generalna ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych
DG JUST	Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów
DG TAXUD	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej
DG TRADE	Dyrekcja Generalna ds. Handlu
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
JRC	Wspólne Centrum Badawcze
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
RELEX	Grupa Robocza Radców ds. Stosunków Zewnętrznych
SWIFT	Stowarzyszenie Międzynarodowej Teletransmisji Danych Finansowych

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Audyt po odprawie celnej	Oparta na analizie ryzyka kontrola celna przeprowadzana po zwolnieniu towarów w celu sprawdzenia zgodności z przepisami prawa celnego i innymi przepisami, w tym sankcjami handlowymi UE.
Centralny depozyt papierów wartościowych	Instytucja, która bezpiecznie przechowuje papiery wartościowe, takie jak akcje i obligacje. Papiery wartościowe są zazwyczaj przechowywane w formie elektronicznej, a nie w formie certyfikatów papierowych.
Coreper II	W skład Coreperu II wchodzą stali przedstawiciele ze wszystkich 27 państw członkowskich UE. Zadaniem komitetu jest prowadzenie prac przygotowawczych dla Rady Unii Europejskiej w różnych dziedzinach, takich jak sprawy zagraniczne i wewnętrzne.
Forum shopping (wykorzystywanie różnic w zasadach obowiązujących w różnych krajach)	Praktyka polegająca na celowym wyborze jurysdykcji, tras lub punktów kontroli celnej, które są postrzegane jako objęte mniej rygorystycznymi zasadami, jeśli chodzi o egzekwowanie przepisów lub wydawanie zezwoleń, co ułatwia obchodzenie sankcji.
Obejście (sankcji)	W kontekście niniejszego sprawozdania – każde zachowanie, którego celem lub skutkiem jest uniknięcie stosowania sankcji UE.
Odstępstwo	W kontekście niniejszego sprawozdania – przewidziany w rozporządzeniu w sprawie sankcji wyjątek polegający na tym, że właściwy organ może – pod określonymi warunkami – wydać zezwolenie na działalność lub transakcję, które w przeciwnym razie byłyby zakazane.
Państwo pośredniczące	Państwo trzecie, przez które przekierowywane są określone towary do objętego sankcjami kraju docelowego, tak by obejść obowiązujące ograniczenia.
Produkt podwójnego zastosowania	Technologia, która może być wykorzystywana zarówno do celów cywilnych, jak i wojskowych, a zatem jest objęta przepisami dotyczącymi kontroli eksportu oraz, w stosownych przypadkach, sankcjami UE.
Produkty o krytycznym znaczeniu gospodarczym	Objęte unijnymi środkami ograniczającymi towary przemysłowe, które przed nałożeniem sankcji były przedmiotem intensywnych przepływów handlowych i które uznaje się za istotne dla potencjału gospodarczego lub przemysłowego państwa objętego sankcjami.
Produkty zaawansowane technologicznie	Towary, oprogramowanie lub technologia objęte zaostrzonymi sankcjami UE, ponieważ mogą być wykorzystywane przez państwo objęte sankcjami do celów wojskowych, strategicznych lub przemysłowych.

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Sankcje	W kontekście niniejszego sprawozdania – niemający charakteru karnego środek stosowany w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE w celu doprowadzenia do zmiany polityki stosowanej przez określone państwo. Może obejmować ograniczenia handlowe, finansowe i gospodarcze oraz ograniczenia dotyczące konkretnej branży.
Unia celna	Ramy unijne, zgodnie z którymi państwa członkowskie stosują wspólne zewnętrzne taryfy celne i wspólne przepisy celne.
Wspólne produkty o wysokim priorytecie	Kategoria produktów podwójnego zastosowania i produktów zaawansowanych technologicznie, które Komisja – we współpracy z partnerami międzynarodowymi – określiła jako mające szczególne znaczenie z uwagi na ich zastosowanie do celów wojskowych. W związku z tym z tego rodzaju produktami wiąże się wyższe ryzyko naginania i obchodzenia nałożonych środków w kontekście sankcji wobec Rosji.
Wyłączenie	W kontekście niniejszego sprawozdania – wyraźne wyłączenie z zakazu prowadzenia działalności lub przeprowadzania transakcji na mocy samego rozporządzenia w sprawie sankcji. Oznacza to, że uzyskanie uprzedniego zezwolenia wydanego przez właściwy organ nie jest potrzebne.
Wysłannik UE ds. sankcji	Wyznaczony przez Komisję przedstawiciel odpowiedzialny za kontakty dyplomatyczne i koordynację działań z państwami spoza UE, którego zadaniem jest wspieranie skutecznego wdrażania sankcji unijnych i zapobiegania ich obchodzeniu lub uchylaniu się od nich.
Zezwolenie	W kontekście niniejszego sprawozdania – udzielona przez właściwy organ krajowy, na warunkach określonych w prawie UE, formalna zgoda na działalność lub transakcję, które w przeciwnym razie byłyby zakazane na mocy nałożonych przez UE sankcji, z zastrzeżeniem określonych warunków, zakresu i czasu.

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV, zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Petri Sarvamaa. Kontrolą kierował członek Trybunału Mihails Kozlovs, a w działania kontrolne zaangażowani byli członkowie jego gabinetu oraz zespołu kontrolnego. Pomoc językową oraz wsparcie w opracowaniu materiałów graficznych zapewnili pracownicy innych służb Trybunału.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w decyzji Trybunału nr 6-2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Rys. 1 i rys. 6 oraz rys. 1, rys. 2 i rys. 3 w załączniku I – ikony: materiały zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Mapy na rys. 5:

Granice administracyjne: © EuroGeographics © OpenStreetMap.

Mapa: Eurostat – IMAGE, kwiecień 2026 r.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-8539-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/3670492	QJ-01-26-050-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8540-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/9252751	QJ-01-26-050-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne 30/2026 pt. „Sankcje handlowe UE wobec Federacji Rosyjskiej – podjęto zdecydowane wysiłki na rzecz koordynacji działań, ale sankcje nadal są wdrażane nierównomiernie, co ogranicza ich ogólną skuteczność”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Od początku pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę do sierpnia 2026 r. UE przyjęła 21 pakietów sankcji, aby osłabić działania wojenne Rosji, ograniczając jej możliwości nabywania towarów strategicznych.

W toku kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja skutecznie wspierała i monitorowała wdrażanie nałożonych na Rosję sankcji handlowych. Kontrolerzy stwierdzili, że Komisja ustanowiła szeroko zakrojone mechanizmy koordynacji i monitorowania oraz wydała stosowne wytyczne, a zastosowane sankcje znacznie ograniczyły handel między UE a Rosją i pozwoliły istotnie zmniejszyć bezpośredni eksport najważniejszych towarów potrzebnych Rosji do prowadzenia wojny. Niemniej niejednoznaczność obowiązującego prawa, rozbieżne praktyki krajowe w zakresie egzekwowania przepisów, korzystanie w nierównym stopniu z narzędzi wymiany informacji oraz niedociągnięcia w monitorowaniu ograniczają ogólną skuteczność sankcji i stwarzają ryzyko ich obchodzenia. Trybunał zaleca, by Komisja zwiększyła jasność przepisów, przeanalizowała i wyeliminowała różnice w ich egzekwowaniu na szczeblu krajowym, zachęcała państwa członkowskie do korzystania w pełnym zakresie z narzędzi służących do wymiany informacji oraz usprawniła monitorowanie dzięki zintegrowanemu gromadzeniu danych i jasnym kryteriom oceny skuteczności.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors