RAPORTUL SPECIAL 30/2026 **RO**

Sancțiunile comerciale impuse de UE Federației Ruse

Eforturi susținute de coordonare, dar punerea în aplicare rămâne neuniformă și diminuează impactul general



CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Cuprins

Puncte

01-23 | Mesajele principale 01

01-10 | De ce este important acest domeniu

11-23 | Ce a constatat și ce recomandă Curtea

24-112 | Observațiile Curții, în detaliu 02

24-35 | Comisia a instituit instrumente cuprinzătoare de coordonare pentru a sprijini punerea în aplicare eficace a sancțiunilor comerciale

25-30 | Cadrul de coordonare al Comisiei la nivelul UE sprijină punerea în aplicare

31-35 | Comisia menține contacte regulate cu țări terțe prin canale diplomatice și prin intermediul altor instrumente

36-56 | Sancțiunile comerciale, împreună cu măsurile de combatere a eludării acestora, au redus semnificativ schimburile comerciale dintre UE și Rusia

37-42 | Schimburile comerciale dintre UE și Rusia au scăzut drastic, dar nu au dispărut

43-46 | Sancțiunile UE au fost în mare măsură eficace în stoparea exporturilor directe de bunuri de care armata rusă are cea mai mare nevoie, dar fenomenul de eludare rămâne o problemă

47-56 | UE a instituit o serie de măsuri pentru a preveni eludarea sancțiunilor, cu grade diferite de eficacitate

57-64 | Ambiguitățile și diferențele existente în cadrul juridic al UE pot submina aplicarea uniformă a sancțiunilor

65-79 | Practicile naționale diferite în asigurarea respectării sancțiunilor comerciale ale UE favorizează fenomenul de alegere a unei jurisdicții mai favorabile

67-73 | Alegerea unei jurisdicții mai favorabile rămâne un risc major care subminează aplicarea eficace a sancțiunilor comerciale ale UE

74-75 | Diferențele la nivelul capacităților administrative ale statelor membre afectează, la rândul lor, aplicarea sancțiunilor comerciale ale UE

76-79 | Există inițiative menite să remedieze lacunele în armonizarea aplicării sancțiunilor

80-97 | Orientările Comisiei sunt cuprinzătoare, dar nu au caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, iar sistemele de informații nu sunt utilizate în mod uniform de toate statele membre

81-87 | Orientările Comisiei privind punerea în aplicare a sancțiunilor acoperă o gamă largă de aspecte, dar persistă unele lacune

88-97 | Comisia a instituit sisteme de schimb de informații, dar acestea nu sunt valorificate pe deplin

98-112 | Monitorizarea de către Comisie a eficacității sancțiunilor comerciale ale UE se axează pe impactul acestora asupra economiei și a fluxurilor comerciale ale Rusiei, și nu pe situația din interiorul UE

100-106 | Comisia monitorizează periodic modul în care sunt puse în aplicare sancțiunile, colectarea datelor fiind repartizată între diferite servicii

107-109 | Absența unor criterii clar definite limitează evaluarea de către Comisie a impactului economic al sancțiunilor comerciale impuse de UE

110-112 | Analiza Comisiei contribuie la conceperea pachetelor ulterioare de sancțiuni, deși deciziile sunt influențate în principal de considerente politice

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Anexa II – Principalele forumuri ale UE pentru punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale ale UE

Anexa III – Probleme identificate în termeni juridici cheie

Anexa IV – Domenii în care orientările Comisiei nu sunt suficient de detaliate sau de clare

Anexa V – Vizite la fața locului efectuate de DG FISMA în statele membre pentru a monitoriza punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei și ale Serviciului European de Acțiune Externă

Calendar

Echipa de audit

01

Mesajele principale

De ce este important acest domeniu

01 Unul dintre obiectivele politicii externe și de securitate a UE este de a face neviabil războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei. În acest scop, UE recurge la măsuri restrictive (cunoscute și sub numele de „sancțiuni”) pentru a exercita presiuni asupra Federației Ruse și a actorilor din țările terțe care sprijină războiul (precum Belarus, Iran sau Coreea de Nord), reducând astfel capacitatea Rusiei de a duce mai departe războiul împotriva Ucrainei.

02 Obiectivele specifice ale sancțiunilor comerciale impuse de UE sunt de a împiedica dezvoltarea sectorului apărării și securității din Rusia prin restricționarea accesului acesteia la produsele pe care le utilizează în războiul împotriva Ucrainei și la articole importante pentru sistemele sale militare. Sancțiunile comerciale urmăresc să erodeze, pe termen mediu, capacitatea industrială a Rusiei prin restricționarea accesului la tehnologii esențiale și prin suprimarea unor surse semnificative de venituri, ca urmare a blocării accesului Rusiei la piețele UE.

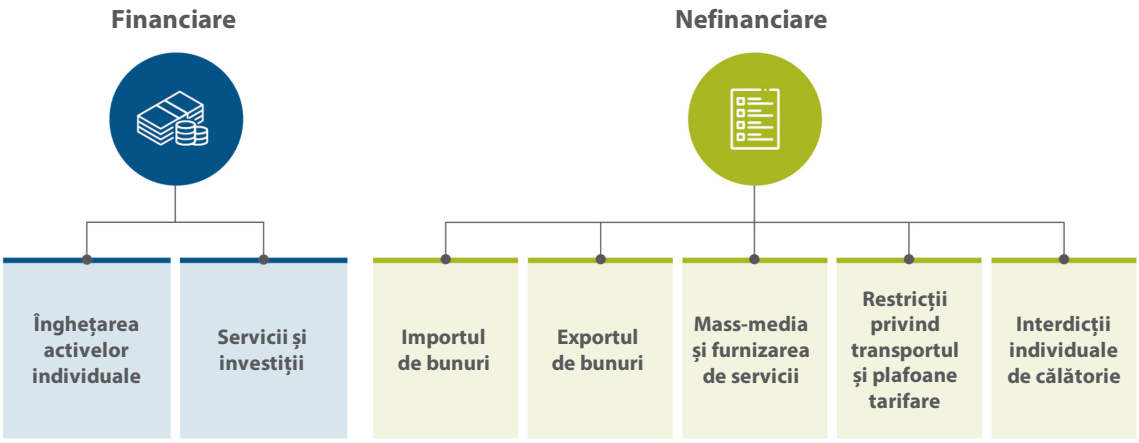
03 Sancțiunile impuse de UE, care includ sancțiuni comerciale, fac parte din politica externă și de securitate comună europeană. În același timp, sancțiunile comerciale sunt puse în aplicare de statele membre și în cadrul politicii comerciale și vamale a UE. Prin urmare, sancțiunile comerciale se bazează pe instrumente și sisteme dezvoltate pentru autoritățile vamale și utilizate de acestea în vederea atingerii unor obiective de politică externă.

04 Acest caracter transversal al sancțiunilor comerciale presupune o coordonare complexă între instituțiile UE și statele membre. Sancțiunile comerciale ale UE sunt adoptate în unanimitate de Consiliul Uniunii Europene, dar activitățile pregătitoare, inclusiv elaborarea unei propuneri legislative privind sancțiunile, sunt realizate de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate/Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), în cooperare cu Comisia. Comisia este responsabilă de instituirea unui cadru general de coordonare, oferă orientări statelor membre și creează mecanisme de schimb de informații pentru a sprijini statele membre în punerea în aplicare a sancțiunilor. Tot Comisia este cea care monitorizează și evaluează eficacitatea acestora.

05 Între februarie 2022, când Rusia a declanșat invazia pe scară largă a Ucrainei, și august 2026, UE a impus treptat Rusiei 21 de pachete de sancțiuni. Aplicabilitatea sancțiunilor este limitată în timp, durata lor variind, în mod normal, între 6 și 12 luni, ceea ce înseamnă că actele juridice trebuie reînnoite periodic pentru a li se prelungi valabilitatea. Pachetele ulterioare de sancțiuni au modificat măsurile existente și au introdus altele noi, ca răspuns atât la evoluția situației politice, cât și la eforturile Rusiei de eludare a sancțiunilor.

06 Pachetele de sancțiuni împotriva Rusiei adoptate după 2022 s-au adăugat sancțiunilor deja în vigoare din 2014. De la introducerea lor, sancțiunile au evoluat semnificativ ca sferă de acoperire, devenind cele mai cuprinzătoare și mai ample măsuri restrictive adoptate vreodată de UE. O sinteză a diferitelor pachete de sancțiuni impuse Rusiei începând din februarie 2022 este disponibilă atât pe site-ul Comisiei, cât și pe cel al Consiliului. Sancțiunile cuprind o gamă largă de măsuri financiare și nefinanciare, inclusiv măsuri comerciale (***figura 1*** și ***anexa I***).

Figura 1 | Sinteză a măsurilor restrictive luate de UE împotriva Rusiei



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

07 Curtea de Conturi Europeană a evaluat, în cadrul acestui audit, dacă Comisia a sprijinit și a monitorizat în mod eficace punerea în aplicare de către statele membre a sancțiunilor comerciale impuse de UE Rusiei. Ea nu a evaluat, în acest context, activitatea desfășurată de SEAE sau de Consiliu, deși face referire la această activitate ca element al cadrului în care își desfășoară activitatea Comisia. Curtea s-a axat mai degrabă pe sancțiunile aplicabile bunurilor comercializate (cu excepția energiei) decât pe sancțiunile financiare, pe cele legate de servicii sau pe alte măsuri restrictive (cum ar fi interdicțiile de călătorie).

08 Auditul a acoperit perioada cuprinsă între februarie 2022 și sfârșitul anului 2025. După caz, pentru a oferi contextul necesar și pentru a asigura actualitatea raportului, au fost luate în considerare și evoluțiile privind sancțiunile survenite după sfârșitul anului 2025. În special, s-a examinat:

- dacă Comisia și-a coordonat în mod eficace acțiunile legate de sancțiunile comerciale cu alte instituții ale UE, cu statele membre și cu țările terțe, precum și pe plan intern;
- dacă sancțiunile comerciale au determinat schimbări demonstrabile în volumul și tiparele comerțului dintre UE și Rusia și dacă au fost luate măsuri specifice pentru a preveni eludarea acestora;
- dacă legislația aplicabilă sancțiunilor comerciale era clară și lipsită de ambiguitate;
- dacă sancțiunile comerciale împotriva Rusiei au fost aplicate în mod consecvent în toate statele membre și dacă Comisia a urmărit să remedieze problemele identificate;
- dacă orientările adresate de Comisie statelor membre au contribuit la o punere în aplicare mai uniformă și mai coerentă a sancțiunilor comerciale în toate statele membre și cât de bine au fost utilizate instrumentele de schimb de informații în acest scop;
- dacă Comisia a monitorizat eficacitatea sancțiunilor comerciale și a evaluat impactul acestora asupra economiei Rusiei și a economiei UE, în timp util și pe baza celor mai bune dovezi disponibile.

09 Activitatea de audit a Curții a inclus o analiză aprofundată a eforturilor depuse de Comisie pentru sprijinirea și monitorizarea punerii în aplicare a sancțiunilor comerciale, pe baza unor chestionare și a diferite surse de documentație publice și interne. Curtea a examinat fluxurile comerciale dintre UE și Rusia pe baza unor date primite de la Comisie și din surse publice. În plus, au fost intervievați reprezentanți ai diferitelor servicii ale Comisiei și ai SEAE. Cu ocazia unor vizite de informare în cinci state membre, Curtea a desfășurat interviuri suplimentare cu reprezentanți ai autorităților naționale competente. O altă vizită de documentare a fost efectuată în Regatul Unit. Validitatea constatărilor Curții a fost confirmată de experți în relațiile comerciale și vamale dintre UE și Rusia, pe baza examinării unei versiuni preliminare a prezentului raport. ***Anexa I*** oferă informații mai detaliate cu privire la abordarea de audit a Curții.

10 Prin auditul său, Curtea a urmărit să identifice modalitățile prin care Comisia ar putea îmbunătăți și mai mult modul în care monitorizează și sprijină statele membre în punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale existente ale UE. Recomandările sale vizează să remedieze deficiențele sistemice existente, în special cele legate de ambiguitățile juridice și de aplicarea neuniformă a sancțiunilor între statele membre, precum și lacunele din orientările și monitorizarea Comisiei. Soluționarea acestor probleme ar putea, de asemenea, să consolideze contribuția Comisiei la elaborarea viitoarelor sancțiuni.

Ce a constatat și ce recomandă Curtea

11 În ansamblu, Curtea a constatat că Comisia a depus eforturi considerabile pentru a coordona punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale ale UE de către statele membre și că a dezvoltat un portofoliu amplu de instrumente analitice pentru a-și sprijini procesul decizional. Sancțiunile comerciale aplicate începând din 2022 au jucat un rol semnificativ în reducerea volumului de mărfuri comercializate între UE și Rusia, în special în cazul celor care au cel mai mare impact asupra capabilităților militare ale acestei țări. În plus, au fost introduse măsuri specifice de combatere a eludării pentru a limita exportul de bunuri din UE către Rusia prin țări terțe. Cu toate acestea, la patru ani de la lansarea invaziei, ambiguitatea cadrului juridic, practicile naționale divergente, utilizarea neuniformă de către statele membre a instrumentelor de schimb de informații și lacunele în monitorizarea de către Comisie continuă să afecteze punerea în aplicare uniformă și eficace a sancțiunilor comerciale impuse de UE.

Comisia a instituit instrumente cuprinzătoare de coordonare pentru a sprijini punerea în aplicare eficace a sancțiunilor comerciale

12 Din 2022, Comisia a depus eforturi semnificative pentru a coordona punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale, atât pe plan intern, cât și împreună cu partenerii săi din cadrul altor instituții ale UE și al autorităților statelor membre (ministere, servicii vamale și organisme de aplicare a legii). Pentru a îmbunătăți coordonarea cu țările terțe, Comisia a numit un trimis special internațional pentru punerea în aplicare a sancțiunilor UE (denumit în continuare „trimisul pentru sancțiuni”). Acesta convoacă, de asemenea, Forumul coordonatorilor în materie de sancțiuni. Comisia monitorizează aplicarea corespunzătoare a cadrului de sancțiuni și joacă un rol activ în coordonarea acestuia (punctele ***25***-***26*** și ***31***-***35***).

13 Coordonarea Comisiei cu statele membre, care are loc în paralel cu cadrul de cooperare al Consiliului, constă în 11 grupuri de lucru permanente (care nu sunt consacrate în mod specific sancțiunilor) și 3 grupuri de lucru specifice, consacrate subiectului sancțiunilor (***anexa II***). Structura de ansamblu a acestui cadru de coordonare reflectă complexitatea sancțiunilor transsectoriale. Cu toate acestea, fragmentarea competențelor și numărul mare de grupuri de lucru, precum și suprapunerile (în general justificate) dintre responsabilitățile acestora creează o sarcină administrativă semnificativă pentru statele membre și pentru Comisia însăși (punctele ***27***-***30***).

Sancțiunile comerciale, împreună cu măsurile de combatere a eludării acestora, au redus semnificativ schimburile comerciale dintre UE și Rusia

14 De când sancțiunile comerciale impuse Rusiei au fost extinse după invazia pe scară largă din 2022, schimburile comerciale dintre UE și Rusia au scăzut puternic. Comisia a estimat că, în iulie 2026, impactul economic total al restricțiilor și al interdicțiilor la exportul de bunuri și tehnologii către Rusia se ridica la 49 de miliarde de euro, ceea ce reprezintă 56 % din valoarea exporturilor UE către Rusia înainte de 2022. Impactul asupra importurilor a fost estimat la aproximativ 110 miliarde de euro, adică 75 % din importurile din Rusia în perioada anterioară războiului. Din 2023, comerțul cu bunuri critice și cu prioritate ridicată, inclusiv cu produse cu dublă utilizare, s-a redus aproape la zero. Într-o anumită măsură, Rusia a reușit să înlocuiască schimburile comerciale cu UE afectate de sancțiuni prin intensificarea comerțului cu țări terțe, în special cu China, deși costurile importurilor sunt acum mai ridicate. Între timp, Rusia s-a transformat într-o economie de război: majorarea semnificativă a cheltuielilor militare a afectat alte sectoare ale economiei acestei țări (punctele ***36***-***42***).

15 Impactul sancțiunilor asupra comerțului a fost semnificativ, iar Rusia a încercat să eludeze sancțiunile UE prin redirecționarea către țări terțe a fluxurilor comerciale, în special în cazul produselor cu dublă utilizare și al celor relevante pentru câmpul de luptă, precum și în cazul tehnologiilor avansate. Drept reacție, Consiliul a adoptat măsuri specifice de combatere a fenomenului eludării. Comisia și-a consolidat activitățile de monitorizare, iar trimisul pentru sancțiuni desfășoară activități de sensibilizare și de dialog în țările terțe. Aceste instrumente au contribuit împreună la o scădere treptată a schimburilor comerciale dintre Rusia și mai multe țări terțe susceptibile de a fi utilizate pentru eludarea sancțiunilor comerciale. Curtea a constatat însă că eficacitatea instrumentelor existente pentru combaterea fenomenului de eludare varia de la un caz la altul, printre altele din cauza lipsei unor informații pe deplin fiabile privind comerțul dintre Rusia și țările terțe (punctele ***43***-***56***).

Ambiguitățile și diferențele existente în cadrul juridic al UE pot submina aplicarea uniformă a sancțiunilor

16 Într-un domeniu în care asigurarea respectării sancțiunilor se bazează pe luarea rapidă a unor decizii cu implicații majore la punctele de frontieră, ambiguitățile prezente în legislație generează dificultăți operaționale reale. În acest context, Curtea a identificat diferențe între termenii utilizați în legislația vamală și cei utilizați în normele privind sancțiunile. S-au constatat de asemenea cazuri în care formulările utilizate în legislația privind sancțiunile erau vagi și lipsite de consecvență, fapt care favorizează interpretări diferite din partea statelor membre (***anexa III***). Aceste probleme erau legate în special de scutiri și de derogări. O astfel de abordare flexibilă în conceperea sancțiunilor facilitează într-adevăr obținerea unui acord politic în procesul de adoptare a sancțiunilor, dar consecința este evidentă: ea poate duce la o aplicare neuniformă a măsurilor și poate crește riscul ca operatorii economici să exploateze lacunele existente între diversele jurisdicții (punctele ***57***-***64***).

Recomandarea 1

Să se amelioreze cadrul normativ aferent sancțiunilor comerciale ale UE

Pentru a promova consecvența în aplicarea sancțiunilor de către statele membre, Comisia ar trebui, în propunerile sale relevante și în orientările pe care le oferă, să îmbunătățească securitatea juridică prin:

(a) evitarea utilizării unor formulări ambigue;

(b) atenuarea problemelor de natură operațională generate de diferențele terminologice dintre legislația vamală și cea privind sancțiunile.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2027.

Practicile naționale diferite în asigurarea respectării sancțiunilor comerciale ale UE favorizează fenomenul de alegere a unei jurisdicții mai favorabile

17 Sancțiunile comerciale, deși rămân un instrument care ține de politica externă, sunt puse în aplicare, printre alte mecanisme, prin intermediul uniunii vamale a UE, care conferă autorităților vamale naționale competența de a supraveghea frontierele externe. Prin urmare, statele membre joacă un rol central în asigurarea respectării sancțiunilor. Auditul Curții a evidențiat însă existența unor practici diferite între autoritățile vamale din diversele state membre în asigurarea respectării sancțiunilor comerciale impuse de UE. În special, Curtea a constatat controale vamale neuniforme, divergențe în modul în care statele membre tratau scutirile și diferențe în recunoașterea autorizațiilor de export acordate de alte state membre pentru mărfuri al căror export ar fi fost în mod normal interzis. În acest context, Curtea a observat și că statele membre dispun de niveluri diferite de capacități administrative (resurse și infrastructură) (punctele ***65***-***72***).

18 Această situație nu numai că pune în pericol uniunea vamală (după cum s-a subliniat deja în unele dintre rapoartele anterioare ale Curții[1]), ci și subminează aplicarea consecventă și uniformă a sancțiunilor comerciale. Divergențele dintre practicile statelor membre favorizează fenomenul de alegere a unei jurisdicții mai favorabile, care poate facilita eludarea sancțiunilor. În plus, pentru întreprinderi, adaptarea la diversele practici presupune un consum de timp. La nivel operațional, o aplicare sistematică de către statele membre a auditurilor postvămuire bazate pe o analiză a riscurilor ar putea contribui la atenuarea într-o anumită măsură a acestor inconsecvențe (punctele ***73***-***79***).

Recomandarea 2

Să se efectueze o analiză aprofundată cu privire la modul în care statele membre pun în aplicare sancțiunile comerciale ale UE și le asigură respectarea

Pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a sancțiunilor, Comisia ar trebui să efectueze o analiză aprofundată pentru a determina dacă statele membre pun în aplicare și asigură în mod uniform respectarea sancțiunilor comerciale ale UE. În mod specific, analiza ar trebui să se concentreze asupra modului în care:

(a) controalele vamale pot fi armonizate într-o măsură mai mare (inclusiv auditurile postvămuire);

(b) statele membre gestionează autorizațiile de export și le verifică pe cele acordate de un alt stat membru.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2027.

[1] Raportul special nr. 13/2023: „Operatorii economici autorizați: program vamal solid, dar cu potențial nevalorificat pe deplin și cu o implementare neuniformă”; Raportul special nr. 04/2021: „Controalele vamale: armonizarea insuficientă afectează interesele financiare ale UE”; Raportul special nr. 20/2019: „Sistemele de informații ale UE care sprijină controlul la frontiere constituie un instrument puternic, dar este necesar să se pună un accent mai mare pe caracterul complet și actual al datelor”; Raportul special nr. 26/2018: „O serie de întârzieri înregistrate în implementarea sistemelor informatice vamale: ce anume nu a funcționat?”; Raportul special nr. 19/2017: „Procedurile de import: deficiențele cadrului juridic și aplicarea ineficace afectează interesele financiare ale UE”.

Orientările Comisiei sunt cuprinzătoare, dar nu au caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, iar sistemele de informații nu sunt utilizate în mod uniform de toate statele membre

19 Comisia a elaborat orientări detaliate pentru a sprijini punerea în aplicare consecventă a sancțiunilor comerciale ale UE, în special începând din 2022. Sunt incluse aici orientări generale, documente conținând „întrebări frecvente” pe anumite teme și activități directe de informare destinate întreprinderilor. Statele membre ale UE consideră, în general, că aceste materiale sunt cuprinzătoare și actualizate periodic, dar Curtea a identificat unele probleme legate de momentul publicării lor, precum și lacune în sfera de acoperire (de exemplu, în orientările privind modul de interpretare a derogărilor sau de abordare a noilor forme de eludare a sancțiunilor; ***anexa IV***). Mai grav, însă, întrucât nu au un caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, orientările Comisiei nu pot garanta o punere în aplicare pe deplin armonizată a sancțiunilor în UE, lăsând loc unor practici naționale divergente și unor potențiale cazuri de neconformitate (punctele ***80***-***87***).

20 Mai mult, sistemele Comisiei pentru schimbul de informații – în special Sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal (pentru informațiile vamale) și Registrul consacrat schimbului de informații privind sancțiunile (pentru schimbul securizat de informații privind sancțiunile) – nu sunt utilizate în mod uniform în toate statele membre, ceea ce duce la inconsecvențe în asigurarea respectării sancțiunilor și le-ar putea afecta eficacitatea. Comisia pune la dispoziție instrumente și orientări, dar participarea inegală a statelor membre, lipsa unor mecanisme de feedback și schimbul limitat de informații din partea statelor membre continuă să împiedice gestionarea coordonată a riscurilor și luarea în timp util a unor măsuri la nivel transfrontalier. În plus, nu toate statele membre acordă autorităților vamale care efectuează controale privind sancțiunile acces la Registrul consacrat schimbului de informații privind sancțiunile și la alte sisteme centrale de schimb de informații (punctele ***88***-***97***).

Recomandarea 3

Să încurajeze statele membre să utilizeze pe deplin sistemele de schimb de informații

Comisia ar trebui să încurajeze administrațiile naționale să utilizeze pe deplin sistemele de schimb de informații implicate în aplicarea sancțiunilor comerciale ale UE. În special, ea ar trebui:

(a) să analizeze modul în care funcționează formularele de informare asupra riscurilor legate de sancțiuni în cadrul Sistemului de gestionare a riscurilor în domeniul vamal, în vederea îmbunătățirii utilizării acestor formulare și a măsurilor luate în urma lor;

(b) să promoveze și să faciliteze în mod activ utilizarea deplină și efectivă a Registrului consacrat schimbului de informații privind sancțiunile;

(c) să acorde autorităților vamale acces la sistemele centrale de schimb de informații relevante pentru punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale ale UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2028.

Monitorizarea de către Comisie a eficacității sancțiunilor comerciale ale UE se axează pe impactul acestora asupra economiei și a fluxurilor comerciale ale Rusiei, și nu pe situația din interiorul UE

21 În cursul auditului, Curtea a observat că Comisia desfășoară multiple activități de monitorizare a sancțiunilor comerciale impuse de UE, deși responsabilitățile sunt repartizate între diverse servicii ale Comisiei: DG FISMA colectează informații privind punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale, DG TRADE monitorizează fluxurile comerciale, iar DG TAXUD utilizează Sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal pentru a analiza tiparele asociate asigurării respectării sancțiunilor în acest domeniu. Toate aceste servicii beneficiază de sprijinul Centrului Comun de Cercetare (JRC) pentru dezvoltarea de instrumente de detectare a cazurilor de eludare a sancțiunilor (punctele ***98***-***106***).

22 Comisia utilizează datele pe care le-a colectat prin activitățile de monitorizare ca bază pentru evaluările generale ale impactului economic al sancțiunilor UE. Curtea observă însă că Comisia nu dispune de criterii care să îi permită să evalueze eficacitatea globală a sancțiunilor. În aceste condiții, este dificil să se determine în ce măsură sancțiunile își ating deja obiectivele strategice – și anume reducerea capacității Rusiei de a-și susține efortul de război – și dacă sunt necesare sancțiuni suplimentare. Studiile realizate de Comisie oferă o imagine detaliată a fluxurilor comerciale și a efectelor macroeconomice asupra economiei ruse. Ele nu examinează însă impactul specific al sancțiunilor UE asupra economiilor, a întreprinderilor, a sectoarelor sau a competitivității pieței interne din UE – trebuie menționat însă că nu există o obligație juridică în acest sens (punctele ***107***-***109***).

Recomandarea 4

Să se îmbunătățească monitorizarea și evaluarea sancțiunilor comerciale ale UE

Comisia ar trebui să îmbunătățească monitorizarea sancțiunilor comerciale și evaluarea eficacității acestora. În special, ea ar trebui:

(a) să asigure o abordare mai integrată și mai cuprinzătoare pentru colectarea, analiza și monitorizarea respectării sancțiunilor, în sprijinul monitorizării punerii în aplicare a sancțiunilor;

(b) să propună criterii de evaluare a eficacității sancțiunilor comerciale ale UE și să realizeze evaluări periodice pe baza acestor criterii.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2028.

23 Comisia comunică periodic statelor membre și țărilor partenere rezultatele activităților sale de monitorizare și ale evaluărilor impactului. Ea utilizează aceste informații atunci când pregătește viitoarele pachete de sancțiuni, care sunt supuse deciziei Consiliului. Sfera de acoperire finală a fiecărui pachet este însă determinată, în cele din urmă, de negocierile dintre statele membre și este condiționată de obținerea acordului unanim al acestora (punctele ***110***-***112***).

02

Observațiile Curții, în detaliu

Comisia a instituit instrumente cuprinzătoare de coordonare pentru a sprijini punerea în aplicare eficace a sancțiunilor comerciale

24 Deciziile privind cadrul juridic, inclusiv sancțiunile comerciale, sunt adoptate de Consiliul UE (pe baza propunerilor comune ale Înaltului Reprezentant și Comisiei), în timp ce Comisia are responsabilitatea, printre altele, de a sprijini punerea în aplicare uniformă a sancțiunilor în toate statele membre. Dat fiind caracterul transversal al sancțiunilor, exercitarea eficace a acestui rol necesită o coordonare amplă. În acest context, Curtea a identificat care sunt forurile utilizate de Comisie pentru a asigura coordonarea între propriile sale servicii, între statele membre și cu țările terțe în ceea ce privește modul în care sunt puse în aplicare sancțiunile UE împotriva Federației Ruse. Ea a evaluat, de asemenea, dacă aceste foruri au fost utilizate, în perioada auditată, pentru a asigura o utilizare eficace a informațiilor și dacă mandatele lor sunt cuprinzătoare și complementare.

Cadrul de coordonare al Comisiei la nivelul UE sprijină punerea în aplicare

Coordonarea internă a asigurat transmiterea la timp a informațiilor legate de sancțiuni

25 În martie 2023, Comisia a înființat un grup interservicii (ISG) privind punerea în aplicare și asigurarea respectării sancțiunilor, condus de DG FISMA și de Secretariatul General. Mandatul grupului era de a coordona acțiunile Comisiei legate de sancțiunile UE. Grupul reunește toate serviciile Comisiei implicate în monitorizarea și aplicarea sancțiunilor UE (DG FISMA, DG ECFIN, JRC, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF și Serviciul Juridic), precum și SEAE. Alte servicii (cum ar fi DG MOVE, DG ENER și DG GROW) sunt invitate să participe la reuniuni, în funcție de subiectele care trebuie discutate.

26 Inițial, grupul interservicii trebuia să se reunească săptămânal; din februarie 2024, acesta s-a întrunit o dată la două săptămâni. Până la sfârșitul anului 2025, grupul de lucru se reunise de 73 de ori, ceea ce a permis circulația la timp a informațiilor legate de sancțiuni.

Cadrul de coordonare al Comisiei cu statele membre reflectă complexitatea procesului decizional și caracterul transversal al sancțiunilor

27 Punerea în aplicare eficace a sancțiunilor comerciale ale UE necesită, de asemenea, o colaborare strânsă între instituțiile UE și statele membre. Consiliul, în calitate de principala instituție responsabilă de adoptarea sancțiunilor UE, discută sancțiunile cu statele membre ale UE în cadrul a cinci grupuri de lucru.

28 În cadrul propriilor activități de coordonare cu statele membre, Comisia utilizează 11 grupuri de lucru permanente aferente diferitor politici ale UE care tratează aspecte legate de sancțiunile comerciale. În plus, ea a creat trei grupuri de lucru speciale în care se discută punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale ale UE. La activitățile acestor grupuri au fost invitați să participe reprezentanți ai autorităților naționale de la diferite niveluri de responsabilitate (***anexa II*** și ***caseta 1***).

Caseta 1

Exemple de tipuri de grupuri de lucru care acoperă sancțiunile

Grup de lucru special:

Grupul de experți privind măsurile restrictive ale Uniunii și extrateritorialitatea este unul dintre cele trei grupuri de lucru create special pentru a se ocupa de sancțiuni. Acesta a fost înființat pentru a sprijini Comisia în monitorizarea aplicării uniforme și a asigurării respectării efective a sancțiunilor UE, precum și în elaborarea unor măsuri suplimentare menite să protejeze UE împotriva efectelor aplicării extrateritoriale a legislației adoptate de țări terțe.

Grup de lucru permanent:

Mecanismul de coordonare a aplicării legii este unul dintre grupurile existente utilizate pentru a discuta sancțiunile. Acesta a fost înființat pentru a sprijini schimbul de informații și cooperarea directă între autoritățile competente și agențiile de aplicare a legii din statele membre ale UE cu privire la asigurarea respectării celor mai bune practici și la exporturile neautorizate de produse cu dublă utilizare.

Sursa: Decizia Comisiei din 12.4.2021 de instituire a Grupului de experți al Comisiei privind măsurile restrictive ale Uniunii și extrateritorialitatea, C(2021) 2385 final, și documente interne ale Comisiei.

29 Comisia se asigură că grupurile de lucru se reunesc periodic și le coordonează activitatea prin elaborarea ordinii de zi a reuniunilor, prezidarea reuniunilor și distribuirea informațiilor relevante. Până la sfârșitul anului 2025, grupul specific de experți s-a reunit de 34 de ori; la unele dintre reuniuni participaseră peste 150 de persoane. Trebuie remarcat însă că grupurile de lucru create de Comisie au un rol consultativ și se axează pe schimbul de informații și pe coordonarea voluntară. Decizia privind participarea la reuniuni rămâne la latitudinea statelor membre. De exemplu, până la sfârșitul anului 2024, cinci state membre participaseră la mai puțin de jumătate din reuniunile Mecanismului de coordonare a aplicării legii. Această situație reflectă repartizarea fragmentată a competențelor în acest domeniu, situație care limitează și capacitatea de coordonare a Comisiei.

30 Structura generală a cadrului de coordonare al Comisiei reflectă complexitatea procesului decizional și caracterul transversal al sancțiunilor, dar numărul mare de grupuri de lucru și suprapunerile dintre acestea (cum ar fi cele dintre Grupul de coordonare pentru produse cu dublă utilizare și Mecanismul de coordonare a aplicării legii) generează o sarcină administrativă semnificativă atât pentru statele membre, cât și pentru Comisie. Curtea a constatat însă că suprapunerile dintre mandatele grupurilor de lucru sunt, în general, justificate: grupurile discută subiecte similare din perspective diferite, în limitele mandatelor lor respective.

Comisia menține contacte regulate cu țări terțe prin canale diplomatice și prin intermediul altor instrumente

31 Având în vedere caracterul mondial al comerțului, impactul sancțiunilor UE este amplificat atunci când și alte țări aplică măsuri cu sferă de aplicare similară, în special în contextul riscului de eludare a sancțiunilor. Prin urmare, coordonarea internațională a sancțiunilor UE cu partenerii G7 și cu alte țări terțe este esențială pentru a le asigura eficacitatea, în special deoarece sancțiunile impuse de UE Rusiei nu se bazează pe sancțiuni decise de Organizația Națiunilor Unite, astfel încât țările terțe nu au obligația de a le pune în aplicare.

32 Pentru a promova coordonarea internațională, Comisia a creat Forumul coordonatorilor în materie de sancțiuni, care reunește reprezentanți ai statelor membre și ai unor parteneri internaționali precum Regatul Unit, Elveția, Statele Unite ale Americii, Japonia, Canada și Ucraina. Obiectivul acestuia este de a coordona punerea în aplicare, asigurarea respectării și monitorizarea regimurilor de sancțiuni prin evaluarea eficacității acestora, abordarea diferitor provocări precum eludarea, asigurarea schimbului de bune practici și promovarea unor acțiuni coerente în colaborare cu partenerii internaționali. Comisia asigură președinția și organizarea reuniunilor forumului. În această calitate, ea a garantat desfășurarea regulată a reuniunilor, care au avut loc de șapte ori între februarie 2023 și aprilie 2026.

33 Pe lângă Forumul coordonatorilor în materie de sancțiuni, UE recurge și la alte canale pentru a purta discuții cu țările partenere cu privire la sancțiunile comerciale. Aceste canale includ cadre de cooperare generală, cum ar fi G7, și discuții în format multilateral și în format bilateral. Reprezentanții guvernului unei țări terțe și-au exprimat aprecierea față de aceste eforturi.

34 În decembrie 2022, UE a instituit funcția de trimis special internațional pentru punerea în aplicare a sancțiunilor UE (denumit în continuare „trimisul UE pentru sancțiuni”). Acesta servește drept punct unic de contact diplomatic pentru chestiunile internaționale referitoare la punerea în aplicare și eludarea sancțiunilor UE. În practică, principalul obiectiv al acestei funcții este de a alinia sancțiunile comerciale ale UE la cele aplicate de țările partenere și de a aborda în colaborare cu alte țări terțe riscurile de evitare a sancțiunilor (punctele ***51***-***53***).

35 În ansamblu, cadrul instituit și măsurile întreprinse de Comisie constituie un răspuns cuprinzător la necesitatea coordonării internaționale a sancțiunilor UE: Curtea nu a identificat lacune majore în acest sens. Comisia a implicat în acțiunile sale principalii actori internaționali și a jucat un rol activ în mecanismele existente.

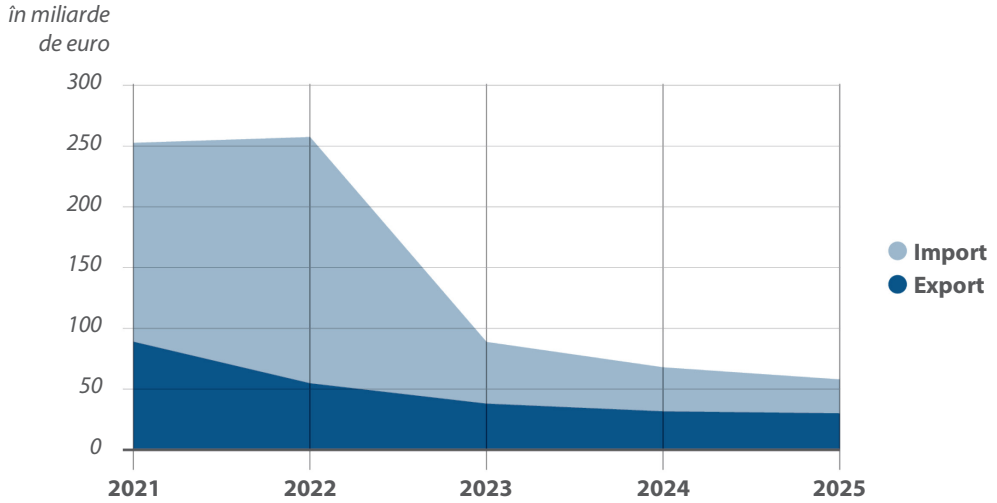
Sancțiunile comerciale, împreună cu măsurile de combatere a eludării acestora, au redus semnificativ schimburile comerciale dintre UE și Rusia

36 Sancțiunile comerciale ale UE urmăresc să limiteze capacitatea Federației Ruse de a continua războiul de agresiune în Ucraina, printre altele prin restricționarea exportului de produse cu dublă utilizare și a transferului de tehnologii avansate necesare pentru industria sa militară. Sancțiunile comerciale ale UE au rolul și de a reduce capacitatea industrială a Rusiei prin restricționarea accesului la tehnologii-cheie. În acest context, Curtea a evaluat dacă adoptarea sancțiunilor comerciale ale UE a determinat modificări în structura schimburilor comerciale dintre UE și Rusia. Ea a verificat, de asemenea, dacă evoluția fluxurilor comerciale internaționale sugera că sancțiunile UE erau eludate și a evaluat cât de adecvate erau instrumentele utilizate de UE pentru combaterea acestei probleme.

Schimburile comerciale dintre UE și Rusia au scăzut drastic, dar nu au dispărut

37 Înainte de 2022, deși existau sancțiuni în vigoare încă din 2014, UE era principalul partener comercial al Rusiei. În 2025, schimburile comerciale cu mărfuri dintre UE și Rusia reprezentau 10,2 % din comerțul total al Rusiei cu restul lumii și se ridicau la 58,3 miliarde de euro, comparativ cu 252,8 miliarde de euro în 2021, ceea ce reprezintă o scădere de peste trei sferturi (***figura 2***).

Figura 2 | Comerțul cu mărfuri (import și export) dintre UE și Rusia, perioada 2021-2025



Sursa: JRC (pe baza datelor Eurostat), septembrie 2026.

38 Potrivit estimărilor Comisiei[2], valoarea restricțiilor și a interdicțiilor la export pentru bunuri și tehnologii s-a ridicat în septembrie 2026 la 49 de miliarde de euro (56 % din nivelul anterior războiului). În ceea ce privește importurile, valoarea estimată a fost de 110 miliarde de euro (75 % din nivelul anterior războiului). În pofida reducerii accentuate a schimburilor comerciale cu Rusia, UE a rămas, în 2025, al treilea partener comercial al Rusiei ca mărime. Totuși, după punerea în aplicare a pachetelor succesive de sancțiuni, schimburile comerciale cu bunuri nevizate de sancțiuni au scăzut semnificativ.

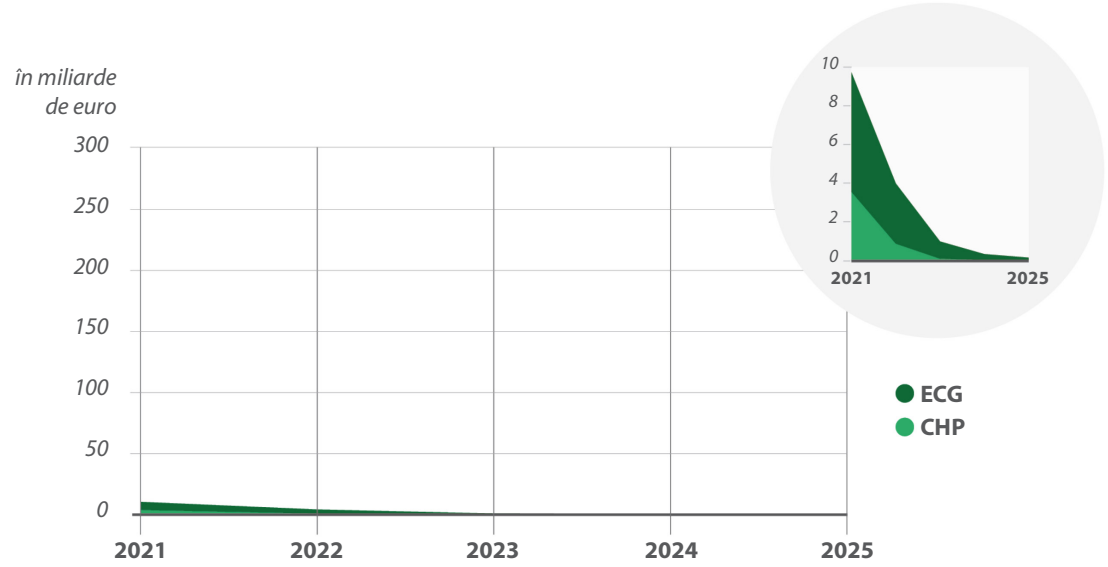
39 Modificările survenite în schimburile comerciale dintre UE și Rusia au afectat în special articolele cu prioritate ridicată comună și produsele critice din punct de vedere economic. Aceste două categorii au cel mai mare impact în ceea ce privește limitarea capacității militare și a celei economice a Rusiei. Articolele cu prioritate ridicată comună sunt produse cu dublă utilizare restricționate și produse tehnologice avansate restricționate utilizate în sistemele militare rusești identificate pe câmpul de luptă în Ucraina[3]. Produsele critice din punct de vedere economic sunt produse industriale care sunt esențiale pentru consolidarea bazei economice și industriale a Rusiei. Produsele critice din punct de vedere economic pentru care au existat fluxuri comerciale semnificative fac obiectul sancțiunilor UE. Exporturile directe din UE către Rusia de bunuri din aceste două categorii au încetat aproape complet începând din 2023 (***figura 3***).

---

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

[3] Anexa XL la Regulamentul (UE) nr. 833/2014 coroborată cu articolul 12g.

Figura 3 | Exporturile de articole cu prioritate ridicată comună și de produse critice din punct de vedere economic din țările UE către Rusia, în perioada 2021-2025



Sursa: Comisia Europeană, JRC.

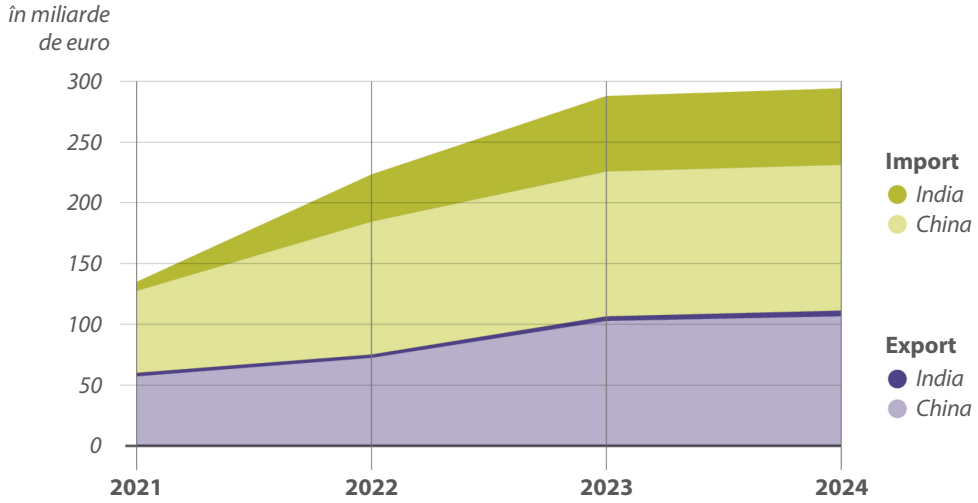
40 Rusia s-a transformat într-o economie de război. Deși economia sa continuă să crească pe hârtie, o analiză mai atentă arată că această evoluție se datorează în principal creșterii semnificative a cheltuielilor militare. Comisia estimează că acestea s-au ridicat la 10,8 mii de miliarde de ruble (109 miliarde de euro) în 2024, reprezentând aproximativ 6 % din produsul intern brut al Rusiei[4]. În același timp, toate industriile producătoare de bunuri pentru consum civil au înregistrat un recul, iar nivelul salariilor s-a diminuat[5].

41 Reducerea schimburilor comerciale dintre UE și Rusia a fost însoțită de o creștere substanțială a comerțului dintre Rusia și țările terțe care nu au impus sancțiuni. De exemplu, în 2024, comerțul dintre China și Rusia a fost cu 82 % mai ridicat decât în 2021. În mod similar, a continuat să crească și comerțul dintre Rusia și India: până în 2024, acesta ajunsese la un nivel de peste șase ori mai mare decât înainte de război, în principal ca urmare a creșterii semnificative a importurilor de petrol din Rusia în India (***figura 4***).

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

[5] Centrul pentru Studii Estice, *Russia's stagnating economy*.

Figura 4 | Comerțul cu mărfuri (import și export) dintre China/India și Rusia, în perioada 2021-2024



Sursa: Comisia, JRC, pe baza COMTRADE.

42 Aceste cifre sugerează că Rusia a reușit, cel puțin parțial, să identifice noi furnizori din alte țări partenere pentru a înlocui fluxurile comerciale cu Europa. Potrivit unui studiu recent, această substituire a dus însă la costuri mai mari. Prețul plătit de Rusia, de la izbucnirea războiului, pentru produsele cu dublă utilizare importate din alte țări este cu 39 % mai mare decât prețul la care țările respective exportă aceleași produse către restul lumii în aceeași perioadă.

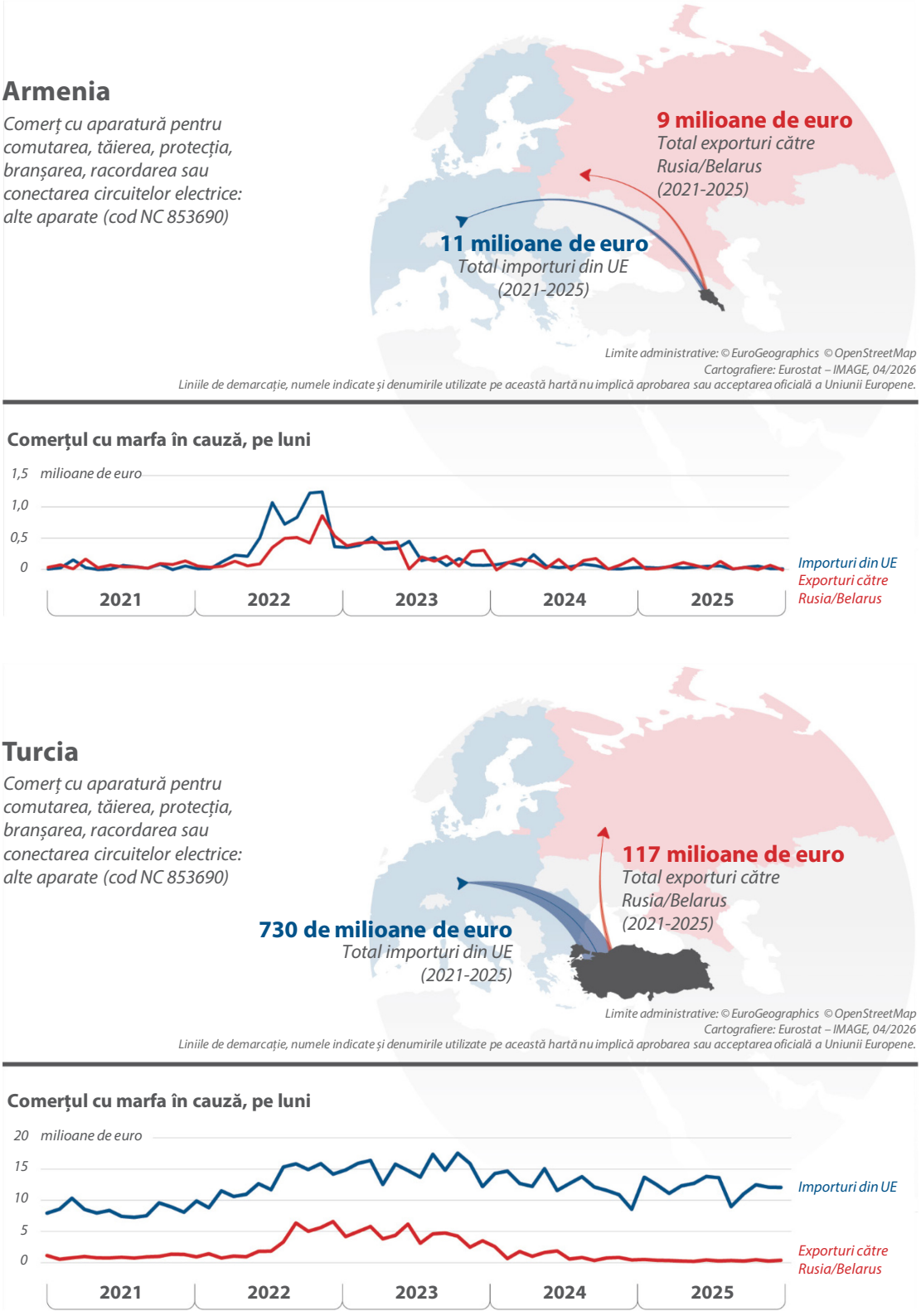
Sancțiunile UE au fost în mare măsură eficace în stoparea exporturilor directe de bunuri de care armata rusă are cea mai mare nevoie, dar fenomenul de eludare rămâne o problemă

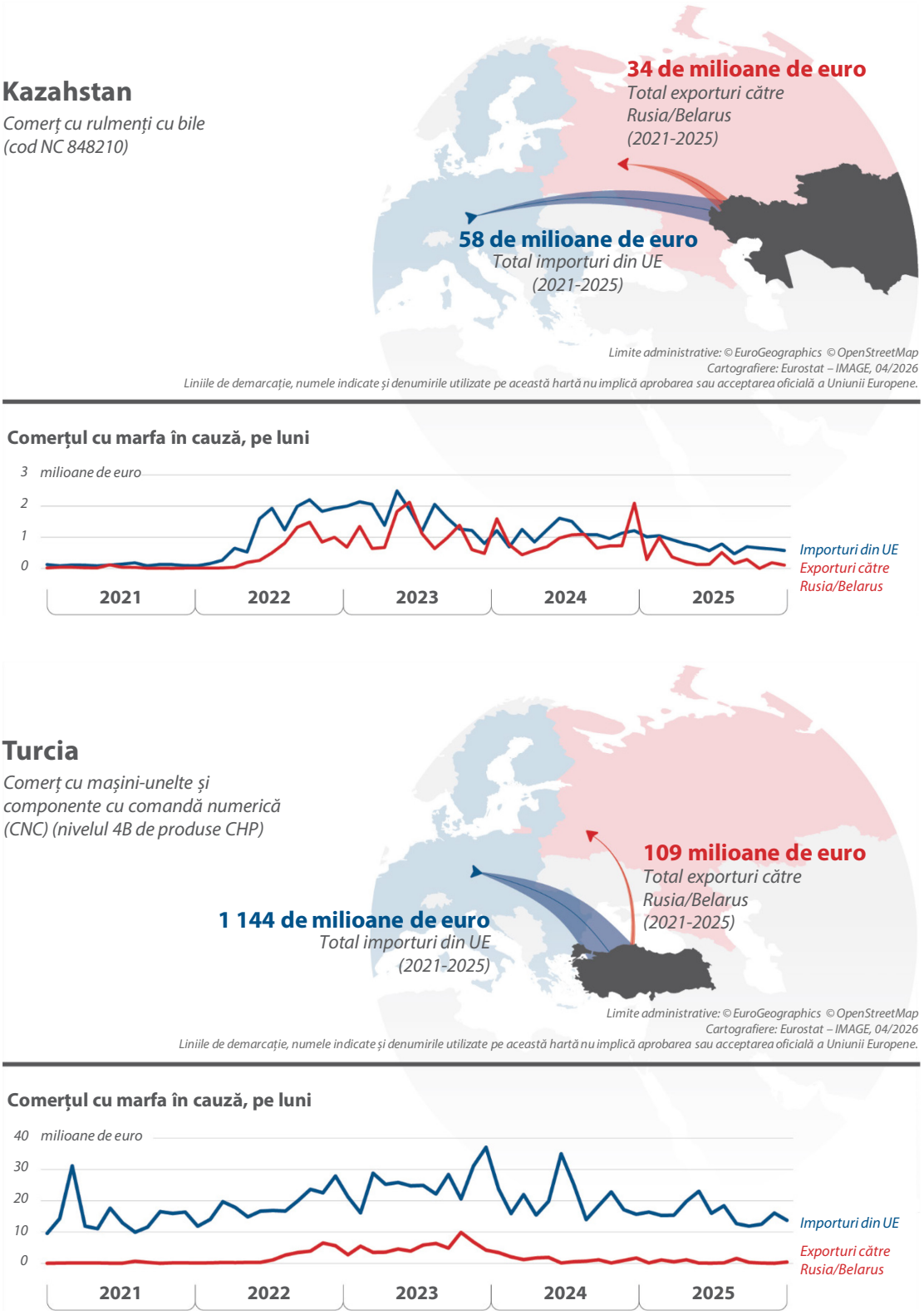
43 O analiză a Comisiei bazată pe date externe a arătat că în rachetele și dronele rusești fabricate recent și utilizate în războiul împotriva Ucrainei (cel mai probabil din 2024 sau 2025) continuă să fie identificate componente provenite din UE. Analiza a constatat însă că articolele provenite direct din UE reprezentau doar o proporție foarte redusă din componentele identificate: aproximativ 4 %, și anume 8 din 202 componente identificate. În schimb, componentele provenite din lanțul de aprovizionare occidental în sens larg reprezentau aproximativ 72 % din totalul componentelor identificate. Aceasta indică faptul că sancțiunile UE reușesc în mare măsură să prevină exportul direct de bunuri care sunt cele mai relevante pentru capabilitățile militare ale Rusiei (a se vedea și punctul ***39*** privind reducerea schimburilor comerciale cu articole cu prioritate ridicată comună și cu produse critice din punct de vedere economic). Pe de altă parte, analiza sugerează, de asemenea, că fenomenul de eludare a sancțiunilor persistă.

44 Ca reacție la sancțiunile comerciale ale UE, Rusia a depus eforturi semnificative pentru a le eluda prin identificarea unor rute alternative de import pentru bunurile supuse sancțiunilor, ceea ce a redus eficacitatea acestor măsuri. În special, s-au înregistrat creșteri temporare considerabile ale importurilor din UE către țările din Caucaz și, concomitent, creșteri ale exporturilor din aceste țări către Rusia și Belarus.

45 Curtea a analizat date furnizate de JRC privind fluxurile comerciale cu Turcia, Armenia și Kazahstan pentru un eșantion de articole cu prioritate ridicată comună. Ea a observat o creștere accentuată a schimburilor comerciale dintre aceste țări, pe de o parte, și atât UE, cât și Rusia/Belarus, pe de altă parte, de când a început invazia în 2022. În majoritatea cazurilor, până în 2025, aceste schimburi comerciale scăzuseră la nivelurile înregistrate anterior războiului (***figura 5***).

Figura 5 | Schimburile comerciale cu anumite articole cu prioritate ridicată comună (între UE și anumite țări terțe, precum și între aceste țări și Rusia/Belarus), în perioada 2021-2025





Sursa: Comisia Europeană, JRC.

46 Aceste statistici oferă indicii cu privire la tendințele în materie de eludare a sancțiunilor. Ele nu oferă însă o imagine precisă a volumelor comerciale, întrucât nu există informații complete și fiabile privind comerțul dintre Rusia și țările terțe. De asemenea, nu toate formele de eludare a sancțiunilor sunt vizibile în statisticile comerciale (***caseta 2***).

Caseta 2

Substituirea aparentă a importurilor prin furnizori alternativi

Substituirea importurilor prin furnizori alternativi (*backfilling*) este o practică prin care o țară vizată de sancțiuni înlocuiește produsele provenite dintr-o țară care aplică sancțiuni cu produse provenite din țări care nu aplică astfel de măsuri. De exemplu, Rusia poate înlocui produsele utilizate pe câmpul de luptă fabricate în UE cu produse similare fabricate în jurisdicții care nu au impus restricții la export, cum ar fi China.

„Substituirea aparentă a importurilor” desemnează situația în care producătorul din jurisdicția respectivă este o filială a societății care furniza inițial produsul. Potrivit datelor de cercetare ale Școlii de Economie din Kiev, 44 % din bunurile exportate către Rusia din țări care nu aplică sancțiuni au fost produse inițial de filiale ale unor întreprinderi occidentale, inclusiv ale unor întreprinderi din UE. Întrucât articolele au fost fabricate în țara care nu aplică sancțiuni, originea lor nu este înregistrată ca fiind occidentală. Dar produsele sunt, în esență, identice cu cele fabricate în UE sau în alte țări occidentale. Astfel, tranzacția este legală, dar constituie totuși o formă de eludare a sancțiunilor.

UE a instituit o serie de măsuri pentru a preveni eludarea sancțiunilor, cu grade diferite de eficacitate

47 UE a instituit diverse măsuri pentru a preveni eludarea sancțiunilor. Printre acestea se numără măsuri legate de conceperea regimului de sancțiuni, adoptate de Consiliu, precum și acțiuni de sensibilizare și activități analitice desfășurate de Comisie, inclusiv activitatea trimisului UE pentru sancțiuni, instrumentul de denunțare a neregulilor și analiza tendințelor de eludare a sancțiunilor.

Măsuri specifice de combatere a eludării adoptate de Consiliu

48 În 2023, Consiliul a adoptat un set de măsuri de combatere a eludării sancțiunilor în cadrul celui de al 11-lea pachet de sancțiuni împotriva Rusiei. Aceste măsuri s-au axat pe anumite bunuri specifice cu grad ridicat de risc, pentru care existau dovezi că ajungeau în Rusia prin intermediul unor țări terțe. Instrumentul permite UE să interzică exportul acestor bunuri către țările utilizate pentru a eluda sancțiunile, prin includerea lor în anexa XXXIII la Regulamentul (UE) nr. 833/2014. El a fost activat pentru prima dată în 2026 în ceea ce privește Kârgâzstanul, în cadrul celui de al 20-lea pachet de sancțiuni împotriva Rusiei.

49 Tot în 2023, Comisia a completat aceste măsuri prin întocmirea a două liste de produse deosebit de expuse riscului de eludare a sancțiunilor: articolele cu prioritate ridicată comună și produsele critice din punct de vedere economic. Ambele liste sunt actualizate periodic. Ele sunt utile operatorilor economici, vizând să îi sprijine în procedurile de diligență necesară. Autoritățile vamale din țările partenere le pot utiliza, de asemenea, pentru a sprijini acțiunile de combatere a eludării sancțiunilor.

50 În iulie 2025, cel de al 18-lea pachet de sancțiuni împotriva Rusiei a extins aceste măsuri prin introducerea unei dispoziții specifice atotcuprinzătoare menite să abordeze riscul ca produsele tehnologice avansate supuse sancțiunilor să fie exportate către Rusia prin declararea ca fiind exportate către alte țări terțe. Această dispoziție oferă statelor membre un instrument suplimentar pentru a preveni eludarea sancțiunilor, permițând oprirea transporturilor suspecte și impunerea unor cerințe de autorizare pentru exportul unor articole care nu sunt enumerate în mod expres în legislația privind sancțiunile.

Trimisul UE pentru sancțiuni

51 Pe lângă completarea măsurilor introduse prin pachetele de sancțiuni, Comisia a desfășurat în mod proactiv acțiuni de sensibilizare în state considerate potențiale centre de eludare a sancțiunilor, pentru a atrage atenția asupra acestei probleme. Aceste eforturi au fost instituționalizate în decembrie 2022, odată cu crearea funcției de trimis al UE pentru sancțiuni.

52 Trimisul UE pentru sancțiuni a purtat discuții la nivel înalt cu țările terțe în vederea stopării eludării măsurilor de sancționare impuse Rusiei. Până la sfârșitul anului 2025, el a efectuat 45 de misiuni în 17 țări diferite (4 țări partenere și 13 alte țări terțe). Trimisul pentru sancțiuni a selectat în mod sistematic țările care urmau să fie contactate. Pe baza analizei efectuate de DG TRADE și de JRC cu privire la datele comerciale privind exporturile din UE și reexporturile din aceste țări terțe către Rusia de articole cu prioritate ridicată comună și produse critice din punct de vedere economic, trimisul pentru sancțiuni a desfășurat acțiuni diplomatice de sensibilizare în centre de transbordare și în jurisdicții identificate drept „țări-platformă” pentru eludarea sancțiunilor (în principal Georgia, Serbia, Turcia, Armenia, Kazahstan, Kârgâzstan, Emiratele Arabe Unite și Uzbekistan).

53 Trimisul pentru sancțiuni a avut contacte ample cu o serie de țări, cum ar fi cele din Asia Centrală și Caucaz, Turcia, Emiratele Arabe Unite, India, Malaysia și Thailanda. Ca urmare a activității trimisului pentru sancțiuni, unele dintre țările-platformă au început să comunice date privind reexporturile către Rusia, făcând posibilă monitorizarea fenomenului de eludare a sancțiunilor. În plus, reexporturile din unele dintre aceste țări către Rusia de componente originare din UE utilizate pe câmpul de luptă au scăzut. Cu toate acestea, instrumentele aflate la dispoziția trimisului pentru sancțiuni sunt limitate de mandatul Comisiei și au o natură strict diplomatică. Trimisul pentru sancțiuni nu poate oferi stimulente economice sau financiare țărilor pe care le vizitează.

Instrumentul UE de denunțare a neregulilor în materie de sancțiuni

54 Un alt instrument lansat de Comisie în martie 2022 pentru a sprijini identificarea tiparelor de eludare a sancțiunilor este Instrumentul UE de denunțare a neregulilor în materie de sancțiuni. Acesta permite raportarea anonimă a potențialelor încălcări ale sancțiunilor UE, inclusiv a cazurilor de eludare. Până în august 2026, prin intermediul acestui instrument au fost primite peste 2 600 de raportări, majoritatea referitoare la sancțiuni împotriva Rusiei. Comisia a transmis 10 % din raportări către autoritățile naționale competente (ANC) sau către SEAE pentru luarea unor măsuri ulterioare. Eficacitatea instrumentului nu poate fi însă demonstrată în mod clar, deoarece statele membre nu au obligația de a transmite informații cu privire la acțiunile întreprinse pentru asigurarea respectării sancțiunilor pe baza informațiilor provenite din acest instrument.

Analiza Comisiei privind tendințele de eludare a sancțiunilor în contextul comerțului cu Rusia

55 În sfârșit, Comisia analizează în permanență fluxurile comerciale dinspre și către Rusia și furnizează delegațiilor UE și statelor membre rapoarte lunare privind comerțul cu articole cu prioritate ridicată comună și produse critice din punct de vedere economic practicat cu țările-platformă. Comisia comunică periodic țărilor partenere, prin intermediul Forumului coordonatorilor în materie de sancțiuni, analiza sa privind tendințele exporturilor din UE de articole cu prioritate ridicată comună care ajung să facă obiectul eludării, subliniind că acest fenomen subminează grav eficacitatea sancțiunilor UE. Această analiză stă și la baza orientărilor Comisiei privind problemele legate de eludarea sancțiunilor (punctele ***81***-***87***).

56 În ansamblu, Curtea a constatat că Comisia a completat măsurile de combatere a eludării sancțiunilor incluse în pachetele de sancțiuni cu o serie de acțiuni cuprinzătoare. Împreună, aceste măsuri au contribuit la inversarea tendinței de creștere a schimburilor comerciale dintre Rusia și țările-platformă (punctele ***44*** și ***45***). Măsura în care instrumentele își demonstrează eficacitatea variază însă, parțial din cauză că funcția lor principală este de instrument diplomatic sau de instrument analitic. În plus, pe măsură ce practicile de eludare evoluează, tendința se deplasează de la țări-platformă la noi centre de eludare, în special situate în Asia de Sud-Est. Prin urmare, în pofida unor rezultate pozitive concrete, bunuri supuse sancțiunilor continuă să ajungă pe cale indirectă în Rusia.

Ambiguitățile și diferențele existente în cadrul juridic al UE pot submina aplicarea uniformă a sancțiunilor

57 După adoptarea sancțiunilor prin decizia unanimă a Consiliului, statele membre sunt responsabile de punerea lor în aplicare și de asigurarea respectării lor. Pentru a garanta o aplicare uniformă, legislația privind sancțiunile trebuie să utilizeze o terminologie consecventă și trebuie să fie lipsită de ambiguitate. În plus, statele membre trebuie să dispună de norme eficace de asigurare a respectării sancțiunilor. Curtea a evaluat dacă formularea juridică a termenilor-cheie utilizați în cadrul legislativ aferent sancțiunilor comerciale ale UE era suficient de clară pentru a fi înțeleasă în același mod de statele membre. Curtea a examinat și transpunerea Directivei (UE) 2024/1226 privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii.

Terminologia imprecisă din legislația UE privind sancțiunile îngreunează punerea în aplicare a acesteia

58 Activitatea de audit a Curții a evidențiat cazuri în care cerințele legate de sancțiuni fuseseră descrise în mod imprecis în legislația care trebuie adoptată de toate statele membre. Printre exemplele de formulări imprecise utilizate în regulamentele privind sancțiunile se numără „strict necesar”, „toate eforturile” și „măsuri/politici adecvate” (***anexa III***). Utilizarea unor astfel de formulări poate duce la diferențe de interpretare a legislației între statele membre și afectează punerea în aplicare coerentă, în pofida eforturilor depuse de Comisie pentru a remedia deficiențele prin orientări.

59 Mai multe dintre statele membre vizitate au confirmat Curții existența problemei legate de caracterul imprecis al unor termeni-cheie din dispozițiile privind sancțiunile, în special în ceea ce privește scutirile și derogările. În plus, un stat membru a semnalat complexitatea și sarcina administrativă ridicată antrenată de verificarea anumitor dispoziții incluse în regulamentele privind sancțiunile (de exemplu, plafoanele tarifare pentru produsele de lux).

60 Formularea vagă a dispozițiilor juridice facilitează obținerea consensului unanim necesar pentru adoptarea pachetelor de sancțiuni la nivelul Consiliului. În mod similar, pentru a se putea ajunge la un acord, se introduc adesea scutiri și derogări la solicitarea expresă a statelor membre.

Neconcordanțele dintre terminologia aferentă sancțiunilor și cea vamală creează dificultăți operaționale

61 În plus, având în vedere că statele membre pun în aplicare sancțiuni în mare măsură prin aplicarea Codului vamal al Uniunii, utilizarea acelorași termeni și definiții în regulamentele privind sancțiunile ca și în legislația vamală a UE ar reduce la minimum dificultățile legate de punerea în aplicare a măsurilor. Curtea a identificat însă mai multe diferențe existente între regulamentele privind sancțiunile și Codul vamal: de exemplu, diferențe în ceea ce privește conceptul de „țară de origine” și termenul „transfer”, care nu este un termen vamal standard (***anexa III***). Mai mult, unele state membre au subliniat că neutilizarea codurilor din Nomenclatura combinată (NC) pentru clasificarea mărfurilor în scopuri vamale în legislația UE privind sancțiunile comerciale (de exemplu, în anexa VII partea A) și recurgerea în schimb la descrieri ale produselor și la termeni generici lasă loc de interpretare și îngreunează controalele vamale.

62 Curtea a constatat, de asemenea, că modul în care regulamentul privind sancțiunile [Regulamentul (UE) nr. 833/2014] tratează produsele cu dublă utilizare contribuie, cel puțin parțial, la inconsecvențe între statele membre în ceea ce privește acordarea autorizațiilor pentru astfel de produse. În special, există o suprapunere între două dintre anexele la regulament (VII și XXIII). Anexa VII conține o listă de bunuri pentru care este necesară o autorizație, în timp ce anexa XXIII prevede scutiri. Unele articole, cum ar fi circuitele electronice, apar pe ambele liste, ceea ce creează incertitudine cu privire la statutul lor pentru ofițerii vamali. În plus, anexa VII conține descrieri ale mărfurilor, în timp ce anexa XXIII face trimitere la codurile din Nomenclatura combinată, utilizate în mod curent de autoritățile vamale. Comisia sprijină activitatea statelor membre în acest domeniu prin furnizarea de orientări și publicarea de tabele de corespondență.

Infracțiunile și sancțiunile pentru încălcarea măsurilor restrictive ale UE nu sunt încă suficient de armonizate între statele membre

63 În sfârșit, aplicarea consecventă a sancțiunilor UE de către statele membre depinde și de asigurarea eficace a respectării lor, inclusiv de normele prevăzute în legislația națională în legătură cu infracțiunile și măsurile de sancționare în caz de încălcare. Deocamdată, încălcarea sancțiunilor UE nu constituie infracțiune în toate statele membre, acestea aplicând măsuri de sancționare pe baze juridice diferite. Unele jurisdicții impun sancțiuni penale, în timp ce altele abordează încălcările numai prin mijloace administrative. Se preconizează că această situație va fi ameliorată prin Directiva (UE) 2024/1226 privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, după transpunerea sa completă și corectă de către toate statele membre. Directiva nu armonizează complet măsurile de asigurare a respectării sancțiunilor, dar stabilește norme minime privind definirea infracțiunilor și a măsurilor de sancționare aplicabile persoanelor fizice și juridice care urmează să fie puse în aplicare de statele membre pentru încălcarea sancțiunilor UE. Ea include și dispoziții menite să consolideze punerea în aplicare și asigurarea respectării sancțiunilor.

64 Directiva trebuia să fie transpusă în dreptul național până la 20 mai 2025. Până în august 2026, 19 state membre informaseră Comisia că transpuseseră integral directiva, astfel cum era prevăzut. Comisia a inițiat primele măsuri de asigurare a respectării obligațiilor în iulie 2025, transmițând scrisori de punere în întârziere statelor membre care nu își îndepliniseră încă obligațiile. Ea nu a evaluat încă dacă statele membre care au transpus într-adevăr directiva în dreptul național au făcut acest lucru în mod corect. Prin urmare, directiva a avut până în prezent doar un efect limitat.

Practicile naționale diferite în asigurarea respectării sancțiunilor comerciale ale UE favorizează fenomenul de alegere a unei jurisdicții mai favorabile

65 Uniunea vamală a UE contribuie la strategia de securitate economică a UE. Sancțiunile comerciale reprezintă un element important în acest sens. În prezent, administrațiile vamale sunt în fapt autoritatea principală responsabilă de controlul mărfurilor exportate la frontierele externe ale UE, ceea ce le plasează în prima linie a aplicării eficace și consecvente a sancțiunilor. Existența unor niveluri diferite de control în diversele state membre subminează eficacitatea sancțiunilor comerciale ale UE. De asemenea, controalele pot implica proceduri costisitoare și consumatoare de timp pentru întreprinderi.

66 Prin urmare, Curtea a evaluat dacă statele membre au pus în aplicare sancțiunile comerciale și le-au asigurat respectarea într-un mod armonizat, precum și dacă Comisia a reacționat în mod adecvat la cazurile de inconsecvență identificate. Curtea a examinat, de asemenea, inițiativele de la nivelul statelor membre și al UE care ar putea contribui la soluționarea acestor probleme.

Alegerea unei jurisdicții mai favorabile rămâne un risc major care subminează aplicarea eficace a sancțiunilor comerciale ale UE

67 Vizitele de audit efectuate de Curte în cinci state membre incluse în eșantion au evidențiat diferențe importante în controalele lor vamale. În unele state membre, autoritățile vamale solicită mai multe documente decât în altele pentru a permite ieșirea mărfurilor supuse sancțiunilor. De exemplu, Curtea a constatat că autoritățile vamale din țările baltice (Curtea a vizitat Letonia și a confirmat că Lituania și Estonia aplică o abordare similară) solicită, în anumite condiții, prezentarea unei declarații emise de producătorul mărfurilor exportate sau reexportate care fac obiectul sancțiunilor. Alte state membre nu impun o astfel de cerință.

68 Aceste diferențe în modul în care autoritățile vamale din diverse state membre efectuează controale vamale se regăsesc și în modul în care sunt înregistrate cazurile de neconformitate legate de sancțiunile comerciale ale UE aplicabile bunurilor (***caseta 3***).

Caseta 3

Diferențe semnificative în numărul de cazuri de nerespectare a sancțiunilor comerciale ale UE pentru bunuri care provin din alte state membre

Din 2022, Bulgaria nu a înregistrat niciun caz de nerespectare a sancțiunilor comerciale ale UE legat de bunuri originare din alte state membre care au fost exportate către jurisdicții din afara teritoriului vamal al UE prin Bulgaria.

Cu titlu de comparație, Letonia a înregistrat un număr ridicat de cazuri de nerespectare a sancțiunilor comerciale ale UE pentru bunuri care provin din alte state membre. În 2024, această categorie a cuprins aproximativ 2 100 de transporturi la export. Ele au reprezentat trei sferturi din totalul încălcărilor semnalate de Letonia.

Deși atât Bulgaria, cât și Letonia au frontiere externe ale UE prin care exporturile provenite din alte state membre părăsesc teritoriul vamal al UE, Curtea observă diferențe semnificative în numărul de cazuri de nerespectare.

69 Curtea a identificat inconsecvențe și în modul în care autoritățile naționale competente au acordat autorizații de derogare pentru exportul de bunuri supuse sancțiunilor. Acest proces nu este centralizat la nivelul UE, ci ține de responsabilitatea fiecărui stat membru. Atunci când mărfurile restricționate sunt transportate pe cale rutieră, fiecare stat membru al cărui teritoriu este traversat trebuie să acorde o autorizație separată pentru intrarea lor. Comisia a identificat cazuri în care autoritățile naționale competente au ajuns la concluzii diferite în această privință, de exemplu unele cazuri fiind justificate prin considerente legate de sectorul agroalimentar.

70 Curtea a identificat, de asemenea, două cazuri în care mărfurile au fost oprite la birouri vamale de ieșire din Lituania și Polonia, deși exportul lor către Rusia fusese acceptat în ambele cazuri (mărfuri scutite de Italia de obligația de a obține o autorizație de export). În cazul Poloniei, mărfurile au fost trimise înapoi în Italia, iar declarația inițială de export a fost anulată. În Italia, mărfurile au fost din nou acceptate la export către Rusia și au fost expediate printr-un port italian către o destinație din Rusia. În urma unei solicitări, Comisia a reiterat că statele membre sunt responsabile pentru deciziile privind asigurarea respectării sancțiunilor și că nu are mandat să intervină.

71 În cadrul discuțiilor purtate cu experți externi, Curții i s-au adus la cunoștință mai multe situații în care autorizarea unor bunuri similare, supuse sancțiunilor, fusese refuzată într-un stat membru, dar acordată într-un altul.

72 Curtea observă că, drept reacție la astfel de probleme, Comisia se rezumă la discutarea doar la nivel tehnic a problemelor legate de aplicarea sancțiunilor împreună cu autoritățile vamale ale statelor membre în cauză, prin intermediul Grupului de contact pentru sancțiuni, și la emiterea de orientări (punctul ***85***).

73 Practicile naționale divergente în materie de controale vamale creează riscul ca întreprinderile să aleagă în mod deliberat birouri de autorizare sau puncte vamale situate în state membre care aplică controale mai puțin stricte. Această practică este cunoscută sub denumirea de „alegere a unei jurisdicții mai favorabile”. În opinia Curții, ea reprezintă un risc major care subminează aplicarea eficace a sancțiunilor comerciale ale UE, printre altele, din cauza potențialului de a facilita eludarea sancțiunilor (punctele ***43***-***56***).

Diferențele la nivelul capacităților administrative ale statelor membre afectează, la rândul lor, aplicarea sancțiunilor comerciale ale UE

74 Aplicarea neuniformă a sancțiunilor de către statele membre se explică și prin diferențele existente în materie de capacitate administrativă. De exemplu, este posibil ca unele state membre să dispună de mai mult personal instruit și specializat în detectarea bunurilor supuse sancțiunilor decât altele. Întrucât responsabilitatea pentru controalele vamale revine statelor membre, Comisia nu dispune de mijloace pentru a influența nivelul resurselor umane și de infrastructură pe care acestea le alocă pentru punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale.

75 În sfârșit, eficacitatea operațiunilor vamale nu depinde numai de resurse și de infrastructură, ci și de modalitățile de organizare din statele membre. De exemplu, în Țările de Jos, Curtea a observat o bună practică ce ar putea contribui la o mai mare consecvență și eficiență în aplicarea și asigurarea respectării sancțiunilor (***caseta 4***).

Caseta 4

Bună practică în coordonarea națională

În Țările de Jos, în cadrul administrației vamale a fost înființat un birou central de acordare a autorizațiilor, care acționează în numele Ministerului Afacerilor Externe. Printre avantaje se numără facilitarea comunicării între organizațiile implicate în cazurile operaționale, o bună imagine de ansamblu asupra gestionării riscurilor legate de asigurarea respectării sancțiunilor și posibilitatea de a valorifica expertiza autorității vamale în materie de clasificare tarifară a mărfurilor.

Există inițiative menite să remedieze lacunele în armonizarea aplicării sancțiunilor

76 În cursul auditului său, Curtea a identificat, de asemenea, inițiative existente și oportunități de armonizare suplimentară, atât în cadrul actual, cât și prin modificări legislative. Sunt incluse aici o aplicare mai consecventă a auditurilor postvămuire, abordări interguvernamentale în materie de cooperare vamală, cum ar fi Inițiativa vamală baltică, și punerea în aplicare a uniunii vamale a UE.

77 Până la momentul auditului, Comisia nu a reușit să furnizeze informații care să arate dacă statele membre efectuează audituri postvămuire bazate pe o analiză a riscurilor pentru a evalua aplicarea eficace a sancțiunilor comerciale ale UE. În opinia Curții, o aplicare mai consecventă a auditurilor postvămuire bazate pe analiza riscurilor pentru sancțiunile comerciale ale UE, coordonate între autoritățile vamale naționale, ar putea contribui, printre altele, la identificarea cazurilor în care întreprinderile recurg la practica de alegere a unei jurisdicții mai favorabile (***caseta 5***).

Caseta 5

Auditul postvămuire bazat pe analiza riscurilor

Auditurile postvămuire bazate pe analiza riscurilor permit acordarea mai rapidă a liberului de vamă pentru mărfuri și reduc timpul și costurile pentru întreprinderi, asigurând totodată respectarea normelor prin intermediul unui mecanism de audit care poate fi efectuat mai eficient după acordarea liberului de vamă.

În conformitate cu Acordul OMC privind facilitarea comerțului, membrii Organizației Mondiale a Comerțului au obligația de a adopta sau de a menține audituri postvămuire bazate pe analiza riscurilor pentru a asigura respectarea legislației vamale și a altor acte normative conexe, inclusiv a sancțiunilor comerciale.

78 Inițiativa vamală baltică (un acord de cooperare între Estonia, Croația, Letonia, Lituania, Polonia și Finlanda) este o încercare interguvernamentală de a aborda problema diferențelor existente la nivelul controalelor vamale din UE. Această inițiativă urmărește să creeze o abordare vamală mai robustă și armonizată prin înăsprirea controalelor pentru mărfurile sensibile, prin solicitarea de documente suplimentare, cum ar fi declarații ale producătorului, și prin coordonarea eforturilor de stopare a redirecționării mărfurilor prin țări terțe.

79 În completarea acordurilor de cooperare multilaterală existente între statele membre, viitoarea reformă vamală a UE urmărește să ofere un răspuns strategic la provocările tot mai mari cu care se confruntă administrațiile vamale și întreprinderile la nivelul UE. Pachetul legislativ, prezentat în mai 2023, va moderniza și va îmbunătăți funcționarea uniunii vamale, inclusiv prin controale vamale mai eficace în legătură cu sancțiunile comerciale impuse de UE[6]. În special, crearea unei Autorități vamale a UE și dezvoltarea unei Platforme de date vamale a UE vor ameliora schimbul de informații și gestionarea riscurilor în UE. Impactul reformei va fi însă vizibil doar pe termen mediu, întrucât punerea în aplicare integrală este prevăzută pentru 2034.

Orientările Comisiei sunt cuprinzătoare, dar nu au caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, iar sistemele de informații nu sunt utilizate în mod uniform de toate statele membre

80 Având în vedere complexitatea reglementărilor privind sancțiunile, deosebit de important este rolul Comisiei în furnizarea de orientări clare, consecvente și cuprinzătoare statelor membre pentru a preveni interpretările divergente și pentru a sprijini în mod eficace cooperarea dintre acestea. Curtea a evaluat dacă Comisia a furnizat un astfel de sprijin în timp util și dacă amploarea acestuia a fost suficientă pentru a atenua riscul unei aplicări neuniforme și al unui schimb insuficient de informații.

Orientările Comisiei privind punerea în aplicare a sancțiunilor acoperă o gamă largă de aspecte, dar persistă unele lacune

81 Din februarie 2022, Comisia a pus la dispoziție orientări detaliate sub formă de linii directoare și întrebări frecvente, cu scopul de a sprijini aplicarea armonizată a sancțiunilor comerciale ale UE impuse Rusiei (***figura 6***).

[6] Propunerea COM(2023) 258 a Comisiei din 17 mai 2023.

Figura 6 | Imagine sintetizată a întrebărilor frecvente adresate Comisiei, pe teme



Sursa: Comisia.

82 În special, Comisia a emis 11 orientări generale tematice privind comerțul și domeniul vamal, precum și documente conținând întrebări frecvente și răspunsuri pe teme specifice. Acestea au fost publicate pentru prima dată în iunie 2022 și au fost actualizate periodic, cel mai recent în mai 2026. În plus, Comisia utilizează alerte comerciale pentru a informa statele membre cu privire la tipare comerciale cu grad ridicat de risc (***caseta 6***).

Caseta 6

Utilizarea de către Comisie a alertelor comerciale: exemplul placajului din lemn de mesteacăn

Sancțiunile UE interzic achiziționarea, importul sau transferul de placaj provenit din Rusia și Belarus. Pentru a obține acces la piața UE, întreprinderile din țările vizate de sancțiuni plătesc producători din țări terțe pentru a reambala și a reeticheta placajul.

În martie 2025, Comisia a publicat pe site-ul său o alertă cu privire la acest risc de eludare a sancțiunilor. Ea a atras atenția statelor membre că trebuie să acorde atenție unor elemente precum legăturile dintre exportatori și anumite țări terțe sau existența unor rute logistice neobișnuit de ocolitoare. Comisia le-a recomandat, de asemenea, să acorde o atenție deosebită originii placajului importat.

83 Majoritatea statelor membre vizitate au declarat Curții că apreciază orientările Comisiei ca fiind, în general, cuprinzătoare. Ele au confirmat, de asemenea, că orientările au fost actualizate periodic, la cererea lor. Statele au indicat însă că ar fi util ca Comisia să publice noi orientări ori de câte ori se impun noi restricții de sancționare, astfel încât toți operatorii și toate statele membre să poată aplica imediat noile măsuri în mod uniform.

84 Atunci când a examinat orientările Comisiei, Curtea a identificat însă diverse aspecte, semnalate și în cursul interviurilor realizate în statele membre auditate, pentru care nu există orientări comune destinate autorităților naționale:

- recunoașterea autorizațiilor de derogare de la sancțiuni acordate de un alt stat membru;
- norme care să explice ce stat membru ar trebui să acorde o autorizație în cazurile în care în tranzacție sunt implicați mai mulți operatori economici din state membre diferite (exportator, cumpărător, societate de transport etc.) sau în care mărfurile tranzitează teritoriile mai multor state membre;
- modul de returnare din Rusia a bunurilor defecte care nu au făcut obiectul unor sancțiuni la export, dar fac obiectul unor sancțiuni la import.

În plus, Curtea a identificat domenii în care orientările Comisiei nu sunt suficient de detaliate sau de clare (***anexa IV***).

85 Pe lângă clarificările privind sfera unor măsuri comerciale specifice, Comisia a furnizat statelor membre orientări pentru o abordare comună a gestionării riscurilor și a controalelor vamale în legătură cu sancțiunile împotriva Rusiei și Belarusului. Statele membre vizitate de Curte au considerat aceste orientări utile, dar au atras atenția asupra unor deficiențe precum caracterul depășit al orientărilor, lipsa de claritate, utilizarea unor termeni vagi sau dependenți de context și a unor formulări neclare, cum ar fi „ar trebui să se aibă în vedere”, „se recomandă” și „poate fi acoperit”, care nu oferă autorităților naționale un temei concret pentru luarea de măsuri.

86 În pofida sferei lor largi de acoperire și a percepției în general pozitive de care se bucură în rândul statelor membre, orientările Comisiei în mod inerent nu au un caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, ceea ce le reduce eficacitatea. Întrucât statele membre nu au obligația de a urma aceste orientări, ele nu pot elimina complet riscul de nerespectare și nu pot asigura aplicarea armonizată a sancțiunilor comerciale ale UE.

87 Pe lângă colaborarea cu autoritățile statelor membre, Comisia se adresează în mod direct și întreprinderilor care ar putea fi afectate de sancțiunile comerciale ale UE. În 2023, ea a publicat orientări specifice privind cerințele de diligență necesară. În 2025, Comisia a înființat și un birou de asistență tehnică privind sancțiunile, menit să ajute întreprinderile să respecte cerințele UE în materie de sancțiuni prin punerea la dispoziție a unui repertoriu al instrumentelor existente la nivelul UE în acest domeniu, prin organizarea de webinare pe teme relevante și prin acordarea de asistență directă specifică IMM-urilor pentru efectuarea corespunzătoare a verificărilor de diligență necesară.

Comisia a instituit sisteme de schimb de informații, dar acestea nu sunt valorificate pe deplin

88 Comisia pune la dispoziție instrumente de comunicare care permit autorităților statelor membre să coopereze între ele și să facă schimb de informații cu Comisia cu privire la riscurile care afectează aplicarea armonizată a sancțiunilor impuse de UE, inclusiv a sancțiunilor comerciale. În special, Comisia a pus la dispoziție formulare de informare asupra riscurilor în cadrul comun de gestionare a riscurilor prevăzut de Codul vamal al Uniunii și a lansat un nou Registru consacrat schimbului de informații privind sancțiunile (*Sanctions Information Exchange Repository* – SIER).

Formularele de informare asupra riscurilor rămân un instrument de alertă insuficient utilizat de autoritățile vamale

89 Cadrul comun de gestionare a riscurilor a fost instituit prin Codul vamal al Uniunii. Sistemul CRMS2, care face parte din acest cadru, este conceput pentru a permite autorităților vamale ale statelor membre (și Comisiei) să facă schimb de informații sensibile în timp real și să comunice instantaneu cu privire la transporturile și operatorii care prezintă riscuri. Unul dintre subiectele vizate de schimbul de informații în cadrul Sistemului de gestionare a riscurilor în domeniul vamal (CRMS2) îl constituie sancțiunile. Utilizat la potențialul maxim, sistemul permite ca riscurile identificate la un punct de trecere a frontierei externe să fie abordate în mod corespunzător și la alte puncte de trecere a frontierei.

90 În cadrul sistemului CRMS2, autoritățile vamale naționale emit formulare de informare asupra riscurilor pentru a alerta alte birouri vamale cu privire la riscurile identificate de eludare sau de încălcare a sancțiunilor. Aceste formulare ar trebui emise în special în cazurile în care un transport este considerat a intra sub incidența sancțiunilor și ieșirea sa nu este autorizată (de exemplu, în cazul unei autorizații nevalabile sau al unor încercări de eludare a sancțiunilor).

91 Din 2022, s-au emis peste 12 000 de formulare de informare asupra riscurilor pentru toate procedurile vamale legate de sancțiuni. Jumătate dintre formularele referitoare la sancțiunile împotriva Rusiei și Belarusului privesc cazuri în care biroul vamal de ieșire din UE a respins mărfuri cărora biroul vamal de export dintr-un alt stat membru le acordase liberul de vamă pentru export. Această situație indică, la rândul ei, diferențele de abordare dintre statele membre în ceea ce privește punerea în aplicare a sancțiunilor (punctele ***57***-***79***).

92 Pe baza statisticilor privind utilizarea formularelor de informare asupra riscurilor, Curtea a constatat că statele membre utilizează sistemul în grade diferite. În special, statele membre care se învecinează cu Rusia și cu Belarus au emis mai multe formulare decât alte state. În cursul vizitelor Curții, statele membre au menționat că rareori primesc feedback cu privire la formularele emise și că resursele disponibile pentru gestionarea numărului ridicat de formulare primite sunt limitate. Acest lucru sugerează că interesul statelor membre pentru formulare este inegal și, în unele cazuri, redus.

93 Comisia pune la dispoziție orientări cu privire la sistem sub forma manualului de utilizare a CRMS2. Ea analizează regulat abia începând din 2024 formularele de informare asupra riscurilor emise de statele membre. Cu toate acestea, Comisia nu a efectuat analize specifice referitoare la feedbackul privind formularele. Nu există niciun mecanism oficial în acest sens, iar Comisia nu a abordat performanța slabă pe care o au unele state membre în cadrul sistemului în legătură cu formularele de informare asupra riscurilor aferente sancțiunilor.

Statele membre nu utilizează pe deplin Registrul consacrat schimbului de informații privind sancțiunile

94 Comisia a dezvoltat Registrul consacrat schimbului de informații privind sancțiunile (SIER) pentru a îmbunătăți schimbul de informații și raportarea între statele membre și Comisie cu privire la aspecte legate de sancțiuni. SIER are mai multe module, printre care module pentru raportarea cu privire la activele înghețate și la autorizațiile acordate și refuzate, precum și pentru alte obligații de raportare. Un forum de discuții permite, de asemenea, autorităților naționale competente să adreseze întrebări Comisiei sau altor state membre.

95 Statele membre utilizează platforma SIER pentru a furniza Comisiei și altor state membre informații cu privire la autorizațiile de derogare de la sancțiuni, în conformitate cu obligațiile de raportare prevăzute în reglementările privind sancțiunile. Comisia a pus la dispoziție un model în acest sens, care include câmpuri standardizate ce trebuie completate, dar statele membre pot decide în continuare, în mod autonom, ce volum de informații transmit și sub ce formă. În consecință, poate fi dificil pentru alte autorități naționale competente și pentru cele vamale să verifice validitatea unei autorizații de derogare, deoarece adesea lipsesc anumite informații, precum clasificarea mărfurilor în Sistemul armonizat, cantitățile autorizate, părțile implicate sau data expirării. De asemenea, schimburile de informații privind structurile de proprietate și de control asupra entităților sunt insuficiente, în pofida creării unui modul specific în acest scop în SIER.

96 În plus, nu toate autoritățile vamale naționale care efectuează controale privind sancțiunile au acces la SIER și la alte sisteme centrale de schimb de informații (cum ar fi sistemul electronic de acordare a autorizațiilor pentru produsele cu dublă utilizare), deoarece acordarea accesului la aceste sisteme depinde de administratorii din statele membre. Gestionarea accesului la SIER nu se află sub controlul Comisiei, deoarece este de competența statelor membre să decidă care sunt autoritățile (și care sunt persoanele) cărora le acordă acces. Comisia sprijină acest proces prin orientări.

97 În prezent, autoritățile vamale nu pot accesa SIER în timp real, în scopul controalelor vamale, prin intermediul unor medii digitale vamale centralizate precum Sistemul de schimb de certificate în cadrul ghișeului unic al UE pentru vămi (în cazul precis al acestui sistem, din cauza domeniului său de aplicare juridic). Aceasta înseamnă că, în cazul în care administratorii naționali decid să nu acorde acces la SIER autorităților lor vamale, acestea nu pot utiliza în mod eficient și sistematic datele originale în timp real la momentul vămuirii. Această situație ar putea fi însă remediată dacă administratorii naționali ar acorda accesul necesar.

Monitorizarea de către Comisie a eficacității sancțiunilor comerciale ale UE se axează pe impactul acestora asupra economiei și a fluxurilor comerciale ale Rusiei, și nu pe situația din interiorul UE

98 Sancțiunile UE sunt concepute pentru a contribui la obiectivul de politică al UE de a face neviabil războiul de agresiune purtat de Rusia împotriva Ucrainei[7] (punctul ***02***). Consiliul[8] solicită ca sancțiunile UE să fie monitorizate la nivelul UE – pe baza unei raportări consecvente din partea statelor membre – pentru a determina dacă acestea funcționează în mod eficace. Deși aceste evaluări țin în primul rând de responsabilitatea Consiliului, Comisia are și ea un rol de jucat, nu în ultimul rând deoarece regulamentul final al Consiliului se bazează pe o propunere comună a Comisiei și a Înaltului Reprezentant (***anexa 1***).

99 Curtea a evaluat dacă Comisia a monitorizat în mod exhaustiv aplicarea sancțiunilor UE și le-a evaluat impactul, ținând seama de obiectivele lor generale. Ea a verificat, de asemenea, dacă Comisia a utilizat rezultatele analizelor sale în activitatea pregătitoare pentru conceperea sancțiunilor și le-a comunicat instituțiilor relevante ale UE, astfel încât acestea să poată fi luate în considerare în procesul decizional ulterior.

---

[7] Site-ul Consiliului: Războiul Rusiei împotriva Ucrainei: sancțiuni ale UE.

[8] Orientările Consiliului UE privind sancțiunile (5664/18 din 4 mai 2018), punctele 15, 32 și 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/ro/pdf).

Comisia monitorizează periodic modul în care sunt puse în aplicare sancțiunile, colectarea datelor fiind repartizată între diferite servicii

100 Comisia monitorizează regulat punerea în aplicare a sancțiunilor împotriva Rusiei. Responsabilitățile pentru diverse aspecte ale acestei activități de monitorizare sunt însă repartizate între mai multe servicii ale Comisiei (*tabelul 1*).

Tabelul 1 | Monitorizarea punerii în aplicare a măsurilor comerciale restrictive

Serviciu al Comisiei	Activitate
DG FISMA	Monitorizează impactul războiului din Ucraina asupra piețelor financiare ruse. Chestionare adresate statelor membre ale UE cu privire la punerea în aplicare a sancțiunilor. Vizite la fața locului în statele membre ale UE.
DG TRADE	Monitorizează fluxurile comerciale cu Rusia și cu țări terțe și emite rapoarte lunare privind articolele cu prioritate ridicată comună și produsele critice din punct de vedere economic. Elaborează materiale analitice privind eludarea sancțiunilor la export pentru activitățile de sensibilizare ale trimisului UE pentru sancțiuni. Colaborează cu parteneri care împărtășesc aceeași viziune în vederea alinierii regimurilor de sancțiuni și a prevenirii eludării acestora.
DG TAXUD	Monitorizează aplicarea de către autoritățile vamale a măsurilor restrictive legate de comerț. Monitorizează prin sondaje aplicarea sancțiunilor de către statele membre.
JRC	Sprijină monitorizarea anomaliilor din fluxurile comerciale și testează, în regim-pilot, centralizarea datelor și interoperabilitatea cu serviciile Comisiei și cu statele membre ale UE.
DG ECFIN	Monitorizează impactul sancțiunilor UE asupra economiei ruse.
DG JUST	Monitorizează aplicarea Directivei (UE) 2024/1226 privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii și de modificare a Directivei (UE) 2018/1673 (punctul *64*).
OLAF	Desfășoară investigații și activități operaționale referitoare la eludarea sancțiunilor.

101 În plus, serviciile Comisiei colectează date din diferite surse, inclusiv date oficiale ale UE privind comerțul, date privind comerțul internațional, analize realizate de țările partenere și analize elaborate de instituții academice din UE și din Ucraina. Nu există o politică oficială care să precizeze ce date ar trebui colectate, de către ce serviciu și în ce mod, dar fiecare serviciu al Comisiei desfășoară activități de colectare și analiză a datelor în domeniul său de competență. În mod similar, nu există nici o platformă centralizată de date și nici un acord privind schimbul de date între serviciile Comisiei, dar JRC depune în prezent eforturi pentru centralizarea datelor și are loc în mod regulat un schimb de date și de informații între serviciile Comisiei. Acest lucru îngreunează efectuarea unei analize cuprinzătoare a eficacității sancțiunilor comerciale.

102 Ca primă inițiativă pentru a obține o imagine de ansamblu asupra problemelor legate de aplicarea sancțiunilor, Comisia a trimis chestionare statelor membre în 2022, inclusiv cu privire la sancțiunile comerciale. În continuarea acestui exercițiu, DG FISMA a organizat reuniuni bilaterale la fața locului cu aproape toate statele membre (cu excepția unuia) pentru a colecta informații mai detaliate (***anexa V***). Statele membre vizitate de Curte au confirmat utilitatea acestor schimburi, care au ajutat Comisia să înțeleagă diversele circumstanțe cu care se confruntau statele membre în activitatea lor privind sancțiunile.

103 Realizarea analizelor recurente privind evoluția schimburilor comerciale cu Rusia intră în responsabilitatea DG TRADE, atribuție de care acest serviciu se achită în mod cuprinzător. În rapoartele sale, DG TRADE analizează efectele războiului asupra comerțului mondial și sintetizează măsurile adoptate de Rusia. Tot în aceste rapoarte, DG TRADE analizează fluxurile comerciale de articole de înscrise pe lista produselor critice din punct de vedere economic și cea a articolelor cu prioritate ridicată comună (punctul ***49***). Datele și analizele colectate sunt partajate în cadrul ISG, precum și cu trimisul UE pentru sancțiuni, cu statele membre în cadrul grupului specific de experți privind sancțiunile UE și în rapoartele transmise grupurilor de lucru ale Consiliului privind sancțiunile, în vederea pregătirii viitoarelor pachete de sancțiuni. Ele constituie o bază solidă pentru elaborarea viitoarelor pachete de sancțiuni și pentru evaluările anuale ale impactului realizate de Comisie (punctul ***107***).

104 DG TAXUD monitorizează modul în care autoritățile vamale ale statelor membre pun în aplicare măsurile restrictive legate de comerț. În acest scop, direcția utilizează CRMS2 pentru a obține informații, de exemplu, cu privire la numărul de controale efectuate de autoritățile vamale. DG TAXUD colectează date privind aplicarea sancțiunilor și prin intermediul unui sondaj săptămânal voluntar, completat de statele membre în CRMS2.

105 Activitatea analitică a Comisiei este completată de cea desfășurată de JRC. JRC efectuează analize menite să detecteze tranzacții anormale și cazuri de eludare a sancțiunilor. Utilizând datele din declarațiile vamale și lucrând în cooperare cu DG TAXUD, JRC sprijină identificarea potențialelor tipare de eludare a sancțiunilor care implică țări terțe. În cooperare cu DG FISMA și DG TRADE, JRC este implicat și în activități analitice care sprijină misiunile de sensibilizare cu privire la sancțiuni desfășurate în țări terțe de trimisul pentru sancțiuni (punctele ***51***-***53***).

106 În sfârșit, riscul de eludare face de asemenea obiectul unor analize efectuate de OLAF. În acest scop, OLAF investighează tipare comerciale specifice, acordând o atenție deosebită produselor relevante pentru câmpul de luptă. Analizele realizate de acest organism pot duce la lansarea unor investigații cu privire la posibile cazuri de eludare a sancțiunilor UE (***caseta 7***).

Caseta 7

Exemple de asistență acordată de OLAF statelor membre în contextul sancțiunilor impuse Rusiei

Din februarie 2022, OLAF a deschis 20 de cazuri privind importurile și 8 cazuri privind exporturile.

De exemplu, OLAF a sprijinit autoritățile spaniole într-o operațiune (cu numele de cod „Probirka”) care a dus la arestarea a patru persoane implicate în exportul ilegal de produse chimice către Rusia și la confiscarea a 13 tone de substanțe chimice.

OLAF a coordonat o anchetă transfrontalieră legată de un caz de eludare a sancțiunilor UE împotriva Rusiei, care implica exportul a peste 760 de vehicule din UE. Ancheta, lansată în urma unor alerte primite de la autoritățile poloneze, a arătat că vehicule declarate ca având ca destinație țări terțe au fost transportate, în cele din urmă, către Rusia. Analizând datele și cooperând cu autoritățile din UE și din afara UE, OLAF a urmărit traseul vehiculelor și a confirmat încălcarea sancțiunilor. Constatările au condus la lansarea unor anchete penale în mai multe state membre și la intensificarea monitorizării de către UE a transporturilor viitoare.

Absența unor criterii clar definite limitează evaluarea de către Comisie a impactului economic al sancțiunilor comerciale impuse de UE

107 Încă de la început, orientările Consiliului nu au prevăzut obligația ca statele membre să convină asupra unor criterii comune pentru măsurarea eficacității sancțiunilor comerciale ale UE. Nici Comisia nu a propus astfel de criterii. Curtea consideră că existența unor criterii comune este esențială pentru ca statele membre și instituțiile UE să evalueze în mod consecvent eficacitatea sancțiunilor comerciale ale UE, în conformitate cu orientările Consiliului[9].

108 Comisia a efectuat evaluări cuprinzătoare ale impactului economic în 2023 și 2024. În absența unor criterii specifice, evaluările s-au bazat în principal pe evoluțiile fluxurilor comerciale dintre UE și Rusia, care sunt monitorizate periodic (punctele ***100***-***106***). Aceste studii acoperă o analiză a fluxurilor comerciale pe categorii de produse supuse sancțiunilor și oferă o evaluare a evoluțiilor macroeconomice din Rusia, inclusiv a perspectivelor de creștere și a inflației. Evaluările Comisiei conturează o imagine de ansamblu a consecințelor sancțiunilor UE pentru economia Rusiei, dar și a costurilor globale pe care le implică acestea pentru UE.

109 Cu toate acestea, nu erau disponibile informații cu privire la aspecte precum impactul asupra anumitor întreprinderi din Rusia implicate în producția de produse militare, impactul asupra anumitor întreprinderi din Europa care exportau în principal bunuri supuse sancțiunilor sau impactul asupra anumitor state membre sau regiuni din UE. De asemenea, Comisia nu a evaluat resursele administrative necesare pentru punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale ale UE. Completarea evaluărilor cu aceste aspecte ar necesita punerea la dispoziție a unor date și resurse suplimentare. Chiar și așa, Curtea consideră că publicarea de către Comisie a unor informații obiective mai detaliate ar fi utilă, chiar dacă nu există o obligație juridică în acest sens. Publicul ar avea astfel acces la informații mai cuprinzătoare cu privire la eficacitatea sancțiunilor comerciale ale UE, ceea ce ar limita impactul campaniilor deliberate de dezinformare și ar permite o direcționare mai precisă a sancțiunilor comerciale.

[9] Secțiunea IV din Orientările Consiliului Uniunii Europene privind sancțiunile (doc. 5664/18).

Analiza Comisiei contribuie la conceperea pachetelor ulterioare de sancțiuni, deși deciziile sunt influențate în principal de considerente politice

110 Curtea a identificat, în cursul auditului, dovezi care arată că Comisia utilizează, în activitatea sa pregătitoare privind pachetele de sancțiuni, informațiile colectate în cursul procesului de monitorizare, precum și informații obținute în cursul evaluărilor tehnice periodice ale situației legate de sancțiunile împotriva Rusiei. De exemplu, Comisia se bazează pe aceste date atunci când prezintă propuneri de modificare a anexei IV la Regulamentul (UE) nr. 833/2014, care enumeră, printre altele, utilizatorii finali militari din Rusia și filialele entităților din complexul militaro-industrial rus cărora le este interzisă vânzarea de produse cu dublă utilizare sau de produse tehnologice avansate din UE. În plus, atunci când activitățile de monitorizare indică cazuri de eludare a sancțiunilor, Comisia propune Consiliului noi măsuri adaptate la circumstanțele în schimbare. Un exemplu în acest sens este alinierea sancțiunilor impuse Belarusului, care a avut un efect pozitiv în prevenirea eludării sancțiunilor.

111 Comisia comunică periodic Consiliului și statelor membre rezultatele activității sale de monitorizare. De exemplu, Comisia transmite prin intermediul sistemului SIER propunerile de includere pe lista din anexa IV la Regulamentul (UE) nr. 833/2014 și le prezintă în timpul reuniunilor cu statele membre pentru a colecta feedback de la experții naționali, permițând îmbunătățirea propunerilor. De asemenea, Comisia comunică periodic grupurilor de lucru ale Consiliului rezultatele evaluărilor impactului.

112 În ansamblu, Curtea observă că propunerile de sancțiuni elaborate de Comisie se bazează, printre alte surse de informații, pe activitățile de monitorizare și pe rezultatele evaluărilor impactului. Propunerile fac însă ulterior obiectul unei examinări politice riguroase din partea Consiliului, care ia în considerare mai mulți factori economici și neeconomici. În ultimă instanță, Consiliul este cel care decide în ce măsură informațiile furnizate de Comisie se reflectă în noile pachete de sancțiuni.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Petri Sarvamaa, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 30 septembrie 2026.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Informații privind contextul

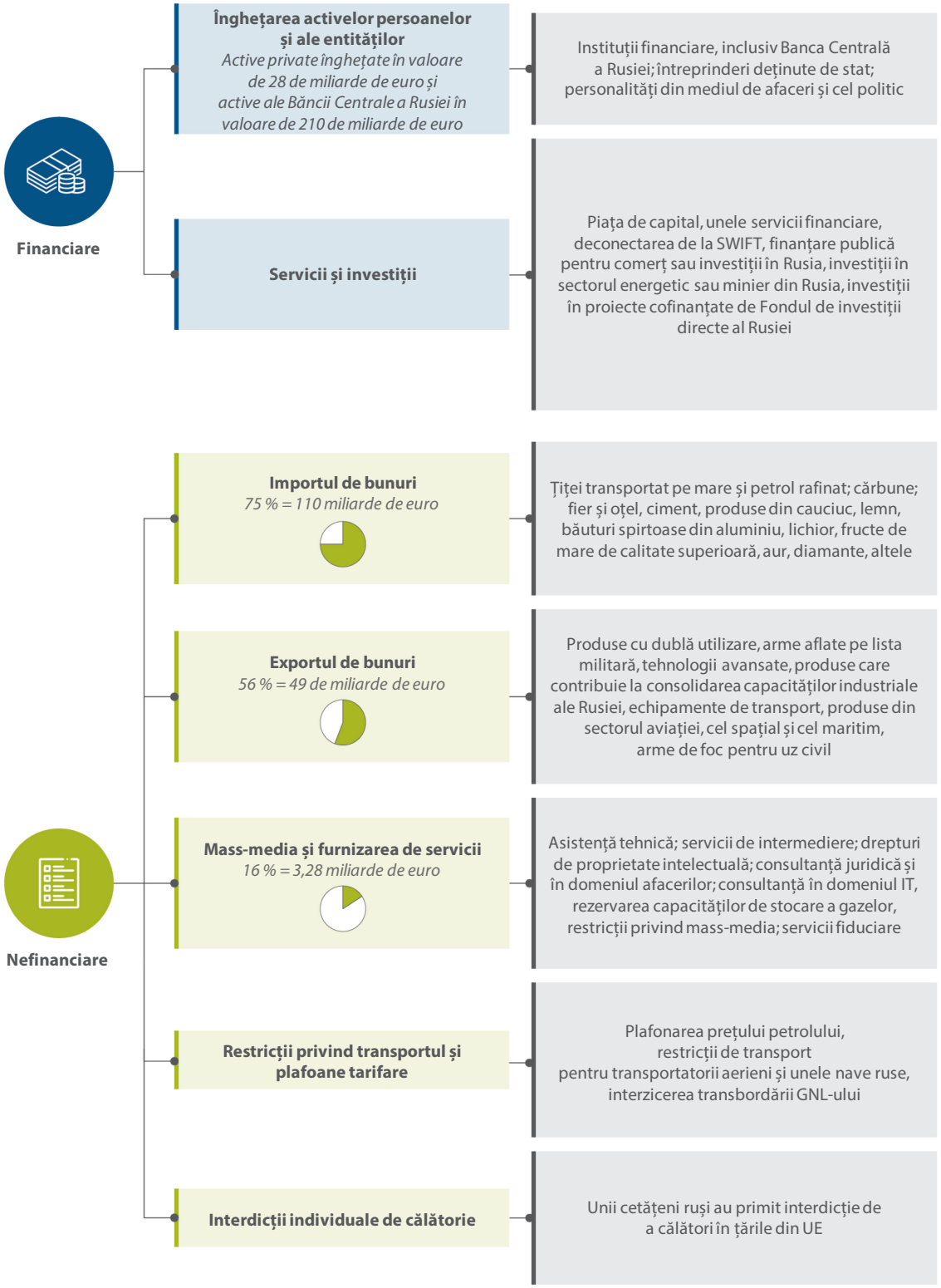
Cadrul de sancțiuni al UE

01 Măsurile restrictive (cunoscute și sub denumirea de „sancțiuni”) constituie un instrument central prin care UE urmărește să prevină conflictele sau să răspundă crizelor emergente și actuale. Aceste măsuri țin de politica externă și de securitate comună (PESC) a UE. Caracterul interguvernamental al PESC, împreună cu procedurile specifice de funcționare a acestei politici, o diferențiază de alte domenii de competență ale UE, cum ar fi politica comercială.

02 Sancțiunile nu au un caracter punitiv. Ele sunt concepute, mai degrabă, să determine o schimbare în comportamentul guvernelor țărilor terțe, precum și în comportamentul entităților, al organizațiilor și al persoanelor ale căror acțiuni subminează pacea internațională, securitatea, democrația, statul de drept sau respectarea drepturilor omului. Ca instrument al politicii externe a UE, măsurile restrictive urmăresc să încurajeze respectarea normelor internaționale prin vizarea celor responsabili de activități dăunătoare sau destabilizatoare.

03 Sancțiunile pot fi clasificate, în linii mari, în sancțiuni care afectează sectorul financiar și sancțiuni de natură nefinanciară. Ambele tipuri pot viza persoane fizice, entități sau țări întregi. Sancțiunile care afectează comerțul cu mărfuri fac parte din această ultimă categorie (***figura 1*** din anexa I pentru o prezentare detaliată).

Figura 1 | Prezentare detaliată a măsurilor restrictive luate de UE împotriva Rusiei



Sursa: Curtea de Conturi Europeană pe baza site-ului Comisiei Sancțiunile UE împotriva Rusiei ca urmare a invadării Ucrainei.

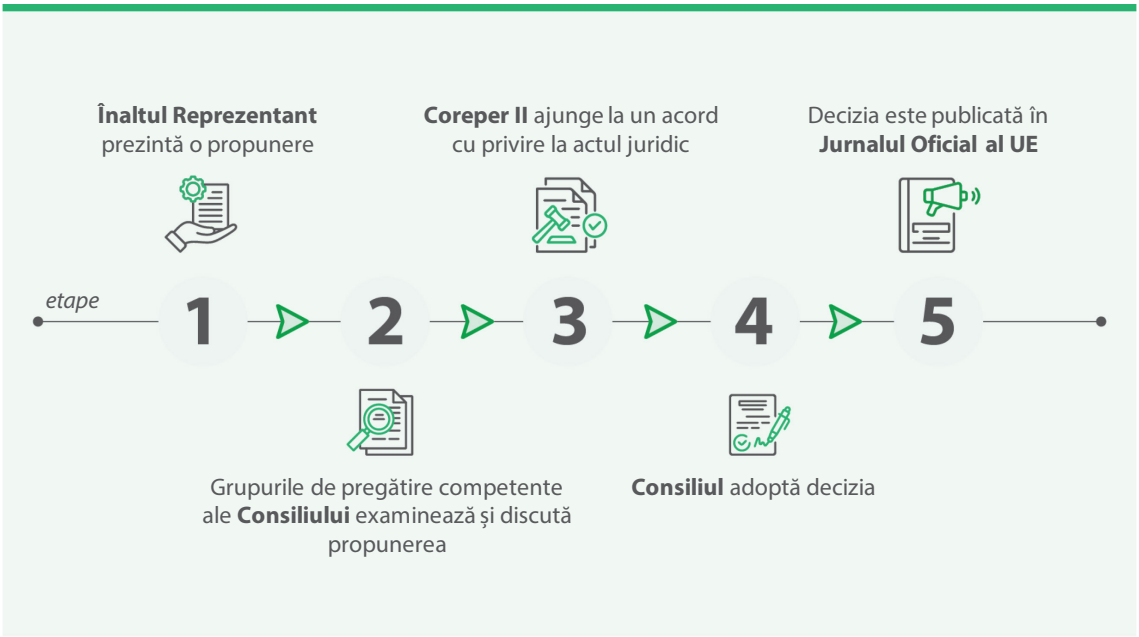
04 Deși vizează în primul rând actori din afara UE, aceste măsuri sunt executorii numai în jurisdicția UE. Prin urmare, ele sunt obligatorii pe teritoriul UE, pentru resortisanții UE, indiferent de locul în care se află, pentru organizațiile și societățile înmatriculate sau constituite în temeiul legislației unui stat membru (inclusiv sucursalele lor din țări terțe), în ceea ce privește orice activitate desfășurată integral sau parțial pe teritoriul UE, precum și pentru aeronavele sau navele care intră sub jurisdicția statelor membre.

05 Aproximativ 20 de țări din întreaga lume fac în prezent obiectul unor măsuri restrictive ale UE în domeniul comerțului, care se axează în principal pe interdicții sau restricții legate de echipamente militare și de produse cu dublă utilizare (produse care pot servi atât unor scopuri civile, cât și militare). Cele mai extinse regimuri de sancțiuni au fost adoptate ca răspuns la invadarea pe scară largă a Ucrainei de către Rusia în 2022 și se aplică Rusiei, precum și Belarusului, Iranului, Coreei de Nord și teritoriilor Ucrainei ocupate de Rusia.

Procesul decizional

06 Ca prim pas în adoptarea sancțiunilor, șeful SEAE, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, prezintă propunerea de decizie a Consiliului. În circumstanțe excepționale, și statele membre ale UE pot propune adoptarea unor sancțiuni ale UE. Măsurile propuse sunt apoi examinate și discutate în cadrul grupurilor de pregătire relevante ale Consiliului înainte ca decizia să fie adoptată de Consiliu în unanimitate (***figura 2*** din anexa I).

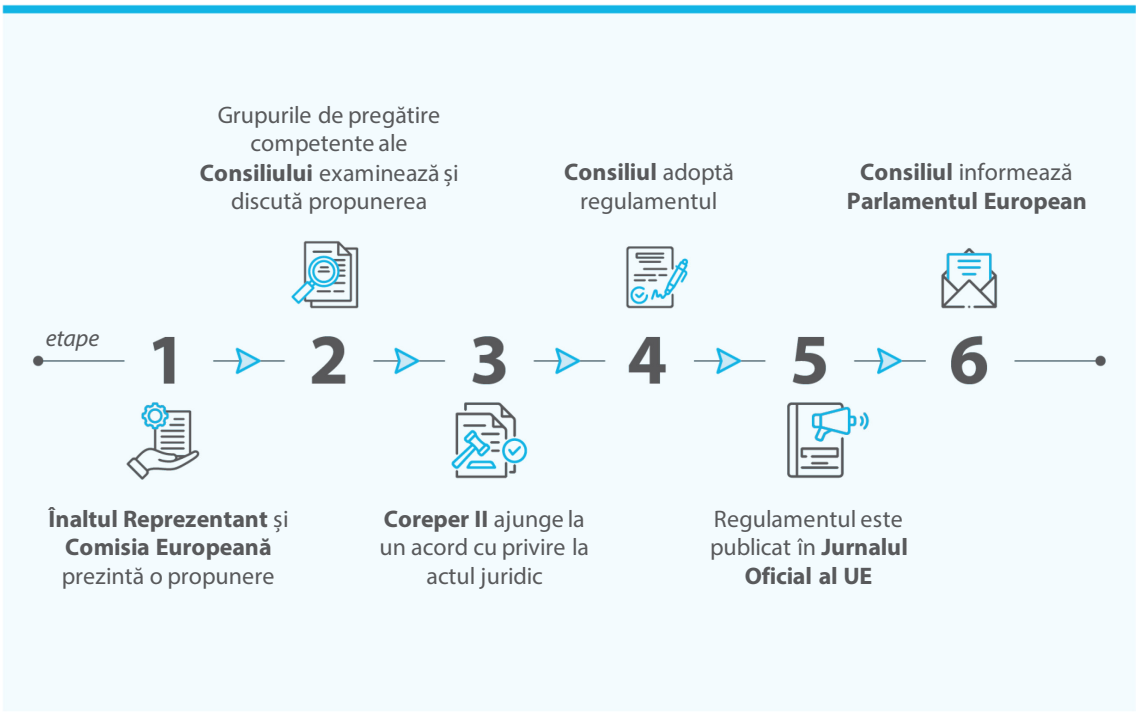
Figura 2 | Adoptarea deciziilor Consiliului ca prim pas obligatoriu pentru toate tipurile de sancțiuni



Sursa: Consiliul Uniunii Europene.

07 În cazul în care sancțiunile implică elemente economice sau financiare – cum ar fi restricții comerciale sau înghețarea unor active –, este necesar un al doilea pas: adoptarea unui regulament al Consiliului de punere în aplicare a deciziei. Acest regulament este adoptat de Consiliu cu majoritate calificată (***figura 3*** din anexa I).

Figura 3 | Adoptarea regulamentelor Consiliului referitoare la măsuri restrictive, dacă este necesar



Sursa: Consiliul Uniunii Europene.

08 Odată sancțiunile adoptate, statele membre sunt responsabile de punerea lor în aplicare și de asigurarea respectării lor. Statele membre trebuie să asigure respectarea sancțiunilor în jurisdicțiile lor, inclusiv prin aplicarea unor sancțiuni în cazul încălcării. Rolul Comisiei se limitează la monitorizarea punerii în aplicare și la publicarea de orientări și de bune practici, menite să permită o punere în aplicare consecventă și eficace.

Sfera și abordarea auditului

09 Auditul de față a examinat dacă Comisia a sprijinit în mod eficace punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale ale UE adoptate de Consiliu ca răspuns la războiul purtat de Rusia împotriva Ucrainei. Perioada examinată a acoperit evoluțiile din 2022 (când a început invazia pe scară largă a Ucrainei) până la sfârșitul anului 2025. După caz, pentru a oferi contextul necesar și pentru a asigura actualitatea raportului, au fost luate în considerare și evoluțiile privind sancțiunile survenite după sfârșitul anului 2025. Activitatea Curții s-a axat pe rolul Comisiei în instituirea unui cadru adecvat de punere în aplicare, în monitorizarea punerii în aplicare a sancțiunilor UE, în identificarea deficiențelor și a lacunelor, în luarea de măsuri pentru remedierea acestor deficiențe și în evaluarea impactului global al sancțiunilor comerciale.

10 Întrucât auditul s-a concentrat în mod specific pe acțiunile Comisiei, Curtea nu a evaluat dacă sfera sancțiunilor a fost adecvată, de exemplu din perspectiva tipurilor de măsuri aplicate, a sferei de acoperire geografică sau sectorială a acestora sau a parametrilor detaliați ai sancțiunilor individuale. Comisia este implicată în procesele pregătitoare, dar aceste chestiuni țin exclusiv de competența Consiliului și fac parte dintr-un proces decizional de natură politică. În consecință, auditul nu a acoperit instituții precum Consiliul, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și SEAE, deși acestea sunt implicate în lucrările pregătitoare și în coordonarea interstatală privind sancțiunile prin intermediul Grupului de lucru RELEX (sancțiuni).

11 În plus, auditul Curții s-a axat pe sancțiunile comerciale împotriva Rusiei, inclusiv pe fenomenul de eludare a acestora. Acest obiectiv a fost ales având în vedere mandatul Curții, dar și deoarece sancțiunile comerciale joacă un rol esențial în limitarea capacităților de export și import ale Rusiei, afectând puterea economică globală a acestei țări. Auditorii au acoperit atât importurile, cât și exporturile de bunuri, cu excepția produselor energetice. De asemenea, auditul nu a inclus restricțiile privind exportul de servicii, restricțiile în domeniul transportului sau restricțiile aplicabile mass-mediei, deoarece acestea ar necesita implicarea unui număr mult mai mare de servicii din cadrul Comisiei.

12 În conformitate cu legislația UE, responsabilitatea principală pentru punerea în aplicare a sancțiunilor revine statelor membre. Această responsabilitate presupune instituirea și menținerea sistemelor juridice și administrative necesare, alocarea de resurse umane suficiente și investigarea potențialelor încălcări ale măsurilor restrictive în jurisdicțiile naționale. Orientările Comisiei privind aspecte specifice ale punerii în aplicare nu au caracter obligatoriu, iar statele membre dispun de o marjă de apreciere în ceea ce privește aplicarea lor. Din acest motiv, Curtea a efectuat vizite la autoritățile naționale competente (și anume, ministere centrale de coordonare și ministere/autorități responsabile de comerț și de controalele vamale) din cinci state membre – Bulgaria, Germania, Letonia, Țările de Jos și Polonia –, exclusiv în scop informativ. Aceste țări au fost selectate pe baza evoluției importurilor și a exporturilor lor din și către Rusia în perioada 2021-2024, a structurii sistemelor lor naționale de punere în aplicare și a unei evaluări interne a riscurilor. Curtea a consultat și autoritățile naționale competente din Regatul Unit, care administrează sancțiuni împotriva Rusiei în temeiul unui cadru juridic propriu.

13 Activitatea de audit a Curții a inclus o examinare a documentației și interviuri cu serviciile Comisiei responsabile cu punerea în aplicare a sancțiunilor, printre care DG FISMA, Secretariatul General al Comisiei, DG TRADE, DG TAXUD, Centrul Comun de Cercetare (JRC) și OLAF. Curtea a purtat discuții și cu alte organisme ale UE, cum ar fi SEAE, și cu delegații ale UE din țări terțe, precum și cu autoritățile naționale și cu părțile interesate externe implicate în monitorizarea și evaluarea sancțiunilor. Metodologia de audit a Curții este conformă cu standardele internaționale de audit adoptate de Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI).

Anexa II – Principalele forumuri ale UE pentru punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale ale UE

Grup	Frecvență	Prezidat de	Observație
Consiliu			
RELEX (sancțiuni)	Ad-hoc (aproximativ o dată la 2 luni)	Președinție prin rotație	Reprezentanți ai guvernului central (administrațiile statelor membre).
Grupul de lucru la nivel înalt pentru uniunea vamală	Ad-hoc	TAXUD	Șefii autorităților vamale din statele membre.
Grupul de lucru pentru uniunea vamală	Ad-hoc (aproximativ o dată la 3-4 luni)	TAXUD	Atașații vamali ai statelor membre.
Grupul de lucru pentru chestiuni fiscale al Consiliului	Ad-hoc (aproximativ o dată pe lună)	TAXUD	Reprezentanți ai guvernului central (administrații fiscale) + atașații fiscali din reprezentanțele permanente.
Grupul de lucru pentru produse cu dublă utilizare (DUWP)	Lunară	TRADE	Reprezentanți ai guvernului central (autoritățile naționale competente pentru controlul exporturilor de produse cu dublă utilizare).
Comisia Europeană, pe plan intern			
Grupul interservicii privind punerea în aplicare și asigurarea respectării sancțiunilor (ISG)	O dată la două săptămâni	Secretariatul General/FISMA	ISG are un grup-nucleu de direcții generale, printre care FISMA, ECFIN, JRC, TAXUD, TRADE, OLAF, Serviciul Juridic și SEAE, alte direcții generale fiind implicate în mod flexibil, în funcție de chestiunile care trebuie discutate.

Forumurile prin care Comisia Europeană dialoghează cu statele membre ale UE			
Formațiunea la nivel înalt a Grupului de experți privind măsurile restrictive ale Uniunii și extrateritorialitatea	Ad-hoc	Comisar/FISMA	Grup specific privind sancțiunile, cu reprezentanți ai guvernului central – participanți la nivel înalt.
Grupul de experți privind măsurile restrictive ale Uniunii și extrateritorialitatea	Ad-hoc (aproximativ o dată la 4-8 săptămâni)	FISMA	Grup specific privind sancțiunile, cu reprezentanți ai guvernului central (în funcție de temă: trezorerii, bănci centrale naționale, autorități vamale etc.).
Comitetul pentru politică comercială (formațiunile alcătuite din membri titulari și supleanți)	Săptămânal (membrii titulari, lunar, și membrii supleanți, de trei ori pe lună)	TRADE	Reprezentanți ai guvernului central. Nivel de director general pentru membrii titulari și consilierii comerciali la Bruxelles pentru supleanți.
Grupul de coordonare pentru produse cu dublă utilizare	Ad-hoc	TRADE	Pe baza cadrului UE de control al exporturilor de produse cu dublă utilizare [Regulamentul (UE) 2021/821].
Grupul Mecanismului de coordonare a aplicării legii (subgrup din cadrul Grupului de coordonare pentru produse cu dublă utilizare)	O dată la 3 luni	TRADE	Reprezentanți ai guvernului central (autoritățile naționale competente pentru acordarea de autorizații și/sau asigurarea respectării legislației).
Reuniuni de **examinare a entităților**	Ad-hoc	TRADE	Autoritățile naționale competente pentru controlul exporturilor de produse cu dublă utilizare, Ministerul Afacerilor Externe și ministerele comerțului, precum și reprezentanțele permanente (consilierii RELEX).
Reuniuni de **examinare tehnică**	Ad-hoc	TRADE	Reprezentanți ai guvernului central.

Reuniuni de **examinare juridică**	Ad-hoc	TRADE	Reprezentanți ai guvernului central, inclusiv autoritățile de acordare a autorizațiilor, Ministerul Economiei, Ministerul Afacerilor Externe, autoritatea vamală.
Grupul pentru politica vamală care reunește directorii generali ai vămilor	Ad-hoc (aproximativ de 2-3 ori pe an)	TAXUD	Reuniune informală a directorilor generali ai vămilor, în funcție de necesități (sub forma unui forum al directorilor generali ai vămilor).
Reuniune comună cu directorii generali din domeniul fiscal și vamal	Ad-hoc	TAXUD	Punerea în aplicare a sancțiunilor legate de import/export și riscurile de eludare.
Grupul de experți în domeniul vamal	Ad-hoc	TAXUD	Reuniune comună a reprezentanților statelor membre din diferite secțiuni, în special privind legislația vamală, gestionarea riscurilor și aspecte vamale internaționale.
Grupul de contact pentru sancțiuni (vamale)	Ad-hoc (aproximativ de 4-5 ori pe an)	TAXUD	Grup specific privind sancțiunile, în principal pentru raportarea cu privire la cazurile de eludare a sancțiunilor, schimbul de informații; implicarea OLAF și a altor direcții generale.
Grupul de lucru pentru asigurarea respectării legii – Vamă	Ad-hoc	TAXUD	Administrațiile vamale de la nivel central + atașații vamali ai statelor membre.
Directorii responsabili cu transportul maritim (reuniune informală)	Ad-hoc (de 2-3 ori pe an)	MOVE	Schimburi informale cu privire la chestiuni maritime actuale, inclusiv, după caz, aspecte referitoare la sancțiuni specifice sectorului maritim.
Comisia Europeană, pentru coordonarea cu țările partenere ale UE			
Forumul coordonatorilor în materie de sancțiuni	Ad-hoc	Trimisul pentru sancțiuni/FISMA	Reprezentanți ai guvernului central și țările partenere.

Sursa: document de lucru al Consiliului Uniunii Europene și Curtea de Conturi Europeană.

Anexa III – Probleme identificate în termeni juridici cheie

Formulări vagi

- **Strict necesar**: această formulare este utilizată de 63 de ori în Regulamentul (UE) nr. 833/2014 (versiunea consolidată din 24.7.2026), în principal în contextul derogărilor, pe care autoritățile competente le pot autoriza pentru exporturile sau transferurile către Rusia de produse care contribuie la consolidarea capacităților industriale ale acestei țări. Acest tip de formulare poate da naștere unor interpretări diferite pentru autorizarea derogărilor. De exemplu, un stat membru ar putea impune obligația de a se obține o autorizație pentru exportul de bunuri supuse sancțiunilor, în timp ce un alt stat membru poate considera că aceasta nu este necesară. Un alt exemplu este cel legat de zonele economice speciale de la articolul 5ah alineatul (7): „Prin derogare de la alineatele (1)-(4), autoritățile competente pot autoriza, în condițiile pe care le consideră adecvate, activități care sunt strict necesare pentru […]”. Comisia a furnizat orientări cu privire la acest aspect în documentul cu întrebări frecvente, secțiunea 18 punctul (3), care introduce alte formulări vagi: „În cazul în care este strict necesar pentru finalizarea retragerii, operatorii pot solicita o autorizație în temeiul derogării prevăzute la articolul 5ah alineatul (7) litera (d)”. Prin urmare, în pofida orientărilor Comisiei, instrucțiunile rămân vagi și ambigue.

- „**Toate eforturile**”: acest termen este utilizat în contextul clauzei privind răspunderea societăților-mamă din UE pentru activitățile filialelor lor din țări terțe, dar sfera de acoperire și semnificația exactă în ceea ce privește obligațiile minime care revin societății-mamă rămân neclare. Formularea vagă a fost introdusă în cursul procesului decizional; propunerea inițială a Comisiei prevedea un standard de răspundere mai precis.

- „**Măsuri/politici adecvate**”: termenul vag „adecvat” introduce un grad de incertitudine pentru întreprinderi în interpretarea obligațiilor care le revin atunci când comercializează articole cu prioritate ridicată comună.

Termeni inconsecvenți

- „**Țară de origine**”: în cadrul uniunii vamale, țara de origine se poate schimba dacă mărfurile sunt prelucrate într-o altă țară. În contextul regimurilor de sancțiuni, țara de origine rămâne țara din care provin inițial mărfurile.

- „**Transfer**”: termen interpretat în sens larg ca desemnând deplasarea de mărfuri supuse sancțiunilor între UE și Rusia, fără a se face trimitere explicită la terminologia aplicabilă mărfurilor, de exemplu la mărfurile care circulă sub regim de export sau de tranzit.

Anexa IV – Domenii în care orientările Comisiei nu sunt suficient de detaliate sau de clare

Exemple de orientări ale Comisiei care necesită clarificări suplimentare

- **Diligența necesară a operatorilor economici** – măsurile care impun întreprinderilor să monitorizeze, să detecteze și să prevină eludarea sancțiunilor devin din ce în ce mai frecvente. Măsurile de acest tip sunt adesea complexe, ceea ce generează numeroase întrebări din partea sectorului privat, în special a IMM-urilor, și reduce eficacitatea eforturilor de combatere a fenomenului de eludare a sancțiunilor. Sunt necesare orientări mai bune, care ar trebui să fie disponibile chiar din momentul adoptării unor astfel de măsuri.

- **Depunerea tuturor eforturilor de către operatorii economici din UE în legătură cu activitățile filialelor lor din afara UE** – ar fi utile orientări mai detaliate pentru a ajuta întreprinderile să depună „toate eforturile”, astfel cum prevede legislația, pentru a se asigura că filialele lor din țări terțe nu participă la activități care subminează măsurile comerciale restrictive.

Opiniile statelor membre privind punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale împotriva Rusiei

Această secțiune prezintă o serie de propuneri formulate de statele membre vizitate, menite să îmbunătățească punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale prin orientări mai bune. Observațiile se bazează pe experiența practică a fiecărui stat membru în perioada auditată și evidențiază domeniile în care o mai mare coerență și accesibilitate ar fi benefice.

— **Furnizarea unor orientări detaliate ale UE, specifice fiecărui domeniu**

Publicarea la nivelul UE a unor orientări specifice fiecărui domeniu de fiecare dată când se introduc noi restricții ar putea promova o interpretare și o punere în aplicare uniformă a sancțiunilor comerciale în toate statele membre, în locul unei abordări bazate în principal pe răspunsurile la întrebări specifice publicate în documente de tip „întrebări frecvente”.

— **Orientări mai detaliate referitoare la exporturile/importurile legate de returnarea bunurilor defecte**

Ar fi utile orientări mai detaliate referitoare la tratamentul exporturilor și al importurilor, în special în cazul unor situații complexe, cum ar fi returnarea bunurilor defecte care sunt supuse sancțiunilor la import, dar nu și la export.

— **Orientări mai clare și furnizate în timp util privind obligațiile de diligență necesară ale operatorilor economici**

Măsurile care impun operatorilor economici să monitorizeze, să detecteze și să prevină eludarea sancțiunilor devin din ce în ce mai frecvente. Aceste măsuri sunt adesea complexe și formulate în termeni largi. Prin urmare, ar trebui puse la dispoziție orientări clare și detaliate încă din momentul adoptării unor astfel de măsuri, pentru a sprijini punerea în aplicare eficace și a reduce riscul de eludare.

— **Recunoașterea autorizațiilor de derogare de la sancțiuni acordate de un alt stat membru și tranzacțiile care implică mai multe state membre**

Procesul de recunoaștere a derogărilor de la sancțiuni acordate de alte state membre ar putea fi îmbunătățit. Ar trebui să existe norme clare care să precizeze ce stat membru este responsabil de acordarea autorizațiilor atunci când o tranzacție implică mai mulți operatori economici (de exemplu, exportatori, vânzători, cumpărători, deținători de depozite și societăți de transport) și atunci când mărfurile tranzitează teritoriile mai multor state membre.

— **Standardizarea raportării în legătură cu autorizațiile**

Definirea unor cerințe specifice pentru raportarea punerii în aplicare a sancțiunilor de către statele membre și organismele de guvernanță ale UE este esențială. Îmbunătățirea sistemului SIER prin introducerea unor câmpuri de date armonizate pentru autorizațiile acordate ar facilita procesele de verificare. Un mecanism de urmărire a autorizațiilor la nivelul statelor membre ar reduce la minimum utilizarea frauduloasă și ar asigura continuitatea conformității.

— **Încorporarea unor elemente ale acordurilor regionale în legislația sau în orientările UE**

Preluarea unor elemente din acordurile regionale, cum ar fi Inițiativa vamală baltică, care cuprinde Estonia, Croația, Letonia, Lituania, Polonia și Finlanda, ar putea contribui la îmbunătățirea uniformității controalelor vamale și a schimbului de informații între statele membre. Prin analizarea rutelor neobișnuit de ocolitoare și prin solicitarea unei documentații detaliate, statele membre participante au eficientizat procesele și au redus riscul de eludare a sancțiunilor. Integrarea în legislația sau în orientările UE ar putea consolida asigurarea respectării regimului de sancțiuni la nivelul de ansamblu al UE.

Anexa V – Vizite la fața locului efectuate de DG FISMA în statele membre pentru a monitoriza punerea în aplicare a sancțiunilor comerciale

Principalele concluzii ale vizitelor cu relevanță pentru sancțiunile comerciale:

— Între 2023 și 2025, DG FISMA a efectuat vizite în toate statele membre, cu excepția unuia, pentru a obține o imagine de ansamblu asupra modului în care se aplică sancțiunile și se asigură respectarea lor în țările din UE. Constatarea generală a fost că asigurarea respectării sancțiunilor este strâns legată de organizarea internă a statului membru și de structura sa de guvernanță.

— În unele state membre, autoritățile introduseseră mecanisme naționale pentru impunerea de sancțiuni. Această situație implică riscul apariției unui mozaic necoerent de regimuri naționale de sancțiuni în UE, lucru care ar putea afecta piața internă. În plus, pune sub semnul întrebării credibilitatea regimului impus de UE.

— Printre evoluțiile pozitive se numără introducerea unui coordonator național pentru sancțiuni și crearea unei platforme pentru schimbul de experiență între toate părțile implicate în punerea în aplicare a sancțiunilor.

— Unele state membre și-au exprimat îngrijorarea cu privire la organizarea internă a Comisiei, avertizând că implicarea unui număr mare de servicii ale Comisiei în multiple formate de discuții ar putea crea confuzie.

Acronime

Acronim	Definiție/Explicație
ANC	Autoritate națională competentă
CHP	Articole cu prioritate ridicată comună (*common high priority items*)
Coreper	Comitetul reprezentanților permanenți ai guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene
CRMS2	Sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal (*Customs Risk Management System*) 2
CSD	Depozitari centrali de titluri de valoare
DG ECFIN	Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare
DG FISMA	Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital
DG JUST	Direcția Generală Justiție și Consumatori
DG TAXUD	Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală
DG TRADE	Direcția Generală Comerț
ECG	Produse critice din punct de vedere economic (*economically critical goods*)
ISG	Grupul interservicii privind punerea în aplicare și asigurarea respectării sancțiunilor
JRC	Centrul Comun de Cercetare
OLAF	Oficiul European de Luptă Antifraudă
RELEX	Grupul de lucru pentru relații externe al Consiliului
SEAE	Serviciul European de Acțiune Externă
SIER	Registrul consacrat schimbului de informații privind sancțiunile (*Sanctions Information Exchange Repository*)
SWIFT	Societatea pentru Telecomunicații Financiare Interbancare Mondiale (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*)

Glosar

Termen	Definiție/Explicație
Alegerea unei jurisdicții mai favorabile (*forum shopping*)	Practica de a selecta în mod deliberat jurisdicții, rute sau puncte de control vamal percepute ca aplicând practici mai permisive de asigurare a respectării legii sau de autorizare, facilitând astfel eludarea sancțiunilor.
Articole cu prioritate ridicată comună (CHP)	O categorie de produse cu dublă utilizare și de produse tehnologice avansate identificate de Comisie, în coordonare cu parteneri internaționali, ca fiind deosebit de relevante pentru utilizări militare și, prin urmare, expuse unui risc sporit de deturnare și de eludare în contextul sancțiunilor impuse Rusiei.
Audit postvămuire	Controale vamale bazate pe analiza riscurilor efectuate după acordarea liberului de vamă pentru mărfuri, cu scopul de a verifica respectarea legislației vamale și a altor norme, inclusiv a sancțiunilor comerciale impuse de UE.
Autorizație	În contextul prezentului raport, autorizare oficială acordată de o autoritate națională competentă, în condițiile prevăzute în legislația UE, care permite desfășurarea unei activități sau efectuarea unei tranzacții care altfel ar fi interzisă de sancțiunile UE, sub rezerva anumitor condiții, a unui domeniu de aplicare și a unei perioade de valabilitate.
Coreper II	Coreper II este alcătuit din reprezentanții permanenți ai celor 27 de state membre ale UE. Rolul său este de a efectua lucrări pregătitoare pentru Consiliul Uniunii Europene într-o serie de domenii, cum ar fi afacerile externe și interne.
Depozitari centrali de titluri de valoare	Un depozitar central de titluri de valoare (CSD) este o organizație care păstrează în condiții de siguranță active financiare precum acțiuni și obligațiuni. Aceste active sunt, de obicei, stocate în format electronic, și nu sub formă de certificate pe hârtie.
Derogare	În contextul prezentului raport, o excepție prevăzută într-un regulament privind sancțiunile, care permite unei autorități competente să autorizeze, în anumite condiții, o activitate sau o tranzacție care altfel ar fi interzisă.
Eludare	În contextul prezentului raport, orice comportament care are ca scop sau efect evitarea aplicării sancțiunilor UE.
Produse critice din punct de vedere economic (ECG)	Bunuri industriale supuse măsurilor restrictive ale UE, în cazul cărora existau fluxuri comerciale semnificative înainte de impunerea sancțiunilor și care sunt considerate relevante pentru capacitatea economică sau industrială a unei țări supuse sancțiunilor.
Produse cu dublă utilizare	Tehnologie care poate fi utilizată în scopuri atât civile, cât și militare și care, prin urmare, face obiectul normelor privind controlul exporturilor și, după caz, al sancțiunilor UE.

Termen	Definiție/Explicație
Produse tehnologice avansate	Bunuri, software sau tehnologii supuse unui nivel intens de sancțiuni ale UE, deoarece ar putea fi utilizate în scopuri militare, strategice sau industriale de o țară care face obiectul unor sancțiuni.
Sancțiuni	În contextul prezentului raport, o măsură nepunitivă aplicată în cadrul politicii externe și de securitate comune a UE cu scopul de a determina o schimbare în comportamentul statelor. Ele pot include restricții comerciale, financiare, economice și specifice industriei.
Scutire	În contextul prezentului raport, excluderea explicită, prin chiar regulamentul privind sancțiunile, a unei activități sau a unei tranzacții de la aplicarea unei interdicții, ceea ce înseamnă că nu este necesară o autorizare prealabilă din partea unei autorități competente.
Trimisul pentru sancțiuni	Reprezentant desemnat de Comisie, responsabil cu dialogul diplomatic și coordonarea cu țările terțe, pentru a sprijini punerea în aplicare eficace a sancțiunilor UE și pentru a preveni eludarea acestora.
Țară-platformă	O țară terță prin care mărfurile sunt direcționate, în scopul eludării, către o destinație supusă sancțiunilor.
Uniune vamală	Cadrul UE în care statele membre aplică tarife externe comune și un set uniform de norme vamale.

Răspunsurile Comisiei și ale Serviciului European de Acțiune Externă

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Petri Sarvamaa, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții de Conturi Europene, cu sprijinul cabinetului său și al echipei de audit. Serviciile Curții au asigurat sprijin lingvistic și sprijin pentru concepția grafică.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2026

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional (CC BY 4.0). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Fotografia de pe pagina de titlu: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Figura 1, figura 6, anexa I figura 1, anexa I figura 2, anexa I figura 3 – pictograme: aceste figuri au fost realizate folosind resurse de pe site-ul Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Figura 5 – hărțile:

limite administrative: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Cartografiere: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-8543-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/9436638	QJ-01-26-050-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8544-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/5218573	QJ-01-26-050-RO-N

REFERINȚA EXACTĂ

Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 30/2026 „Sancțiunile comerciale impuse de UE Federației Ruse – Eforturi susținute de coordonare, dar punerea în aplicare rămâne neuniformă și diminuează impactul general”, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2026.

Ca reacție la invadarea pe scară largă a Ucrainei de către Rusia, UE a adoptat, până în august 2026, 21 de pachete de sancțiuni, menite să slăbească capacitatea Rusiei de a susține războiul prin restricționarea comerțului cu bunuri strategice.

Auditul desfășurat de Curtea de Conturi Europeană a urmărit să evalueze dacă Comisia a sprijinit și a monitorizat în mod eficace punerea în aplicare a acestor sancțiuni comerciale. S-a constatat că Comisia a instituit mecanisme cuprinzătoare pentru coordonare, orientare și monitorizare și că sancțiunile au redus considerabil schimburile comerciale dintre UE și Rusia, limitând exporturile directe de bunuri critice cu utilizări militare. Cu toate acestea, ambiguitățile juridice, practicile naționale divergente în materie de asigurare a respectării sancțiunilor, utilizarea neuniformă a sistemelor de schimb de informații și deficiențele în monitorizare reduc eficacitatea globală a sancțiunilor și creează riscuri de eludare. Curtea recomandă îmbunătățirea clarității juridice, analizarea și abordarea diferențelor dintre practicile naționale de asigurare a respectării sancțiunilor, promovarea utilizării depline a instrumentelor de schimb de informații și consolidarea monitorizării prin colectarea integrată a datelor și utilizarea unor criterii clare de evaluare a eficacității.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact
Website: eca.europa.eu
Rețele sociale: @EUauditors