SÄRSKILD RAPPORT 30/2026 **SV**

EU:s handelssanktioner mot Ryska federationen

Starka samordningsinsatser, men genomförandet är fortfarande ojämnt och begränsar den samlade effekten



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

Punkt

01–23 | Huvudbudskap 01

01–10 | Varför detta område är viktigt

11–23 | Vad vi konstaterade och rekommenderar

24–112 | Våra iakttagelser mer i detalj 02

24–35 | Kommissionen har inrättat omfattande samordningsverktyg för att stödja ett ändamålsenligt genomförande av handelssanktionerna

25–30 | Kommissionens samordningsram på EU-nivå stöder genomförandet

31–35 | Kommissionen samarbetar regelbundet med länder utanför EU genom diplomatiska kanaler och med hjälp av andra verktyg

36–56 | Handelssanktionerna och åtgärderna mot kringgående har lett till kraftigt minskad handel mellan EU och Ryssland

37–42 | Handeln mellan EU och Ryssland har minskat kraftigt, men viss handel fortgår

43–46 | EU:s sanktioner har i stor utsträckning varit ändamålsenliga när det gäller att stoppa den direkta exporten av de varor som den ryska militären har störst behov av, men kringgående är fortfarande ett problem

47–56 | EU har infört en rad åtgärder för att förhindra kringgående, med varierande grad av ändamålsenlighet

57–64 | Oklarheter och bristande överensstämmelse i EU:s rättsliga ram kan undergräva ett enhetligt genomförande av sanktionerna

65–79 | Skillnader i nationell praxis när det gäller kontrollen av efterlevnaden av EU:s handelssanktioner skapar möjligheter till forumshopping

67–73 | Forumshopping är fortsatt en central risk som undergräver ett ändamålsenligt genomförande av EU:s handelssanktioner

74–75 | Skillnader i medlemsstaternas administrativa kapacitet påverkar också genomförandet av EU:s handelssanktioner

76–79 | Initiativ har tagits för att åtgärda bristerna i harmoniseringen av genomförandet av sanktionerna

80–97 | Kommissionens vägledning är omfattande men inte rättsligt bindande, och informationssystemen används inte enhetligt i medlemsstaterna

81–87 | Kommissionens vägledning om genomförandet av sanktionerna omfattar ett brett spektrum av ämnen, även om vissa brister kvarstår

88–97 | Kommissionen har infört system för informationsutbyte, men de utnyttjas inte fullt ut

98–112 | Kommissionens övervakning av EU:s handelssanktioners ändamålsenlighet fokuserar på deras inverkan på den ryska ekonomin och handelsflödena och inte på aspekter inom EU

100–106 | Kommissionen övervakar regelbundet genomförandet av sanktionerna, men uppgiftsinsamlingen är fördelad mellan olika avdelningar

107–109 | Avsaknaden av tydligt definierade kriterier begränsar kommissionens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av EU:s handelssanktioner

110–112 | Kommissionens analyser ligger till grund för utformningen av efterföljande sanktionspaket, även om besluten styrs av politiska mål

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Bilaga II – EU:s viktigaste forum för genomförande av EU:s handelssanktioner

Bilaga III – Identifierade problem med centrala rättsliga begrepp

Bilaga IV – Områden där kommissionens vägledning inte är tillräckligt utvecklad eller tydlig

Bilaga V – Besök på plats av GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen i medlemsstaterna för att övervaka genomförandet av handelssanktioner

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

01

Huvudbudskap

Varför detta område är viktigt

01 Ett av målen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik är att göra Rysslands anfallskrig mot Ukraina ohållbart. För att uppnå detta har EU använt restriktiva åtgärder (även kallade sanktioner) för att sätta press på Ryska federationen och aktörer i tredjeländer som stöder kriget (såsom Belarus, Iran och Nordkorea) och därigenom minska Rysslands förmåga att föra krig mot Ukraina.

02 De specifika målen med EU:s handelssanktioner är att försvåra utvecklingen av Rysslands försvars- och säkerhetssektor genom att begränsa dess tillgång till varor som landet har använt i sitt krig mot Ukraina samt till varor som är viktiga för dess militära system. Handelssanktionerna syftar till att på medellång sikt försvaga Rysslands industriella kapacitet genom att begränsa tillgången till viktig teknik och strypa betydande intäktsströmmar genom att neka Ryssland tillträde till EU:s marknader.

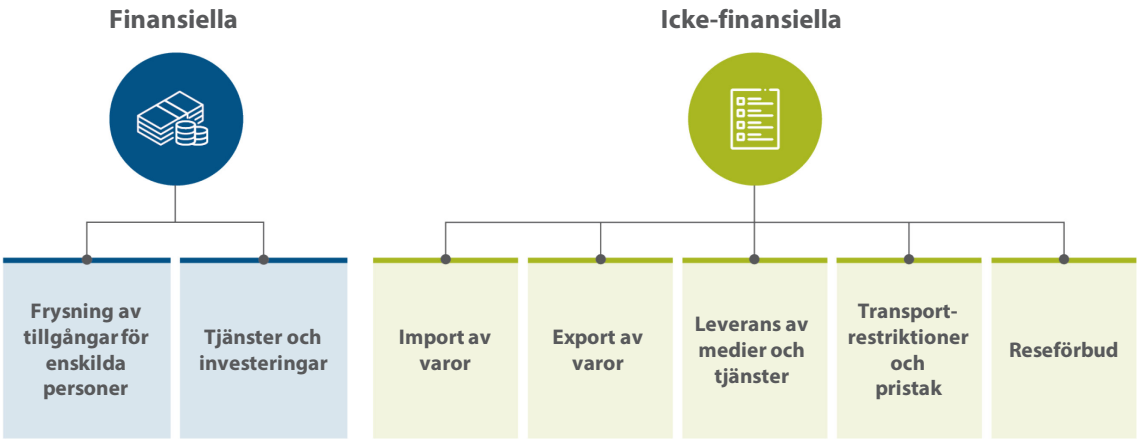
03 EU-sanktioner, däribland handelssanktioner, utgör en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Samtidigt genomförs handelssanktionerna av medlemsstaterna även inom ramen för EU:s handels- och tullunionspolitik. Handelssanktionerna bygger därför i huvudsak på verktyg och system som har utvecklats för och används av tullmyndigheter för att uppnå utrikespolitiska mål.

04 Handelssanktionernas tvärpolitiska karaktär innebär att det krävs en komplex samordning mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna. EU:s handelssanktioner antas enhälligt av Europeiska unionens råd, men det förberedande arbetet, inbegripet utarbetandet av ett lagstiftningsförslag om sanktioner, utförs av den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik/Europeiska utrikestjänsten (EEAS), i samarbete med kommissionen. Kommissionen ansvarar för att inrätta en övergripande samordningsram, ger medlemsstaterna vägledning och inrättar mekanismer för informationsutbyte till stöd för medlemsstaternas genomförande av sanktionerna. Slutligen övervakar och bedömer kommissionen sanktionernas ändamålsenlighet.

05 Mellan februari 2022, då Ryssland inledde sin fullskaliga invasion av Ukraina, och augusti 2026 införde EU successivt 21 sanktionspaket mot Ryssland. Sanktionerna är tidsbegränsade och gäller normalt i sex till tolv månader. Detta innebär att de rättsakter som ligger till grund för sanktionerna regelbundet måste förnyas för att deras giltighet ska förlängas. Senare sanktionspaket har både ändrat befintliga åtgärder och infört nya åtgärder, vilket återspeglar såväl den politiska situationens utveckling som Rysslands försök att kringgå sanktionerna.

06 De sanktionspaket mot Ryssland som har antagits efter 2022 har byggt vidare på de sanktioner som redan hade införts sedan 2014. Sedan sanktionerna infördes för första gången har deras omfattning förändrats avsevärt. De utgör nu de mest omfattande och långtgående restriktiva åtgärder som EU någonsin har antagit. En översikt över de olika sanktionspaketen mot Ryssland sedan februari 2022 finns tillgänglig på både kommissionens och rådets webbplatser. Sanktionerna omfattar ett brett spektrum av finansiella och icke-finansiella åtgärder, däribland handelsåtgärder (***figur 1*** och ***bilaga I***).

Figur 1 | Allmän översikt över EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland



Källa: Revisionsrätten.

07 Vår revision syftade till att bedöma om kommissionens stöd och övervakning av medlemsstaternas genomförande av EU:s handelssanktioner mot Ryssland hade genomförts på ett ändamålsenligt sätt. I detta sammanhang bedömde vi inte det arbete som utförts av utrikestjänsten eller rådet, även om vi hänvisar till detta arbete som en del av den ram inom vilken kommissionen verkar. Vi fokuserade på sanktioner som är tillämpliga på varor som är föremål för handel (med undantag för energi) och inte på ekonomiska sanktioner eller sanktioner som rör tjänster eller andra restriktiva åtgärder (såsom reseförbud).

08 Revisionen omfattade perioden från februari 2022 till slutet av 2025. När det var relevant beaktade vi även sanktionsutvecklingen efter utgången av 2025 i syfte att ge en kontext och göra rapporten så aktuell som möjligt. Vi undersökte framför allt om

- kommissionen på ett ändamålsenligt sätt hade samordnat sina åtgärder avseende handelssanktionerna med andra EU-institutioner, medlemsstater och länder utanför EU samt internt,
- handelssanktionerna hade lett till påvisbara förändringar i omfattningen av och mönstren för handeln mellan EU och Ryssland och om särskilda åtgärder hade vidtagits för att förhindra kringgående av sanktionerna,
- den lagstiftning som är tillämplig på handelssanktionerna var tydlig och otvetydig,
- kontrollen av efterlevnaden av handelssanktionerna mot Ryssland genomfördes på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater och om kommissionen hade följt upp konstaterade problem,
- kommissionens vägledning till medlemsstaterna hade bidragit till ett mer harmoniserat och enhetligt genomförande av handelssanktionerna i alla medlemsstater och hur ändamålsenligt verktygen för informationsutbyte hade använts i detta avseende,
- kommissionen hade övervakat handelssanktionernas ändamålsenlighet och bedömt deras inverkan på ekonomierna i både Ryssland och EU samt om detta hade gjorts i rätt tid och på grundval av bästa tillgängliga bevis.

09 Vårt revisionsarbete omfattade en fördjupad analys av kommissionens stöd till och övervakning av genomförandet av handelssanktionerna, baserad på frågeformulär och olika offentliga och interna dokumentationskällor. Vi granskade handelsflödena mellan EU och Ryssland på grundval av uppgifter från kommissionen och offentliga källor. Dessutom intervjuade vi företrädare för olika avdelningar inom kommissionen och utrikestjänsten. Under våra informationsbesök i fem medlemsstater genomförde vi ytterligare intervjuer med företrädare för nationella behöriga myndigheter. Vi genomförde även en undersökningsresa i Förenade kungariket. Experter på handelsförbindelserna mellan EU och Ryssland samt på tullfrågor har bekräftat giltigheten i våra iakttagelser efter att ha granskat en preliminär version av denna rapport. ***Bilaga I*** innehåller mer detaljerad information om vår revisionsmetod.

10 Genom vår revision har vi försökt identifiera hur kommissionen ytterligare kan förbättra sitt sätt att övervaka och stödja medlemsstaterna i deras genomförande av befintliga handelssanktioner inom EU. Våra rekommendationer syftar till att åtgärda befintliga systembrister, särskilt sådana som rör rättsliga oklarheter och ojämn kontroll av efterlevnad mellan medlemsstaterna samt brister i kommissionens vägledning och övervakning. Ett åtgärdande av dessa problem skulle också kunna stärka kommissionens bidrag till utformningen av framtida sanktioner.

Vad vi konstaterade och rekommenderar

11 Vår samlade bedömning är att kommissionen har gjort betydande ansträngningar för att samordna medlemsstaternas genomförande av EU:s handelssanktioner och att den har utvecklat en omfattande uppsättning analysverktyg till stöd för sitt beslutsfattande. De handelssanktioner som har tillämpats sedan 2022 har spelat en betydande roll för att minska omfattningen av handeln med varor mellan EU och Ryssland, särskilt när det gäller de varor som har störst inverkan på Rysslands militära förmågor. Dessutom har särskilda åtgärder mot kringgående införts för att begränsa exporten av varor från EU till Ryssland via tredjeländer. Fyra år efter invasionens början fortsätter dock oklarheter i den rättsliga ramen, skillnader i nationell praxis, varierande användning av verktyg för informationsutbyte av medlemsstaterna samt brister i kommissionens övervakning att påverka ett enhetligt och ändamålsenligt genomförande av EU:s handelssanktioner.

Kommissionen har inrättat omfattande samordningsverktyg för att stödja ett ändamålsenligt genomförande av handelssanktionerna

12 Sedan 2022 har kommissionen gjort betydande ansträngningar för att samordna genomförandet av handelssanktionerna, både internt och med sina partner inom andra EU-institutioner och medlemsstaternas myndigheter (ministerier, tullmyndigheter och tillsynsorgan). För att förbättra samordningen med länder utanför EU har kommissionen utsett ett internationellt särskilt sändebud för genomförande av EU:s sanktioner (*sändebudet för sanktioner*). Sändebudet för sanktioner sammankallar även forumet för samordning av sanktioner. Kommissionen säkerställer att sanktionsramen tillämpas korrekt och spelar en aktiv roll i samordningen av den (punkterna ***25***–***26*** och ***31***–***35***).

13 Kommissionens samordning med medlemsstaterna, som sker parallellt med rådets samarbetsram, består av elva ständiga arbetsgrupper (som inte specifikt rör sanktioner) och tre särskilda arbetsgrupper som ägnar sig åt sanktionsfrågor (***bilaga II***). Den övergripande utformningen av denna samordningsram återspeglar komplexiteten i de tvärpolitiska sanktionerna. Fragmenteringen av befogenheter samt det stora antalet arbetsgrupper och överlappningarna (som i allmänhet är motiverade) mellan deras ansvarsområden medför dock en betydande administrativ börda för medlemsstaterna och kommissionen (punkterna ***27***–***30***).

Handelssanktionerna och åtgärderna mot kringgående har lett till kraftigt minskad handel mellan EU och Ryssland

14 Sedan handelssanktionerna utvidgades efter den fullskaliga invasionen 2022 har handeln mellan EU och Ryssland minskat kraftigt. Kommissionen uppskattade att den sammanlagda ekonomiska effekten av exportrestriktioner och exportförbud för varor och teknik uppgick till 49 miljarder euro i juli 2026, vilket motsvarade 56 % av EU:s export till Ryssland före 2022. Effekten på importen uppskattades till omkring 110 miljarder euro, vilket motsvarade 75 % av importen från Ryssland före kriget. Handeln med kritiska och högprioriterade varor, däribland produkter med dubbla användningsområden, har nästan upphört sedan 2023. Till viss del har Ryssland lyckats ersätta den handel med EU som omfattas av sanktioner genom att öka handeln med tredjeländer, särskilt Kina, även om importkostnaderna nu är högre. Samtidigt har Ryssland blivit en krigsekonomi: den kraftiga ökningen av de militära utgifterna har påverkat andra delar av ekonomin (punkterna ***36***–***42***).

15 Även om sanktionernas inverkan på handeln har varit betydande har Ryssland försökt kringgå EU:s sanktioner genom att omdirigera handeln via tredjeländer – särskilt handeln med produkter med dubbla användningsområden, produkter som används på slagfältet och produkter med avancerad teknik. Som svar har rådet antagit särskilda åtgärder mot kringgående. Kommissionen har skärpt sin övervakning och sändebudet för sanktioner bedriver utåtriktad verksamhet i tredjeländer. Dessa verktyg har tillsammans bidragit till en gradvis minskning av handeln mellan Ryssland och flera tredjeländer som kan antas ha använts i kringgåendet av handelsrestriktionerna. Vi har dock identifierat fall där de befintliga verktygens ändamålsenlighet när det gäller att motverka kringgående varierar, bland annat på grund av bristen på helt tillförlitlig information om handeln mellan Ryssland och tredjeländer (punkterna ***43***–***56***).

Oklarheter och bristande överensstämmelse i EU:s rättsliga ram kan undergräva ett enhetligt genomförande av sanktionerna

16 Eftersom kontrollen av efterlevnad är beroende av snabba beslut med stora konsekvenser vid gränsövergångar kan oklarheter i lagstiftningen leda till verkliga operativa utmaningar. Mot denna bakgrund identifierade vi bristande överensstämmelse mellan användningen av termer i tullagstiftningen och i sanktionsbestämmelserna. Vi fann också fall där de termer som används i sanktionslagstiftningen var vaga och inkonsekventa, vilket öppnar för olika tolkningar av medlemsstaterna (***bilaga III***). Dessa problem rörde framför allt undantag. Även om en flexibel strategi vid utformningen av sanktioner underlättar politisk enighet vid antagandet av sanktionerna finns det tydliga nackdelar: det kan leda till en ojämn tillämpning av åtgärderna och öka risken för att ekonomiska aktörer kan utnyttja kryphål över gränserna (punkterna ***57***–***64***).

Rekommendation 1

Förbättra regelverket för EU:s handelssanktioner

För att främja en enhetlig tillämpning av sanktionerna i medlemsstaterna bör kommissionen i sina relevanta förslag och i sin vägledning förbättra rättssäkerheten genom att

a) undvika att använda tvetydiga termer,

b) minska de problem som uppstår till följd av terminologiska skillnader mellan tull- och sanktionslagstiftning.

Måldatum för genomförande: 2027.

Skillnader i nationell praxis när det gäller kontrollen av efterlevnaden av EU:s handelssanktioner skapar möjligheter till så kallad forumshopping

17 Handelssanktionerna är ett utrikespolitiskt instrument men genomförs, tillsammans med andra mekanismer, genom EU:s tullunion, inom vilken de nationella tullmyndigheterna utövar tillsyn över de yttre gränserna. Medlemsstaterna spelar därför en central roll när det gäller att kontrollera att sanktionerna efterlevs. Vår revision visade dock att tullmyndigheterna i medlemsstaterna tillämpade olika praxis för att kontrollera efterlevnaden av EU:s handelssanktioner. Vi konstaterade särskilt att tullkontroller inte genomfördes enhetligt, att medlemsstaterna hanterade undantag på olika sätt och att det fanns skillnader i fråga om erkännandet av exporttillstånd som beviljats av andra medlemsstater för varor som annars skulle vara olagliga att exportera. Här noterade vi också att medlemsstaternas administrativa kapacitet – däribland de resurser och den infrastruktur som står till deras förfogande – varierar (punkterna ***65***–***72***).

18 Denna situation utgör inte bara ett hot mot tullunionen (vilket redan har tagits upp i några av våra tidigare rapporter[1]), utan undergräver också ett konsekvent och enhetligt genomförande av handelssanktionerna. Skillnader i medlemsstaternas praxis skapar möjligheter till forumshopping, vilket kan underlätta kringgående av sanktionerna. Det är också tidskrävande för företagen att hantera skillnader i praxis. På operativ nivå skulle dessa inkonsekvenser i viss utsträckning kunna åtgärdas genom att medlemsstaterna systematiskt utför riskbaserade granskningar efter klarering (punkterna ***73***–***79***).

[1] Särskild rapport 13/2023 *Godkända ekonomiska aktörer: gediget tullprogram med outnyttjad potential och ojämnt genomförande*, särskild rapport 04/2021 *Tullkontroller: otillräcklig harmonisering skadar EU:s ekonomiska intressen*, särskild rapport 20/2019 *EU:s informationssystem till stöd för gränskontroll: ett kraftfullt verktyg, men mer fokus på aktuella och fullständiga uppgifter behövs*, särskild rapport 26/2018 *En rad förseningar av tullens it-system: vad har gått fel?*, särskild rapport 19/2017 *Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen*.

Rekommendation 2

Genomför en fördjupad analys av hur medlemsstaterna genomför och kontrollerar efterlevnaden av EU:s handelssanktioner

För att förbättra genomförandet av sanktionerna bör kommissionen genomföra en fördjupad analys av om medlemsstaterna genomför och kontrollerar efterlevnaden av EU:s handelssanktioner på ett enhetligt sätt. Analysen bör särskilt inriktas på hur

a) tullkontrollerna kan anpassas ytterligare, inbegripet genom granskningar efter klarering,

b) medlemsstaterna hanterar exporttillstånd och kontrollerar tillstånd som har utfärdats av en annan medlemsstat.

Måldatum för genomförande: 2027.

Kommissionens vägledning är omfattande men inte rättsligt bindande, och informationssystemen används inte enhetligt i medlemsstaterna

19 Kommissionen har utvecklat omfattande vägledning för att stödja ett konsekvent genomförande av EU:s handelssanktioner, särskilt sedan 2022. Den omfattar allmänna riktlinjer, ämnesspecifika ”vanliga frågor” och direkt kommunikation med företag. Även om medlemsstaterna i allmänhet anser att detta material är heltäckande och regelbundet uppdateras, konstaterade vi vissa problem när det gäller tidpunkten och luckor i materialets omfattning (t.ex. i vägledningen om hur undantag ska tolkas eller hur nya former av kringgående av sanktionerna ska hanteras, ***bilaga IV***). Det viktigaste är dock att kommissionens vägledning inte är rättsligt bindande och därför inte kan garantera ett fullständigt harmoniserat genomförande i hela EU, vilket lämnar utrymme för skillnader i nationell praxis och potentiell bristande efterlevnad (punkterna ***80–87***).

20 Dessutom används kommissionens system för utbyte av information – särskilt tullriskhanteringssystemet (för tullinformation) och databasen för utbyte av sanktionsuppgifter (för säkert utbyte av information om sanktioner) – inte enhetligt i medlemsstaterna, vilket leder till en inkonsekvent kontroll av efterlevnaden och potentiellt påverkar sanktionernas ändamålsenlighet. Kommissionens verktyg och vägledning finns tillgängliga, men ojämnt deltagande, brist på återkopplingsmekanismer och begränsat informationsutbyte från medlemsstaternas sida fortsätter att försvåra en samordnad riskhantering och snabba gränsöverskridande åtgärder. Inte heller säkerställer alla medlemsstater att de tullmyndigheter som genomför sanktionskontroller har tillgång till databasen för utbyte av sanktionsuppgifter och andra centrala system för informationsutbyte (punkterna ***88***–***97***).

Rekommendation 3

Främja medlemsstaternas fullständiga användning av systemen för informationsutbyte

Kommissionen bör uppmuntra nationella förvaltningar att fullt ut utnyttja de system för informationsutbyte som används inom ramen för EU:s handelssanktioner. Kommissionen bör särskilt

a) se över hur riskinformationsformulären för sanktioner i tullriskhanteringssystemet fungerar, i syfte att förbättra användningen och uppföljningen av dem,

b) aktivt främja och underlätta en fullständig och aktiv användning av databasen för utbyte av sanktionsuppgifter,

c) ge tullmyndigheterna tillgång till centrala system för informationsutbyte som är relevanta för genomförandet av EU:s handelssanktioner.

Måldatum för genomförande: 2028.

Kommissionens övervakning av EU:s handelssanktioners ändamålsenlighet fokuserar på deras inverkan på den ryska ekonomin och handelsflödena och inte på aspekter inom EU

21 Under vår revision konstaterade vi att kommissionen genomför flera olika övervakningsåtgärder avseende EU:s handelssanktioner, även om ansvaret är fördelat mellan kommissionsavdelningar: GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen samlar in information om genomförandet av handelssanktioner, GD Handel följer handelsflödena och GD Skatter och tullar analyserar tullrelaterade tillsynsmodeller genom tullriskhanteringssystemet, med stöd av gemensamma forskningscentrumet (JRC) när det gäller att utveckla verktyg för att upptäcka kringgående (punkterna *98*–*106*).

22 Kommissionen använder uppgifterna från sin övervakning som underlag för allmänna bedömningar av EU-sanktionernas ekonomiska konsekvenser. Vi noterar dock att kommissionen saknar kriterier för att bedöma sanktionernas samlade ändamålsenlighet. Detta gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning sanktionerna redan uppnår sina strategiska mål – nämligen att minska Rysslands förmåga att upprätthålla sin krigsinsats – och att avgöra om ytterligare sanktioner behövs. Kommissionens studier ger en detaljerad bild av handelsflödena och de makroekonomiska effekterna på den ryska ekonomin. De undersöker dock inte den specifika inverkan av EU:s sanktioner på ekonomier, företag och sektorer inom EU eller på konkurrenskraften på den inre marknaden – och det finns inte heller något rättsligt krav på detta (punkterna *107*–*109*).

Rekommendation 4

Förbättra övervakningen och bedömningen av EU:s handelssanktioner

Kommissionen bör förbättra sin övervakning av handelssanktionerna och bedömningen av deras ändamålsenlighet. Framför allt bör kommissionen

a) säkerställa en mer integrerad och omfattande insamling och analys av uppgifter för efterlevnadsspårning inom ramen för övervakningen av genomförandet av sanktioner,

b) föreslå kriterier för bedömning av EU:s handelssanktioners ändamålsenlighet och regelbundet genomföra bedömningar på grundval av dessa kriterier.

Måldatum för genomförande: 2028.

23 Kommissionen delar regelbundet resultaten av sin övervakning och sina konsekvensbedömningar med medlemsstaterna och partnerländerna. Den använder denna information när den utarbetar framtida sanktionspaket, som ska beslutas av rådet. Det slutliga innehållet i varje paket formas dock i slutändan genom förhandlingar mellan medlemsstaterna och är föremål för deras enhälliga samtycke (punkterna ***110***–***112***).

02

Våra iakttagelser mer i detalj

Kommissionen har inrättat omfattande samordningsverktyg för att stödja ett ändamålsenligt genomförande av handelssanktionerna

24 Även om beslut om regelverket, inbegripet handelssanktioner, fattas av Europeiska unionens råd (på grundval av gemensamma förslag från den höga representanten och kommissionen), omfattar kommissionens ansvarsområden att stödja ett enhetligt genomförande av sanktionerna i medlemsstaterna. Utgångspunkten för att denna roll ska kunna fullgöras på ett ändamålsenligt sätt, mot bakgrund av sanktionernas tvärpolitiska karaktär, är en omfattande samordning. I detta sammanhang fastställde vi vilka forum kommissionen använder för att säkerställa samordning mellan sina egna avdelningar, mellan medlemsstaterna och med länder utanför EU när det gäller genomförandet av EU:s sanktioner mot Ryska federationen. Vi bedömde också om dessa forum under den granskade perioden användes för ett ändamålsenligt informationsutnyttjande och om deras mandat var heltäckande och kompletterade varandra.

Kommissionens samordningsram på EU-nivå stöder genomförandet

Intern samordning säkerställde att sanktionsrelaterad information utbyttes i god tid

25 I mars 2023 inrättade kommissionen en avdelningsövergripande grupp för genomförande och kontroll av efterlevnaden av sanktioner, som leds av GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen och generalsekretariatet. Gruppens mandat var att samordna kommissionens åtgärder avseende EU:s sanktioner. Gruppen omfattar alla kommissionsavdelningar som deltar i övervakningen och genomförandet av EU:s sanktioner (GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen, GD Ekonomi och finans, JRC, GD Skatter och tullar, GD Handel, Olaf och rättstjänsten) samt utrikestjänsten. Andra avdelningar (t.ex. GD Transport och rörlighet, GD Energi och GD Konkurrens) bjuds in att delta i möten beroende på vilka frågor som ska diskuteras.

26 Till en början var det meningen att den avdelningsövergripande gruppen skulle sammanträda varje vecka. Från och med februari 2024 sammanträdde gruppen varannan vecka. Arbetsgruppen hade sammanträtt 73 gånger vid utgången av 2025, vilket möjliggjorde ett snabbt utbyte av sanktionsrelaterad information.

Kommissionens samordningsram med medlemsstaterna återspeglar komplexiteten i beslutsfattandet och sanktionernas sektorsövergripande karaktär

27 Ett ändamålsenligt genomförande av EU:s handelssanktioner kräver också ett omfattande samarbete mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna. Rådet, som är den huvudsakliga institutionen med ansvar för att anta EU:s sanktioner, diskuterar sanktionerna med medlemsstaterna i fem arbetsgrupper.

28 I sina egna samordningsinsatser med medlemsstaterna använder kommissionen elva ständiga arbetsgrupper för olika EU-politikområden som behandlar EU:s handelssanktioner. Dessutom har kommissionen inrättat tre särskilda arbetsgrupper för att diskutera genomförandet av EU:s handelssanktioner. Kommissionen har bjudit in företrädare för nationella myndigheter på olika ansvarsnivåer att delta (***bilaga II*** och ***ruta 1***).

Ruta 1

Exempel på olika typer av arbetsgrupper på sanktionsområdet

Särskild arbetsgrupp:

Expertgruppen för unionens restriktiva åtgärder och exterritorialitet är en av tre arbetsgrupper som har inrättats särskilt för att behandla sanktioner. Den ska bistå kommissionen med att övervaka ett enhetligt genomförande och en ändamålsenlig kontroll av efterlevnaden av EU:s sanktioner, liksom med att utveckla ytterligare åtgärder för att skydda EU mot effekterna av extraterritoriell tillämpning av lagstiftning som antagits av tredjeländer.

Ständig arbetsgrupp:

Mekanismen för samordning av efterlevnadskontroll är en av de befintliga grupper som används för att diskutera sanktioner. Den inrättades för att stödja informationsutbyte och direkt samarbete mellan behöriga myndigheter och tillsynsorgan i EU-medlemsstaterna när det gäller tillämpning av bästa praxis och hantering av otillåten export av produkter med dubbla användningsområden.

Källa: Kommissionens beslut av den 12 april 2021 om inrättande av kommissionens expertgrupp för unionens restriktiva åtgärder och extraterritorialitet, C(2021) 2385 final, samt kommissionens interna dokument.

29 Kommissionen säkerställer att arbetsgrupperna sammanträder regelbundet och samordnar deras arbete genom att utarbeta mötesdagordningar, leda mötena och dela relevant information. Fram till slutet av maj 2025 hade den särskilda expertgruppen sammanträtt 34 gånger. Vid vissa av mötena deltog fler än 150 personer. De arbetsgrupper som kommissionen har inrättat är dock rådgivande och inriktade på informationsutbyte och frivillig samordning. Medlemsstaterna beslutar själva om huruvida de ska delta i möten. Exempelvis hade fem medlemsstater fram till utgången av 2024 deltagit i mindre än hälften av mötena för mekanismen för samordning av efterlevnadskontroll. Detta återspeglar den uppdelade ansvarsfördelningen på området, som också begränsar kommissionens möjligheter till samordning.

30 Även om den övergripande utformningen av kommissionens samordningsram återspeglar komplexiteten i beslutsfattandet och sanktionernas tvärpolitiska karaktär medför det stora antalet arbetsgrupper och överlappningarna mellan dem (såsom mellan samordningsgruppen för produkter med dubbla användningsområden och mekanismen för samordning av efterlevnadskontroll) en betydande administrativ börda för såväl medlemsstaterna som kommissionen. Vi konstaterade dock att överlappningarna mellan arbetsgruppernas mandat i allmänhet var motiverade: grupperna diskuterar liknande frågor ur olika perspektiv inom ramen för sina respektive mandat.

Kommissionen samarbetar regelbundet med länder utanför EU genom diplomatiska kanaler och med hjälp av andra verktyg

31 Med tanke på handelns globala dimension förstärks effekten av EU:s sanktioner av att andra länder genomför åtgärder med liknande omfattning, särskilt med hänsyn till risken för kringgående. Internationell samordning av EU:s sanktioner med G7-partner och andra länder utanför EU är därför avgörande för att säkerställa att sanktionerna är ändamålsenliga, särskilt eftersom EU:s sanktioner mot Ryssland inte bygger på FN-sanktioner och länder utanför EU därför inte är skyldiga att genomföra dem.

32 För att främja internationell samordning har kommissionen inrättat ett forum för samordning av sanktioner, som samlar företrädare för medlemsstaterna och internationella partner såsom Förenade kungariket, Schweiz, Förenta staterna, Japan, Kanada och Ukraina. Syftet är att samordna genomförandet, kontrollen av efterlevnaden och övervakningen av sanktionssystem genom att bedöma sanktionernas ändamålsenlighet, hantera utmaningar såsom kringgående, utbyta bästa praxis och verka för samstämmiga åtgärder med internationella partner. Kommissionen leder och organiserar forumets möten. I denna egenskap säkerställde kommissionen att forumet sammanträdde regelbundet: sju gånger mellan februari 2023 och april 2026.

33 Utöver forumet för samordning av sanktioner för EU även diskussioner med partnerländer om handelssanktioner genom andra kanaler. Dessa omfattar ramar för allmänt samarbete, såsom G7, samt diskussioner i multilaterala och bilaterala format. Företrädare för en regering i ett land utanför EU uppgav för oss att de uppskattade dessa insatser.

34 I december 2022 inrättade EU befattningen internationellt särskilt sändebud för genomförandet av EU:s sanktioner (*sändebudet för sanktioner*). Sändebudet för sanktioner fungerar som en gemensam diplomatisk kontaktpunkt för internationella frågor som rör genomförande och kringgående av EU:s sanktioner. I praktiken är huvudsyftet med rollen att man ska anpassa EU:s handelssanktioner till partnerländernas sanktioner och hantera risken för kringgående av sanktioner med andra länder utanför EU (punkterna ***51***–***53***).

35 Totalt sett utgör ramen och de åtgärder som kommissionen har vidtagit ett heltäckande svar på behovet av internationell samordning av EU:s sanktioner. Vi har inte identifierat några större brister i detta avseende. Kommissionen involverade viktiga internationella aktörer i sitt arbete och spelade en aktiv roll inom de fastställda ramarna.

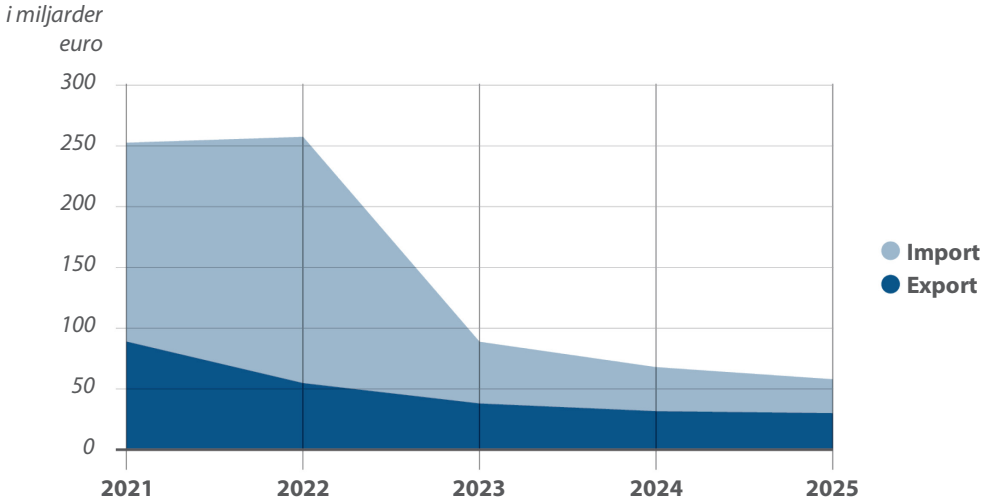
Handelssanktionerna och åtgärderna mot kringgående har lett till kraftigt minskad handel mellan EU och Ryssland

36 EU:s handelssanktioner syftar bland annat till att begränsa Ryska federationens förmåga att fortsätta sitt anfallskrig mot Ukraina genom att begränsa exporten av produkter med dubbla användningsområden och överföringen av avancerad teknik som behövs för dess militära industri. EU:s handelssanktioner syftar också till att minska Rysslands industriella kapacitet genom att begränsa tillgången till viktig teknik. I detta sammanhang bedömde vi om införandet av EU:s handelssanktioner hade lett till förändringar i handelsmönstren mellan EU och Ryssland. Vi kontrollerade också om internationella handelsflöden tydde på att EU:s sanktioner kringgicks och bedömde om EU:s verktyg för att hantera denna fråga var ändamålsenliga.

Handeln mellan EU och Ryssland har minskat kraftigt, men viss handel fortgår

37 Före 2022 var EU Rysslands största handelspartner, trots att sanktioner hade varit i kraft sedan 2014. År 2025 stod EU för 10,2 % av Rysslands totala varuhandel med omvärlden, motsvarande 58,3 miljarder euro, jämfört med 252,8 miljarder euro 2021, vilket innebär en minskning med mer än tre fjärdedelar (***figur 2***).

Figur 2 | Handel med varor (import och export) mellan EU och Ryssland, 2021–2025



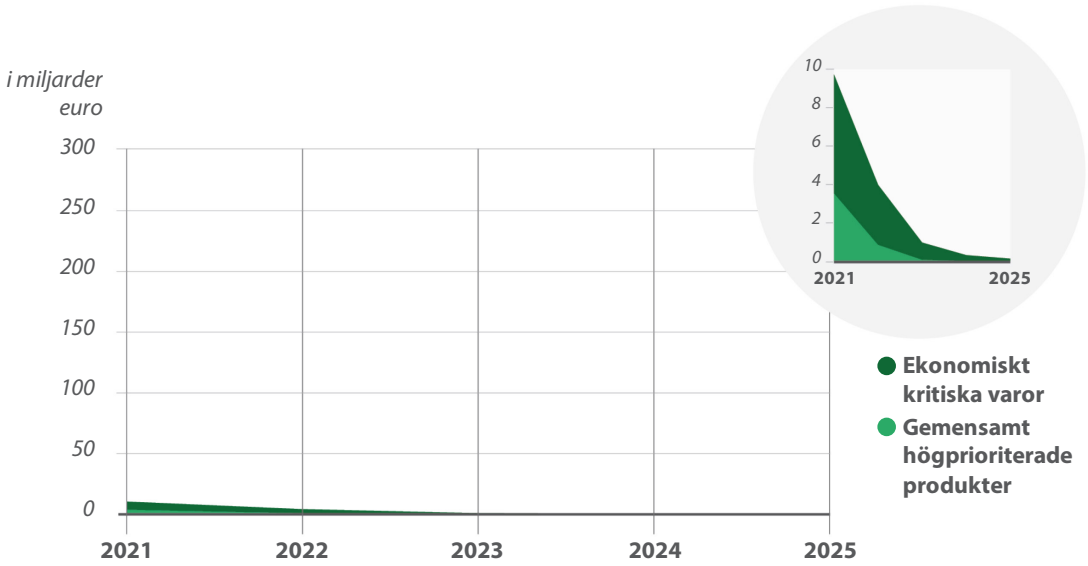
Källa: JRC (på grundval av uppgifter från Eurostat), september 2026.

38 Enligt kommissionens uppskattningar[2] uppgick värdet av exportrestriktioner och exportförbud för varor och teknik i september 2026 till 49 miljarder euro (56 % av nivån före kriget). För importen uppskattades värdet till 110 miljarder euro (75 % av nivån före kriget). Trots den kraftiga minskningen av handeln med Ryssland var EU fortfarande Rysslands tredje största handelspartner 2025. Men i takt med att sanktionspaketen har genomförts har handeln med varor som inte omfattas av sanktioner minskat avsevärt.

[2] Information på kommissionens webbplats om import- och exportförbud inom ramen för EU:s sanktioner mot Ryssland efter invasionen av Ukraina.

39 Förändringarna i handeln mellan EU och Ryssland påverkade särskilt gemensamt högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor. Dessa två kategorier har störst betydelse när det gäller att begränsa Rysslands militära och ekonomiska kapacitet. Gemensamt högprioriterade produkter är produkter med dubbla användningsområden och produkter med avancerad teknik som omfattas av restriktioner och som används i ryska militära system och har påträffats på slagfältet i Ukraina[3]. Ekonomiskt kritiska varor är industrivaror som spelar en avgörande roll för att stärka Rysslands ekonomiska och industriella bas. Ekonomiskt kritiska varor för vilka det fanns betydande handelsflöden omfattas av EU-sanktioner. Den direkta exporten av både ekonomiskt kritiska varor och gemensamt högprioriterade produkter från EU till Ryssland har nästan upphört sedan 2023 (***figur 3***).

Figur 3 | Export av gemensamt högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor från EU-länder till Ryssland, 2021–2025



Källa: Kommissionen – JRC.

40 Ryssland har blivit en krigsekonomi. Även om den ryska ekonomin fortsätter att växa på papperet visar en närmare granskning att detta huvudsakligen beror på kraftigt ökade militära utgifter. Kommissionen uppskattar att de uppgick till 10,8 biljoner rubel (109 miljarder euro) 2024, motsvarande cirka 6 % av Rysslands bruttonationalprodukt[4]. Samtidigt har alla industrier som producerar varor för civila behov minskat i omfattning och lönerna har sjunkit[5].

---

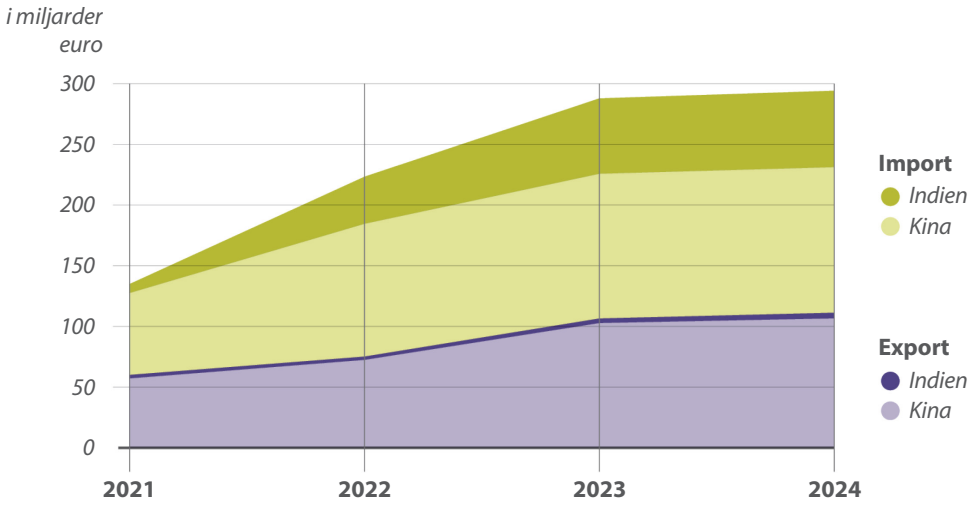
[3] Bilaga XL till förordning (EU) nr 833/2014 i samband med artikel 12g.

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

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

41 Minskningen av handeln mellan EU och Ryssland åtföljdes av en betydande ökning av handeln mellan Ryssland och tredjeländer som inte tillämpar sanktioner. Exempelvis var Kinas handel med Ryssland 82 % större 2024 än 2021. Även Rysslands handel med Indien fortsatte att öka: 2024 hade den ökat till en nivå som var mer än sex gånger högre än före kriget, främst till följd av en kraftig ökning av Indiens oljeimport från Ryssland (***figur 4***).

Figur 4 | Handel med varor (import och export) mellan Kina/Indien och Ryssland, 2021–2024



Källa: Kommissionen – JRC, baserat på Comtrade.

42 Dessa siffror tyder på att Ryssland åtminstone delvis har lyckats hitta nya leverantörer bland andra handelspartner för att ersätta handeln med Europa. Enligt en nyligen genomförd studie har detta dock lett till högre kostnader. Det pris som Ryssland betalar för importerade produkter med dubbla användningsområden från andra länder sedan krigets början har ökat med 39 % mer än priset på export från dessa länder till resten av världen för samma produkter under motsvarande perioder.

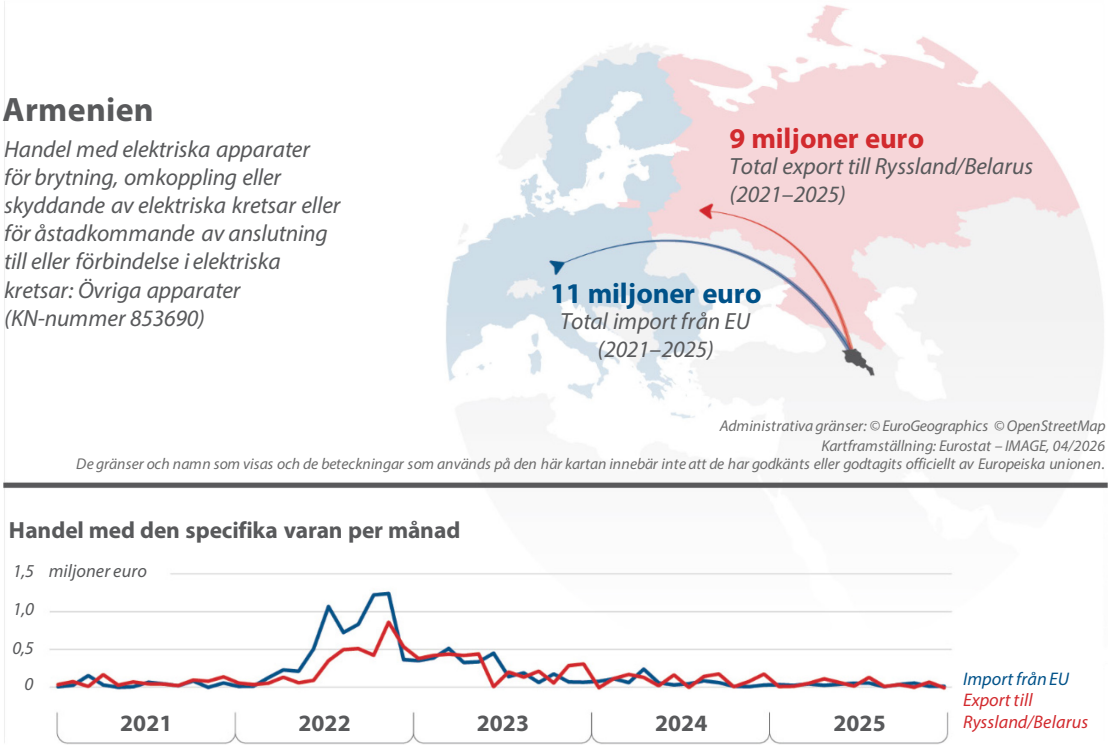
EU:s sanktioner har i stor utsträckning varit ändamålsenliga när det gäller att stoppa den direkta exporten av de varor som den ryska militären har störst behov av, men kringgående är fortfarande ett problem

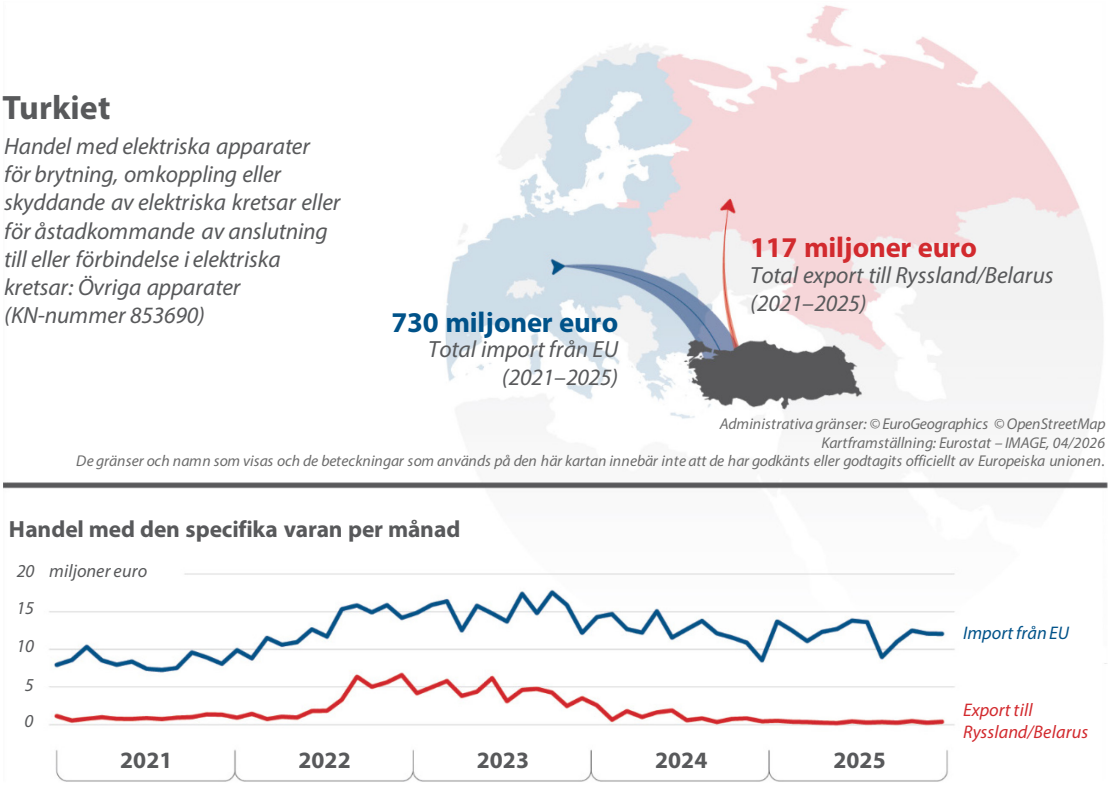
43 En analys från kommissionen av externa uppgifter visade att komponenter från EU fortfarande påträffas i nytillverkade ryska robotar och drönare som används i kriget mot Ukraina (troligen från 2024 eller 2025). Analysen visade dock att produkter med direkt ursprung i EU endast utgjorde en mycket liten andel av komponenterna – omkring 4 %, eller åtta av de 202 identifierade komponenterna. Däremot stod komponenter från den bredare västliga leveranskedjan för omkring 72 % av alla identifierade komponenter. Detta tyder på att EU:s sanktioner i stor utsträckning har varit ändamålsenliga när det gäller att förhindra direkt export av de varor som är mest relevanta för Rysslands militära förmåga (se även punkt ***39*** om minskningen av handeln med gemensamt högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor). Men det tyder också på att det fortfarande förekommer kringgående.

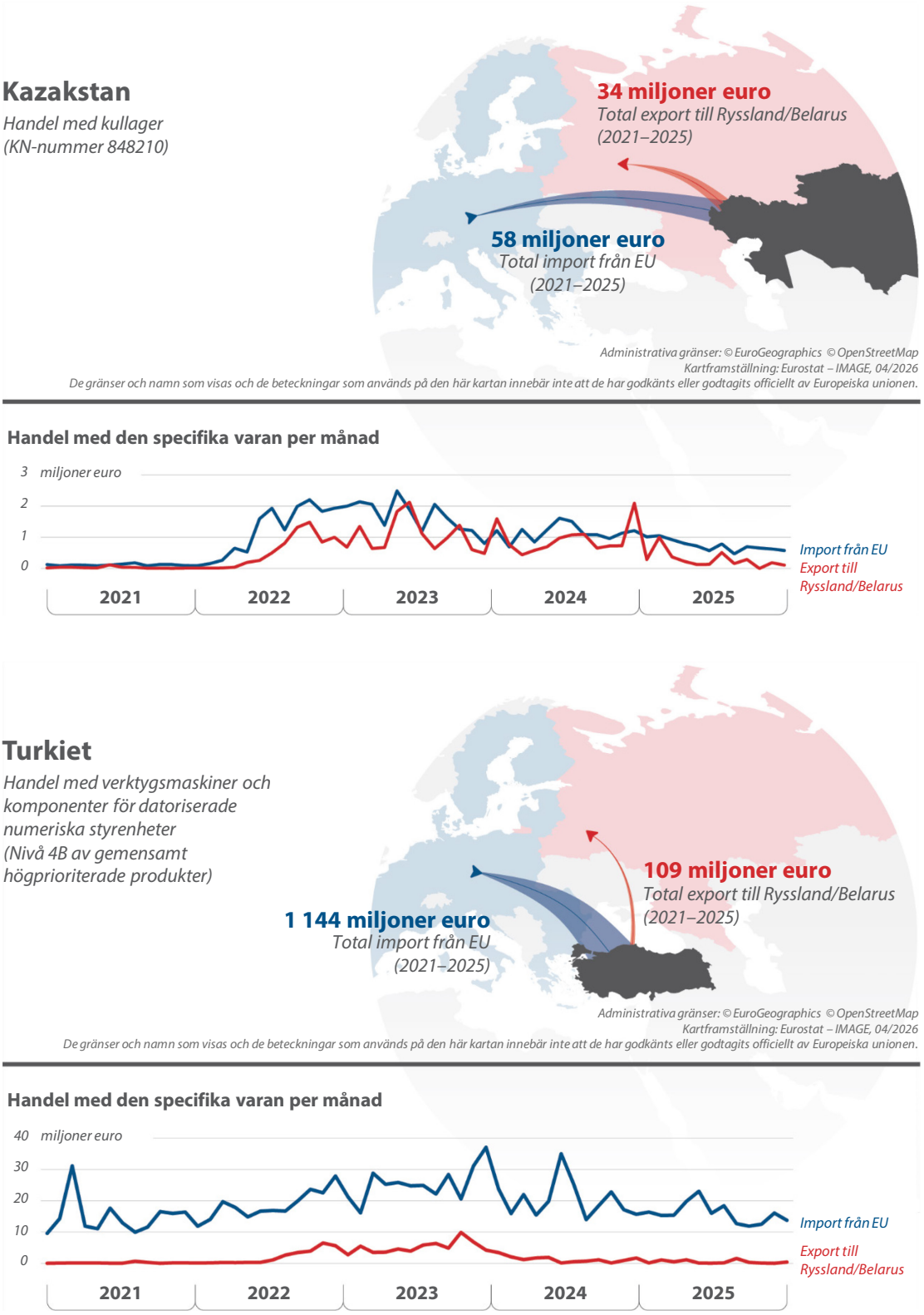
44 Ryssland har svarat med att göra betydande ansträngningar för att kringgå EU:s handelssanktioner genom att hitta alternativa importvägar för varor som omfattas av sanktioner, vilket minskar åtgärdernas ändamålsenlighet. Det har i synnerhet skett betydande tillfälliga ökningar av importen från EU till länder i Kaukasien och, samtidigt, av exporten från dessa länder till Ryssland och Belarus.

45 Vi analyserade uppgifter från JRC om handelsflöden med Turkiet, Armenien och Kazakstan för ett urval av gemensamt högprioriterade produkter. Vi konstaterade en kraftig ökning av handeln mellan dessa länder och såväl EU som Ryssland/Belarus efter invasionen 2022. I de flesta fall hade handeln minskat till nivåerna före kriget 2025 (***figur 5***).

Figur 5 | Handel med utvalda gemensamt högprioriterade produkter (mellan EU och utvalda länder utanför EU samt mellan dessa länder och Ryssland/Belarus), 2021–2025







Källa: Kommissionen – JRC.

46 Denna statistik ger en indikation på trender i fråga om kringgående. Den ger dock inte en exakt bild av handelsvolymerna, eftersom det saknas fullständiga och tillförlitliga uppgifter om handeln mellan Ryssland och tredjeländer. Dessutom syns inte allt kringgående av sanktioner i handelsstatistiken (***ruta 2***).

Ruta 2

Falsk substitution (*false backfilling*)

Substitution är en praxis där ett land som omfattas av sanktioner ersätter produkter från ett land som tillämpar sanktioner med produkter från länder som inte gör det. Ryssland kan exempelvis ersätta produkter som används på slagfältet och som har tillverkats i EU med liknande produkter som har tillverkats i jurisdiktioner som inte har infört exportrestriktioner, såsom Kina.

Med ”falsk substitution ” avses ett scenario där producenten i denna jurisdiktion är ett dotterbolag till det företag som ursprungligen levererade produkten. Enligt forskningsdata från Kyiv School of Economics tillverkades 44 % av de varor som exporterades till Ryssland från länder som inte tillämpar sanktioner ursprungligen av dotterbolag till västerländska företag, däribland företag från EU. Eftersom varorna tillverkades i det land som inte tillämpar sanktioner registreras deras ursprung inte som västerländskt. Produkterna är dock i praktiken desamma som de som produceras i EU eller i andra västeuropeiska länder. Detta gör transaktionen laglig, men den utgör trots det en form av kringgående av sanktionerna.

EU har infört en rad åtgärder för att förhindra kringgående, med varierande grad av ändamålsenlighet

47 EU har infört ett antal åtgärder för att förhindra kringgående. Dessa omfattar åtgärder som rör sanktionernas utformning och som har antagits av rådet samt utåtriktad verksamhet och analytiskt arbete som genomförs av kommissionen, däribland sändebudet för sanktioners arbete, visselblåsarverktyget och analyser av trender i fråga om kringgående.

Särskilda åtgärder mot kringgående som har antagits av rådet

48 År 2023 antog rådet en uppsättning åtgärder mot kringgående som en del av det elfte sanktionspaketet mot Ryssland. Åtgärderna var inriktade på specifika högriskvaror som bevisligen hade nått Ryssland via länder utanför EU. Instrumentet gör det möjligt för EU att förbjuda export av dessa varor till de länder som används för att kringgå sanktionerna genom att varorna förtecknades i bilaga XXXIII till förordning (EU) nr 833/2014. Det aktiverades för första gången med avseende på Kirgizistan 2026 som en del av det tjugonde sanktionspaketet mot Ryssland.

49 Även 2023 kompletterade kommissionen dessa åtgärder genom att upprätta två förteckningar över produkter där risken för kringgående är särskilt hög: gemensamt högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor. Båda förteckningarna uppdateras regelbundet. De är till hjälp för ekonomiska aktörer som stöd i deras förfaranden för tillbörlig aktsamhet. Partnerländernas tullmyndigheter kan också använda dem som stöd för åtgärder mot kringgående.

50 I juli 2025 utvidgades åtgärderna genom det 18:e sanktionspaketet mot Ryssland, genom införandet av en särskild övergripande bestämmelse för att hantera risken för att produkter med avancerad teknik som omfattas av sanktioner exporteras till Ryssland genom att de deklareras som exporterade till andra tredjeländer. Detta ger medlemsstaterna ett ytterligare verktyg för att förhindra kringgående av sanktionerna genom att de kan stoppa misstänkta försändelser och får möjlighet att införa krav på exporttillstånd för produkter som inte uttryckligen är förtecknade i sanktionslagstiftningen.

Det särskilda sändebudet för genomförande av EU:s sanktioner

51 Utöver att komplettera de åtgärder som införts genom sanktionspaketen har kommissionen proaktivt kontaktat potentiella nav för kringgående av sanktionerna för att öka medvetenheten om problemet. Dessa insatser institutionaliserades i december 2022, då kommissionen inrättade det internationella särskilda sändebudet för genomförande av EU:s sanktioner.

52 Sändebudet för sanktioner har fört diskussioner på hög nivå med tredjeländer i syfte att stoppa kringgåendet av de sanktioner som införts mot Ryssland. Vid utgången av 2025 hade sändebudet genomfört 45 besök i 17 olika länder (fyra partnerländer och tretton andra tredjeländer). Sändebudet valde ut vilka länder som skulle kontaktas på ett systematiskt sätt. På grundval av analyser av GD Handel och JRC av handelsuppgifter om export från EU och återexport från dessa tredjeländer till Ryssland av gemensamt högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor hade sändebudet diplomatiska kontakter med omlastningsnav och jurisdiktioner som identifierats som ”plattformsländer” (främst Georgien, Serbien, Turkiet, Armenien, Kazakstan, Kirgizistan, Förenade Arabemiraten och Uzbekistan) för kringgåendet av sanktionerna.

53 Sändebudet har haft omfattande kontakter med en rad länder, bland annat i Centralasien och Kaukasien, Turkiet, Förenade Arabemiraten, Indien, Malaysia och Thailand. Som ett resultat av sändebudets arbete började vissa plattformsländer dela uppgifter om återexport till Ryssland, vilket möjliggjorde övervakning av kringgåendet. Återexporten till Ryssland av komponenter som används på slagfältet och som har sitt ursprung i EU har också minskat från en del av dessa länder. Sändebudets verktyg begränsas dock av kommissionens mandat och är strikt diplomatiska till sin karaktär. Sändebudet kan inte erbjuda de länder som besöks några ekonomiska eller finansiella incitament.

EU:s visselblåsarverktyg för sanktioner

54 Ytterligare ett verktyg som kommissionen lanserade i mars 2022 för att bidra till identifiering av mönster för kringgående är EU:s visselblåsarverktyg för sanktioner. Det innebär en möjlighet till anonym rapportering av potentiella överträdelser av EU:s sanktioner, inbegripet kringgående. Fram till augusti 2026 hade fler än 2 600 rapporter tagits emot, varav de flesta gällde sanktionerna mot Ryssland. Kommissionen har vidarebefordrat 10 % av rapporterna till nationella behöriga myndigheter eller utrikestjänsten för vidare uppföljning. Ändamålsenligheten kan dock inte fastställas eftersom medlemsstaterna inte är skyldiga att rapportera om tillsynsåtgärder som har sin grund i verktyget för visselblåsare.

Kommissionens analys av trender i fråga om kringgående när det gäller handeln med Ryssland

55 Slutligen analyserar kommissionen kontinuerligt handelsflöden till och från Ryssland och tillhandahåller EU-delegationerna och medlemsstaterna månatliga rapporter om handeln med gemensamt högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor med plattformsländer. Kommissionen delar regelbundet sin analys av trenderna i EU:s export av gemensamt högprioriterade produkter som är föremål för kringgående med partnerländerna genom forumet för samordning av sanktioner och framhåller att kringgående kraftigt undergräver ändamålsenligheten i EU:s sanktioner. Denna analys ligger också till grund för kommissionens vägledning i frågor som rör kringgående (punkterna ***81***–***87***).

56 Sammantaget konstaterade vi att kommissionen har stött de åtgärder mot kringgående som ingår i sanktionspaketen genom omfattande åtgärder. Tillsammans har dessa åtgärder bidragit till att vända trenden med ökad handel mellan Ryssland och plattformsländer (punkterna ***44*** och ***45***). I vilken utsträckning verktygen är ändamålsenliga varierar dock, delvis eftersom de främst är avsedda att fungera som diplomatiska eller analytiska verktyg. Eftersom mönstren för kringgående förändras sker dessutom en förskjutning från plattformsländer till nya nav för kringgående, framför allt i Sydostasien. Trots vissa konkreta positiva resultat når varor som omfattas av sanktioner därför fortfarande Ryssland indirekt.

Oklarheter och bristande överensstämmelse i EU:s rättsliga ram kan undergräva ett enhetligt genomförande av sanktionerna

57 Efter att sanktionerna har antagits genom ett enhälligt beslut av rådet ansvarar medlemsstaterna för att genomföra dem och kontrollera att de efterlevs. För att säkerställa ett enhetligt genomförande måste sanktionslagstiftningen använda en konsekvent terminologi och vara entydig. Medlemsstaterna måste dessutom ha ändamålsenliga regler på plats när det gäller kontrollen av efterlevnaden. Vi bedömde om de centrala begrepp som används i den rättsliga grunden för EU:s handelssanktioner var tillräckligt tydliga för att medlemsstaterna skulle tolka dem på samma sätt. Vi granskade även införlivandet av direktiv (EU) 2024/1226 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

Oprecis terminologi i EU:s sanktionslagstiftning försvårar genomförandet av lagstiftningen

58 Vårt revisionsarbete visade att det förekommer fall där sanktionsrelaterade krav har beskrivits på ett vagt sätt i lagstiftning som ska antas av alla medlemsstater. Exempel på oprecisa termer som används i sanktionsförordningar är ”absolut nödvändigt”, ”göra sitt yttersta”, ”lämpliga åtgärder” och ”lämpliga strategier” (***bilaga III***). Användningen av sådana uttryck kan leda till skillnader i tolkningen av lagstiftningen mellan medlemsstaterna och påverka ett enhetligt genomförande, trots kommissionens ansträngningar att åtgärda bristerna genom vägledning.

59 I flera av de besökta medlemsstaterna bekräftade man att oprecisa centrala begrepp i sanktionsbestämmelserna utgör ett problem, särskilt när det gäller undantag. En medlemsstat tog också upp den stora komplexitet och administrativa börda som är förenad med kontrollen av vissa bestämmelser i sanktionsförordningarna, exempelvis pristak för lyxprodukter.

60 Den vaga formuleringen av de rättsliga bestämmelserna gör det lättare att nå enhällighet om sanktionspaketen på rådsnivå. På liknande sätt införs ofta undantag på särskild begäran av medlemsstaterna för att en överenskommelse ska kunna nås.

Bristande överensstämmelse mellan sanktions- och tullterminologi medför operativa svårigheter

61 Eftersom medlemsstaterna i stor utsträckning genomför sanktioner genom att tillämpa unionens tullkodex blir det enklare att genomföra åtgärder om samma begrepp och definitioner används i sanktionsförordningarna som i EU:s tullagstiftning. Vi konstaterade dock flera fall av bristande överensstämmelse mellan sanktionsförordningarna och tullkodexen, exempelvis när det gäller begreppet ”ursprungsland” och termen ”överföring”, som inte är ett vedertaget tullbegrepp (***bilaga III***). Vissa medlemsstater påpekade dessutom att det förhållandet att den kombinerade nomenklaturens KN-nummer för klassificering av varor för tulländamål inte används i EU:s handelssanktionslagstiftning (t.ex. i bilaga VII, del A), utan att man i stället använder varubeskrivningar och allmänna termer, lämnar utrymme för tolkning och försvårar tullkontroller.

62 Vi konstaterade också att det sätt på vilket sanktionsförordningen (förordning (EU) nr 833/2014) reglerar produkter med dubbla användningsområden åtminstone delvis bidrar till skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller utfärdandet av tillstånd för sådana produkter. Det finns framför allt en överlappning mellan två bilagor till förordningen (bilagorna VII och XXIII). Bilaga VII innehåller en förteckning över varor för vilka tillstånd krävs, medan bilaga XXIII innehåller undantag. Vissa produkter, såsom elektroniska kretsar, förekommer i båda förteckningarna, vilket innebär att deras status är oklar för tulltjänstemän. Bilaga VII innehåller dessutom varubeskrivningar, medan bilaga XXIII hänvisar till KN-nummer, som är allmänt kända för tullmyndigheter. Kommissionen stöder medlemsstaternas arbete på detta område genom att ge vägledning och utfärda jämförelsetabeller.

Brott och påföljder för överträdelser av EU:s restriktiva åtgärder är ännu inte tillräckligt harmoniserade mellan medlemsstaterna

63 Slutligen är ett enhetligt genomförande av EU:s sanktioner i medlemsstaterna också beroende av en ändamålsenlig kontroll av efterlevnaden, inbegripet de regler om brott och påföljder för sanktionsöverträdelser som fastställs i nationell lagstiftning. Hittills har överträdelser av EU:s sanktioner inte varit kriminaliserade i alla medlemsstater, och medlemsstaterna har föreskrivit påföljder på olika grunder. Vissa jurisdiktioner har infört straffrättsliga påföljder medan andra endast har hanterat överträdelser genom administrativa åtgärder. Detta problem bör minska genom direktiv (EU) 2024/1226 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, när direktivet har genomförts fullt ut och korrekt av alla medlemsstater. Direktivet harmoniserar inte fullt ut systemen för kontroll av efterlevnad. I stället fastställs i direktivet minimiregler för definitionen av brott liksom av de påföljder för fysiska och juridiska personer som medlemsstaterna ska genomföra vid överträdelser av EU:s sanktioner. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att stärka påföljdernas genomförande och kontrollen av att de efterlevs.

64 Direktivet skulle vara införlivat i nationell lagstiftning senast den 20 maj 2025. Fram till augusti 2026 hade 19 medlemsstater informerat kommissionen om att de hade införlivat direktivet fullt ut, i enlighet med kraven. Kommissionen vidtog i juli 2025 de första tillsynsåtgärderna genom att skicka formella underrättelser till de medlemsstater som ännu inte hade gjort detta. Kommissionen har ännu inte bedömt om de medlemsstater som faktiskt har införlivat direktivet i nationell lagstiftning har gjort det på ett korrekt sätt. Direktivet har därför hittills haft endast begränsad effekt.

Skillnader i nationell praxis när det gäller kontrollen av efterlevnaden av EU:s handelssanktioner skapar möjligheter till forumshopping

65 EU:s tullunion bidrar till EU:s strategi för ekonomisk säkerhet. Handelssanktioner är en viktig del av denna strategi. Tullmyndigheterna är numera i praktiken den främsta myndigheten för kontrollen av exporterade varor vid EU:s yttre gränser, vilket innebär att de står i frontlinjen för ett ändamålsenligt och konsekvent genomförande av sanktionerna. Skillnader i kontrollnivåerna mellan medlemsstaterna undergräver ändamålsenligheten i EU:s handelssanktioner. De kan också vara tidskrävande och kostsamma för företagen.

66 Vi bedömde därför om medlemsstaterna hade genomfört och kontrollerat efterlevnaden av handelssanktionerna på ett harmoniserat sätt och om kommissionen hade reagerat på ett adekvat sätt på konstaterade fall av bristande konsekvens. Vi granskade även initiativ på medlemsstats- och EU-nivå som skulle kunna bidra till att åtgärda dessa problem.

Forumshopping är fortsatt en central risk som undergräver ett ändamålsenligt genomförande av EU:s handelssanktioner

67 Våra granskningsbesök i ett urval av fem medlemsstater visade på betydande skillnader i tullkontrollerna. I vissa medlemsstater kräver tullmyndigheterna mer dokumentation för att godkänna utförsel av varor som omfattas av sanktioner än i andra. Vi konstaterade exempelvis att tullmyndigheterna i Baltikum – Lettland, som vi besökte, men även Litauen och Estland, där vi kunde bekräfta att ett liknande tillvägagångssätt tillämpas – under vissa förutsättningar kräver att en deklaration utfärdad av tillverkaren av de varor som omfattas av sanktioner som exporteras eller återexporteras lämnas in. Andra medlemsstater ställer inte något sådant krav.

68 Skillnaderna i hur tullmyndigheterna i olika medlemsstater genomför tullkontroller avspeglas även i hur fall av bristande efterlevnad av EU:s handelssanktioner avseende varor registreras (*ruta 3*).

Ruta 3

Betydande skillnader i antalet fall av bristande efterlevnad av EU:s handelssanktioner avseende varor med ursprung i andra medlemsstater

Sedan 2022 har Bulgarien inte vid något tillfälle registrerat fall av bristande efterlevnad av EU:s handelssanktioner avseende varor med ursprung i andra medlemsstater som via Bulgarien exporterats till jurisdiktioner utanför EU:s tullområde.

Lettland har däremot registrerat ett stort antal fall av bristande efterlevnad av EU:s handelssanktioner avseende varor med ursprung i andra medlemsstater. År 2024 uppgick det totala antalet exportsändningar i denna kategori till cirka 2 100. De utgjorde tre fjärdedelar av alla överträdelser som rapporterades av Lettland.

Både Bulgarien och Lettland har yttre gränser, via vilka export från andra medlemsstater lämnar EU:s tullområde, men vi kan konstatera betydande skillnader i antalet fall av bristande efterlevnad.

69 Vi konstaterade dessutom inkonsekvenser i hur de nationella behöriga myndigheterna beviljade undantag för export av varor som omfattas av sanktioner. Denna process är inte centraliserad på EU-nivå utan ligger kvar inom varje medlemsstats ansvarsområde. När varor som omfattas av restriktioner transporteras på väg måste varje medlemsstat vars territorium varorna transporteras genom ge ett separat tillstånd för införseln av varorna. Kommissionen har i detta avseende identifierat fall där de nationella behöriga myndigheterna gjort olika bedömningar, exempelvis av jordbruks- och livsmedelspolitiska skäl.

70 Vi identifierade även två fall där varor stoppades vid utförseltullkontor i Litauen och Polen, trots att varorna i båda fallen hade godkänts för export till Ryssland (undantagna från kravet på exporttillstånd av Italien). I det polska fallet skickades varorna tillbaka till Italien och den ursprungliga exportdeklarationen annullerades. I Italien godkändes varorna på nytt för export till Ryssland och skeppades via en italiensk hamn till en destination i Ryssland. På begäran upprepade kommissionen att medlemsstaterna ansvarade för beslut som rör genomförandet och kontrollen av efterlevnaden av sanktionerna och att den inte hade någon grund för att ingripa.

71 I våra diskussioner med externa experter fick vi kännedom om flera fall där tillstånd för liknande varor som omfattas av sanktioner hade nekats i en medlemsstat men beviljats i en annan.

72 Vi noterar att kommissionen, som reaktion på sådana problem, endast för en dialog på teknisk nivå med tullmyndigheterna i de berörda medlemsstaterna om frågor rörande genomförandet av sanktionerna genom kontaktgruppen för sanktioner samt utfärdar vägledning (punkt ***85***).

73 De olika nationella tillvägagångssätten vid tullkontroller innebär en risk för att företag medvetet väljer tillståndsmyndigheter eller tullkontor i medlemsstater med mindre strikta kontroller. Denna praxis brukar kallas forumshopping. Sammantaget bedömer vi att denna praxis utgör en central risk som undergräver ett ändamålsenligt genomförande av EU:s handelssanktioner. Dessutom kan denna praxis innebära att det blir enklare att kringgå sanktioner (punkterna ***43***–***56***).

Skillnader i medlemsstaternas administrativa kapacitet påverkar också genomförandet av EU:s handelssanktioner

74 En av orsakerna till att medlemsstaterna inte har en enhetlig kontroll av att sanktionerna efterlevs är deras olika administrativa kapacitet. Vissa medlemsstater kan exempelvis ha mer utbildad personal som är specialiserad på att upptäcka varor som omfattas av sanktioner än andra. Eftersom medlemsstaterna ansvarar för tullkontrollerna har kommissionen inga möjligheter att påverka hur stora resurser och vilken infrastruktur medlemsstaterna avsätter för genomförandet av handelssanktionerna.

75 Slutligen handlar tullverksamhetens ändamålsenlighet inte bara om resurser och infrastruktur, utan även om hur verksamheten är organiserad i medlemsstaterna. I Nederländerna hittade vi exempelvis god praxis som sannolikt bidrar till ett mer konsekvent och effektivt genomförande och en mer konsekvent och effektiv kontroll av efterlevnaden av sanktionerna (*ruta 4*).

Ruta 4

God praxis i nationell samordning

I Nederländerna har en central tillståndsmyndighet inrättats inom tullavdelningen, som agerar på utrikesministeriets vägnar. Fördelarna är bland annat att kommunikationen mellan organisationer i operativa ärenden underlättas, att det finns en god överblick över riskhanteringen vid kontrollen av efterlevnaden av sanktionerna samt att tullmyndighetens sakkunskap kan utnyttjas i frågor som rör klassificering enligt tulltaxan.

Initiativ har tagits för att åtgärda bristerna i harmoniseringen av genomförandet av sanktionerna

76 Under vår revision identifierade vi även befintliga initiativ och möjligheter till ytterligare harmonisering, både inom den nuvarande ramen och genom lagstiftningsändringar. Detta omfattar bland annat en mer konsekvent tillämpning av granskningar efter klarering, mellanstatliga former av tullsamarbete såsom Baltic Customs Initiative (det baltiska tullinitiativet) samt genomförandet av EU:s tullunion.

77 Vid tidpunkten för revisionen kunde kommissionen inte lämna information om huruvida medlemsstaterna genomför riskbaserade granskningar efter klarering för att bedöma hur ändamålsenligt EU:s handelssanktioner genomförs. Vi bedömer att en mer enhetlig tillämpning av riskbaserade granskningar efter klarering avseende EU:s handelssanktioner, samordnade mellan de nationella tullmyndigheterna, skulle kunna bidra till att bland annat identifiera om företag ägnar sig åt forumshopping (***ruta 5***).

Ruta 5

Riskbaserade granskningar efter klarering

Riskbaserade granskningar efter klarering gör det möjligt att snabbare frigöra varor och sparar tid och kostnader för företagen, samtidigt som efterlevnaden säkerställs genom en kontroll som kan genomföras mer ändamålsenligt efter det att varorna frigjorts.

I enlighet med WTO:s avtal om förenklade handelsprocedurer är medlemmarna i Världshandelsorganisationen skyldiga att införa eller upprätthålla riskbaserade granskningar efter klarering för att säkerställa efterlevnaden av tullagstiftning och andra tullrelaterade lagar och förordningar, däribland handelssanktioner.

78 Baltic Customs Initiative (ett samarbetsavtal mellan Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen och Finland) är ett mellanstatligt initiativ för att hantera problemet med olika strategier för tullkontroller inom EU. Initiativet syftar till att skapa ett starkare och mer harmoniserat tullförfarande genom skärpta kontroller av känsliga varor, krav på ytterligare dokumentation, såsom tillverkardeklarationer, och samordnade insatser för att förhindra att varor omdirigeras via tredjeländer.

79 Utöver dessa befintliga multilaterala samarbetsavtal mellan medlemsstaterna är den kommande reformen av EU:s tullunion ett försök att på strategisk nivå möta de växande utmaningar som tullmyndigheter och företag står inför på EU-nivå. Det lagstiftningspaket som lades fram i maj 2023 kommer att modernisera och förbättra tullunionens funktionssätt, bland annat genom mer ändamålsenliga tullkontroller av EU:s handelssanktioner[6]. I synnerhet kommer inrättandet av EU:s tullmyndighet och utvecklingen av EU:s tulldatacentral att förbättra informationsutbytet och riskhanteringen i hela EU. Effekterna kommer dock att märkas först på medellång sikt, eftersom ett fullständigt genomförande planeras till 2034.

[6] Kommissionens förslag COM(2023)258 final av den 17 maj 2023.

Kommissionens vägledning är omfattande men inte rättsligt bindande, och informationssystemen används inte enhetligt i medlemsstaterna

80 Mot bakgrund av de komplexa sanktionsförordningarna är kommissionens roll när det gäller att ge medlemsstaterna tydlig, konsekvent och heltäckande vägledning för att förhindra olika tolkningar och på ett ändamålsenligt sätt stödja samarbetet mellan dem av särskild betydelse. Vi bedömde om kommissionen hade tillhandahållit sådant stöd i tid och om stödet var tillräckligt omfattande för att minska risken för bristande konsekvens i genomförandet och otillräckligt informationsutbyte.

Kommissionens vägledning om genomförandet av sanktionerna omfattar ett brett spektrum av ämnen, även om vissa brister kvarstår

81 Sedan februari 2022 har kommissionen tagit fram omfattande vägledning i form av riktlinjer och vanliga frågor för att stödja ett harmoniserat genomförande av EU:s handelssanktioner mot Ryssland (***figur 6***).

Figur 6 | Översikt över kommissionens vanliga frågor efter ämnesområde



Källa: Kommissionen.

82 Kommissionen har framför allt utfärdat elva allmänna riktlinjer om handel och tullar, tillsammans med ämnesspecifika vanliga frågor. De offentliggjordes första gången i juni 2022 och har uppdaterats regelbundet, senast i maj 2026. Dessutom använder kommissionen handelsvarningar för att informera medlemsstaterna om handelsmönster med hög risk (***ruta 6***).

Ruta 6

Kommissionens användning av handelsvarningar: exemplet med björkplywood

EU:s sanktioner förbjuder köp, import eller överföring av plywood från Ryssland och Belarus. För att få tillträde till EU-marknaden betalar företag i länder som omfattas av sanktioner producenter i tredjeländer för att paketera om och märka om sin plywood.

I mars 2025 offentliggjorde kommissionen en varning på sin webbplats om risken för kringgående. Den informerade medlemsstaterna om behovet av att vara uppmärksamma på bland annat kopplingar mellan exportörer och vissa tredjeländer samt ovanligt omständliga logistikrutter. Kommissionen rekommenderade medlemsstaterna att vara särskilt uppmärksamma på ursprunget för importerad plywood.

83 De flesta medlemsstater som vi besökte uppgav att de ansåg att kommissionens vägledning i allmänhet var heltäckande. De bekräftade också att den regelbundet uppdaterades på deras begäran. De framhöll dock att det skulle vara värdefullt om kommissionen offentliggjorde nya riktlinjer när nya sanktioner införs, så att alla aktörer och medlemsstater omedelbart kan tillämpa de nya åtgärderna på samma sätt.

84 När vi granskade kommissionens vägledning identifierade vi dock olika problem, som också togs upp i intervjuer i de granskade medlemsstaterna, för vilka det inte finns någon gemensam vägledning för nationella myndigheter:

- Erkännande av beslut om undantag från sanktioner som utfärdats av en annan medlemsstat.
- Regler som anger vilken medlemsstat som ska utfärda ett tillstånd när flera ekonomiska aktörer från olika medlemsstater deltar i transaktionen (exportör, köpare, transportföretag osv.) eller när varor transporteras genom flera medlemsstaters territorier.
- Hur retur av defekta varor från Ryssland ska hanteras när varorna inte omfattas av exportrestriktioner men är föremål för importrestriktioner.

Vi identifierade dessutom områden där kommissionens vägledning inte är tillräckligt utvecklad eller tydlig (***bilaga IV***).

85 Utöver förtydliganden av omfattningen av specifika handelsåtgärder har kommissionen gett medlemsstaterna riktlinjer för en gemensam strategi för riskhantering och tullkontroller i samband med sanktionerna mot Ryssland och Belarus. De medlemsstater vi besökte ansåg att dessa riktlinjer var användbara, men pekade på brister såsom att vägledningen var inaktuell, bristande tydlighet, användning av vaga eller kontextberoende termer samt oklara formuleringar som ”bör beaktas”, ”rekommenderas” och ”kan omfattas”, vilka inte ger de nationella myndigheterna någon tydlig grund för att vidta åtgärder.

86 Kommissionens vägledning har en bred täckning och uppfattas överlag som positiv av medlemsstaterna men den är inte rättsligt bindande, vilket minskar dess ändamålsenlighet. Eftersom medlemsstaterna inte är skyldiga att tillämpa vägledningen kan den inte helt undanröja risken för bristande efterlevnad och säkerställa ett enhetligt genomförande av EU:s handelssanktioner.

87 Utöver arbetet med medlemsstaternas myndigheter vänder sig kommissionen också direkt till företag som kan påverkas av EU:s handelssanktioner. År 2023 publicerade kommissionen särskilda riktlinjer om krav på tillbörlig aktsamhet. År 2025 inrättade den också en helpdesk för sanktioner, som ska hjälpa företag att uppfylla EU:s sanktionskrav genom att tillhandahålla en databas med befintliga EU-verktyg på området, anordna webbseminarier om relevanta frågor och ge särskilt stöd direkt till små och medelstora företag när det gäller kontroller av tillbörlig aktsamhet.

Kommissionen har infört system för informationsutbyte, men de utnyttjas inte fullt ut

88 Kommissionen tillhandahåller kommunikationsverktyg som gör det möjligt för medlemsstaternas myndigheter att samarbeta med varandra och att dela information med kommissionen om risker i samband med ett harmoniserat genomförande av EU:s sanktioner, inbegripet handelssanktionerna. Kommissionen har framför allt tillhandahållit riskinformationsformulär inom den gemensamma ramen för riskhantering enligt unionens tullkodex samt en databas för utbyte av information om sanktioner.

Riskinformationsformulär är fortsatt ett underutnyttjat varningsverktyg för tullen

89 Den gemensamma ramen för riskhantering fastställdes i unionens tullkodex. Tullens elektroniska riskhanteringssystem 2 (CRMS 2) är utformat för att göra det möjligt för medlemsstaternas tullmyndigheter (och kommissionen) att utbyta känslig information i realtid och omedelbart kommunicera om riskfyllda sändningar och aktörer. Sanktioner är ett av de ämnen som omfattas av informationsutbytet i CRMS 2. När systemet används i sin helhet kan man säkerställa att de risker som identifieras vid en yttre gräns hanteras korrekt vid en annan gräns.

90 Inom CRMS 2 utfärdar de nationella tullmyndigheterna riskinformationsformulär för att varna andra tullkontor om identifierade risker för kringgående eller överträdelser. Detta bör framför allt ske när det konstateras att en sändning omfattas av sanktionerna och utförsel inte tillåts, exempelvis på grund av att ett tillstånd är ogiltigt eller på grund av försök att kringgå sanktionerna.

91 Sedan 2022 har fler än 12 000 riskinformationsformulär utfärdats för alla tullförfaranden som rör sanktioner. Hälften av de riskinformationsformulär som avser sanktionerna mot Ryssland och Belarus gäller fall där utförselkontoret där varorna lämnar EU avvisade varor som hade frigjorts för export av exporttullkontoret i en annan medlemsstat. Detta är ytterligare en indikation på att medlemsstaterna tillämpar sanktionerna på olika sätt (punkterna ***57***–***79***).

92 Baserat på statistiken över användningen av riskinformationsformulär konstaterade vi att medlemsstaterna använder systemet i varierande grad. Medlemsstater som gränsar till Ryssland och Belarus utfärdade särskilt många riskinformationsformulär. Vid våra besök uppgav medlemsstaterna att de ofta inte får någon återkoppling på de riskinformationsformulär som de utfärdar och att de endast har begränsade resurser för att hantera det stora antalet inkommande formulär. Detta tyder på att medlemsstaternas intresse för riskinformationsformulär är ojämnt och i vissa fall svagt.

93 Kommissionen tillhandahåller vägledning om systemet i form av användarhandboken för CRMS 2. Kommissionen har först sedan 2024 genomfört regelbundna analyser av de riskinformationsformulär som medlemsstaterna utfärdat. Man har dock inte genomfört några särskilda analyser av återkopplingen avseende riskinformationsformulär. Det finns ingen formell mekanism för detta, och kommissionen har inte gjort något åt vissa medlemsstaters bristande användning av riskinformationsformulär som avser sanktioner i systemet.

Medlemsstaterna använder inte databasen för utbyte av sanktionsuppgifter fullt ut

94 Kommissionen har utvecklat databasen för utbyte av sanktionsuppgifter för att förbättra informationsutbytet och rapporteringen mellan medlemsstaterna och kommissionen i sanktionsrelaterade frågor. Databasen innehåller flera moduler, bland annat för rapportering om frysta tillgångar, tillstånd som beviljats eller avslagits samt andra rapporteringsskyldigheter. Det finns också en anslagstavla där nationella behöriga myndigheter kan ställa frågor till kommissionen eller till andra medlemsstater.

95 Medlemsstaterna använder databasen för utbyte av sanktionsuppgifter för att lämna information till kommissionen och andra medlemsstater om beslut om undantag från sanktioner, i enlighet med de rapporteringsskyldigheter som fastställs i sanktionsförordningarna. Kommissionen har tillhandahållit en mall med standardfält som ska fyllas i, men medlemsstaterna kan ändå själva besluta hur mycket information de delar och i vilken form. Det kan därför vara svårt för andra nationella behöriga myndigheter och tullmyndigheter att kontrollera giltigheten för ett beviljat undantag. Vissa uppgifter, såsom varornas klassificering enligt Harmoniserade systemet, tillåtna kvantiteter, berörda parter och sista giltighetsdag, saknas ofta. Informationsutbytet om företags ägar- och kontrollstrukturer är också otillräckligt, trots att en särskild modul för detta ändamål har skapats i databasen för utbyte av sanktionsuppgifter.

96 Dessutom har inte alla tullmyndigheter i medlemsstaterna som genomför sanktionskontroller tillgång till databasen och andra centrala system för informationsutbyte, såsom e-licenssystemet för produkter med dubbla användningsområden, eftersom inte alla nationella behöriga myndigheter beviljar sådan åtkomst. Hanteringen av tillgången till databasen för utbyte av sanktionsuppgifter ligger utanför kommissionens kontroll, eftersom det är medlemsstaterna som beslutar vilka myndigheter (och vilka personer) som ska ha tillgång. Kommissionen stöder denna process genom vägledning.

97 För närvarande har tullmyndigheterna inte tillgång till databasen i realtid via centraliserade digitala tullmiljöer för tullkontroller, såsom systemet med en enda kontaktpunkt för tullen i EU för utbyte av intyg (i det fallet på grund av systemets rättsliga tillämpningsområde). Det innebär att om nationella behöriga myndigheter beslutar att inte ge sina tullmyndigheter tillgång till databasen för utbyte av sanktionsuppgifter, kan dessa tullmyndigheter inte på ett effektivt och systematiskt sätt använda de ursprungliga uppgifterna i realtid vid klareringen. Detta skulle dock kunna avhjälpas genom att de nationella behöriga myndigheterna beviljar den nödvändiga tillgången.

Kommissionens övervakning av EU:s handelssanktioners ändamålsenlighet fokuserar på deras inverkan på den ryska ekonomin och handelsflödena och inte på aspekter inom EU

98 EU:s sanktioner är utformade för att bidra till EU:s politiska mål att göra Rysslands anfallskrig mot Ukraina ohållbart[7] (punkt ***02***). Rådet[8] efterlyser övervakning av EU:s sanktioner på EU-nivå – baserad på konsekvent rapportering från medlemsstaterna – för att bedöma om sanktionerna fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Även om dessa bedömningar i första hand är rådets ansvar har kommissionen också en roll att spela, inte minst eftersom den slutliga rådsförordningen grundar sig på ett gemensamt förslag från kommissionen och den höga representanten (***bilaga 1***).

99 Vi bedömde om kommissionen hade övervakat genomförandet av EU:s sanktioner på ett heltäckande sätt och bedömt deras effekter med beaktande av deras övergripande mål. Vi undersökte också om kommissionen hade använt resultaten av sina analyser i det förberedande arbetet med sanktionernas utformning och delat dem med relevanta EU-institutioner så att de kunde beaktas i den efterföljande beslutsprocessen.

Kommissionen övervakar regelbundet genomförandet av sanktionerna, men uppgiftsinsamlingen är fördelad mellan olika avdelningar

100 Kommissionen övervakar regelbundet genomförandet av sanktionerna mot Ryssland. Ansvaret för olika delar av denna övervakning är dock fördelat mellan olika kommissionsavdelningar (***tabell 1***).

---

[7] Rådets webbplats (EU:s sanktioner mot Ryssland).

[8] Europeiska unionens råds riktlinjer för sanktioner, (5664/18 av den 4 maj 2018), punkterna 15, 32 och 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664–2018-INIT/sv/pdf).

Tabell 1 | Övervakning av genomförandet av handelsrelaterade restriktiva åtgärder

Kommissionsavdelning	Verksamhet
GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknads-unionen	Bevakar effekterna av kriget i Ukraina på de ryska finansmarknaderna. Skickar frågeformulär till EU:s medlemsstater om genomförande av sanktioner. Gör besök på plats i EU:s medlemsstater.
GD Handel	Övervakar handelsflöden med Ryssland och tredjeländer och tar fram månatliga rapporter om gemensamt högprioriterade produkter och ekonomiskt kritiska varor. Tar fram analysmaterial om kringgående av exportsanktioner för sändebudet för sanktioners utåtriktade verksamhet. Samarbetar med likasinnade partner om samordning av sanktioner och förebyggande av kringgående.
GD Skatter och tullar	Övervakar tullmyndigheternas genomförande av handelsrelaterade restriktiva åtgärder. Övervakar medlemsstaternas genomförande av sanktionerna genom enkäter.
JRC	Stöder övervakningen av avvikelser i handelsflödena, samtidigt som man testar centralisering av data och interoperabilitet med tjänster inom kommissionen och EU:s medlemsstater.
GD Ekonomi och finans	Övervakar hur EU:s sanktioner påverkar den ryska ekonomin.
GD Rättsliga frågor	Övervakar efterlevnaden av direktiv (EU) 2024/1226 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och om ändring av direktiv (EU) 2018/1673 (punkt *64*).
Olaf	Gör utredningar och bedriver operativ verksamhet som rör kringgående av sanktioner.

101 Kommissionens avdelningar samlar dessutom in uppgifter från olika källor, däribland officiella EU-uppgifter om handel, uppgifter om internationell handel, analyser från partnerländer samt analyser från akademiska instanser inom EU och Ukraina. Det finns inte någon formaliserad policy för vilka uppgifter som ska samlas in, av vilken avdelning och hur, utan varje kommissionsavdelning samlar in och analyserar uppgifter inom sitt expertområde. Det finns inte heller någon central datahubb eller något avtal om uppgiftsdelning mellan kommissionens avdelningar, även om JRC arbetar för att centralisera uppgifter och det sker regelbundna utbyten av uppgifter och information mellan kommissionens avdelningar. Det är därför svårt att genomföra en heltäckande analys av handelssanktionernas ändamålsenlighet.

102 Som ett första initiativ för att skapa en överblick över frågor som rör genomförandet av sanktionerna skickade kommissionen 2022 frågeformulär till medlemsstaterna, bland annat om handelssanktioner. Som uppföljning genomförde GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen bilaterala möten på plats med nästan alla medlemsstater (alla utom en) för att samla in mer detaljerad information (***bilaga V***). De medlemsstater vi besökte bekräftade att dessa kontakter var värdefulla och att de hjälpte kommissionen att förstå de olika förhållanden som medlemsstaterna möter i sitt arbete med sanktionerna.

103 Återkommande analyser av förändringar i handeln med Ryssland är en uppgift för GD Handel, som fullgör denna uppgift på ett heltäckande sätt. I sina rapporter analyserar GD Handel krigets effekter på den globala handeln och sammanfattar även de åtgärder som Ryssland har vidtagit. I dessa rapporter analyserar GD Handel handelsflödena för varor som finns i förteckningarna över ekonomiskt kritiska varor och gemensamt högprioriterade produkter (punkt ***49***). De insamlade uppgifterna och analyserna delas inom gruppen för intern samordning av sanktioner, med det särskilda sändebudet för genomförande av EU:s sanktioner, med medlemsstaterna i den särskilda expertgruppen för EU-sanktioner samt i rapporter till rådets arbetsgrupper om sanktioner inför framtida sanktionspaket. De utgör en stabil grund för utformningen av framtida sanktionspaket och kommissionens årliga konsekvensbedömningar (punkt ***107***).

104 GD Skatter och tullar övervakar hur medlemsstaternas tullmyndigheter genomför handelsrelaterade restriktiva åtgärder. För detta ändamål använder GD Skatter och tullar CRMS 2 för att exempelvis ta fram uppgifter om antalet kontroller som tullmyndigheterna har genomfört. GD Skatter och tullar samlar också in uppgifter om genomförandet av sanktionerna genom en frivillig veckovis enkät som medlemsstaterna fyller i i CRMS 2.

105 Kommissionens analytiska arbete stöds ytterligare av JRC. JRC genomför analyser för att upptäcka avvikande transaktioner och kringgående av sanktionerna. Med hjälp av tulldeklarationsuppgifter och i samarbete med GD Skatter och tullar bidrar det gemensamma forskningscentrumet till att man kan identifiera möjliga mönster för kringgående av sanktioner som involverar tredjeländer. JRC deltar också, i samarbete med GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen och GD Handel, i analysarbete till stöd för sanktionssändebudets kunskapshöjande insatser i tredjeländer (punkterna ***51***–***53***).

106 Risken för kringgående analyseras även av Olaf. Inom ramen för dessa analyser undersöker Olaf specifika handelsmönster och ägnar särskild uppmärksamhet åt produkter som används på slagfältet. Olafs analyser kan leda till att utredningar inleds om misstänkt kringgående av EU:s sanktioner (***ruta 7***).

Ruta 7

Exempel på stöd från Olaf till medlemsstaterna i samband med sanktionerna mot Ryssland

Sedan februari 2022 har Olaf inlett 20 ärenden rörande import och åtta ärenden rörande export.

Olaf bistod exempelvis de spanska myndigheterna i en insats med kodnamnet ”Probirka”, som ledde till att fyra personer greps för olaglig export av kemikalier till Ryssland och till att 13 ton kemiska ämnen beslagtogs.

Olaf samordnade en gränsöverskridande utredning om kringgående av EU:s sanktioner mot Ryssland som omfattade export av fler än 760 fordon från EU. Utredningen, som inleddes efter varningar från de polska myndigheterna, visade att fordon som deklarerats för export till tredjeländer i slutändan transporterades till Ryssland. Genom dataanalys och samarbete med myndigheter inom och utanför EU spårade Olaf fordonen och bekräftade överträdelserna av sanktionerna. Resultaten ledde till att brottsutredningar genomfördes i flera medlemsstater och till skärpt EU-övervakning av framtida sändningar.

Avsaknaden av tydligt definierade kriterier begränsar kommissionens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av EU:s handelssanktioner

107 Rådets riktlinjer har aldrig innehållit några krav på att medlemsstaterna måste enas om gemensamma kriterier för att mäta ändamålsenligheten i EU:s handelssanktioner. Kommissionen har inte heller föreslagit några sådana kriterier. Vi anser att gemensamma kriterier är nödvändiga om ändamålsenligheten i EU:s och medlemsstaternas hantering av handelssanktioner ska kunna bedömas på ett konsekvent sätt, i linje med rådets riktlinjer[9].

108 Kommissionen genomförde omfattande konsekvensbedömningar av de ekonomiska konsekvenserna 2023 och 2024. I avsaknad av särskilda kriterier grundades bedömningarna huvudsakligen på utvecklingen av handelsflödena mellan EU och Ryssland, som övervakas regelbundet (punkterna ***100***–***106***). Dessa studier omfattar en analys av handelsflöden uppdelade efter kategorier av produkter som omfattas av sanktioner samt en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen i Ryssland, bland annat tillväxtutsikter och inflation. Kommissionens bedömningar ger en överblick över EU-sanktionernas konsekvenser för den ryska ekonomin, men även över deras samlade kostnader för EU.

109 Det fanns dock inga uppgifter om exempelvis sanktionernas inverkan på enskilda företag i Ryssland som är verksamma inom produktion av militära varor, på enskilda företag i Europa som huvudsakligen exporterade varor som är föremål för sanktioner eller på specifika medlemsstater eller regioner inom EU. Kommissionen bedömde inte heller vilka administrativa resurser som krävdes för att genomföra EU:s handelssanktioner. Att komplettera bedömningarna med dessa aspekter skulle kräva att mer uppgifter och resurser görs tillgängliga. Men mer detaljerad objektiv information från kommissionen skulle vara till hjälp, även om sådan information inte krävs enligt lag. Den skulle ge allmänheten en mer heltäckande bild av EU:s handelssanktioners ändamålsenlighet och därmed bidra till att begränsa effekterna av avsiktliga desinformationskampanjer samt möjliggöra en mer träffsäker utformning av handelssanktionerna.

[9] Avsnitt IV i Europeiska unionens råds riktlinjer för sanktioner (Dokument 5664/18).

Kommissionens analyser ligger till grund för utformningen av efterföljande sanktionspaket, även om besluten styrs av politiska mål

110 I vår revision fann vi belägg för att kommissionen använder den information som samlas in inom ramen för övervakningen i det förberedande arbetet med sanktionspaket, liksom information som erhålls genom de regelbundna tekniska bedömningarna av situationen när det gäller sanktionerna mot Ryssland. Kommissionen använder exempelvis uppgifterna för att utarbeta förslag om ändringar av bilaga IV till förordning (EU) nr 833/2014, där bland annat ryska militära slutanvändare och delar av militärindustriella företag till vilka det är förbjudet att sälja produkter med dubbla användningsområden eller avancerad teknik från EU förtecknas. När övervakningen visar på kringgående av sanktionerna föreslår kommissionen dessutom nya åtgärder som är anpassade till de förändrade omständigheterna för rådet. Ett sådant exempel är anpassningen av sanktionerna mot Belarus, som har haft en positiv effekt när det gäller att förhindra kringgående av sanktioner.

111 Kommissionen delar regelbundet resultaten av sin övervakning med rådet och medlemsstaterna. Kommissionen delar exempelvis de föreslagna förteckningarna enligt bilaga IV till förordning (EU) nr 833/2014 via databasen för utbyte av sanktionsuppgifter och presenterar dem vid möten med medlemsstaterna för att inhämta synpunkter från nationella experter, vilket gör det möjligt att ytterligare finslipa förslagen. Kommissionen redovisar också regelbundet resultaten av konsekvensbedömningarna för rådets arbetsgrupper.

112 Sammantaget konstaterar vi att de sanktionsförslag som kommissionen utarbetar bygger på resultaten av övervakningen och konsekvensbedömningarna, tillsammans med andra informationskällor. Förslagen blir dock därefter föremål för en ingående politisk granskning av rådet, som beaktar flera ekonomiska och icke-ekonomiska faktorer. Det är i slutändan rådet som avgör i vilken utsträckning den information som kommissionen tillhandahåller återspeglas i nya sanktionspaket.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Petri Sarvamaa som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 30 september 2026.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Bakgrundsinformation

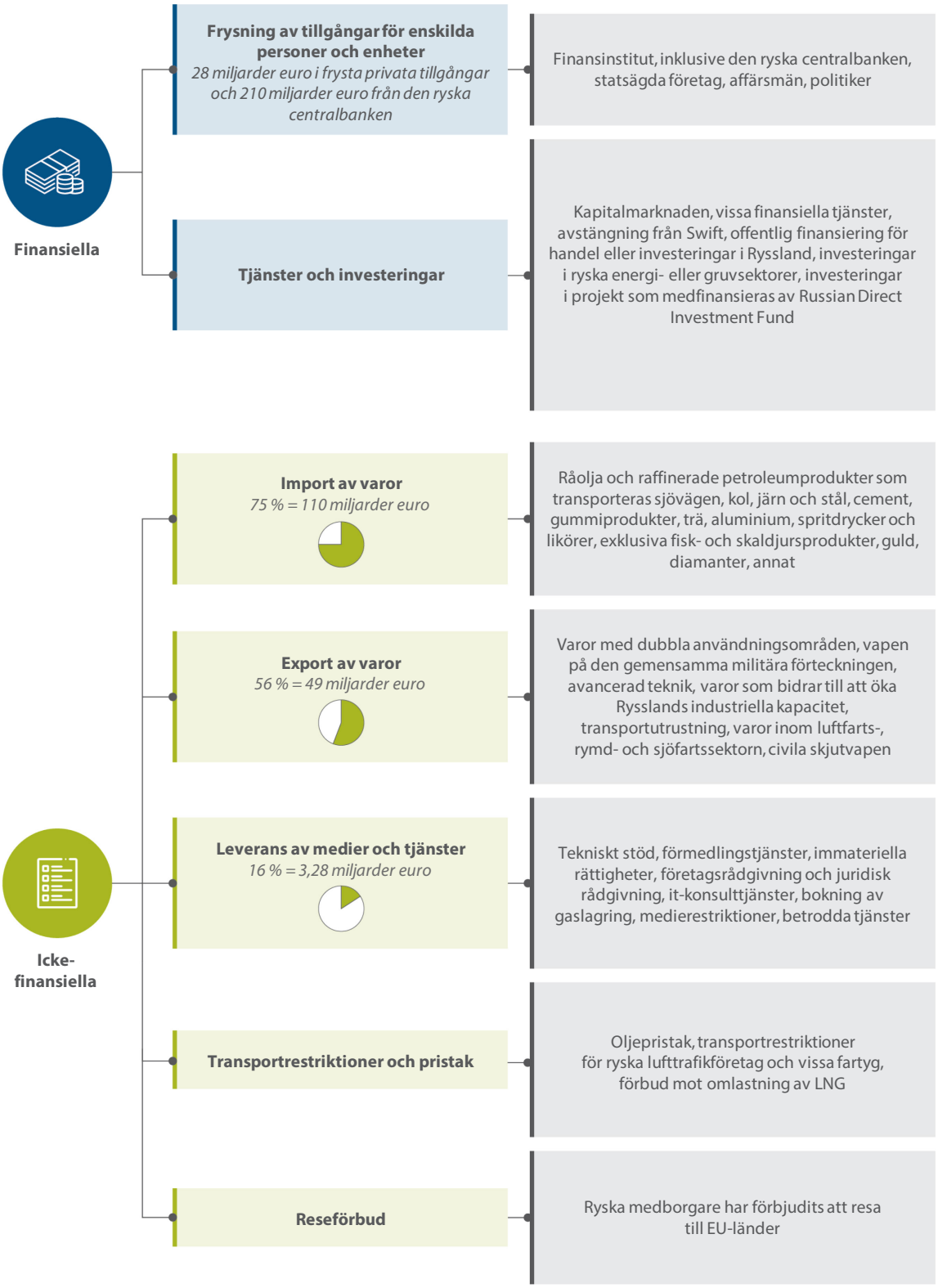
EU:s sanktionsram

01 Restriktiva åtgärder (ofta kallade *sanktioner*) är ett centralt instrument genom vilket EU försöker förebygga konflikter eller hantera framväxande och pågående kriser. Dessa åtgärder omfattas av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp). Gusps mellanstatliga karaktär, tillsammans med dess särskilda operativa förfaranden, skiljer den från andra områden inom EU:s behörighet, såsom handelspolitiken.

02 Sanktioner är inte bestraffande till sin karaktär. De är i stället utformade för att åstadkomma en förändring av beteendet hos regeringar i länder utanför EU samt hos enheter, organisationer och personer vars agerande undergräver internationell fred och säkerhet, demokrati, rättsstatsprincipen eller respekten för de mänskliga rättigheterna. Som utrikespolitiskt instrument syftar de restriktiva åtgärderna till att främja efterlevnaden av internationella normer genom att rikta sig mot dem som är ansvariga för skadlig eller destabiliserande verksamhet.

03 Sanktioner kan i stora drag delas in i sådana som påverkar den finansiella sektorn och sådana som är av icke-finansiell karaktär. Båda typerna kan riktas mot personer, enheter eller hela länder. Sanktioner som påverkar handeln med varor hör till den senare kategorin (se ***figur 1*** i bilaga I för en detaljerad översikt).

Figur 1 | Detaljerad översikt över EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens webbplats: *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine*.

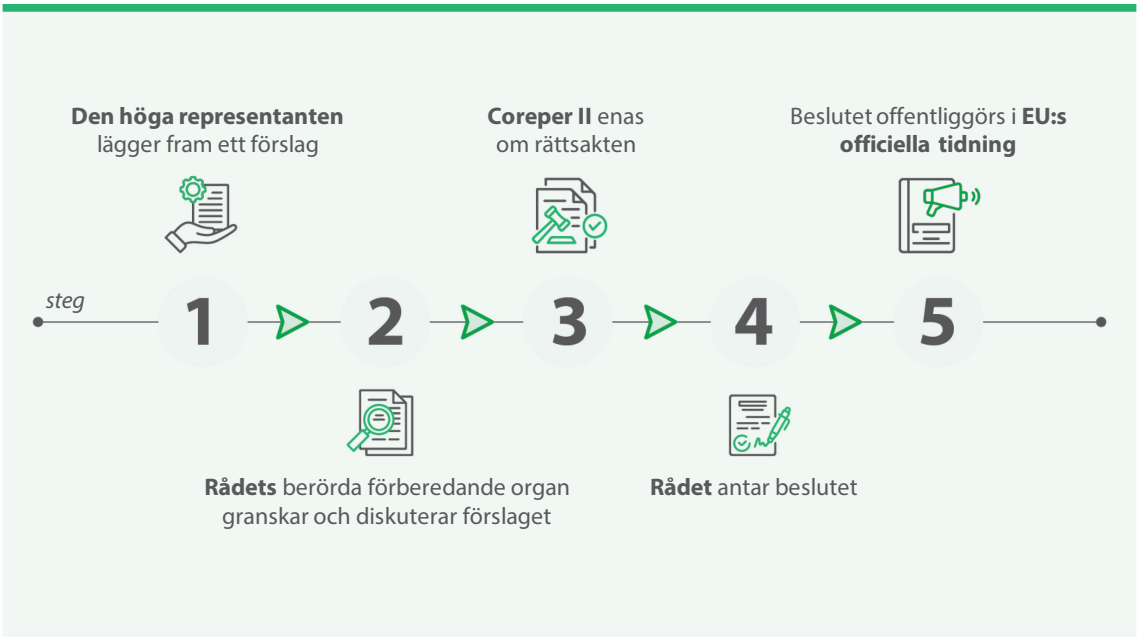
04 Även om åtgärderna i första hand riktar sig mot aktörer utanför EU är de endast verkställbara inom EU:s jurisdiktion. De är därför bindande inom EU:s territorium, för EU-medborgare oavsett var de befinner sig, för organisationer och företag som har bildats eller etablerats enligt en medlemsstats lagstiftning (inklusive deras filialer i tredjeländer) när det gäller verksamhet som helt eller delvis bedrivs inom EU, samt för luftfartyg och fartyg som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion.

05 För närvarande omfattas omkring 20 länder i världen av EU:s handelsrelaterade åtgärder, som huvudsakligen avser förbud eller restriktioner kopplade till militär utrustning och produkter med dubbla användningsområden – det vill säga produkter som kan tjäna både civila och militära ändamål. De mest omfattande sanktionssystemen har införts med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 och gäller Ryssland samt Belarus, Iran, Nordkorea och de delar av Ukrainas territorium som är ockuperade av Ryssland.

Beslutsprocessen

06 Som ett första steg i antagandet av sanktioner lägger chefen för Europeiska utrikestjänsten, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (*den höga representanten*), fram ett förslag till rådets beslut. I undantagsfall kan även EU:s medlemsstater föreslå EU-sanktioner. De föreslagna åtgärderna granskas och diskuteras därefter av rådets berörda förberedande organ innan rådet antar beslutet med enhällighet (se ***figur 2*** i bilaga I).

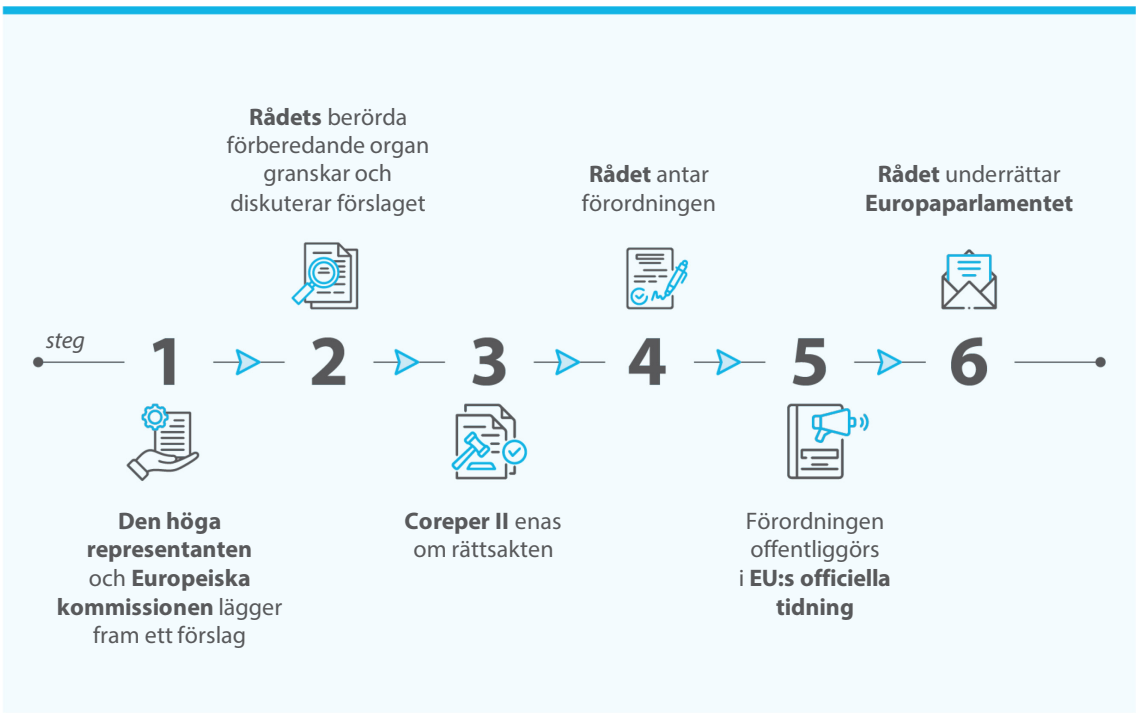
Figur 2 | Antagandet av rådsbeslut som ett obligatoriskt första steg för alla typer av sanktioner



Källa: Europeiska unionens råd.

07 När sanktionerna omfattar ekonomiska eller finansiella inslag – såsom handelsrestriktioner eller frysning av tillgångar – krävs ett andra steg: att rådet antar en förordning för att genomföra beslutet. Denna förordning antas därefter av rådet med kvalificerad majoritet (se ***figur 3*** i bilaga I).

Figur 3 | Antagandet av rådsförordningar om restriktiva åtgärder, när så krävs



Källa: Europeiska unionens råd.

08 När sanktionerna har antagits ansvarar medlemsstaterna för att genomföra dem och kontrollera att de efterlevs. Medlemsstaterna ska säkerställa efterlevnaden inom sina jurisdiktioner, bland annat genom att fastställa påföljder för överträdelser. Kommissionens roll är begränsad till att övervaka genomförandet samt utfärda riktlinjer och sprida bästa praxis för att möjliggöra ett konsekvent och ändamålsenligt genomförande.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

09 Vid denna revision undersöktes om kommissionen på ett ändamålsenligt sätt hade stött genomförandet av de handelssanktioner som rådet antagit med anledning av Rysslands krig mot Ukraina. Den granskade perioden omfattade utvecklingen från 2022, då den fullskaliga invasionen av det ukrainska fastlandet inleddes, till och med utgången av 2025. När det var relevant beaktade vi även sanktionsutvecklingen efter utgången av 2025 i syfte att ge en kontext och göra rapporten så aktuell som möjligt. Vårt arbete fokuserade på kommissionens roll när det gäller att inrätta en lämplig ram för genomförandet, övervaka genomförandet av EU:s sanktioner, identifiera svagheter och kryphål, vidta åtgärder för att komma till rätta med dessa brister samt bedöma handelssanktionernas samlade effekter.

10 Eftersom revisionen specifikt inriktades på kommissionens åtgärder bedömde vi inte om sanktionerna var ändamålsenligt utformade – exempelvis vilka typer av åtgärder som tillämpades, deras geografiska eller sektoriella omfattning eller de närmare villkoren för enskilda sanktioner. Även om kommissionen deltar i de förberedande processerna omfattas dessa frågor uteslutande av rådets befogenhet och utgör en del av en politisk beslutsprocess. Därför omfattades inte institutioner som rådet, den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik och Europeiska utrikestjänsten av revisionen, trots att de deltar i det förberedande arbetet och i samordningen mellan medlemsstaterna om sanktioner genom Relex-gruppen (sanktioner).

11 Revisionen var dessutom inriktad på handelssanktioner mot Ryssland, inklusive kringgående av dessa. Vi valde denna inriktning med hänsyn till vårt mandat och eftersom handelssanktioner spelar en central roll för att begränsa Rysslands möjligheter till export och import och därmed påverkar landets samlade ekonomiska styrka. Vi täckte både import och export av varor, med undantag för energiprodukter. Vi inkluderade inte heller restriktioner för export av tjänster, transportrestriktioner eller medierestriktioner, eftersom dessa skulle ha krävt medverkan från betydligt fler av kommissionens avdelningar.

12 I enlighet med EU-rätten ligger det primära ansvaret för genomförandet av sanktionerna på medlemsstaterna. Detta innefattar att inrätta och upprätthålla de rättsliga och administrativa system som behövs, avsätta tillräckliga personalresurser samt utreda potentiella överträdelser av restriktiva åtgärder inom de nationella jurisdiktionerna. Kommissionens vägledning om specifika aspekter av genomförandet är inte bindande, och medlemsstaterna har möjlighet att själva avgöra hur den ska tillämpas. Av detta skäl besökte vi behöriga nationella myndigheter (det vill säga centrala samordnande ministerier samt ministerier och myndigheter med ansvar för handels- och tullkontroller) i fem medlemsstater – Bulgarien, Tyskland, Lettland, Nederländerna och Polen – uteslutande i informationssyfte. Dessa länder valdes ut på grundval av utvecklingen av deras import från och export till Ryssland mellan 2021 och 2024, utformningen av deras nationella genomförandesystem samt en intern riskbedömning. Vi samrådde även med behöriga nationella myndigheter i Förenade kungariket, som förvaltar sanktionerna mot Ryssland inom ramen för sin egen rättsliga ram.

13 Vår revision omfattade en genomgång av dokumentation och intervjuer med de av kommissionens avdelningar som har ansvar för att genomföra sanktionerna, däribland GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen, kommissionens generalsekretariat, GD Handel, GD Skatter och tullar, det gemensamma forskningscentrumet (JRC) och Olaf. Vi förde även diskussioner med andra EU-organ, såsom utrikestjänsten, och med EU-delegationer i länder utanför EU samt med nationella myndigheter och externa berörda parter som deltar i övervakningen och bedömningen av sanktionerna. Vår revisionsmetod följer de internationella revisionsstandarder som utfärdats av Internationella organisationen för högre revisionsorgan (Intosai).

Bilaga II – EU:s viktigaste forum för genomförande av EU:s handelssanktioner

Grupp	Hur ofta?	Leds av	Kommentar
Rådet			
Relex-gruppen (sanktioner)	Vid behov (ungefär varannan månad)	Roterande ordförandeskap	Centrala myndigheter (medlemsstaternas förvaltningar).
Arbetsgruppen på hög nivå för tullunionen	Vid behov	GD Skatter och tullar	Medlemsstaternas tullchefer.
Arbetsgruppen för tullunionen	Vid behov (ungefär var tredje till var fjärde månad)	GD Skatter och tullar	Medlemsstaternas tullattachéer.
Rådets arbetsgrupp för skattefrågor	Vid behov (ungefär en gång i månaden)	GD Skatter och tullar	Centrala myndigheter (skatteförvaltningar) + attachéer för skattefrågor vid de ständiga representationerna.
Arbetsgruppen för varor med dubbla användningsområden	En gång i månaden	GD Handel	Centrala myndigheter (nationella behöriga myndigheter för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden)

Internt inom kommissionen			
Den avdelningsövergripande gruppen för genomförande och kontroll av efterlevnaden av sanktioner	Varannan vecka	Generalsekretariatet/ GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen	Den avdelningsövergripande gruppen för genomförande och kontroll av efterlevnaden av sanktioner har en kärngrupp av generaldirektorat, däribland GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen, GD Ekonomi och finans, JRC, GD Skatter och tullar, GD Handel, Olaf, rättstjänsten och utrikestjänsten, medan andra generaldirektorat kan involveras på ett flexibelt sätt beroende på vilka frågor som ska diskuteras.
EU-kommissionens forum med EU-medlemsstater			
Högnivåformationen av expertgruppen för unionens restriktiva åtgärder och extraterritorialitet	Vid behov	Kommissionsledamot/ GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen	Särskild sanktionsgrupp, centrala myndigheter – deltagare på hög nivå.
Expertgruppen för unionens restriktiva åtgärder och extraterritorialitet	Vid behov (ungefär var fjärde till var åttonde vecka)	GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen	Särskild sanktionsgrupp, centrala myndigheter (beroende på ämne: statskassor, nationella centralbanker, tullmyndigheter osv.).
Handelspolitiska kommittén (ordinarie ledamöter och suppleanter)	Veckovis (ordinarie ledamöter en gång i månaden och suppleanter tre gånger i månaden)	GD Handel	Centrala myndigheter. Generaldirektörsnivå för ordinarie ledamöter och Brysselbaserade handelsråd för suppleanter.
Samordningsgruppen för produkter med dubbla användningsområden	Vid behov	GD Handel	Baserat på EU:s ram för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden (förordning (EU) 2021/821).

Gruppen för **mekanismen för samordning av efterlevnadskontroll** (undergrupp under samordningsgruppen för produkter med dubbla användningsområden)	Var tredje månad	GD Handel	Centrala myndigheter (nationella behöriga myndigheter för tillståndsgivning och/eller kontroll av efterlevnad).
Möten för **granskning av enheter**	Vid behov	GD Handel	Behöriga nationella myndigheter för exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden, utrikesministerier och handelsministerier samt ständiga representationer (Relex-rådgivare).
Möten om **teknisk översyn**	Vid behov	GD Handel	Centrala myndigheter.
Möten om **rättslig översyn**	Vid behov	GD Handel	Centrala myndigheter, inbegripet tillståndsmyndigheter, ekonomiministeriet, utrikesministeriet, tullen).
Tullpolicygruppen med generaldirektörer för tullen	Vid behov (ungefär två till tre gånger per år)	GD Skatter och tullar	Informellt möte för generaldirektorat för tullfrågor som sammanträder vid behov (i form av ett forum för generaldirektorat för tullfrågor).
Gemensamt möte med generaldirektörer för skatter och tullar	Vid behov	GD Skatter och tullar	Genomförande av import-/exportrelaterade sanktioner och risker för kringgående.
Expertgruppen för tullfrågor	Vid behov	GD Skatter och tullar	Gemensamt möte för medlemsstaternas representanter från olika avdelningar, särskilt för tullagstiftning, riskhantering och internationella frågor.
Kontaktgruppen för sanktioner (tullfrågor)	Vid behov (fyra till fem gånger per år)	GD Skatter och tullar	Särskilda sanktionsgrupper, framför allt när det gäller rapportering om kringgående, utbyte av information, medverkan av Olaf och andra generaldirektorat.

Arbetsgruppen för brottsbekämpning – tullfrågor	Vid behov	GD Skatter och tullar	Centrala tullförvaltningar + medlemsstaternas tullattachéer.
Sjötransportdirektörer (informellt)	Vid behov (ungefär två till tre gånger per år)	GD Transport och rörlighet	Informella diskussioner om aktuella sjöfartsfrågor, inklusive, i förekommande fall, särskilda sanktionsfrågor på sjöfartsområdet.
EU-kommissionen för samordning med EU:s partnerländer			
Forum för samordning av sanktioner	Vid behov	Sändebudet för sanktioner/GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen	Centrala myndigheter med partnerländer.

Källa: Arbetsdokument från Europeiska unionens råd och revisionsrätten.

Bilaga III – Identifierade problem med centrala rättsliga begrepp

Otydliga formuleringar

- **absolut (eller strikt) nödvändigt**: Detta uttryck används 63 gånger i förordning (EU) nr 833/2014 (konsoliderad version av den 24 juli 2026), huvudsakligen i samband med undantag som behöriga myndigheter får bevilja för export eller överföring till Ryssland av varor som bidrar till att stärka Rysslands industriella kapacitet. Denna typ av formulering ger utrymme för olika tolkningar när undantag beviljas. En medlemsstat kan exempelvis kräva tillstånd för export av varor som är föremål för sanktioner, medan en annan inte gör det. Ett annat exempel gäller särskilda ekonomiska zoner i artikel 5ah.7: ”Genom undantag från punkterna 1–4 får de behöriga myndigheterna tillåta, på villkor som de finner lämpliga, efter att ha fastställt att detta är nödvändigt, verksamheter som är strikt nödvändiga[…]”. Kommissionen har gett vägledning i denna fråga i vanliga frågor, punkt 18.3, som inför ytterligare otydliga begrepp, genom att fastslå att aktörerna får begära tillstånd enligt undantaget i artikel 5ah.7 d om det är absolut nödvändigt för att slutföra tillbakadragandet. Trots kommissionens vägledning förblir instruktionerna därför vaga och oklara.

- **sitt yttersta**: Detta uttryck används i samband med ansvarsklausulen för moderbolag inom EU för deras dotterbolag i länder utanför EU, men dess omfattning och exakta innebörd när det gäller vilka minimikrav som ställs på moderbolaget är fortfarande oklar. Det otydliga uttrycket infördes under beslutsprocessen. Kommissionen hade ursprungligen föreslagit en mer specifik ansvarsstandard.

- **lämpliga åtgärder** och **lämpliga strategier**: Det otydliga uttrycket ”lämpliga” skapar osäkerhet för företag när det gäller tolkningen av deras skyldigheter vid försäljning av varor som omfattas av förteckningen över gemensamt högprioriterade produkter.

Inkonsekvent terminologi

- **ursprungsland**: Inom tullunionen kan ursprungslandet ändras om varorna bearbetas i ett annat land. Inom sanktionssystemen är ursprungslandet däremot det land som varorna ursprungligen kommer från.

- **överföring**: Begreppet tolkas brett som förflyttning av varor som är föremål för sanktioner mellan EU och Ryssland utan att specifikt hänvisa till varubegreppet, exempelvis varor som transporteras under export- eller transiteringsförfarandet.

Bilaga IV – Områden där kommissionens vägledning inte är tillräckligt utvecklad eller tydlig

Exempel på vägledning från kommissionen som behöver förtydligas ytterligare

- **Tillbörlig aktsamhet för ekonomiska aktörer** – Åtgärder som kräver att företag övervakar, upptäcker och förhindrar kringgående av sanktioner blir allt vanligare. Sådana åtgärder är ofta komplexa, vilket leder till många frågor från den privata sektorn, särskilt små och medelstora företag, och minskar ändamålsenligheten i arbetet med att motverka kringgående. Bättre vägledning behövs och bör tillhandahållas redan när dessa åtgärder antas.

- **EU-aktörers skyldighet att göra sitt yttersta när det gäller verksamhet i dotterbolag utanför EU** – Mer detaljerad vägledning skulle hjälpa företagen att uppfylla kravet i lagstiftningen på att göra ”sitt yttersta” för att säkerställa att deras dotterbolag i länder utanför EU inte deltar i verksamhet som undergräver restriktiva handelsåtgärder.

Medlemsstaternas synpunkter på genomförandet av handelssanktioner mot Ryssland

Översikten innehåller en rad förslag från de besökta medlemsstaterna om hur genomförandet av handelssanktioner kan förbättras genom bättre vägledning. Iakttagelserna grundar sig på varje medlemsstats praktiska erfarenheter under den granskade perioden och lyfter fram områden där ökad samstämmighet och bättre tillgänglighet skulle vara värdefullt.

— **Tillhandahållande av detaljerade och områdesspecifika riktlinjer på EU-nivå**

Att tillhandahålla riktlinjer på EU-nivå för specifika områden samtidigt som nya restriktioner införs skulle kunna främja en enhetlig tolkning och ett enhetligt genomförande av handelssanktionerna i medlemsstaterna, i stället för att förlita sig på svar på specifika frågor som offentliggörs i vanliga frågor.

— **Mer detaljerad vägledning om export och import i samband med retur av defekta varor**

Vägledningen om hantering av export och import bör utvecklas, särskilt när det gäller komplexa situationer såsom retur av defekta varor som omfattas av importförbud men inte exportförbud.

— **Snabbare och tydligare vägledning om ekonomiska aktörers skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet**

Åtgärder som kräver att ekonomiska aktörer övervakar, upptäcker och förhindrar kringgående av sanktioner blir allt vanligare. Dessa åtgärder är ofta komplexa och formulerade på ett brett sätt. Tydlig och detaljerad vägledning bör därför finnas tillgänglig redan när sådana åtgärder antas, för att stödja ett ändamålsenligt genomförande och minska risken för kringgående.

— **Erkännande av beslut om undantag från sanktioner som utfärdats av en annan medlemsstat samt transaktioner som berör flera medlemsstater**

Processen för att erkänna undantag från sanktioner som utfärdats av olika medlemsstater skulle kunna förtydligas. Det bör finnas tydliga regler om vilken medlemsstat som ansvarar för att utfärda tillstånd när flera ekonomiska aktörer deltar i en transaktion, exempelvis exportörer, säljare, köpare, lagerhållare och transportföretag, samt när varor passerar genom flera medlemsstaters territorier.

— **Standardisering av rapporteringen om tillstånd**

Det är viktigt att fastställa specifika krav på hur genomförandet av sanktionerna ska rapporteras mellan medlemsstaterna och till EU:s institutioner och organ. Att förbättra databasen för utbyte av sanktionsuppgifter med enhetliga datafält för utfärdade tillstånd skulle underlätta kontrollen. En mekanism för att spåra tillstånd mellan medlemsstaterna skulle minska risken för bedräglig användning och säkerställa kontinuitet i efterlevnaden.

— **Införlivande av delar av regionala överenskommelser i EU-lagstiftning eller EU-vägledning**

Att införliva delar av regionala överenskommelser, såsom Baltic Customs Initiative, som omfattar Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen och Finland, skulle kunna förbättra enhetligheten i tullkontrollerna och informationsutbytet mellan medlemsstaterna. Genom att analysera ovanligt omständliga transportvägar och kräva utförlig dokumentation har de deltagande medlemsstaterna effektiviserat processerna och minskat risken för att sanktionerna kringgås. Ett införlivande i EU-lagstiftningen eller EU:s vägledning skulle kunna förbättra kontrollen av efterlevnaden i hela EU.

Bilaga V – Besök på plats av GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen i medlemsstaterna för att övervaka genomförandet av handelssanktioner

Viktiga slutsatser från besöken med relevans för handelssanktionerna:

— Mellan 2023 och 2025 besökte GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen alla medlemsstater utom en för att få en överblick över hur sanktionerna genomförs i EU-länderna och hur kontrollen av efterlevnaden går till. Den övergripande slutsatsen var att kontrollen av efterlevnaden av sanktionerna är starkt kopplad till medlemsstatens interna organisation och styrningsstruktur.

— I vissa medlemsstater hade myndigheterna infört nationella mekanismer för att besluta om sanktioner. Detta medför en risk för att medlemsstaterna skapar ett brokigt lapptäcke av nationella sanktionssystem inom EU, vilket sannolikt är till nackdel för den inre marknaden. Det väcker också frågor om EU-systemets trovärdighet.

— Positiva utvecklingstendenser är bland annat inrättandet av en nationell sanktionssamordnare och skapandet av en plattform för erfarenhetsutbyte mellan alla parter som deltar i genomförandet av sanktionerna.

— Vissa medlemsstater uttryckte oro över kommissionens interna organisation och varnade för att det stora antalet avdelningar inom kommissionen som deltar i flera olika diskussionsformat kan leda till förvirring.

Förkortningar

Förkortning	Definition/förklaring
Coreper	Ständiga representanternas kommitté; i Coreper samlas de ständiga representanterna för EU-ländernas regeringar
CRMS 2	tullens elektroniska riskhanteringssystem 2
GD Ekonomi och finans	generaldirektoratet för ekonomi och finans
GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen	generaldirektoratet för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen
GD Handel	generaldirektoratet för handel
GD Rättsliga frågor	generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor
GD Skatter och tullar	generaldirektoratet för skatter och tullar
JRC	det gemensamma forskningscentrumet
Olaf	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
Relex-gruppen	arbetsgruppen med råd för yttre förbindelser
Swift	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
utrikestjänsten	Europeiska utrikestjänsten

Ordförklaringar

Term	Definition/förklaring
Coreper II	Coreper II består av en ständig representant för var och en av de 27 EU-medlemsstaterna. Dess roll är att förbereda Europeiska unionens råd på ett antal områden, såsom utrikes- och inrikesfrågor.
ekonomiskt kritiska varor	Industrivaror som omfattas av EU:s restriktiva åtgärder, för vilka det fanns betydande handelsflöden före införandet av sanktionerna och som bedöms vara relevanta för den ekonomiska eller industriella kapaciteten i ett land som är föremål för sanktioner.
forumshopping	En praxis där aktörer medvetet väljer jurisdiktioner, transportvägar eller tullkontrollstationer som uppfattas tillämpa mindre strikta regler för tillsyn eller tillståndsgivning, vilket gör det lättare att kringgå sanktioner.
gemensamt högprioriterade produkter	En kategori av produkter med dubbla användningsområden och avancerad teknik som har identifierats av kommissionen, i samarbete med internationella partner, som särskilt relevanta för militär användning och därför bedöms ha en förhöjd risk för omdirigering och kringgående inom ramen för sanktionerna mot Ryssland.
granskning efter klarering	Riskbaserade tullkontroller som genomförs efter det att varorna har frigjorts, för att kontrollera efterlevnaden av tullagstiftningen och andra regler, inklusive EU:s handelssanktioner.
kringgående	I denna rapport avses varje handling som syftar till eller leder till att EU-sanktioner undviks.
plattformsland	Ett land utanför EU genom vilket varor transporteras, i syfte att kringgå sanktioner, till en destination som omfattas av sanktionerna.
produkter med avancerad teknik	Varor, programvaror eller teknik som omfattas av skärpta EU-sanktioner eftersom de kan användas av ett land som omfattas av sanktioner för militära, strategiska eller industriella ändamål.
produkter med dubbla användningsområden	Teknik eller produkter som kan användas för både civila och militära ändamål och som därför omfattas av regler om exportkontroll och, i förekommande fall, EU-sanktioner.
sanktioner	I denna rapport avses en icke bestraffande åtgärd som tillämpas inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik för att främja en förändring av staters beteende. Sanktioner kan omfatta handelsrelaterade, finansiella, ekonomiska och branschspecifika restriktioner.
sändebudet för sanktioner	En representant som utses av kommissionen och ansvarar för diplomatiska kontakter och samordning med länder utanför EU, i syfte att stödja ett ändamålsenligt genomförande av EU:s sanktioner och förhindra att de kringgås.

Term	Definition/förklaring
tillstånd (licens)	I denna rapport avses ett formellt tillstånd beviljat av en nationell behörig myndighet, på de villkor som fastställs i EU-lagstiftningen, som tillåter en verksamhet eller transaktion som annars skulle förbjudas genom EU-sanktioner, med förbehåll för angivna villkor samt angiven omfattning och giltighet.
tullunionen	EU-ram enligt vilken medlemsstaterna tillämpar gemensamma yttre tulltaxor och en enhetlig uppsättning tullregler.
undantag	I denna rapport avses ett undantag i en sanktionsförordning som gör det möjligt för en behörig myndighet att på vissa villkor tillåta en verksamhet eller transaktion som annars skulle vara förbjuden, eller ett uttryckligt undantag från ett förbud som följer direkt av sanktionsförordningen, vilket innebär att det inte krävs något förhandstillstånd från en behörig myndighet.
värdepapperscentraler	En värdepapperscentral är en organisation som på ett säkert sätt förvarar finansiella tillgångar som aktier och obligationer. Dessa tillgångar lagras vanligtvis elektroniskt snarare än som papperscertifikat.

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV – Marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Petri Sarvamaa är ordförande. Revisionen leddes av ledamoten Mihails Kozlovs med stöd från hans kansli och granskningsteamet. Andra avdelningar inom revisionsrätten gav språkligt och grafiskt stöd.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2026

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i beslut nr 6-2019 om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell (CC BY 4.0). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Omslagsfoto: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Figur 1, figur 6, bilaga I – figur 1, bilaga I – figur 2, bilaga I – figur 3 – ikoner: Dessa figurer har tagits fram med hjälp av resurser från Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alla rättigheter förbehålls.

Figur 5, kartor:

Administrativa gränser: © EuroGeographics © OpenStreetMap.

Kartframställning: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-8549-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/3659653	QJ-01-26-050-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8550-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/2259044	QJ-01-26-050-SV-N

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, särskild rapport 30/2026 *EU:s handelssanktioner mot Ryska federationen: starka samordningsinsatser, men genomförandet är fortfarande ojämnt och begränsar den samlade effekten*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2026.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina antog EU i augusti 2026 sitt 21:a sanktionspaket som syftar till att försvaga Rysslands krigsinsatser genom att begränsa handeln med strategiska varor.

Vid revisionen bedömde vi om kommissionen på ett ändamålsenligt sätt stöder och övervakar genomförandet av dessa handelssanktioner. Vi konstaterade att kommissionen har inrättat omfattande samordnings-, vägledning- och övervakningsmekanismer och att sanktionerna har lett till en avsevärt minskad handel mellan EU och Ryssland samt begränsat den direkta exporten av kritiska varor med militär anknytning. Men rättsliga oklarheter, skillnader i nationell praxis när det gäller kontroll av efterlevnad, ojämn användning av system för informationsutbyte och brister i övervakningen begränsar sanktionernas övergripande ändamålsenlighet och ger upphov till risker för kringgående. Vi rekommenderar att man ökar den rättsliga klarheten, analyserar och åtgärdar skillnader i nationell kontroll av efterlevnad, främjar fullständig användning av verktyg för informationsutbyte och skärper övervakningen genom integrerad uppgiftsinsamling och tydliga kriterier för ändamålsenlighet.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Europeiska unionens publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: @EUauditors