

Uszczelnianie restrykcji: jedenasty pakiet sankcji UE wobec Rosji

Iwona Wiśniewska

23 czerwca Unia Europejska przyjęła jedenasty pakiet sankcji wobec Rosji. Obejmuje on m.in. następujące uzgodnienia i restrykcje:

- Ustalono możliwość ograniczenia współpracy handlowej z państwami trzecimi systemowo pomagającymi FR w łamaniu unijnych sankcji. Rada UE będzie mogła podjąć decyzję (jednogłośnie) o ograniczeniu dostarczania do tych państw towarów i technologii, których eksport do Rosji jest zabroniony (w szczególności towarów wrażliwych). Instrument ten może zostać zastosowany jedynie w ostateczności, gdy zawiodą wszystkie inne środki, tj. zabiegi dyplomatyczne czy sankcje indywidualne.
- Wprowadzono zakaz tranzytu przez terytorium Rosji towarów i technologii, które mogą zostać wykorzystane przez rosyjski sektor wojskowo-przemysłowy.
- Ustanowiono zakaz dostęp do portów i śluz UE wszelkim tankowcom, które pomagają w łamaniu unijnego embarga na import rosyjskiej ropy i produktów naftowych lub w nieprzestrzeganiu ustanowionego przez Zachód limitu cenowego (*price cap*) na dostawy surowca do państw trzecich. Decyzję o zakazie podejmować będą właściwe organy, przede wszystkim krajowe, na podstawie uzasadnionych podejrzeń o naruszanie unijnych restrykcji przez konkretne jednostki (m.in. na podstawie informacji dotyczących wyłączania systemu automatycznej identyfikacji czy przeładunku surowca „burta w burtę”).
- Wprowadzono zakaz dostaw rosyjskiej ropy naftowej do Polski i Niemiec za pośrednictwem północnej nitki ropociągu Drużba (faktycznie system ten nie jest używany od końca lutego br.). Infrastruktura ta może być jednak wykorzystywana do importu do UE surowca z Kazachstanu lub innych państw trzecich. Unia zgodziła się również na odstępstwa od reżimu sankcyjnego dotyczącego eksportu towarów, technologii, a także usług niezbędnych do zagwarantowania odpowiedniej konserwacji i eksploatacji infrastruktury Konsorcjum Rurociągu Kaspijskiego (CPC), łączącej złoża naftowe w Kazachstanie z terminalem w Noworosijsku na Morzu Czarnym.
- Zakazano w Unii transportu drogowego towarów przyczepami i naczepami zarejestrowanymi w Rosji, także jeśli są one ciągnięte przez samochody ciężarowe zarejestrowane poza FR (zakaz wjazdu do UE ciężarówek zarejestrowanych w Rosji i na Białorusi obowiązuje od kwietnia 2022 r.).

- Surowymi ograniczeniami eksportowymi dotyczącymi produktów i technologii podwójnego zastosowania objęto 87 firm bezpośrednio wspierających rosyjską armię i sektor zbrojeniowy. Poza podmiotami z Rosji na liście znalazły się także firmy z Iranu, Chin (Hongkongu), Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Syrii, Armenii i Uzbekistanu.
- Rozszerzono spisy towarów objętych zakazem eksportu do Rosji, w tym o komponenty elektroniczne, materiały półprzewodnikowe, sprzęt do produkcji i testowania elektronicznych układów scalonych i płytek drukowanych, komponenty optyczne czy instrumenty nawigacyjne.
- Zawieszono licencje nadawcze pięciu powiązanych z Rosją mediom odpowiedzialnym za szerzenie dezinformacji i propagandy w UE i państwach sąsiedzkich, w tym RT Balkan oraz Tsargrad.
- Indywidualnymi sankcjami objęto 71 osób fizycznych, w tym dowódcę wojsk lądowych generała Aleksandra Łapina, syna gubernatora Kraju Krasnojarskiego Artioma Ussa (w marcu zbiegł z aresztu domowego we Włoszech), politologa Siergieja Karaganowa, a także wojennych propagandystów Kremla: Jewgienija Poddubnego czy Siemiona Piegowa. Restrykcje nałożono również na 33 osoby prawne, głównie firmy pracujące dla rosyjskiej armii, w tym na spółkę ZALA AERO Group (producenta dronów Lancet) czy FTI-Optronik SA (producenta przyrządów optoelektronicznych) oraz na należący do Ministerstwa Obrony FR kanał telewizyjny Zwiezda. (Więcej szczegółów zob. [„Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 159 I](#)).

Komentarz

- Różnice interesów między krajami członkowskimi UE mocno opóźniły przyjęcie jedenastego pakietu sankcji. Projekt dokumentu, który powstał w koordynacji z pozostałymi państwami G7, Komisja Europejska przekazała członkom UE do konsultacji już na początku maja br. Z doniesień medialnych wynika, że z jednej strony część krajów (w tym Polska, państwa bałtyckie) bezskutecznie lobbowała za rozszerzeniem zaproponowanych ograniczeń (w tym m.in. zakazem importu diamentów z Rosji czy ograniczeniem współpracy z FR w sektorze atomowym). Z drugiej strony zaś najwięksi eksporterzy UE, w tym Niemcy, naciskali (skutecznie) na złagodzenie tych spośród postulowanych restrykcji, które mogłyby zostać użyte wobec państw trzecich w przypadku angażowania się przez nie w obchodzenie sankcji. W konsekwencji zastosowanie mechanizmu pozwalającego na ograniczenie unijnych dostaw towarów wrażliwych do państw trzecich obwarowano licznymi warunkami, co spowodowało, że jego użycie będzie bardzo trudne. Ponadto z list podmiotów, które miały zostać ukarane za dostawy towarów dla rosyjskiej zbrojeniówki, usunięto pięć chińskich podmiotów, po tym jak rząd w Pekinie zapewnił, że firmy te wstrzymają współpracę z FR. Do wejścia w życie jedenastego pakietu sankcji niezbędne było także przełamanie obiekcji Węgier i Grecji, które swoją zgodę wiązały z usunięciem podmiotów z tych państw z ukraińskiej listy sankcyjnej. Ostatecznie Ateny zagłosowały za kolejnym pakietem po zdjęciu przez Kijów ograniczeń z pięciu greckich firm transportowych. Budapeszt, mimo że węgierski OTP Bank nadal podlega ukraińskim restrykcjom, nie zdecydował się natomiast samodzielnie blokować pakietu. Zapowiedział jedynie, że wróci do sprawy w czasie głosowania nad unijnym wsparciem finansowym dla Ukrainy.

- Siłą jedenastego pakietu jest jego koncentracja na przeciwdziałaniu obchodzeniu restrykcji przez rosyjskie firmy, co może poprawić skuteczność polityki sankcyjnej Unii Europejskiej. Od wielu miesięcy wyniki handlu zagranicznego UE, ukraińskie analizy dotyczące zestrzelonego sprzętu wojskowego agresora oraz liczne śledztwa dziennikarskie pokazywały, że rosyjskie firmy znajdują sposoby na importowanie unijnych towarów (w tym zaawansowanych technologicznie) objętych sankcjami. Ze statystyk Unii wynika, że o ile jej eksport do Rosji w pierwszym kwartale 2023 r. zmniejszył się o 36% r/r, o tyle w tym samym czasie dostawy UE do Kirgistanu wzrosły prawie ośmiokrotnie, do Armenii – trzykrotnie, a do Kazachstanu – dwukrotnie. Chiny stały się natomiast głównym pośrednikiem w dostarczaniu sprzętu wysokotechnologicznego do Rosji.
- Wprowadzone w jedenastym pakiecie rozwiązania pozwolą na ograniczenie niektórych mechanizmów obchodzenia sankcji, zwłaszcza wykorzystujących tranzyt. Mimo że na razie zaproponowane działania nie są radykalne, a ich implementacja będzie trudna, to są sygnałem dla partnerów handlowych, że Unia nie zamierza dalej tolerować takich praktyk. Bruksela ma nadzieję, że sama groźba ograniczenia dostępu do unijnego rynku zmniejszy liczbę podmiotów gotowych wspierać Rosję. Jednocześnie UE zamierza intensyfikować współpracę m.in. z państwami Azji Centralnej i Kaukazu Południowego, zacieśniając stosunki dyplomatyczne, a także zwiększając pomoc techniczną. Przykładem takiej polityki są m.in. relacje z Kazachstanem i zgoda (mimo kontrowersji wewnątrz Unii) na eksport kazachstańskiego surowca do Niemiec ropociągami Drużba (szerzej zob. [Umowa na dostawy kazachstańskiej ropy do Niemiec](#)) oraz wyłączenie spod sankcji ropociągu CPC. Wcześniej Astana nasiliła kontrolę nad reeksporem towarów, co przyczyniło się do redukcji przypadków obchodzenia unijnej polityki sankcyjnej.
- Uszczelnienie restrykcji za pomocą wprowadzenia zakazu wjazdu na terytorium UE dla rosyjskich przyczep będzie miało niewielkie znaczenie, ponieważ podobnymi sankcjami nie objęto białoruskich przewoźników drogowych. Po wprowadzeniu wiosną 2022 r. unijnych ograniczeń dla ciężarówek z Rosji i Białorusi rządy tych państw opracowały mechanizm, który pozwolił im utrzymać kontrolę nad znaczną częścią transportu drogowego w relacjach z UE. Oba kraje zezwoliły unijnym przewoźnikom na wjazd na swoje terytorium w zasadzie jedynie do najbliższego składu przy granicy, gdzie zmuszeni oni byli przeładować towar lub wymienić naczepę. Dalszy transport realizowali już przewoźnicy rosyjscy i białoruscy. Ponadto firmy te były w stanie zapewnić sobie także bezpośredni dostęp do unijnego rynku po zarejestrowaniu działalności gospodarczej w państwach UE lub Azji Centralnej.