

Nowe unijne sankcje na Rosję: uszczelnienie restrykcji, zakaz reeksportu LNG

Filip Rudnik

24 czerwca Unia Europejska przyjęła 14. pakiet sankcji przeciw Federacji Rosyjskiej (FR), obejmujący wiele obszarów, m.in.: handel, transport i finanse. Dokument nakłada restrykcje indywidualne na 69 osób fizycznych i 47 firm z Rosji, a także ograniczenia handlowe na 61 zidentyfikowanych jako powiązanych z tamtejszym sektorem zbrojeniowym podmiotów z FR i krajów trzecich. Przyjęte zapisy ograniczają również możliwość eksportu kolejnych dóbr tzw. podwójnego zastosowania (m.in. wzmacniacze mikrofalowych i antenowych, quadów) oraz rozszerzają zakaz wywozu do FR o wybrane produkty przemysłowe i chemiczne, części do pojazdów, sprzęt maszynowy i tworzywa sztuczne. Bruksela zakazała też eksportu do tego państwa rudy manganu, a jednocześnie zabroniła importu stamtąd helu.

Wzmocniono także środki mające zapobiec obchodzeniu istniejących obostrzeń. Po pierwsze przedsiębiorstwa z UE zobowiązano do nadzorowania zagranicznych spółek zależnych, aby te nie brały udziału w naruszaniu reżimu sankcyjnego. Po drugie rozszerzono klauzulę „nie do Rosji” (*no Russia clause*) w zakresie transferu praw własności intelektualnej dotyczących produktów znajdujących się na liście dóbr tzw. podwójnego zastosowania oraz zaawansowanych technologii (tzw. wspólny wysoki priorytet, *common high priority* – CHP). Unijne podmioty – wraz z firmami zależnymi – mają obowiązek podjąć starania, żeby uniemożliwić wywóz tych wytworów do Rosji. Wprowadzono też formalny zakaz przyjmowania przez partie polityczne, organizacje pozarządowe i media pieniędzy od państwa rosyjskiego i jego przedstawicieli.

Pakiet nakłada również ograniczenia transportowe – przede wszystkim wprowadza blokadę dostępu do unijnych portów i świadczenia usług przez podmioty UE w odniesieniu do statków, które „przyczyniają się do prowadzenia działań wojennych FR na Ukrainie”. Chodzi m.in. o transport sprzętu wojskowego do Rosji, wywóz skradzionego zboża z Ukrainy, przewóz komponentów technologicznych na potrzeby rosyjskiego sektora LNG bądź innego rodzaju wsparcie rozwoju i działalności tamtejszej branży energetycznej. Restrykcjom podlegają też tankowce przewożące rosyjską ropę i paliwa, stosujące praktyki niezgodne z międzynarodowymi standardami żeglugi transportowej (ukrywanie pochodzenia surowca poprzez przeładunek na otwartym morzu, wyłączanie transponderów, fałszowanie dokumentacji). W ramach tej zasady zakazem objęto 27 statków, a Bruksela zapowiedziała regularne rozszerzanie tej listy. Sankcje wprowadzono również w odniesieniu do transportu lotniczego i drogowego – zakazano lotów czarterowych wykonywanych przez unijne podmioty i na terytorium UE na rzecz rosyjskich obywateli i firm bądź w wypadku gdy to rosyjska osoba fizyczna lub firma decyduje o miejscu wylotu i lądowania (np. dla celów

wakacyjnych bądź biznesowych), a także zaostrożono przepisy dotyczące kołowego przewozu przez UE dóbr tych przedsiębiorstw, w których Rosjanie dysponują 25% (lub więcej) własności.

Unia uderzyła też w rosyjski sektor LNG, zabraniając reeksportowania i przeładunku pochodzącego z FR gazu skroplonego na terytorium UE. Zapis ten dotyczy zarówno przeładunków burta w burtę w obrębie unijnych portów oraz poza nimi, jak i wyładunku LNG do zbiorników przy terminalach dla późniejszej odsprzedaży. Przewidziano dziewięciomiesięczny okres wdrażania tej restrykcji – do 26 marca 2025 r. dla kontraktów zawartych przed 25 czerwca br. Dotychczas reeksportowano tak do krajów trzecich ok. 20% całości rocznego unijnego importu rosyjskiego LNG (w 2023 r. unijny reeksport surowca z FR wyniósł ponad 4 mld m³). UE zakazała również rodzimym podmiotom inwestowania w rosyjski sektor LNG, a także świadczenia usług na rzecz tej branży.

W ramach sankcji finansowych Bruksela zabroniła unijnym bankom korzystania z rosyjskiego systemu SPFS (odpowiednik SWIFT) oraz dokonywania transakcji z bankami i pośrednikami kryptowalut spoza UE pośredniczących w transakcjach wspierających rosyjski kompleks obronno-przemysłowy. Zastrzegła przy tym możliwość utworzenia listy banków z krajów trzecich, które korzystają z systemu SPFS; zapowiedziała też objęcie ich zakazem prowadzenia interesów z unijnymi podmiotami.

Komentarz

- Przyjęty pakiet świadczy o podążaniu przez UE ścieżką uszczelniania dotychczasowych zapisów sankcyjnych przy jednoczesnej świadomości niewielkiego pola manewru, jeśli chodzi o możliwości wprowadzania nowych rozwiązań systemowych. Trend ten potwierdzają zwłaszcza rozszerzanie ograniczeń handlowych związanych z kontrolą eksportu do FR dóbr tzw. podwójnego zastosowania oraz nałożenie restrykcji na podmioty z krajów trzecich, co ma na celu zwiększenie nadzoru i zapobieganie obchodzeniu reżimu sankcyjnego. Zarazem obostrzenia nałożone na rosyjski LNG mają ograniczony charakter ze względu na brak woli politycznej i szerokiego konsensusu wszystkich krajów unijnych. Przyjęte wyjście – zakaz reeksportu skroplonego gazu w unijnych portach – stanowi kompromis będący efektem ścierania się stanowisk państw członkowskich domagających się nałożenia pełnego embarga na rosyjski LNG (ok. 14% całości jego importu do UE w 2023 r.) i tych, które się temu sprzeciwiają – m.in. z uwagi na obawy o stabilność dostaw i cenę surowca. Fakt dalszego sprowadzania LNG z Rosji pomimo powtarzanych deklaracji o całkowitym odejściu od zakupu gazu z FR do 2027 r. jest polityczną porażką Brukseli. Zakaz reeksportu należy więc interpretować jako próbę częściowego przełamania impasu, a także jako wyjście naprzeciw zastrzeżeniom formułowanym przez firmy europejskie wobec takiej polityki.
- Należy zaznaczyć, że wprowadzenie omawianego zakazu to pierwszy przypadek zastosowania przez UE ograniczenia uderzającego bezpośrednio w rosyjski eksport gazu i – co za tym idzie – w dochody budżetowe FR z tego tytułu. Restrykcje dotyczą przede wszystkim koncernu Novatek, realizujący eksport m.in. z dużego zakładu Jamał LNG (nominalna moc produkcyjna 17,4 mln ton/r). Blokada możliwości reeksportu komplikuje i wydłuża Rosjanom szlaki logistyczne – unijne terminale ułatwiały bowiem wywóz skroplonego gazu zimą, również na rynki azjatyckie. Przez większą część roku żegluga

do położonych na północy Rosji zakładów LNG jest dostępna jedynie dla statków o klasie lodowej, których podaż ma ograniczony charakter. W razie niemożności zawijania do portów w UE metanowce zdolne do kruszenia pokrywy lodowej będą musiały częściej dokonywać przeładunku burta w burtę na otwartym morzu, co w przypadku tego paliwa jest skomplikowaną operacją. To zaś rodzi pytania o to, do jakiego stopnia armatorzy gazowców będą gotowi akceptować towarzyszące temu zagrożenia. Paradoksalnie zakaz reeksportu może jednak w okresie zimowym poskutkować zwiększeniem udziału Rosji w unijnym imporcie LNG. Brak opcji przeładunku w unijnych portach sprawia, że Rosjanie będą najprawdopodobniej zmuszeni do pozostawienia w Europie dodatkowych, nieuwzględnionych w kontraktach z unijnymi podmiotami wolumenów LNG. Efektywność restrykcji obniża opóźnienie jej obowiązywania – zakaz formalnie wchodzi w życie w marcu 2025 r. Do tego czasu Rosjanie będą najpewniej próbowali renegocjować istniejące kontrakty z azjatyckimi odbiorcami (poprzez chociażby wypracowanie transakcji swapowych przy współudziale europejskich firm), aby uniknąć konieczności wyprzedawania swojej produkcji w Europie po obniżonych cenach.

- Uderzenie we „flotę cienia” – tj. tankowce naruszające międzynarodowe standardy żeglugowe przy przewozie rosyjskiej ropy i paliwa – należy interpretować jako podjęcie przez UE próby egzekucji założeń mechanizmu limitu cenowego (*price cap*), który miał na celu redukcję dochodów eksportowych FR. Od sierpnia 2023 r. widać bowiem wzrost wpływów z tego tytułu (zob. [Konieczność rewizji sankcji na rosyjską ropę](#)), co wskazuje na nieskuteczność ograniczenia, będącą skutkiem również nieegzekwowania jego zasad. Zapowiedź obejmowania restrykcjami statków zaangażowanych w wywóz rosyjskiego surowca zdaje się podążać za logiką amerykańskiej polityki sankcyjnej, w ramach której na listy sankcyjne wpisuje się konkretnych armatorów i ich tankowce, co utrudnia im żeglugę i eksport. Pod znakiem zapytania pozostaje jednak kwestia techniczna, do jakiego stopnia tankowce oraz podmioty łamiące założenia *price cap* będą identyfikowane przez UE i na bieżąco obejmowane restrykcjami. Efektywność tego mechanizmu mogłaby zostać zwiększona poprzez koordynację działań z USA.
- Na osobną uwagę zasługują nowe ograniczenia w obszarze finansowym. To właśnie one – ze względu na obawy podmiotów z krajów trzecich o objęcie ich sankcjami wtórnymi – stanowią jedno ze skuteczniejszych narzędzi utrudniających Rosjanom realizację zarówno importu, jak i eksportu. Zakazanie unijnym podmiotom przeprowadzania transakcji z bankami desygnowanymi jako współpracujące z rosyjskim kompleksem wojenno-przemysłowym może wpłynąć mrożąco na instytucje finansowe z krajów trzecich. W rezultacie Rosjanom będzie trudniej dokonywać transakcji z zagranicznymi podmiotami, co przyczyni się do wzrostu kosztów importu/eksportu i stworzy konieczność poszukiwania nowych pośredników.