Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 21.07.2025 www.osw.waw.pl

Uderzenie w dochody budżetowe: 18. pakiet sankcji UE na Rosję

Iwona Wiśniewska

18 lipca, po wielotygodniowej dyskusji, Unia Europejska zdołała przyjąć 18. pakiet sankcji wobec Federacji Rosyjskiej (FR), który uderza w:

- **sektor energetyczny i obniża limit cenowy** na rosyjską ropę (od 3 września br., z 60 do 47,6 dolara za baryłkę), poniżej którego europejskim firmom wolno obsługiwać jej eksport do krajów trzecich drogą morską. Jednocześnie wprowadza mechanizm copółrocznej jego modyfikacji – limit ma być o 15% niższy od średnich cen eksportowych rosyjskiego surowca. Do decyzji tej przyłączyła się także Wielka Brytania. Ponadto UE wpisała na listy sankcyjne kolejne 105 tankowców tzw. floty cienia oraz podmioty z FR. Oprócz tego od 21 stycznia 2026 r. obowiązywać będzie zakaz wwozu do UE produktów naftowych wytworzonych z rosyjskiego surowca w państwach trzecich, z wyłączeniem Kanady, Norwegii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i USA (choć żadne z tych państw nie kupuje rosyjskiej ropy). Formalnie odstąpiono też od wyłączenia z sankcji na import ropy z FR przysługującego dotąd Czechom. UE wprowadziła również całkowity zakaz dokonywania transakcji (w tym oferowania usług) dotyczących gazociągów Nord Stream 1 i 2 (NS1 i NS2), w tym ich ukończenia, funkcjonowania i wykorzystywania oraz prowadzenia prac konserwacyjnych;
- **sektor finansowy** poprzez rozszerzenie liczby rosyjskich banków odłączonych od systemu SWIFT – z 23 do 55 – przy jednoczesnym odcięciu ich od wszystkich transakcji w UE; podobnym zakazem objęto Rosyjski Fundusz Inwestycji Bezpośrednich oraz podmioty z nim powiązane i wybrane projekty przez niego dofinansowywane. Zabroniono też dostarczania oprogramowania stosowanego w sektorze finansowym, a także do sterowania i zarządzania produkcją. Ograniczeniami objęto również dwa podmioty z ChRL świadczące usługi z zakresu kryptoaktywów, wspierające Rosję w procesie obchodzenia restrykcji. Jednocześnie rozszerzono podstawę prawną umożliwiającą nakładanie sankcji za podobne działania także na inne podmioty z sektora finansowego państw trzecich;
- **przemysł**, głównie sektor zbrojeniowy, poprzez rozszerzenie listy podmiotów objętych zakazem współpracy (w tym chińskich) i zakresu towarów wysoko technologicznych z embargiem na dostawy do FR, w tym o maszyny sterowane numerycznie (CNC). Łączną wartość produktów objętych tymi restrykcjami szacuje się na 2,5 mld euro;

- **13 osób fizycznych** (np. kapitana tankowca z tzw. floty cienia; współwłaściciela firmy traderskiej zajmującej się handlem ropą ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich) i **40 osób prawnych**, w tym wiele spoza Rosji (np. rafinerię Vadinar w Indiach, w której Rosnieft' ma niemal połowę udziałów; armatora statków zarejestrowanego na Mauritiusie; zarządcę tankowców z Hongkongu czy ZEA), które wpisano na listy sankcyjne i w konsekwencji zamrożono ich środki w UE, zaś umieszczone na nich osoby objęto zakazem podróżowania.

Przyjęty pakiet sankcji pozwala na dalsze ograniczanie dochodów Rosji z eksportu ropy i produktów naftowych, mających kluczowe znaczenie dla budżetu FR. W tym kontekście szczególnie ważne jest nasilenie także restrykcji finansowych względem Rosji, zwłaszcza wobec podmiotów z państw trzecich, które ułatwiają jej realizację operacji transgranicznych. W czerwcu 2025 r. naftowo-gazowe dochody budżetowe FR były o 34% niższe niż przed rokiem, a w całym pierwszym półroczu o ponad 16%. Baryłka rosyjskiej ropy Urals kosztowała średnio w czerwcu nieznacznie poniżej 60 dolarów (i to mimo wzrostu cen w związku z atakiem Izraela na Iran).

Komentarz

- **Rosnące problemy w utrzymaniu jedności Zachodu co do polityki sankcyjnej wobec Rosji osłabiają skuteczność wdrażanych obostrzeń.** Komisja Europejska zaproponowała 18. pakiet na początku czerwca, lecz szereg czynników opóźniło jego przyjęcie. Najpierw na szczycie G7 nie udało się uzyskać zgody USA i Japonii na obniżenie limitu cenowego na ropę naftową. Spowodowało to zawężenie koalicji w tej sprawie do UE i Wielkiej Brytanii. Co więcej, w lipcu Japonia, po raz pierwszy od dwóch i pół roku, przyjęła dostawę rosyjskiej ropy naftowej z projektu Sachalin 2 (jest to produkt dodatkowy powstały przy okazji wytwarzania LNG). 18. pakiet spotkał się też z dużym oporem Słowacji. Sprzeciwu Bratysławy nie wzbudziła przy tym sama zawartość dokumentu, lecz zaproponowane przez KE rozporządzenie mające na celu całkowite odejście przez państwa członkowskie od importu ropy i gazu z Rosji do 2028 r. (zob. *Komisja Europejska proponuje trwałe odejście UE od importu gazu z Rosji*). Wycofanie weta wobec kolejnego pakietu sankcji stało się możliwe po tym, jak Słowacja uzyskała unijne gwarancje odszkodowań w przypadku znacznego wzrostu cen gazu po zerwaniu współpracy z FR. Szczegóły porozumienia pozostają jednak nieznane. Bratysława zagroziła ponadto dalszym blokowaniem restrykcji, jeśli jej postulaty nie będą realizowane.
- **Obniżenie limitu cenowego na rosyjską ropę naftową może spowodować wzrost kosztów jej transportu.** Ze względu na spadek cen ropy na światowych rynkach surowiec z FR sprzedawany był przez większość 2025 r. poniżej dotychczasowego limitu cenowego. De facto pozwoliło to europejskim podmiotom (armatorom, ubezpieczycielom) na legalną obsługę transportu rosyjskiej ropy (według centrum badawczego CREA w czerwcu br. już 56% tego surowca przetransportowały firmy z państw G7+, głównie europejskie, podczas gdy jeszcze w styczniu – 35%), a towarzyszący temu wzrost konkurencji przyczynił się do spadku cen frachtu. Brak zgody USA i Japonii na przyłączenie się do obniżenia limitu będzie miał jednak ograniczony wpływ na efektywność tego instrumentu. Większość eksportowanej z Rosji ropy przechodzi bowiem przez porty nad Bałtykiem i Morzem Czarnym, w związku z czym to

zakaz współpracy z europejskimi podmiotami jest dla FR najbardziej bolesny.

- **Wprowadzenie zakazu dokonywania transakcji dotyczących Nord Streamu 1 i 2 to posunięcie bezprecedensowe, uniemożliwiające ich uruchomienie bez zgody UE.** Bez wycofania restrykcji niedozwolone będzie zarówno zawarcie kontraktów na przesył gazu, jak i udział europejskich firm w remoncie rurociągów. Gaz nie płynie NS1 od sierpnia 2022 r., a NS2 nigdy nie uruchomiono. Ponadto we wrześniu 2022 r. doszło do wybuchów, które uszkodziły obie nitki NS1 i jedną NS2. Unijne sankcje po raz pierwszy dotykają bezpośrednio infrastrukturę przesyłową i stanowią de facto odpowiedź na pojawiające się w ostatnich miesiącach propozycje wznowienia transportu surowca tym szlakiem, m.in. amerykański inwestor rozważał zakup NS2.
- **Unia Europejska nasila presję na podmioty z państw trzecich, co sprzyja wzrostowi skuteczności sankcji.** Wprowadzenie zakazu (od stycznia 2026 r.) importu produktów naftowych powstających z rosyjskiego surowca uderzy przede wszystkim w sektor przetwórczy Indii i Turcji, co może spowodować ograniczenie dostaw ropy z FR. O sukcesie tego instrumentu zdecydują jednak sposób egzekwowania i system kontroli dostaw opracowany przez państwa członkowskie. Objęcie sankcjami indyjskiej rafinerii należącej do Rosniefti pokazuje przy tym determinację UE do ukrócenia tego procederu. Również naciski Zachodu na państwa tradycyjnie oferujące rejestrację tankowcom tzw. floty cienia powodują, że coraz częściej wycofują się one (m.in. Liberia, Wyspy Marshalla czy Panama) ze świadczenia usług na rzecz jednostek objętych restrykcjami. Rzutuje to przede wszystkim na dalszy wzrost kosztów obsługi takich tankowców i zmusza do czasochłonnej ich legalizacji pod nową jurysdykcją. Bardzo pozytywnym sygnałem jest też gotowość UE do sankcjonowania podmiotów z sektora finansowego tych państw trzecich, które wspierają Rosję w obchodzeniu restrykcji. Jak dotąd to właśnie sankcje finansowe okazały się najbardziej skuteczne, dlatego rozwijanie tego instrumentu przez UE ma szczególne znaczenie, także dla egzekwowania obostrzeń handlowych.