



Produkty podwójnego zastosowania – w kierunku uszczelniania sankcji UE wobec Rosji

Elżbieta Kaca

Zachodnie produkty podwójnego zastosowania są Rosji niezbędne do prowadzenia wojny na Ukrainie. Choć UE przyjęła kompleksowe sankcje w tej dziedzinie, rosyjskie władze próbują pozyskiwać towary oraz technologie z Unii, m.in. za pośrednictwem przedsiębiorstw z państw trzecich, które nie stosują restrykcji. By ograniczyć te praktyki, UE powinna powołać grupę roboczą monitorującą realizację sankcji w tej dziedzinie, wzmocnić kontrolę eksportu produktów i zwiększyć presję na państwa, które umożliwiają ich tranzyt.

Produkty podwójnego zastosowania to towary, oprogramowanie i technologie, które mogą być wykorzystywane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych, np. lasery, mikroprocesory, sprzęt telekomunikacyjny. UE, przyjmując sankcje wobec Rosji w 2014 r., zakazała unijnym podmiotom sprzedawania ich jedynie rosyjskiemu sektorowi wojskowemu. Restrykcje dotyczyły istniejącego już wspólnotowego wykazu produktów, aktualizowanego corocznie w załączniku do rozporządzenia ustanawiającego unijny system kontroli ich eksportu.

W 2020 r., czyli przed inwazją na Ukrainę, Rosja mimo tych sankcji była czwartym importerem produktów podwójnego zastosowania z UE po USA, Chinach i Szwajcarii, czyli odbiorcą ok. 5% unijnego eksportu w tej dziedzinie. Według Royal United Services Institute (RUSI) i Kijowskiej Szkoły Ekonomicznej (KSE) analizy rosyjskiego sprzętu wojskowego znalezionej na Ukrainie w 2022 r. wskazują na wysoki poziom jego uzależnienia od zachodnich komponentów pochodzących przede wszystkim z USA, ale też z UE (głównie z Niemiec, Holandii i Francji). Wskazuje to na wypracowanie przez Rosję skutecznych sposobów obchodzenia restrykcji przed 2022 r.

Zakres i wpływ sankcji. W odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę UE wprowadziła w 2022 r. niemal całkowity zakaz eksportu do Rosji produktów podwójnego zastosowania, które znajdują się we wspólnotowym wykazie (za wyjątkiem

np. dostaw w celach humanitarnych). Obecnie obejmuje on 1373 produkty oznaczone używanymi w polityce handlowej UE kodami CN (tzw. nomenklatury scalonej). Unia zakazała też eksportu do Rosji ok. 1400 produktów podwójnego zastosowania (według kodów CN) spoza wspólnotowej listy, np. zaawansowanych technologii – ich wykaz jest określony w rozporządzeniu dotyczącym zasad reżimu sankcyjnego UE wobec Rosji.

Aby skuteczniej egzekwować powyższe zakazy, UE rozszerzyła sankcje finansowe na ok. 580 firm i ośrodków badawczych sektora zbrojeniowego i technologicznego w Rosji, z którymi unijne podmioty nie mogą realizować żadnych transakcji finansowych. UE zakazała też tranzytu przez Rosję do państw trzecich produktów podwójnego zastosowania, w tym zaawansowanych technologii oraz komponentów stosowanych w przemyśle lotniczym i kosmicznym, jak również paliwa do silników odrzutowych i dodatków do paliw.

Choć nie ma dostępnych danych na temat całości handlu Rosji z państwami trzecimi w dziedzinie produktów podwójnego zastosowania, dostępne analizy europejskich i amerykańskich ośrodków analitycznych dotyczące wybranych towarów i technologii wskazują na ograniczony wpływ sankcji przyjętych przez UE od 2022 r. Restrykcje doprowadziły do niedoborów komponentów w Rosji i stosowania przez nią mniej zaawansowanych technologicznie rozwiązań w niektórych rodzajach broni,

jednak rosyjskie władze zdołały odbudować import tych produktów po początkowym załamaniu w pierwszych miesiącach po inwazji. Szacunki Fundacji Wolna Rosja wskazują, że wartość importu półprzewodników przez Rosję wzrosła z 1,82 mld dol. w 2021 r. do 2,45 mld dol. w 2022 r. Według KSE wartość rosyjskiego importu produktów podwójnego zastosowania wyniosła 7,2 mld dol. od stycznia do maja br., czyli o 19% więcej niż w analogicznym okresie 2022 r. (6,1 mld dol.).

Według Komisji Europejskiej (KE) Rosja pozyskuje unijne produkty podwójnego zastosowania m.in. za pośrednictwem firm z kilkunastu państw trzecich niezwiązanych sankcjami, np. z Chin, Zjednoczonych Emiratów Arabskich (ZEA), Turcji i państw Azji Centralnej. Część produktów nie podlega kontrolom eksportowym UE, gdyż jest wytwarzana przez spółki zależne zachodnich koncernów, np. w Azji Wschodniej. KE monitoruje dane celne pod kątem reeksportu unijnych produktów, ale polega też na informacjach dostarczanych na poziomie G7, głównie z USA. By ukryć końcowego odbiorcę produktów, rosyjskie służby i podmioty tworzą złożone łańcuchy transakcji, często o mniejszym wolumenie, z użyciem m.in. fikcyjnych przedsiębiorstw fasadowych i małych firm. Od początku inwazji amerykańskie służby zidentyfikowały rosyjskie struktury przemytnicze z udziałem osób fizycznych i prawnych, np. z Cypru, Bułgarii, Francji, Hiszpanii, Luksemburga i Malty.

Działania UE na rzecz uszczelnienia restrykcji. UE wzmocniła nacisk dyplomatyczny na państwa, które nie stosują sankcji. W ramach Globalnej Koalicji Kontroli Eksportu (39 państw, w tym USA i Wielka Brytania) opracowała listę 45 produktów podwójnego zastosowania o wysokim priorytecie, które służą np. do produkcji rosyjskich pocisków i dronów. Międzynarodowy specjalny wysłannik UE ds. realizacji sankcji David O'Sullivan prowadzi rozmowy na temat wstrzymania tranzytu produktów z tej listy m.in. z państwami Azji Centralnej i Kaukazu Płd., Serbią, Turcją i ZEA (w niektórych państwach wraz z USA i Wielką Brytanią). Według KE kilka państw zainteresowanych rozwojem relacji politycznych i gospodarczych z UE wprowadziło już mechanizmy utrudniające reeksport. Dodatkowo KE opracowała listę 73 produktów krytycznych dla rosyjskiego przemysłu (np. chemikalia, maszyny, elektronika), wobec których zaobserwowała zwiększone przepływy do Rosji przez niektóre państwa trzecie. Wysłannik UE zabiega, by wybrane państwa trzecie wzmocniły monitoring ich reeksportu.

UE nałożyła też sankcje finansowe na kilkanaście podmiotów z państw trzecich, zarejestrowanych m.in. w Armenii, Chinach, Iranie, Syrii, Uzbekistanie i ZEA, które wspomagają rosyjski kompleks wojskowo-przemysłowy w obchodzeniu unijnych sankcji. Restrykcje mają być sygnałem

ostrzegawczym wobec państw trzecich. Jako ewentualną karę w przypadku umożliwiania obchodzenia sankcji wobec Rosji UE wprowadziła opcję wstrzymania do takich państw eksportu produktów podwójnego zastosowania, a także świadczenia powiązanych usług. Utrudnieniem w jej zastosowaniu jest wymóg uzyskania jednomyślnej zgody członków UE.

Perspektywy. Problemem dla UE pozostaje skuteczne monitorowanie realizacji sankcji i rosyjskich praktyk ich obchodzenia. KE i większość państw członkowskich Unii nie ma wystarczających zdolności operacyjnych do wykrywania ewentualnych naruszeń, gdyż nie było to dotychczas ich priorytetem. W UE nie ma agencji zajmującej się kontrolą wdrażania sankcji, ponieważ państwa członkowskie pozostawały niechętne przyjmowaniu rozwiązań wspólnotowych w tej dziedzinie, uznając kwestię sankcji za obszar swoich suwerennych kompetencji kształtowania polityki zagranicznej. Kontrola eksportu oraz wydawanie licencji eksportowych również pozostają realizowane na poziomie narodowym, a praktyki poszczególnych państw członkowskich różnią się. Korzystne byłoby zatem powołanie unijnej grupy roboczej monitorującej dostępne dane na temat wdrażania sankcji w dziedzinie produktów podwójnego zastosowania i proponującej wspólne rozwiązania.

W realizacji restrykcji kluczowe jest ich przestrzeganie przez unijne przedsiębiorstwa, w tym wprowadzenie przez nie odpowiednich procedur w celu identyfikowania odbiorców końcowych swoich produktów. By zwiększyć presję na podjęcie działań w tym kierunku przez unijne koncerny, konieczne byłoby wzmocnienie przez organy państw członkowskich kontroli realizacji sankcji. Przełożyłoby się to na zwiększenie liczby wszczynanych dochodzeń w przypadku podejrzenia o ich naruszenie. Państwa unijne mogłyby również uruchomić wspólną operację z Europolem i Eurojustem w celu wymiany informacji i wsparcia technicznego w realizacji dochodzeń. Ułatwieniem współpracy byłoby przyjęcie obecnie negocjowanej dyrektywy w sprawie definicji przestępstw i kar za naruszenie unijnych sankcji, która zharmonizuje praktyki w tej dziedzinie.

Wyzwaniem są ograniczone możliwości wpływu UE na państwa trzecie, które umożliwiają dostawy komponentów do Rosji oraz nie są zainteresowane współpracą z Unią i USA w tej dziedzinie, np. na Chiny. W takich przypadkach wskazane byłoby [blokowanie unijnego eksportu produktów podwójnego zastosowania do tej grupy państw](#). Korzystne byłoby też wzmocnienie kontroli transakcji finansowych z firmami z tych państw przez unijne instytucje finansowe (np. banki, operatorów kart kredytowych). KE może np. opracowywać szczegółową listę sygnałów ostrzegawczych do użytku przy monitorowaniu transakcji.