



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 1 (214), MARZEC 2024 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

Lekcje dla unijnej polityki sankcyjnej z dwóch lat od inwazji Rosji na Ukrainę

Elżbieta Kaca

Sankcje wpływają negatywnie na gospodarkę Rosji, choć jej władze częściowo je obchodzą. By zwiększyć skalę ich oddziaływania, wskazane byłoby obniżenie pułapu cenowego dla rosyjskiej ropy i produktów ropopochodnych oraz domknięcie unijnych restrykcji w energetyce, m.in. przyjęcie embarga na LNG. Warunkiem skutecznego działania sankcji UE pozostaje usprawnienie sposobu ich przyjmowania i realizacji przez państwa członkowskie. UE mogłaby wprowadzić głosowanie kwalifikowaną większością w polityce sankcyjnej i rozszerzyć uprawnienia Komisji Europejskiej (KE) o udzielanie zwolnień od restrykcji oraz Prokuratury Europejskiej o ściganie ich naruszeń.

PISM POLICY PAPER

W ciągu dwóch lat od rosyjskiej inwazji na Ukrainę z lutego 2022 r. UE nałożyła na Rosję [beprecedensowe sankcje w 13 pakietach](#), spośród których ostatni przyjęła 23 lutego br. W marcu 2024 r. uzupełniła je o dodatkowe restrykcje wobec osób i podmiotów odpowiedzialnych za śmierć Aleksieja Nawalnego. Ich celem jest zmniejszenie zdolności Rosji do prowadzenia i finansowania wojny, osłabienie jej bazy gospodarczej oraz obciążenie rosyjskich elit kosztami gospodarczymi i politycznymi.

Największe znaczenie dla utrudnienia produkcji zbrojeniowej w Rosji mają [sankcje w dziedzinie produktów podwójnego zastosowania](#). Rosyjski kompleks wojskowy pozostaje [w dużym stopniu uzależniony od zachodnich komponentów](#), pochodzących przede wszystkim z USA, ale też z UE (głównie z Niemiec, Holandii i Francji). Najbardziej istotną rolę w zmniejszaniu zdolności Rosji do finansowania wojny odgrywają restrykcje w dziedzinie energetyki. Przed inwazją UE pozostawała największym importerem paliw kopalnych z Rosji, a zyski ze sprzedaży ropy i gazu [stanowiły 36% dochodów rosyjskiego budżetu w 2021 r.](#) Dotychczas UE przyjęła m.in. [embargo na ropę](#) i produkty ropopochodne transportowane drogą morską (wraz z G7 wprowadziła też [tzw. pułap cenowy](#) dla tych towarów), węgiel oraz [LPG](#). W obu tych obszarach UE może zwiększyć skuteczność oddziaływania.

Konsekwencje sankcji w dziedzinie energetyki

W rezultacie unijnego embarga na ropę i nałożenia pułapu cenowego Rosja sprzedawała w 2023 r. ropę ze znaczną zniżką, głównie do Chin, Indii i Turcji. Uwzględniając jednostronne ograniczenie dostaw gazu ziemnego do UE oraz skutki niewyjaśnionych eksplozji gazociągów Nord Stream, [szacowane dochody budżetowe](#) Rosji ze sprzedaży ropy i gazu zmalały w 2023 r.

W rezultacie unijnego embarga na ropę i nałożenia pułapu cenowego Rosja sprzedawała w 2023 r. ropę ze znaczną zniżką, głównie do Chin, Indii i Turcji.

o ok. 38% (73,2 mld dol.) w stosunku do 2022 r. i wyniosły 120,9 mld dol. Destabilizuje to [sytuację makroekonomiczną Rosji](#), która zmagą się m.in. z dużym spadkiem wartości rubla, droższym importem oraz zwiększoną presją inflacyjną. W 2023 r. odnotowała [deficyt budżetowy w wysokości 1,9% PKB](#). Rosyjskie władze starają się ustabilizować gospodarkę poprzez m.in. zwiększenie

wydatków publicznych na produkcję zbrojeniową. Na podstawie analizy oficjalnych rosyjskich danych gospodarczych – od inwazji tylko część informacji jest publikowanych – w 2023 r. szacowany przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy wzrost gospodarczy oscylował odpowiednio na poziomie 1,6% i 3% PKB. W celu zaspokojenia rosnących wydatków władze wykorzystają już [połowe płynnych aktywów \(52,2 mld dol.\)](#) Narodowego Funduszu Dobrobytu, w którym gromadzono zyski z handlu surowcami. W średniej perspektywie sytuacja gospodarcza pogorszy się. [Jeśli presja sankcyjna utrzyma się, dochody ze sprzedaży ropy i gazu będą dalej spadać](#), a problemy gospodarcze Rosji dodatkowo pogłębi [utrata inwestycji zagranicznych, odcięcie od zachodnich technologii oraz niedobór pracowników](#) (ok. 1 mln osób opuściło kraj po inwazji).

Unijne sankcje w dziedzinie energetyki mają potencjał dalszego zaostrzenia. Dotychczas nie obejmują m.in. [energii jądrowej](#), ropy transportowanej drogą lądową (dotyczy to Czech, Słowacji i Węgier), [LNG](#) oraz gazu sprowadzanego rurociągami. W 2023 r. UE zaimportowała rosyjskie paliwa kopalne o [wartości 28,1 mld euro \(w tym LNG – ok. 7,6 mld euro\)](#) oraz produkty rafinowane z rosyjskiej ropy (sprowadzane z państw niestosujących sankcji, np. Indii) o wartości [2,6 mld euro](#). Limit cenowy dla rosyjskiej ropy, wynoszący obecnie 60 dol. za baryłkę, jest dużo wyższy niż szacowana granica rentowności jej eksportu przez Rosję (25–30 dol. za baryłkę). W celu utrzymania presji sankcyjnej kluczowe jest jednak zapewnienie egzekwowania pułapu. Od lipca do listopada 2023 r. średnia cena rosyjskiej ropy Urals utrzymywała się znacznie powyżej limitu, co wynikało m.in. z ograniczenia produkcji ropy przez OPEC+, którego Rosja jest częścią, i zawyżenia jej cen. Wyzwaniem jest wzrost [skali obchodzenia](#) pułapu na różne sposoby, np. fałszerstwa

Unijne sankcje w dziedzinie energetyki mają potencjał dalszego zaostrzenia.

PISM POLICY PAPER

dokumentacji. Najważniejszym problemem jest zwiększenie transportu rosyjskiej ropy przez „flotę cieni”, przeważnie stare tankowce (ponad 15-letnie) o nieprzejrzystej strukturze własnościowej, nieposiadające odpowiedniego ubezpieczenia (czyli udzielanego przez firmy z państw G7, które mają dominującą pozycję na rynku). Podczas gdy [na początku 2022 r. takie tankowce przewoziły ok. 20% rosyjskiej ropy, w styczniu 2024 r. – 64%](#). Przyjęcie w ostatnim kwartale 2023 r. przez USA sankcji wobec podmiotów zaangażowanych w obchodzenie pułapu, w tym „flotę cieni”, zwiększyło presję na przestrzeganie limitu przez usługodawców. Unia wprowadziła m.in. zakaz wstępu do portów UE statków podejrzanych o naruszanie sankcji, ale dotychczas nie został [ograniczony tranzyt rosyjskiej ropy z udziałem „floty cieni”](#) przez wody terytorialne państw członkowskich UE.

Zwalczanie obchodzenia sankcji w sferze komponentów zbrojeniowych

Restrykcje w dziedzinie produktów podwójnego zastosowania, przyjęte przez UE w koordynacji z G7, [doprowadziły do niedoborów komponentów w Rosji](#) i stosowania przez nią mniej zaawansowanych technologicznie rozwiązań w niektórych rodzajach broni. Rosyjskie władze zdołały częściowo odbudować import produktów objętych sankcjami po początkowym jego załamaniu w pierwszych

Rosyjskie władze zdołały częściowo odbudować import produktów objętych sankcjami po początkowym jego załamaniu w pierwszych miesiącach po agresji na Ukrainę.

miesiącach po agresji na Ukrainę. Wartość ich importu przez Rosję oscylowała w 2023 r. na poziomie zbliżonym do tego sprzed inwazji ([8,77 mld dol. od stycznia do października 2023 r.](#)). Rosyjskie władze próbują pozyskiwać towary oraz technologie z Unii, m.in. za pośrednictwem przedsiębiorstw z państw trzecich, które nie stosują restrykcji, np. z Chin, Zjednoczonych Emiratów Arabskich (ZEA), Turcji i państw Azji Centralnej. Rosja rozwija również

przemysł, choć podnosi to koszty produkcji sprzętu zbrojeniowego. Od początku inwazji amerykańskie służby zidentyfikowały rosyjskie struktury przemytnicze z udziałem osób fizycznych i prawnych, np. z Cypru, Bułgarii, Francji, Hiszpanii, Luksemburga i Malty.

W odpowiedzi UE wzmocniła nacisk dyplomatyczny na państwa, które nie stosują restrykcji. Specjalny wysłannik UE ds. realizacji sankcji David O’Sullivan prowadzi [rozmowy](#) m.in. z państwami Azji Centralnej, Turcją i ZEA na temat wstrzymania tranzytu kilkudziesięciu produktów służących do produkcji rosyjskich pocisków i dronów. Kilka państw wprowadziło mechanizmy utrudniające ich reeksport. UE nałożyła sankcje finansowe na 29 podmiotów z państw trzecich, zarejestrowanych m.in. w Armenii, Chinach, Kazachstanie, Indiach, Iranie, Serbii, Sri Lance, Singapurze, Syrii, Tajlandii, Turcji, Uzbekistanie i ZEA, które wspomagają rosyjski kompleks wojskowo-przemysłowy w obchodzeniu unijnych restrykcji. Wprowadziła też możliwość wstrzymania eksportu produktów podwójnego zastosowania do takich państw, a także świadczenia powiązanych usług – do jej uruchomienia wymagana jest jednomyślna decyzja państw członkowskich. Problemem dla UE pozostaje skuteczne monitorowanie realizacji sankcji i przestrzeganie ich przez unijne przedsiębiorstwa oraz ograniczone możliwości wpływu UE na państwa, które nie są zainteresowane współpracą z Unią w tej dziedzinie, np. na Chiny.

System przyjmowania i wdrażania sankcji w UE

Wyzwaniem dla polityki sankcyjnej UE jest przyjmowanie restrykcji na zasadzie jednomyślności. Osiągnięcie konsensu przez państwa członkowskie wymagało zastosowania licznych wyjątków czy okresów przejściowych, a negocjacje były opóźniane przez pojedyncze państwa, np. Węgry i Austrię. Przykładowo UE wyłączyła tylko 10 rosyjskich banków z systemu rozliczeń finansowych SWIFT i wprowadziła zakaz eksportu jedynie [wybranych produktów podwójnego zastosowania](#). Zwiększa to

Wyzwaniem dla polityki sankcyjnej UE jest przyjmowanie restrykcji na zasadzie jednomyślności.

PISM POLICY PAPER

możliwości dostosowania się władz Rosji do restrykcji i ogranicza szanse kontroli eksportu do Rosji. Wprowadzenie głosowania kwalifikowaną większością w polityce zagranicznej UE, w tym sankcyjnej (na podstawie klauzuli pomostowej według art. 31 ust. 3 TUE), postulują niektórzy członkowie UE, np. Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Niemcy, Rumunia, Słowenia, Szwecja i Włochy. Przyjęcie takiego rozwiązania wiąże się jednak z ryzykiem nieprzestrzegania zasad sankcji przez przegłosowane państwa. Mogłoby to stanowić lukę służącą do omijania sankcji na terenie UE i wymagałoby zastosowania środków zaradczych.

System wdrażania restrykcji przez państwa członkowskie nie jest w wystarczający sposób zharmonizowany. We wszystkich państwach jest ok. 160 instytucji o różnym zakresie kompetencji,

System wdrażania restrykcji przez państwa członkowskie nie jest w wystarczający sposób zharmonizowany.

które są odpowiedzialne za realizację przepisów sankcyjnych, a systemy karania naruszeń sankcji są odmienne. Większość państw nie posiada wystarczających zdolności operacyjnych w dziedzinie wykrywania i ścigania naruszeń unijnych sankcji, a tylko kilka z nich po rosyjskiej inwazji zdecydowało się usprawnić system, np. Litwa, Łotwa i Niemcy. W rezultacie państwa i ich organy różnie

interpretują unijne przepisy, np. w kwestii przyznawania zwolnień od sankcji czy podejmowania decyzji o zamrażaniu majątków osób i podmiotów. Może to zaburzać konkurencyjność firm na rynku wewnętrznym oraz pozwalać rosyjskim podmiotom na obchodzenie sankcji tam, gdzie przepisy są bardziej liberalne. By zmniejszyć takie ryzyko, Francja i Niemcy, a także Parlament Europejski postulują rozszerzenie uprawnień Prokuratury Europejskiej, która dotychczas zajmowała się przestępstwami przeciw interesom finansowym UE, o ściganie naruszeń sankcji. Przyjęcie takiego rozwiązania, co wymagałoby jednomyślnej decyzji państw członkowskich, zapewniłoby możliwość działania w całej UE na podstawie jednolitych standardów.

Parlament Europejski przyjął w marcu 2024 r. dyrektywę, uzgodnioną już z państwami członkowskimi, która uznaje łamanie restrykcji za przestępstwo oraz ujednocila system kar w tej dziedzinie. KE, która monitoruje realizację sankcji przez państwa członkowskie, podjęła wiele miękkich inicjatyw usprawniających kontrolę i koordynację ich realizacji. Zwiększyła wymogi wobec członków UE w zakresie sprawozdawczości, powołała specjalną grupę zadaniową zajmującą się zamrożonymi rosyjskimi aktywami i planuje uruchomić panel ekspertów wspomagających monitorowanie sankcji. Ponieważ uprawnienia oraz zdolności kadrowe KE pozostają ograniczone (ok. 75 osób zajmuje się restrykcjami), część państw podnosi kwestię zwiększenia kompetencji wspólnotowych w dziedzinie sankcji.

Dezinformacja Rosji na temat sankcji

Rosyjskie kampanie dezinformacyjne – które nasilają się w Unii w okresach przyjmowania pakietów sankcyjnych – starają się podważyć sens restrykcji, podzielić państwa członkowskie oraz zniechęcić je do ich zaostrzania. Używają narracji o niedziałających sankcjach, które szkodzą bardziej Unii niż Rosji.

Kampanie wskazują na rzekomą odporność gospodarki Rosji na restrykcje oraz wyolbrzymiają koszty gospodarcze po stronie UE, np. w postaci wyższych cen energii elektrycznej, paliw i żywności, oraz w konsekwencji – na ryzyko dezintegracji Unii (choć Wspólnota poradziła sobie z kryzysem energetycznym). W państwach sąsiedzkich UE i Globalnego Południa

Rosyjskie kampanie dezinformacyjne starają się podważyć sens restrykcji, podzielić państwa członkowskie oraz zniechęcić je do ich zaostrzania.

kampanie przedstawiają sankcje jako nielegalne, ograniczające suwerenność i ukierunkowane na zniszczenie Rosji przez państwa zachodnie, które dążą do dominacji nad światem. Obwiniają je o wywoływanie negatywnych skutków gospodarczych w poszczególnych krajach i globalnie, np. o pogłębienie kryzysu żywnościowego w państwach rozwijających się, choć m.in. produkty rolne i nawozy sztuczne nie są objęte restrykcjami, a Rosja blokowała eksport ukraińskiego zboża z portów

PISM POLICY PAPER

czarnomorskich. Kampanie są [realizowane](#) za pomocą różnych narzędzi, m.in. poprzez upowszechnianie fałszywych treści w mediach społecznościowych i na stronach podszywających się pod znane serwisy informacyjne.

Mimo dezinformacji poparcie społeczne w UE dla sankcji wobec Rosji utrzymuje się na wysokim poziomie. Pod koniec 2023 r. [blisko trzy czwarte obywateli UE aprobowano stosowanie takich restrykcji](#), przy czym połowa lub mniej popierała je na Cyprze, w Bułgarii i na Słowacji. Natomiast jedynie [23% obywateli UE uważa, że sankcje nałożone na Rosję są skuteczne](#) (od 14% we Francji do 30% w Holandii). UE zwalcza rosyjską dezinformację, [stosując szereg instrumentów](#), np. zwiększyła możliwości usuwania dezinformacji w ramach Aktu o usługach cyfrowych oraz monitoruje rosyjskie kampanie w [kilkunastoosobowej grupie zadaniowej East StratCom oraz za pomocą systemu wczesnego ostrzegania](#). Wyzwaniem jest rosyjska dezinformacja rozpowszechniana w postaci narracji stosowanej przez niektórych decydentów i środowiska opiniotwórcze w UE, szczególnie przez skrajną prawicę. Kampanie padają też na podatny grunt w części [państw Globalnego Południa](#). Problemem pozostaje korygowanie dezinformacji ze względu na ich wpływ na emocje społeczne oraz powszechną dostępność usług służących realizacji kampanii i ich relatywnie niską cenę. Ponieważ media społecznościowe arbitralnie usuwają zgłoszone treści dezinformacyjne, znaczna ich część pozostaje dostępna w sieci.

Rekomendacje

Sankcje UE wpływają negatywnie na rosyjską gospodarkę, ale Rosja stale dostosowuje się do nich i stara się je obchodzić. W celu dalszego zmniejszenia zdolności Rosji do finansowania wojny UE

W celu dalszego zmniejszenia zdolności Rosji do finansowania wojny UE powinna zastrzyć restrykcje w dziedzinie energetyki.

powinna zastrzyć restrykcje w dziedzinie energetyki. Ze względu m.in. na [możliwości alternatywnych dostaw](#) mogłaby przyjąć embargo na LNG i wprowadzić zakaz przeladunku w unijnych portach LNG reeksportowanego do krajów spoza UE. Państwa członkowskie, które nadal importują rosyjską ropę (np. Czechy, Słowacja, Węgry) i gaz drogą lądową czy współpracują w dziedzinie energii nuklearnej, powinny

ograniczyć zależność od Rosji. W marcu 2022 r. Rada Europejska uzgodniła, że celem jest jak najszybsze odejście UE od rosyjskich paliw kopalnych. Państwa członkowskie mogą korzystać z mechanizmów solidarnościowych planu REPower EU. Kluczowe byłoby też [stopniowe obniżanie przez UE w koordynacji z G7 pułapu cenowego](#) oraz zmniejszenie skali jego obchodzenia poprzez np. wprowadzenie kolejnych amerykańskich sankcji przeciw „flocie cieni”. Wobec takich tankowców UE może rozważyć uruchomienie kontroli obowiązkowych ubezpieczeń od odpowiedzialności za wycieki ropy na wodach terytorialnych państw członkowskich.

W celu utrudnienia produkcji zbrojeniowej w Rosji UE musi ulepszyć kontrolę realizacji sankcji w dziedzinie produktów podwójnego zastosowania. Służby państw członkowskich powinny wszczynać kontrole unijnych firm, których komponenty trafiają do Rosji poprzez kraje trzecie. Mogą też wysyłać im sygnały ostrzegawcze (*red flags*), informujące o sytuacjach, w których powinny zwiększyć monitoring podejrzanych transakcji bądź nawet je wstrzymać.

UE powinna usprawnić realizację polityki sankcyjnej. Rozwiązaniem – choć trudnym do wdrożenia – byłoby głosowanie kwalifikowaną większością za przyjęciem sankcji oraz rozszerzenie uprawnień KE w odniesieniu do udzielania zwolnień od restrykcji, a także kompetencji Prokuratury Europejskiej w sprawie ściganie ich naruszeń. W celu zwiększenia nacisku publicznego na realizację sankcji przez firmy KE powinna corocznie publikować zbierane dane w tej dziedzinie. Może też uruchomić program finansowy dotujący działania NGO i dziennikarzy śledczych, którzy zajmują się tematyką obchodzenia sankcji.

UE powinna usprawnić realizację polityki sankcyjnej.

PISM POLICY PAPER

Ze względu na aktywną rosyjską dezinformację wskazane byłoby zwiększenie zdolności kadrowych KE i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, w tym np. komórki East StratCom, w dziedzinie wykrywania dezinformacji. Instytucje UE mogłyby w większym stopniu ułatwiać współpracę organizacji pozarządowych i platform internetowych w zakresie np. usuwania dezinformacji. Ważny byłby także rozwój komunikacji strategicznej władz i parlamentarzystów państw członkowskich na temat sankcji.