



Sankcje wobec Rosji – metody ich obchodzenia i wyzwania dla UE

Elżbieta Kaca

Rosyjskie władze próbują obchodzić restrykcje gospodarcze nałożone przez UE. W tym celu w różny sposób ukrywają handel sankcjonowanymi towarami, zwłaszcza ropą naftową, w czym pośredniczą m.in. firmy z państw pozaunijnych. Wyzwaniem dla UE jest minimalizowanie takich praktyk, łatwych ze względu na różnice między państwami członkowskimi co do wykrywania i ścigania naruszeń. Unia powinna jak najszybciej przyjąć wspólne standardy w tej dziedzinie, a w koordynacji z grupą G7 włączyć na listy sankcyjne firmy zagraniczne uczestniczące w obchodzeniu restrykcji.

Po inwazji Rosji na Ukrainę 24 lutego br. UE w koordynacji m.in. z grupą G7 przyjęła bezprecedensowe sankcje gospodarcze, których celem było osłabienie zdolności rosyjskich władz do finansowania wojny. Sankcje dotyczą m.in. zakazu importu i (lub) eksportu produktów wielu branż, np. ropy, węgla, metali, technologii, a także ograniczeń w transporcie i sektorze finansowym. Ponieważ państwa członkowskie realizują restrykcje, stosując różne rozwiązania prawno-instytucjonalne, a Komisja Europejska (KE) jedynie monitoruje te działania – w UE trwają prace nad usprawnieniem ich wdrażania.

Rosyjskie metody obchodzenia sankcji gospodarczych. Ze względu na to, że niedobory produktów i komponentów sprowadzanych z państw zachodnich, zwłaszcza w sektorze wojskowym, okazały się dla Rosji dotkliwe, stara się ona pozyskać te artykuły mimo restrykcji. Rosyjskie władze zezwoliły na import niektórych towarów – pojazdów, technologii czy metali – bez zgody właściciela znaku towarowego. By umożliwić transfer produktów przez granicę z UE, fałszowane są oświadczenia celne poprzez oznaczenie nieprawdziwego kodu towaru. Rosyjskie podmioty sprowadzają zachodnie produkty za pośrednictwem firm z państw trzecich, które nie są związane sankcjami, np. z Turcji. Rosja rozlicza się barterem m.in. z Iranem (np. rosyjska stal w zamian za części samochodowe i turbiny gazowe). W celu ułatwienia realizacji płatności

międzynarodowych, rosyjskie władze starają się w wymianie handlowej używać rubli. Prowadzą rozmowy o zwiększeniu skali uznawalności rosyjskiej karty płatniczej Mir przez inne kraje – Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA), Egipt, Iran czy Wenezuelę. Co istotne, rosyjskie przedsiębiorstwa mają już duże doświadczenie w radzeniu sobie z zachodnimi sankcjami nałożonymi w 2014 r. Mimo surowych ograniczeń w handlu UE z Krymem wiele unijnych firm naruszało lub omijało sankcje UE. W 2015 r. niemiecki Siemens – w ramach kontraktu z rosyjską firmą – dostarczył turbiny gazowe do budowy elektrowni na Krymie, a francuski Auchan sprzedawał tam swoje produkty za pośrednictwem spółki zarejestrowanej w Rosji.

Rosja szczególnie stara się obchodzić ograniczenia w sprzedaży ropy. Po stronie UE embargo na ten surowiec będzie w pełni realizowane od lutego 2023 r. Już teraz wdraża je kilka państw, np. Australia, Kanada, Wielka Brytania i USA, a wiele firm dobrowolnie bojkotuje zakupy ropy bądź udział w jej sprzedaży (np. armatorzy, banki). Niektórzy odbiorcy preferują kamuflowanie kupna rosyjskiej ropy ze względów wizerunkowych oraz by uniknąć wysokich kosztów transportu, które są pokłosiem wzrostu cen ubezpieczenia rosyjskich tankowców. W tej sytuacji rosyjskie firmy stosują różne metody ukrycia źródła pochodzenia sprzedawanego surowca. Żeby uniknąć kontroli, rosyjska ropa jest przeładowywana na morzu, a nie w portach. Tankowce mogą mieć nieprzejrzystą

strukturę własnościową, używać fałszywych numerów rejestracyjnych lub bander, a ich załogi mogą ograniczać wykrywanie kursu, manipulując systemami lokalizacji. Trasy przeładunkowe wiodą przez obszary środkowo-północnego Atlantyku, Morza Śródziemnego (w pobliżu wybrzeży Gibraltaru, Malty i Grecji, Egiptu) oraz Morza Czarnego. Rosyjska ropa jest też mieszana z innymi rodzajami ropy w produktach rafinowanych, takich jak benzyna, olej napędowy i chemikalia. Media informują np. o przypadkach rafinowania rosyjskiej ropy w Indiach i jej sprzedaży w USA.

Wyzwania po stronie UE. Dotychczas wiele państw członkowskich nie traktowało priorytetowo wykrywania i ścigania naruszeń unijnych sankcji. Według KE w Unii odnotowuje się nieliczne przypadki pociągnięcia do odpowiedzialności osób fizycznych lub prawnych za łamanie restrykcji. W marcu 2021 r. dwóch obywateli Niemiec zostało skazanych za naruszenie embarga na broń przyjętego w 2014 r. wobec Rosji – jedna z kar opiewała na kwotę 8 mln euro. W 2019 r. belgijski sąd wymierzył karę 500 tys. euro trzem firmom (AAE Chemie Trading, Anex i Danmar) za eksportowanie chemikaliów do Syrii bez licencji. Po inwazji Rosji na Ukrainę w niektórych państwach zwiększyła się liczba postępowań dotyczących łamania sankcji, np. w Polsce we wrześniu toczyło się 45 postępowań karnych.

Praktyki państw członkowskich w ściganiu takich przestępstw znacznie się różnią, co osłabia skuteczność restrykcji, pozwalając rosyjskim firmom na ich obchodzenie. Obowiązują wielorakie definicje naruszenia sankcji UE – na podstawie prawa karnego lub administracyjnego, a wysokość maksymalnych kar finansowych jest bardzo różna. W 2021 r. w zależności od skali naruszenia kary wynosiły od 1,2 tys. do 5 mln euro dla osób prywatnych, oraz od 133 tys. do 37,5 mln euro dla osób prawnych. W br. kilka państw podwyższyło je, np. Polska do ok. 4 mln euro. Wychodząc naprzeciw temu wyzwaniu, KE zaproponowała w maju dołączenie łamania unijnych sankcji do kategorii przestępstw transgranicznych, wymagających – podobnie jak w przypadku terroryzmu, handlu ludźmi oraz przestępczości zorganizowanej – wspólnego sposobu zwalczania. Przyjęcie takiego rozwiązania wymaga jednomyślnej decyzji państw członkowskich, po czym nastąpiłyby negocjacje tekstu dyrektywy. Ponieważ Niemcy wstrzymują ten proces, tłumacząc się koniecznością akceptacji parlamentu krajowego – decyzja najprawdopodobniej zapadnie pod koniec października. KE prowadzi też rozmowy z państwami członkowskimi na temat ulepszenia koordynacji realizacji sankcji na poziomie UE, np. za pomocą wzmocnienia kompetencji odpowiednich organów, m.in. prokuratury europejskiej.

UE ma niewielkie możliwości oddziaływania na zagraniczne przedsiębiorstwa, które łamią sankcje – restrykcje obowiązują w ramach jurysdykcji UE, czyli na jej terytorium, wobec obywateli UE lub firm i organizacji zarejestrowanych w UE, w tym ich oddziałów zagranicznych. Wobec pozostałych podmiotów państwa członkowskie i instytucje UE mogą podejmować jedynie działania dyplomatyczne. Minister spraw europejskich i zagranicznych Francji np. rozmawiała podczas wizyty w Turcji we wrześniu na temat zapobiegania obchodzeniu unijnych sankcji przez tureckie firmy. Rozważanym rozwiązaniem, które przedstawiła Polska, jest dodawanie do list sankcyjnych firm zagranicznych, które uczestniczą w naruszaniu sankcji.

Sektor finansowy w UE ma ograniczone zdolności wykrywania podejrzanych transakcji. Banki powinny monitorować dane użytkowników w trakcie zakładania kont bankowych, ale w praktyce ustalenie prawdziwych właścicieli przedsiębiorstw może być problematyczne, np. w przypadku firm-słupów. Transakcje są najczęściej tylko wyrywkowo weryfikowane przez automatyczne systemy monitorowania. Ich skrupulatne sprawdzenie w odniesieniu do handlu międzynarodowego wymaga udziału pracowników, a co za tym idzie, odpowiednich zasobów kadrowych.

Perspektywy i rekomendacje. W miarę trwania sankcji gospodarczych Rosja będzie udoskonalała sposoby ich obchodzenia, zwłaszcza w odpowiedzi na pełne embargo na ropę zastosowane przez UE w 2023 r. Przede wszystkim będzie wzmacniała współpracę z państwami trzecimi, które nie są związane restrykcjami UE, np. z Iranem, Turcją i ZEA, ale też rozwijała działalność na czarnym rynku.

By zmniejszyć skalę takich praktyk, państwa członkowskie muszą jak najszybciej przyjąć dyrektywę kwalifikującą naruszenie sankcji jako przestępstwo transgraniczne i usprawnić współpracę operacyjną odpowiednich służb (np. celnych, policji). Korzystne byłoby wzmocnienie kompetencji właściwych organów UE, np. Prokuratury Europejskiej, w celu lepszej koordynacji realizacji restrykcji. Jednocześnie KE i państwa członkowskie powinny zacieśnić kooperację z bankami i innymi instytucjami finansowymi. Wzorując się na rozwiązaniach amerykańskich i brytyjskich, UE może rozważyć wysyłanie regularnych ostrzeżeń o możliwych sposobach obchodzenia sankcji i kryteriach wyszukiwania podejrzanych transakcji. By ograniczyć obchodzenie restrykcji za pośrednictwem firm zagranicznych, UE powinna w udokumentowanych przypadkach sankcjonować takie przedsiębiorstwa. Te działania powinny być skoordynowane z USA – bardzo wysokie kary za łamanie restrykcji odstraszyłyby firmy i pośredników od handlu z Rosją.