



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 73 (1515), 31 lipca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Sankcje USA wobec Rosji

Andrzej Dąbrowski, Agnieszka Legucka

*Kongres USA rozszerzył sankcje wobec Rosji. Miało to na celu ograniczenie możliwości Donalda Trumpa w zakresie znoszenia restrykcji wobec tego państwa, oskarżanego o ingerencję w amerykańskie wybory. W odpowiedzi rosyjskie MSZ nakazało 755 amerykańskim dyplomatom opuścić terytorium Federacji Rosyjskiej. Niezamierzonym efektem nowej ustawy stała się kolejna odłona sporów między USA i niektórymi państwami europejskimi, związanych m.in. z projektem Nord Stream 2.*

25 lipca br. Izba Reprezentantów zdecydowaną większością głosów (419 do 3), a dwa dni później Senat (98 do 2) przyjęły ustawę dotyczącą sankcji m.in. wobec Rosji. Ogranicza ona możliwość samodzielnego uchylania przez prezydenta dotychczasowych obostrzeń wobec Federacji Rosyjskiej i wymusza na nim współpracę z Kongresem w tej kwestii. Ustawa jest wymierzona przeciwko „agresywnym państwom, które naruszają bezpieczeństwo swoich sąsiadów”. W dokumencie przypisuje się Rosji naruszenie integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy, a także ingerencję w wybory w USA i w innych państwach. Ustawa czeka na podpis prezydenta, ale rzeczniczka Białego Domu już kilka dni temu zapowiedziała, że Trump ją podpisze.

**Kontekst wewnątrzamerykański.** Uchwalenie ustawy wynika z politycznych uwarunkowań wewnętrznych w USA i świadczy o konieczności przejścia przez Kongres inicjatywy w zakresie sankcji. Było spowodowane zarzutami wobec Rosji o ingerencję w wybory w 2016 r. i potrzebą ukarania za to władz FR. Jednocześnie kongresmani wyrazili swój brak zaufania do otoczenia prezydenta, oskarżanego o kontakty z rosyjskimi dyplomatami, oraz wobec samego Trumpa, względem którego publicznie formułowane są przypuszczenia dotyczące obstrukcji śledztwa FBI w tej sprawie. Dotychczas jedynymi działaniami USA w związku z tymi zarzutami były te podjęte jeszcze przez Baracka Obamę – wydalenie rosyjskich dyplomatów i zajęcie placówek dyplomatycznych<sup>1</sup>. Wspólna inicjatywa ustawodawcza stanowi rzadki ostatnio przypadek zgodnego działania obu partii, a przyłączenie się Republikanów do inicjatywy ustawodawczej Partii Demokratycznej wskazuje na spadek ich zaufania do prezydenta.

Dokument zaostroża sankcje nałożone na rosyjski sektor energetyczny, w tym na firmy zagraniczne (nie tylko amerykańskie), które dokonują znacznych inwestycji w projekty naftowe i gazowe w FR. Dotyczy to m.in. tzw. rosyjskich rurociągów eksportowych, zwłaszcza wymienionego w dokumencie projektu Nord Stream 2. Zgodnie z ustawą prezydent może nałożyć karę na firmę zagraniczną, a decyzja będzie zależała od wartości udziałów rosyjskich w projekcie (powyżej 33%) oraz wysokości inwestycji zagranicznej (powyżej 5 mln dol. przez 12 miesięcy lub jednorazowo 1 mln dol.). Sankcje Kongresu mogą więc objąć firmy z całego świata, które podejmują ww. współpracę z Rosją (zasada eksterytorialności sankcji). Ponadto do 14 dni skróci się też okres dostępności amerykańskich kredytów dla rosyjskich inwestorów. Jednak żaden z tych

<sup>1</sup> M.A. Piotrowski, *Amerykańskie oceny dotyczące ingerencji Rosji w przebieg wyborów prezydenckich w USA*, „Biuletyn PISM” nr 8 (1450), 23 stycznia 2017 r.

kroków nie może zostać podjęty bezpośrednio przez Kongres, ponieważ wymaga to decyzji prezydenta lub Departamentu Skarbu.

**Konsekwencje dla stosunków amerykańsko-rosyjskich.** Nie spełniły się nadzieje rosyjskich władz na poprawę relacji ze Stanami Zjednoczonymi po objęciu urzędu przez Trumpa. Rosja liczyła, że USA uznają ją za równoprawnego partnera na arenie międzynarodowej, a obszar postsowiecki – za strefę uprzywilejowanych rosyjskich interesów. Miało się do tego przyczynić zniesienie amerykańskich sankcji, włączenie FR w koalicję walki z terroryzmem i zmniejszenie obecności USA w Europie. Ustawa stanowi cios dla prestiżu Rosji także dlatego, że stawia ją na równi z Iranem i Koreą Północną, przeciw którym również przewiduje możliwość wprowadzenia dodatkowych sankcji.

Rosyjskie możliwości odpowiedzi na działania USA pozostają ograniczone. 28 lipca br. MSZ FR wydało oświadczenie, w którym podważyło legalność amerykańskich restrykcji, zarzucając Stanom Zjednoczonym stosowanie nieuczciwej konkurencji w handlu światowym. Poinformowano też, że od 1 września br. liczba dyplomatów USA zostanie zredukowana do 455 (odpowiednio do liczby rosyjskich przedstawicieli dyplomatycznych w USA). Ponadto zobowiązano Amerykanów do opuszczenia magazynów w Moskwie i rezydencji w Srebrnym Borze do 1 sierpnia br. Nad możliwą odpowiedzią kilka dni wcześniej dyskutowali także członkowie Rady Federacji, a wśród wymienianych pomysłów było zaprzestanie współpracy w sferze kosmicznej z NASA.

**Konsekwencje dla stosunków transatlantyckich.** Dotychczas USA i UE konsultowały ze sobą nakładanie sankcji wobec Rosji, co wzmacniało ich znaczenie. Było to wyrazem jedności transatlantyckiej (do sankcji przeciwko agresywnym działaniom Rosji na Ukrainie dołączyły m.in. Australia, Japonia, Kanada, Norwegia i Szwajcaria) w kwestii poszanowania prawa międzynarodowego i nienaruszalności granic w Europie. Nałożenie sankcji miało też na celu wsparcie Ukrainy w zatrzymaniu rosyjskiej interwencji zbrojnej na jej terytorium.

Pierwsza reakcja ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Austrii na propozycję Senatu była bardzo ostra, a dokument oceniono jako zagrażający bezpieczeństwu energetycznemu Europy. Dlatego do nowej wersji ustawy kongresmani wprowadzili zapis o konieczności kooperacji prezydenta z europejskimi sojusznikami przy nakładaniu obostrzeń.

W przypadku Nord Stream 2 europejskie przedsiębiorstwa zaangażowane finansowo (Engie – Francja, OMV – Austria, Shell – Wielka Brytania i Holandia, Uniper i Wintershall – Niemcy) silnie lobbują przeciwko sankcjom. Ich uwagi dotyczą kar dla zagranicznych (a nie tylko amerykańskich) firm, zgodnie z przyjętą zasadą eksterytorialności. Przestrożą dla nich jest decyzja Departamentu Skarbu z 20 lipca br. o nałożeniu 2 mln dol. kary na ExxonMobil. Przedsiębiorstwo to nie podporządkowało się sankcjom z 2014 r. i zawarło z Rosnieftem umowę, którą podpisał Igor Sieczin, objęty amerykańskimi restrykcjami.

Rzecznik niemieckiego MSZ Martin Schaefer przekonywał, że nie można zaakceptować sytuacji, w której rząd USA i Kongres pod pretekstem sankcji realizują politykę przemysłową na korzyść amerykańskich koncernów energetycznych. Pomimo przyjęcia kilku poprawek mających rozwiązać obawy Niemiec minister spraw zagranicznych RFN Sigmar Gabriel stwierdził, że jest przeciwny tej ustawie.

Komisja Europejska, choć uznaje wprost, że projekt Nord Stream 2 jest niezgodny z politycznymi celami unii energetycznej, może podlegać presji ze strony niemieckich, francuskich, austriackich i brytyjskich i holenderskich rządów, chcących, aby broniła ich interesów.

**Wnioski.** Ustawa o sankcjach wprowadza istotną zmianę w polityce USA wobec Rosji. Przede wszystkim kodyfikuje istniejące akty wykonawcze prezydenta, w tym dotyczące aneksji Krymu i ingerencji FR w amerykańskie wybory. Dotychczas prezydent mógł sam je łagodzić lub zaostrzać, natomiast obecna ustawa nakłada na niego obowiązek konsultowania zmian w sankcjach przynajmniej z jedną z izb Kongresu, pozbawiając go ważnego narzędzia prowadzenia polityki zagranicznej wobec Rosji.

Reakcja Rosji na amerykańskie sankcje ograniczyła się do retorsji dyplomatycznych. Jednocześnie rosyjskie władze budują wizerunek strony poszkodowanej przez amerykańskie restrykcje na równi z przedsiębiorstwami europejskimi. Liczą na to, że antyrosyjskie sankcje utrudnią kontakty USA z niektórymi krajami europejskimi. Będą podsycać nastroje antyamerykańskie w celu forsowania budowy gazociągu Nord Stream 2, przedstawiając go jako projekt europejski, w który niezgodnie z prawem chcą ingerować Amerykanie. W rzeczywistości projekt ten podkopuje bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej i zagraża jej spójności. O podziałach wśród państw członkowskich na tym tle świadczy przebieg prac nad mandatem negocjacyjnym dla KE w sprawie rozstrzygnięcia prawnego statusu gazociągu. Projekt mandatu, zaprezentowany przez Komisję pod koniec czerwca br., spotkał się z poparciem jedynie 13 spośród 28 państw członkowskich UE. Nowe sankcje USA przeciwko Rosji, przygotowane jako odpowiedź na rosyjską ingerencję w kampanię prezydencką w Stanach Zjednoczonych oraz agresję Rosji przeciwko Ukrainie, nie powinny wpływać na zmianę postrzegania rosyjskich projektów energetycznych, w tym kontrowersyjnego pomysłu rozbudowy gazociągu Nord Stream.