



Znaczenie ustawy Grahama w polityce sankcyjnej wobec Rosji

Elżbieta Kaca

18 września 2026 r. prezydent Donald Trump podpisał ustawę Lindsey O. Graham Russia and Iran Sanctions Act of 2026 (tzw. ustawę Grahama), która kodyfikuje dotychczasowe sankcje USA wobec Rosji i rozszerza możliwości stosowania sankcji wtórnych, ceł i restrykcji, m.in. wobec sektora energetycznego oraz „floty cieni”. Ustawa zwiększy presję gospodarczą na Rosję, jednak jej skuteczność będzie zależeć od konsekwencji prezydenta USA w egzekwowaniu tych instrumentów.

Nazwa ustawy upamiętnia senatora Lindseya Grahama, który zmarł przed zakończeniem procesu legislacyjnego. Została przyjęta przez obie izby znaczną większością głosów przedstawicieli obu partii (w stosunku 86 do 11 przez Senat, 262 do 159 przez Izbę Reprezentantów). Akt, będący inicjatywą dwupartyjną i rezultatem ponadrocznych prac senatorów Lindseya Grahama (Republikanin) i Richarda Blumenthala (Demokrata), ma na celu zwiększenie presji gospodarczej na Rosję i Iran. W przypadku Rosji chodzi przede wszystkim o ograniczenie dochodów z eksportu surowców energetycznych, w tym poprzez rozszerzenie oddziaływania na państwa i podmioty współpracujące z rosyjskim sektorem energetycznym. W kontekście Iranu regulacja jedynie przedłuża do 2031 r. obowiązywanie sankcji z 1996 r.

Kodyfikacja sankcji. Ustawa przede wszystkim utrwała obowiązujące już instrumenty sankcyjne. Nakłada na prezydenta USA obowiązek regularnego (nie później niż 30 dni od wejścia w życie ustawy, a następnie co 180 dni) przeglądu osób i podmiotów wspierających Federację Rosyjską oraz obejmowania ich sankcjami blokującymi (zamrożenie aktywów lub zakaz wjazdu do USA). Dotyczy to m.in. przedstawicieli władz Rosji, oligarchów, osób z państw trzecich zaangażowanych w obchodzenie sankcji oraz kierownictwa i właścicieli przedsiębiorstw działających w sektorach obronnym, energetycznym i transportowym. Utrzymane zostaje również odcięcie Rosji od amerykańskiego systemu finansowego. Ustawa utrwała

obowiązywanie sankcji wobec Banku Rosji, Sberbanku, VTB Banku, Gazprombanku i innych kluczowych instytucji finansowych objętych wcześniejszymi restrykcjami. Blokuje ich aktywa w USA, ogranicza dostęp do amerykańskiego rynku kapitałowego oraz podtrzymuje zakaz nowych inwestycji i wsparcia gospodarczego ze strony podmiotów amerykańskich. Potwierdza zakaz eksportu energii i produktów energetycznych do Rosji, importu rosyjskiego uranu do USA oraz nowych inwestycji w rosyjski sektor energetyczny.

Wymiar handlowy. Ustawa wprowadza nowe uprawnienia przysługujące prezydentowi USA w zakresie polityki handlowej. Zobowiązuje go do nałożenia ceł w wysokości do 500% wartości na wszystkie towary importowane z Rosji do USA, co ma jednak znaczenie tylko polityczne ze względu na niewielką skalę importu rosyjskich produktów do USA. Ustawa umożliwia prezydentowi nakładanie dodatkowych ceł (do 100%) na towary importowane z państw należących do grona pięciu największych pod względem wolumenu importerów rosyjskiej ropy i gazu (w tym LNG) w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Analogiczne środki mogą zostać zastosowane wobec pięciu państw w największym stopniu wspierających obchodzenie sankcji w sektorze ropy, w szczególności działalność „floty cieni”. Regulacja nie określa jednak metodologii ani źródeł danych, na podstawie których państwa te będą identyfikowane. Według danych za okres od września 2025 r. do sierpnia 2026 r. adresatami takich działań mogłyby być Chiny, Indie, Egipt, Turcja,

Białoruś w przypadku importu rosyjskiej ropy oraz Chin, Turcja, Białoruś, Kazachstan, Uzbekistan lub Francja w przypadku importu gazu. Z obowiązku tego wyłączone mają być państwa importujące z Rosji mniej niż 15% zużywanego gazu oraz jednocześnie ograniczające jego zakupy. Ustawa pozostawia administracji prezydenta USA znaczną swobodę zarówno w identyfikowaniu podmiotów wspierających obchodzenie sankcji, jak i w ustalaniu wysokości nakładanych taryf.

Zaostrzenie sankcji wobec sektora LNG. Ustawa umożliwia prezydentowi rozszerzenie dotychczasowych sankcji wobec Arctic LNG 2 na pozostałe rosyjskie projekty arktyczne LNG, w tym Yamal LNG oraz Arctic LNG 1 i 3. Sankcje finansowe mogą dotknąć członków kierownictwa i zarządu tych projektów, większościowych udziałowców, instytucje finansujące ich działalność, dostawców technologii oraz podmioty świadczące usługi logistyczne. Szczególne znaczenie ma objęcie restrykcjami projektu Yamal LNG, który pozostaje głównym rosyjskim projektem eksportowym LNG. Nowe przepisy dotyczą również transport LNG. Sankcjami mogą zostać objęte gazowce wykorzystywane do przewozu rosyjskiego LNG, w tym specjalistyczne jednostki klasy Arc7 pozwalające na całoroczną żeglugę w warunkach arktycznych.

Zwalczanie „floty cieni”. Jednym z najistotniejszych elementów ustawy jest rozszerzenie działań przeciwko „flocie cieni”, czyli sieci tankowców wykorzystywanych przez Rosję do eksportu surowców z pominięciem zachodnich ograniczeń. Zakres możliwych sankcji jest bardzo szeroki. Obejmuje statki przewożące ropę naftową i jej produkty, gaz ziemny (w tym LNG), uran, węgiel, produkty petrochemiczne, broń i inne towary transportowane w celu obchodzenia sankcji. Restrykcje mogą być nakładane na jednostki uczestniczące w obchodzeniu limitu cenowego G7+, korzystające z nieprzejrzystych lub niespełniających międzynarodowych standardów mechanizmów ubezpieczeniowych lub stosujące niebezpieczne praktyki żeglugowe, takie jak manipulowanie sygnałem AIS, ukrywanie tras rejsów czy przeładunki burtą w burtę (STS). Mogą nimi zostać objęci także właściciele, operatorzy, zarządzający flotą, ubezpieczyciele, pośrednicy finansowi, dostawcy usług logistycznych oraz podmioty obsługujące porty wykorzystywane do handlu rosyjskimi surowcami. Administracja USA może wykorzystywać wcześniejsze decyzje sankcyjne sojuszników, m.in. UE czy Wielkiej Brytanii, jako podstawę do identyfikowania statków. Ułatwia to szybkie rozszerzanie list sankcyjnych oraz zwiększa presję na infrastrukturę wspierającą rosyjski eksport.

Mechanizmy zawieszania i znoszenia sankcji oraz ceł. Prezydent może odstąpić od stosowania sankcji czy ceł, jeżeli uzna to za zgodne z interesem narodowym USA. Choć wymaga to przedstawienia Kongresowi pisemnego uzasadnienia, pozostawia administracji znaczną

elastyczność. Jednocześnie ustawa utrudnia całkowite zniesienie sankcji wobec Rosji. Wymaga ono zawarcia porozumienia pokojowego zaakceptowanego przez Ukrainę, zakończenia działań wojennych oraz zaprzestania przez Rosję działań wymierzonych w ukraińską państwowość. Kongres otrzymuje ponadto minimum 30 dni na ocenę decyzji prezydenta i możliwość jej zablokowania poprzez rezolucję obu izb.

Wnioski i perspektywy. Mimo szerokiego zakresu ustawy większość przewidzianych w niej środków była już wcześniej stosowana na podstawie istniejących przepisów i kompetencji wykonawczych administracji USA. Nowym uprawnieniem prezydenta jest możliwość nakładania ceł, by oddziaływać na podmioty spoza Rosji importujące rosyjską ropę i gaz lub wspomagające obchodzenie sankcji w tych sektorach. Przyjęcie ustawy jest więc przede wszystkim silnym sygnałem politycznym skierowanym do Rosji i importerów jej surowców energetycznych.

Skuteczność ustawy będzie zależała od jej egzekwowania. Dotychczasowa praktyka administracji Donalda Trumpa wskazuje na elastyczne wykorzystywanie sankcji i podporządkowywanie ich bieżącym celom politycznym. Z jednej strony stosowała zdecydowane środki wobec wybranych rosyjskich podmiotów energetycznych, np. Rosneftu czy Łukoilu, z drugiej ze względu na sytuację na globalnym rynku energii często korzystała ze zwolnień oraz ograniczała stosowanie sankcji wtórnych. Perspektywy użycia podwyższonych ceł wobec największych partnerów handlowych Rosji w sektorze ropy i gazu – Chin i Indii – pozostają niepewne. Wysokie taryfy mogłyby przełożyć się na dodatkowy wzrost cen ropy i gazu, co zwiększyłoby i tak rekordowe ceny paliw przed wyborami połówkowymi w listopadzie br. Indie prawdopodobnie będą zabiegać o wyjątki, a Chiny dysponują znacznym potencjałem działań odwetowych, zwłaszcza w obszarze surowców krytycznych i łańcuchów dostaw. Może to skłaniać amerykańską administrację do selektywnego stosowania nowych środków, a także do wykorzystywania groźby podwyższenia ceł jako instrumentu wywierania presji, np. na Chiny.

W praktyce – jeśli zostaną wdrożone – największe znaczenie mogą mieć przepisy dotyczące „floty cieni” i sektora LNG. W obu przypadkach sankcjami mogą zostać objęte podmioty działające na całym łańcuchu dostaw. Dla UE największe mogą być konsekwencje sankcji wobec Yamal LNG i innych projektów arktycznych. Konsekwentnie wdrażane, mogłyby wymusić na podmiotach w UE szybsze zakończenie importu rosyjskiego LNG i współpracy w tym sektorze, jeszcze przed wejściem w życie pełnego unijnego zakazu importu tego surowca z Rosji w 2027 r. Stosowanie podwyższonych ceł wobec państw UE wydaje się mało prawdopodobne ze względu na wyjątki przewidziane w ustawie oraz wysokie koszty polityczne takiego kroku.