

Michał Paszkowski

Wojna na Ukrainie: działania Kijowa na rzecz zapewnienia dostępności paliw

Trwająca od 2022 r. wojna doprowadziła do istotnego przeobrażenia rynku energetycznego Ukrainy. Rząd w Kijowie pod koniec 2023 r. wprowadził rozwiązania mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa poprzez stworzenie systemu zapasów ropy naftowej i paliw. Prace nad odpowiednią ustawą trwały przez lata, ale dopiero wojna oraz uzyskanie przez Ukrainę statusu państwa stowarzyszonego w Międzynarodowej Agencji Energii przyspieszyły ten proces. Podjęte działania mają zapewnić dostępność paliw, tym bardziej że szanse na odbudowę ukraińskiego sektora rafineryjnego są w warunkach wojennych minimalne.

Sektor rafineryjny. Sektor energetyczny odgrywa ważną rolę w gospodarce Ukrainy¹. W państwie tym przed wybuchem pełnoskalowej wojny funkcjonowała tylko jedna rafineria – w Krzemieńczuku, o technicznych zdolnościach przerobowych wynoszących 372 tys. baryłek dziennie. Jednak ze względu na brak modernizacji rzeczywista zdolność do wytwarzania paliw była zdecydowanie niższa. W tych uwarunkowaniach dostępność paliw na rynku była zapewniana przez import, który odpowiadał za ok. 97% krajowej konsumpcji (ok. 12% z tego stanowiła „szara strefa”). Paliwa na rynek krajowy były importowane drogą lądową przede wszystkim z Federacji Rosyjskiej, Białorusi, a także Litwy, z kolei drogą morską – głównie z Azerbejdżanu oraz Turcji.

W wyniku działań wojennych rafineria w Krzemieńczuku została w 2022 r. zniszczona, a następnie częściowo odbudowana (obecnie brak jest potwierdzonych informacji, czy w zakładzie trwa wytwarzanie paliw). Wojna na Ukrainie przeorientowała także kanały importu paliw: obecnie większość produktów jest dostarczana z Litwy, Polski, Rumunii, Słowacji oraz Węgier lub poprzez te państwa ([„Komentarze IEŚ”, nr 778](#)). Blokada morska ukraińskich portów nad Morzem Czarnym spowodowała, że od lutego 2022 r. import tą trasą ustał (w 2022 r. miały miejsce trzy ostatnie dostawy paliw drogą morską do terminalu w Odessie). Jednym z kanałów importowych jest Rumunia, gdzie w 2023 r. odnotowano wzrost importu oleju napędowego o 30% w porównaniu do 2022 r. W tym samym czasie spadły dostawy tego paliwa z Federacji Rosyjskiej o 87% (efekt sankcji wprowadzonych od lutego 2023 r.), ale wzrosły z innych kierunków (m.in. Kuwejt, Włochy, Turcja).

Odbudowa mocy rafineryjnych. Najbardziej korzystnym rozwiązaniem dla bezpieczeństwa energetycznego Ukrainy w kontekście zapewnienia dostępności paliw na krajowym rynku byłyby odbudowa rafinerii w Krzemieńczuku lub budowa nowych zakładów. Jednak ich powstanie w momencie nadal trwających działań zbrojnych jest problematyczne i ryzykowne (m.in. brak środków finansowych, możliwość ataków ze strony Rosji etc.). W związku z tym zapewnienie dostępności paliw z zakładów krajowych jest obecnie niemożliwe. Niezależnie od tych uwarunkowań dostępność paliw jest zapewniona, a kanały importowe działają bez większych przeszkód. Ponadto w regionie funkcjonują rafinerie zdolne do sprzedaży paliw także na Ukrainę.

Można przypuszczać, że w przypadku zakończenia wojny Ukraina podejmie aktywne działania na rzecz odbudowy/budowy rafinerii. Wówczas niezbędne będzie ustalenie odpowiedniej lokalizacji dla zakładu, a także zagwarantowanie dostępu do ropy naftowej (m.in. budowa systemu przesyłowego). Istniejący system pozwala jedynie na dostawy ropy naftowej z terminalu Piwdennyj koło Odessy. Ponadto jest również szansa na dostawy ropy naftowej z południa poprzez terminal naftowy w Omiśalj w Chorwacji, rurociąg Adria oraz rewers na rurociągu Przyjaźń (wówczas należałoby dokonać odpowiednich prac modernizacyjnych na odcinku Węgry-Ukraina). Pewnym rozwiązaniem byłoby także wybudowanie rurociągu Brody-Adamowo i zapewnienie

¹ Zob. szerzej: J. Olchowski, H. Bazhenova, *Ukraina*, [w:] *Raport. Bezpieczeństwo energetyczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. B. Surmacz, M. Paszkowski, Lublin 2023, s. 191-199.

dostępności surowca przesyłanego poprzez terminal naftowy w Gdańsku. W związku z tym najbardziej optymalnym rozwiązaniem byłoby wybudowanie rafinerii w zachodniej części Ukrainy (a nie odbudowa rafinerii w Krzemieńczuku), aby maksymalnie zwiększyć zdolność do importu ropy naftowej różnymi kanałami.

Ustawa o zapasach ropy naftowej i paliw. Jednym z narzędzi umożliwiających zapewnienie dostępności paliw w przypadku wystąpienia ich niedoborów na rynku krajowym jest utrzymywanie odpowiednich zapasów. Tego typu rozwiązanie wymaga (1) odpowiednich regulacji krajowych w zakresie tworzenia i utrzymania zapasów, a także (2) budowy odpowiednich zbiorników.

Jeśli chodzi o odpowiednie regulacje krajowe, to w 2023 r. na Ukrainie została wprowadzona ustawa o minimalnych zapasach ropy naftowej i produktów naftowych². Przepisy te wdrożono nie tylko z powodów pragmatycznych (zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego), ale także ze względu na zobowiązania międzynarodowe, ponieważ Ukraina jest państwem stowarzyszonym w Międzynarodowej Agencji Energii (od lipca 2022 r.) oraz uzyskała status państwa kandydującego do Unii Europejskiej (od czerwca 2022 r.). W obu tych organizacjach państwa członkowskie są zobowiązane do stworzenia odpowiedniego systemu zapasów. Regulacje wprowadzone ustawowo na Ukrainie w 2023 r. przypominają rozwiązania funkcjonujące w państwach członkowskich MAE oraz UE³. Obecnie kosztami budowy i utrzymywania zapasów zostały obciążone podmioty importujące i wytwarzające (rafinerie) paliwa.

W drugim przypadku niezbędny jest odpowiedni system zbiorników, w których mogą być utrzymywane zapasy ropy naftowej i paliw (z uwagi na zniszczenie rafinerii w Krzemieńczuku na Ukrainie będą tworzone i utrzymywane głównie zapasy paliw, a nie ropy naftowej). Dotychczas na terytorium Ukrainy nie funkcjonował tego typu system, a większość baz paliw była tworzona przez podmioty prywatne (np. firma SOCAR z Azerbejdżanu). Podstawą odpowiedniego systemu zapasów mogłyby być jednak terminale naftowe nad Morzem Czarnym (Piwdennyj oraz Jużnyj)⁴, a także zbiorniki zlokalizowane w nieistniejących już rafineriach⁵. W konsekwencji wprowadzonej w 2023 r. ustawy podmioty importujące paliwa zostały niejako zobowiązane do wybudowania odpowiednich zbiorników.

Wnioski

- Wojna rosyjsko-ukraińska znacząco przeorganizowała logistykę dostaw paliw na Ukrainę. W obecnych, wojennych uwarunkowaniach dostęp do produktów naftowych jest istotny zarówno z punktu widzenia gospodarczego, jak i militarnego. Zniszczenie jedynej funkcjonującej w tym państwie rafinerii spowodowało, że dostępność paliw na rynku krajowym jest zapewniona wyłącznie przez import.
- Szanse na odbudowę sektora rafineryjnego na Ukrainie, a także zapewnienie dostępności ropy naftowej są obecnie minimalne. Budowa nowych zakładów przetwórstwa ropy naftowej będzie możliwa dopiero w momencie ustabilizowania się sytuacji geopolitycznej.
- Wprowadzona w 2023 r. ustawa o minimalnych zapasach ropy naftowej i paliw jest odpowiednim krokiem w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Na Ukrainie od wielu lat trwały prace nad

² Ustawa o minimalnych zapasach ropy naftowej i paliw, 21 listopada 2023 r., dokument 3484-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3484-20#Text> (4.04.2024).

³ Ustawa w sposób szczegółowy reguluje kwestię m.in.: (1) budowy i utrzymania zapasów (wielkość zgromadzonych zapasów ma być określona na podstawie albo 90 dni średniodziennego importu netto, albo 61 dni średniodziennego konsumpcji krajowej, w zależności od tego, która wartość jest większa); (2) nadzoru nad zapasami, które zostały powierzone odpowiednim organom państwowym; (3) sposobu tworzenia zapasów przez podmioty rynkowe – importerów i rafinerie; (4) definiowania sytuacji kryzysowej, w tym sposobu uwalniania, a więc wykorzystania w odpowiednich warunkach zgromadzonych zapasów; (5) sposobu odtworzenia zapasów po ich uwolnieniu.

⁴ Na Ukrainie funkcjonował jeszcze terminal w Teodozji nad Morzem Czarnym, ale po aneksji Krymu znajduje się on obecnie pod kontrolą Federacji Rosyjskiej.

⁵ W przeszłości na Ukrainie funkcjonowało siedem rafinerii: Krzemieńczuk, Chersoń, Odessa, Lisyczańsk, Drohobycz, Szebelinka oraz Nadwórna.

odpowiednim systemem, ale dopiero wojna wymusiła potrzebę wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych. Ustawa tworzy podwaliny pod budowę systemu gwarantującego dostępność paliw w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie może stanowić ważne narzędzie, umożliwiające ograniczenie zjawiska „szarej strefy” na tym rynku oraz zwiększenie nadzoru państwa nad branżą paliwową. Brak odpowiedniego dozoru doprowadził przed wojną do niekontrolowanego importu paliw z Federacji Rosyjskiej, a także likwidacji sektora rafineryjnego na Ukrainie.