

Põlevkivisektori konkurentsiolukorra analüüs

Sisukord

Sisukord	2
1 Kokkuvõte.....	3
2 Eesti põlevkivisektori üldisloomustus	5
2.1 Statistilised andmed.....	5
2.2 Põlevkivi kaevandavad ettevõtjad	7
3 Põlevkivi kaevandamisõiguste regulatsioon.....	11
3.1 Põlevkivi omand	11
3.2 Piirangud kaevandamise mahule	11
3.3 Kaevandamisload	13
3.4 Konkurentsiameti arvamus põlevkivivarudele ligipääsu regulatsiooni kohta	17
4 Põlevkivi hinnakujundus.....	24
4.1 Konkurentsiameti poolt reguleeritud hind	24
4.2 Konkurentsiameti analüüs põlevkivi hinna võimalike arengute kohta hinnaregulatsiooni lõppedes	24

1 Kokkuvõte

Konkurentsiamet on koostanud käesoleva analüüsi eesmärgiga esitada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Keskkonnaministeeriumile seisukohad mitmete põlevkivisektoriga seotud probleemide osas. Vajadus selliste seisukohtade andmiseks on tõusetunud Keskkonnaministeeriumi pöördumisest¹, milles paluti Konkurentsiameti seisukohta põlevkiviressursi jagamise osas, ning ka Konkurentsiameti enda tähelepanekutest mitmete põlevkivisektoriga seotud probleemidega tegelemisel viimaste aastate jooksul.

Käesolevas analüüsis on uuritud, milline on põlevkiviressursi jagamise praegune korraldus Eestis ning millised võiksid olla tulevikuarengud. Käesoleval hetkel on kogu kaevandada lubatud põlevkivi aastane kogus 20 miljonit tonni kaevanduslubadega nelja kaevandaja vahel ära jagatud, kusjuures ülekaalukalt suurimat osa kaevandamislubadest omab Eesti Energia kontsern. Lähemas tulevikus ei ole seega võimalik ligipääsul põlevkivivarudele konkurentsiolekorda juurutada. Alates kõige varem aastast 2020, kuigi tõenäoliselt hiljem, hakkavad need load sellises mahus lõppema, et tekib arvestatav võimalus uusi lubasid väljastada. Konkurentsiamet leiab, et uued load tuleks väljastada läbipaistva enampakkumise teel ning kehtivas maapõueseaduse §-s 30¹ lg 1 sisalduvad eelised hetkel kaevandamislube juba omavatele ettevõtjatele tuleks kaotada. Riigil on võimalik konkurentsi põlevkivivarudele ligipääsu osas suurendada ka juba varem, muutes talle kuuluvas Eesti Energia kontsernis põlevkivi müügi põhimõtteid.

Kuigi vaba turumajanduse tingimustes tuleks põlevkivi üldpõhimõttena kasutada selles tööstusharus, kus sellega suuremat lisaväärtust luuakse, võib elektri tootmise eelistamine samas olla põhjendatud varustuskindluse ja energiapuuduse eesmärkidega. Arvestades, et käesoleva analüüsi eesmärgiks ei ole hinnangu andmine, kas põlevkivist elektri tootmise eelistamine mainitud eesmärkidel on põhjendatud, tuleb siiski tähelepanu juhtida sellele, et selliseks eelistamiseks tuleb sätestada selged seadusandlikud põhimõtted.

Konkurentsiamet täheldab, et hetkel kehtiv põlevkivi kasutamise riiklik arengukava seab küll üldise suuna põlevkivist toodetud elektri eelistamisele, kuid ei sisalda selleks konkreetseid meetmeid, mis selgitaksid, kuidas ja millisel viisil tagada põlevkivi kasutamine just nimelt elektrienergia tootmiseks. Samuti ei sisalda selliseid põhimõtteid seadusandlus. Ka energiamajanduse arengukava ei sisalda üheselt arusaadavat selgitust põlevkivi täpsema rolli kohta elektri tootmisel. Konkurentsiamet mõistab, et varustuskindluse tagamise täpsem sisu ja põlevkivienergeetika roll selles on tegelikult poliitilisel tasandil selgepiirilisel otsustamata. Seetõttu tuleb rõhutada, et sellised otsused tuleb lähiajal langetada. Hetkel kehtiv põlevkivi arengukava kehtib veel üle kahe aasta. Teadaolevalt on alustatud ettevalmistusi uue arengukava koostamiseks. Samalaadselt on alustatud ka energiamajanduse arengukava uuendamist.

¹ Keskkonnaministeeriumi 09.04.2012 kiri nr 12-11/2975-1

Põlevkivi eelistamisel elektri varustuskindluse tagamiseks tuleb selle eesmärgi täitmiseks sätestada ka konkreetseid seadusandlikud vahendid. Konkurentsiameti analüüsist ilmneb, et põlevkivist elektri tootmine ei ole pikemas perspektiivis võrreldes õlitootmisega suure tõenäosusega konkurentsivõimeline. Sellises olukorras tuleb elektritootmise tagamiseks sätestada seadusandluses selged mehhanismid, mis tagaksid elektritootmise konkurentsivõime. Üheks võimaluseks on teatud osa põlevkivi reserveerimine elektri tootmiseks.

Samas on põlevkivivarudele ligipääsu üle otsustamisel äärmiselt oluline tagada, et ligipääsu põhimõtted vastaksid riigiabi õigusele. Juba enne mis tahes põhimõtete kehtestamist tuleks kindlasti eelnevalt analüüsida, kas ja mil määral vastab see riigiabi õigusele.

Konkurentsiamet on põlevkivi hinnakujundust analüüsides kasutanud üksnes avalikkusele kättesaadavaid andmeid, vältimaks takistusi selle avalikustamisel. Kuni 1. jaanuarini 2013 müüs Eesti Energia kontsern põlevkivi põhiosas Konkurentsiameti poolt kooskõlastatud kulupõhise hinnaga. Kaevandamise ja elektri- ning eriti õlitootmise vertikaalsest ahelast kokku teeniti 2011. aastal üpris suurt kasumit, kuid keskmisest suurem kasum koondus pigem tööstuse ja väiksem kaevanduse tasandile. Konkurentsiamet leiab, et fundamentaalselt oleks põhjendatud pigem vastupidine, kus suurimat kasumit teenib kaevandus kui nappiva ressursi pakkuja.

Tänaste nafta- ja elektrihindade juures on õlitööstus kasumlikum, kui elektri tootmine, mistõttu tema võimekus põlevkivi eest tasuda on kõrgem. Konkurentsiameti poolt koostatud näitliku, 2011 aasta andmetel põhineva arvutuse kohaselt kujuneb vabal turul põlevkivi hind pikemas perspektiivis varasemast reguleeritud hinnast (10,55-10,58 eurot/t) suure tõenäosusega kõrgemaks. Õlitööstuse võimekus põlevkivi eest maksta on antud arvutuse kohaselt elektritööstusest kõrgem, vastavalt ca 28 eurot/t ja 16 eurot/t. Kuigi vastavad näitajad sõltuvad konkreetsest turuolukorrast ja võivad erinevatel ajahetkedel erinevad olla, on Konkurentsiameti hinnangul usutav, et õlitööstuse võimekus põlevkivi eest maksta on suurem ka pikemas perspektiivis. Võttes aluseks 2011 a. andmeid kujuneks hinnavahest saadavaks tuluks 168,8 mln eurot, ehk pikemas perspektiivis võimaldaks õlitööstus võrreldes elektri tootmisega nimetatud summa raames majandusele enam tulu toota.

Järgides vabaturu põhimõtteid peaks põlevkivi hind kujunema vaba konkurentsi tingimustes ning võrdsetel alustel nii elektri kui ka õli tootmiseks. Sellisel juhul elektritootmine pigem hääbuks, sest ei suudetaks põlevkivi eest konkurentsivõimelist hinda maksta. Tõsiasi on, et õlitööstus on pikemas perspektiivis võimeline põlevkivi eest pigem kõrgemat hinda maksma, kui elektritööstus, vastanduvad energiajulgeoleku ja varustuskindluse eesmärgid. Nagu eelpool selgitatud, ei ole käesoleva analüüsi eesmärgiks kujundada seisukohta, kas nimetatud eesmärgid on piisavalt suured kaalumaks üles võimalikke konkurentsimoonusi ja/või lisakulusid. Põlevkivist toodetava elektrienergia eelistamise näol varustuskindluse tagamiseks on tegemist poliitilise valikuga. Käesoleva analüüsi eesmärgiks on juhtida tähelepanu sellele, et sellise valikuga võivad kaasneda lisakulud ning sellise valiku langetamisel tuleb põlevkivist toodetava elektrienergia konkurentsivõime tagamiseks sätestada selged seadusandlikud põhimõtted.

2 Eesti põlevkivisektori üldisloomustus²

2.1 Statistilised andmed

Seisuga 31. detsember 2011. a on Eesti Vabariigi maavaravarude koondbilansi põlevkivibilansis üleriigilise tähtsusega Eesti põlevkivimaardla, mis paikneb kahe maakonna, Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa, piires. Eesti põlevkivimaardlal on 23 maardlaosa (kaeve- ja uuringuvälja), neist kehtiva kaevandamisloaga on hõlmatud 13 maardlaosa³. Seisuga 31. detsember 2012.a. oli kehtivate kaevanduslubade arv 20.

Alljärgnevas tabelis on esitatud andmed põlevkivi tootmise, väliskaubanduse ja tarbimise kohta Eestis Statistikaameti andmetel. Tabelis toodud näitajate puhul on kasutatud sama terminoloogiat, mida kasutab Statistikaamet andmete avaldamisel.⁴

Tabel 1 . Andmed põlevkivi tootmise, ekspordi, impordi ja sisemaise tarbimise kohta (tuh t) aastatel 2001-2011⁵

Näitaja	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Primaarenergia tootmine	1183 8	12400	1489 2	1399 3	1459 1	1409 5	1654 4	1611 7	1493 9	1793 3	1873 4
Import	1179	716	1111	1195	180	0	0	31	23	0	0
Ekspord	11	13	9	9	4	9	6	0	0	0	0
Sisemaine tarbimine	1325 0	13078	1547 4	1550 1	1480 4	1402 8	1681 0	1570 4	1376 8	1788 8	1873 9

² Konkurentsiamet peab oluliseks märkida, et arvestades käesoleva analüüsi eesmärki ning ühtlasi vältimaks võimalikke metodoloogiliste vigade tekkimist ei ole ta pidanud otstarbekaks muuta või ühtlustada avalikes allikates, s.h ettevõtjate aruannetes kasutatud terminoloogiat ja sõnastust. Käesolevas analüüsis on esitletud andmed sellisel kujul, nagu nad on allikates toodud, koos kasutatud andmeallika äranäitamisega.

³ Maa-amet. Maavaravarude koondbilanss 2011. Seletuskiri (põlevkivivaru). Vt http://geoportaal.maaamet.ee/docs/maavaravarude_koondbilanss_2011_seletuskiri.pdf?t=20120607152503

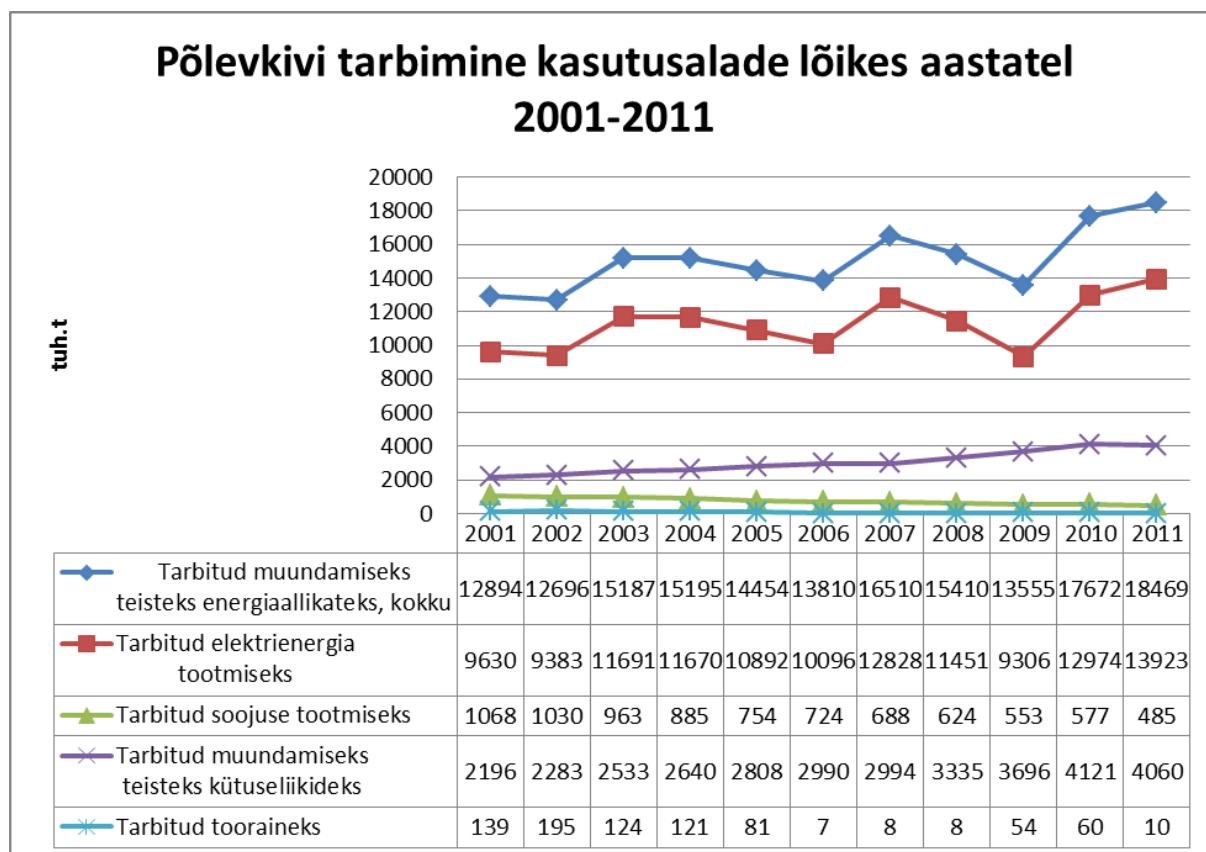
⁴ Vt Mõisted http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/02Energeetika/02Energia_tarbimine_ja_tootmine/01Aastastatistika/KE_01.htm

⁵ Statistikaamet. KE023: Energiabilanss kütuse või energia liigi järgi. Vt http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=KE023&ti=ENERGIABILANSS+K%DCTUSE+V%D5I+ENERGIA+LIIGI+J%C4RGI&path=../Database/Majandus/02Energeetika/02Energia_tarbimine_ja_tootmine/01Aastastatistika/&lang=2

Statistikaameti andmetest nähtub, et ajavahemikus 2001 – 2011 on põlevkivi tootmine ja tarbimine oluliselt kasvanud, ulatudes 2011. aastal üle 18,7 mln tonni. Põlevkivi eksport on olnud minimaalne ning see lakkas alates 2007 aastast. Põlevkivi import puudub sisuliselt alates 2006. aastast, erandiks on aastad 2008-2009, millal on Eestisse toodud väga väikeses koguses põlevkivi. Konkurentsiametile ettevõtjate poolt esitatud teabe kohaselt imporditi kuni 2005. aastani Eestisse põlevkivi Vene Föderatsioonis Leningradi oblastis asuvast Slantsõ kaevandusest sisendina elektri tootmiseks. Tabelis 1 toodud andmetest nähtub, et käesoleval ajal puudub põlevkivi osas piiriülene kaubandus ning põlevkivi kui sisendi hankimisel on Eestis tegutsevad ettevõtjad kasutanud Eestis toodetavat põlevkivi.

Põhiline osa Eestis toodetud põlevkivist tarbitakse elektrijaamades ja põlevkiviõli toorainena. 2011. aastal toodeti elektrienergiat 2010. aastaga võrreldes 1% vähem. Taastuvate energiaallikate kasutuselevõtt on mõnevõrra vähendanud põlevkivi osatähtsust elektritootmises. Kui 2008. aastal toodeti 91%-st põlevkivist elektrit, siis 2011. aastal 84%. Nõudlus kütteõli järele nii Eestis kui ka välisurgudel suurendas põlevkiviõli tootmist ligi 7%⁶.

Joonis 1 Põlevkivi tarbimine kasutusvalade lõikes aastatel 2001 - 2011⁷



⁶ Statistikaameti aastaraamat 2012. Energeetika. Ülevaade. Vt http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=29873

⁷ Vt <http://www.stat.ee/34177> ja http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=KE023&path=../Database/MAJANDUS/02ENERGEETIKA/02ENERGIA_TARBIMINE_JA_TOOTMINE/01AASTASTATISTIKA/&lang=2

Jooniselt 1 nähtub, et aastatel 2001 – 2011 on põlevkivi tarbimist absoluutarvestuses enim mõjutanud elektrienergia tootmiseks kasutatav põlevkivi, mille maht suurenes 4293 tuh tonni. Samas on proportsionaalselt suurima kasvu läbi teinud põlevkivi kasutamine teisteks kütuseliikideks, mis Konkurentsiameti hinnangul viitab ettevõtjate suurenenud huvile põlevkiviõli tootmise vastu. Kui näiteks 2001.aastal tarbiti põlevkivi teisteks kütuseliikideks muundamise eesmärgil 2196 tuh. tonni, siis 2011.aastal juba 4060 tuh. tonni ehk ligi kaks korda rohkem. Langevas tendentsis on põlevkivi kasutamine soojuse tootmiseks.

2.2 Põlevkivi kaevandavad ettevõtjad

Põlevkivi kaevandamisega Eestis tegelevad neli ettevõtjat: Eesti Energia AS tütarettevõtja Eesti Energia Kaevandused AS (edaspidi ka EEK), Viru Keemia Grupp AS-i (edaspidi ka VKG) tütarettevõtja VKG Kaevandused OÜ (edaspidi ka VKGK), Kiviõli Keemiatööstuse OÜ ja AS Kunda Nordic Tsement. Põlevkivi on madala kütteväärtusega tooraine ning põlevkivi transport kaevandamiskohast kaugele pole transpordikulude tõttu tavaliselt majanduslikult otstarbekas⁸. Seepärast asuvad kõik põlevkivi kasutajad suhteliselt kaevanduste lähedal. Kogu kaevandatud põlevkivi kasutatakse kohalike ettevõtjate poolt, sealjuures väiksemas mahus kaevandavad ettevõtjad kasutavad kogu põlevkivi üldjuhul enda tarbeks. Suurim kaevandaja EEK müüb piiratud mahus põlevkivi ka teistele ostjatele, s.h VKG-le, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-le ja AS-le Kunda Nordic Tsement nende toorme vajaduse täitmiseks⁹.

Käesoleval ajal kehtivate kaevandamislubade alusel jagunevad kaevandatavad varud kaevandamislubade omanike vahel järgmiselt

⁸ Ettevõtjate selgitused. Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015, p 2.3.3 lk 17

⁹ Eesti Energia Kaevandused AS 2011.a. majandusaasta aruanne, lk 4

Tabel 2. Andmed ettevõtjatele kaevandamislubadega antud kaevandatavate varude jääkide kohta¹⁰

	Kaevandatava varu jääk, tuh. t , seisuga 31.12.2012	Kaevandada lubatud maksimaalne aastamäär	Osatähtsus, %	Varu jätkuvuse ajaperiood, a ¹¹
Kokku	660 741	20 000	100,0	33
Eesti Energia Kaevandused AS	559 227	15 010	84,6	37
VKG Kaevandused OÜ	76 878	2772	11,6	28
Kiviõli Keemiatööstuse OÜ	21 807	1980	3,3	11
AS Kunda Nordic Tsement	2 830	238	0,4	12

Tabelist 2 nähtub, et ülekaalukalt suurim põlevkivi varu on antud EEK-le, kellele järgneb VKG Kaevandused OÜ.

Eesti Energia Kaevandused AS (10032389) on ettevõtte, mis tegeleb põlevkivi müügi ja tootmise arengu küsimustega ning põlevkivi kaevandamisega ja raudteeveo ning kütuste etteandega Narva Elektriijaamadesse. EEK ainuaktsionär on Eesti Energia AS (edaspidi ka *EE*). Ettevõtjal on kõikide kaevandamislubadega lubatud maksimaalne aastamäär 15,01 miljonit tonni. EEK netokäive oli 2011. majandusaastal 213,3 miljonit eurot (01.04.2010-31.12.2010 -151,8), millest põlevkivi müük moodustas 197,2 (01.04.2010-31.12.2010 - 144,6) miljonit eurot ehk 92% (01.04.2010-31.12.2010 - 95 %). Ülejäänud käibes olid suurema osatähtsusega veoteenuse müük 7,6 miljonit eurot, killustiku- ja aheraine müük 1,14 miljonit eurot ja vanametalli müük 0,82 miljonit eurot.

2011. majandusaastal toodeti EEK-s ettevõtja majandusaasta aruande kohaselt 17 963 tuhat tonni põlevkivi. Kõrgeenergiasiseline (kütteväärtus keskmiselt 11,4 MJ/kg) toodeti 2 224 tuhat tonni ehk 12,4% üldkogusest ja energiaalset põlevkivi (kütteväärtus keskmiselt 8,4 MJ/kg) 15 739 tuhat tonni ehk 87,6% üldkogusest.

¹⁰ Antud tabel on koostatud Keskkonnaministeeriumi poolt esitatud andmete põhjal. Arvesse ei ole võetud erinevast varude väljastamise tempost tulenevad mõjud.

¹¹ Kaevandatava varu jääk jagatuna kaevandada lubatud maksimaalse aastamääraga

Põlevkivi müüdi 2011. majandusaastal 18 017 tuhat tonni, millest 14 222 tuhat tonni (78,9%) tarniti AS-ile Eesti Energia Narva Elektri jaamades (edaspidi ka *NEJ*) elektri- ja soojusenergia tootmiseks. AS-le VKG Oil müüdi põlevkivi 1 883 tuhat tonni (10,5%). Eesti Energia Õlitööstus AS-le (edaspidi ka *EEÕ*) müüdi põlevkivi 1 642 tuhat tonni (9,1%). AS-le Kohtla-Järve Soojus müüdi põlevkivi 37 tuhat tonni (0,2%) soojusenergia tootmiseks. AS-le Kunda Nordic Tsement müüdi põlevkivi 124 tuhat tonni (0,7%) ja OÜ-le Kiviõli Keemiatööstuse 108 tuhat tonni (0,6%)¹².

EEK kaevandas 2011. aastal 91,0 % Eesti põlevkivi aastatoodangust, kokku 14 435,1 tuh tonni, sh aktiivset tarbevaru 13 995,0 tuh tonni ja aktiivset reservvaru 440,1 tuh tonni. Kadudeks koos kihipaksuse täpsustamisega läks 4 568,8 tuh tonni aktiivset tarbevaru ja 46,1 tuh tonni aktiivset reservvaru, kokku 4 614,9 tuh tonni¹³.

Keskkonnaministeriumi väljastatud maavara kaevandamise loa KMIN-117 alusel põlevkivi kaevandamiseks Uus-Kiviõli kaevanduses (kaevandamise õigusega alates 01.01.2014. a.) saab kaevandada 4,15 miljonit tonni aastas, arvestades sealjuures kõikide kaevandamislubadega lubatud maksimaalset aastamäära.

VKG Kaevandused OÜ (10854884) on VKG tütarettevõtja, kelle põhitegevuseks on põlevkivi kaevandamine. Ettevõtte on kõikide kaevandamislubadega lubatud maksimaalne aastamäär 2,772 miljonit tonni. VKG Kaevandused OÜ kaevandas 2011. a. Ida-Virumaal Ojamaa uuringuväljalt 288,3 tuh tonni põlevkivi tarbevaru. Narva kaeveväljal¹⁴ kaevandas VKGK 54,7 tuh tonni. Sompaa kaeveväljal¹⁵ kaevandati 303,6 tuh tonni, kaevandamiskaod moodustasid 56,0 tuh t (15,6 % kaevandatud ja kadudena deklareeritud varu kogusummast).¹⁶ VKG teise tütarettevõtja VKG Oil AS-i põhitegevusalaks on põlevkivi termiline töötlemine, mille käigus saadakse põlevkiviõli, fenoolvett ja madala kalorsusega gaasi. 2011.a. majandusaasta aruande kohaselt töödeldi 1 693 tuh tonni tehnoloogilist põlevkivi Kiviteri tehnoloogia baasil ning Petroteri seadmetes töödeldi 671 tuh. tonni põlevkivi.¹⁷ VKG Oil AS on omakorda VKG Energia OÜ 100% aktsiate omanik.

Kiviõli Keemiatööstuse OÜ (10186158) on ettevõtja, mis tegeleb põlevkivi kaevandamise ja põlevkiviõli tootmisega. Põhitegevusalaks on põlevkivi kaevandamine, põlevkivist õlisaaduste tootmine ja müük ning soojus- ja elektrienergia tootmine ja müük. Ettevõtja kaevandas Ida-Virumaal Põhja-Kiviõli uuringuväljal kahest põlevkivikarjäärist kokku 636,7 tuh t põlevkivi tarbe- ja

¹² Eesti Energia Kaevandused AS 2011.a. majandusaasta aruanne

¹³ Maa-amet. Eesti Vabariigi 2011.aasta maavaravarude koondbilansid (seisuga 31.12.2011.a.)

¹⁴ NARVA kaeveväljal toimus Narva põlevkivikarjäär II kaevandamisloa ümberregistreerimine VKG Kaevandused OÜ nimelt Eesti Energia Kaevandused AS nimele.

¹⁵ SOMPA kaeveväljal toimus Sompaa kaevanduse kaevandamisloa ümberregistreerimine Eesti Energia Kaevandused AS nimelt VKG Kaevandused OÜ nimele.

¹⁶ Maa-amet. Eesti Vabariigi 2011.aasta maavaravarude koondbilansid (seisuga 31.12.2011.a.)

¹⁷ VKG Oil AS 2011 majandusaasta aruanne

reservvaru.¹⁸ Ettevõttel on kõikide kaevandamislubadega lubatud maksimaalne aastamäär 1,980 miljonit tonni.

Nagu märgitakse ettevõtja 2011 majandusaasta aastaaruandes, asuvad tema toodangu lõpptarbivad valdavalt Eestist väljaspool. Tehnoloogiline põlevkivi (klass 25...125 mm) kasutatakse ära põlevkiviõli tootmiseks generaatorseadmel. Peenpõlevkivi (klass 0...25 mm) kasutatakse põlevkiviõli tootmiseks tootmiseseadmes TSK-500. Lisaks müüakse nimetatud fraktsiooni ka teistele põlevkiviõli või energiatootjatele Ida-Virumaal.

2011 aasta müügitulust moodustas põlevkiviõlide müük 81%, peenpõlevkivi müük 13% ning soojus- ja elektrienergia müük 3%. Põlevkiviõlide müügitulu suurenes võrreldes 2010 aastaga 8,9 mln eurot. Lisaks kasvas ka peenpõlevkivi müük 3 mln euro võrra. Põlevkiviõlidest valdav osa eksporditi ja müügitulu kasvule avaldas mõju lisaks suuremale müügiimahule ka müügihinna tõus maailmaturul.¹⁹

AS-i Kunda Nordic Tsement (10156772) põhitegevuseks on klinkri, tsemendi ja killustiku tootmine ja müük ning sadamateenuste osutamine. Ettevõttel on kõikide kaevandamislubadega lubatud maksimaalne aastamäär 0,238 miljonit tonni.

Põlevkivi kasutatakse tsemendi tootmisel. Ettevõtja kodulehel asuvas tsemendi tootmisprotsessi kirjelduses²⁰ märgitakse, et kütusena kasutatakse Aidu karjääri rikastatud põlevkivi (kütteväärtus 2700 kcal/kg), Ubja karjääri põlevkivi (kütteväärtus 1700 kcal/kg), naftakoksi (kütteväärtus 7500 kcal/kg) või söe (kütteväärtus 6200 kcal/kg) osi. Põlevkivi tuuakse tehasesse autodega või vagunitega ja koks (süsi) laevaga Kunda sadama kaudu. Portland-põlevkivitsemendi valmistamisel kasutatakse lisandina Narva Elektri ja amades kinnipüütud tuha peenfraktsiooni, mis tuuakse tehasesse raudteetsisternidega. AS Kunda Nordic Tsement kaevandas Lääne-Virumaal Kohala uuringuvälja Ubja põlevkivikarjäärist 146,2 tuhat tonni põlevkivi aktiivset tarbevaru.²¹

¹⁸ Maa-amet. Eesti Vabariigi 2011. aasta maavaravarude koondbilansid (seisuga 31.12.2011.a.)

¹⁹ Kiviõli Keemiatööstuse OÜ 2011 majandusaasta aruanne

²⁰ http://www.heidelbergcement.com/ee/et/kunda/kasulikku_teavet/Tootmisprotsess.htm

²¹ Maa-amet. Eesti Vabariigi 2011. aasta maavaravarude koondbilansid (seisuga 31.12.2011.a.)

3 Põlevkivi kaevandamisõiguste regulatsioon

3.1 Põlevkivi omand

Maavarade kaevandamist reguleerib Eestis maapõueseadus (MaaPS). Nimetatud seaduse § 4 lg 1 kohaselt kuulub aluspõhja maavara ning üleriigilise tähtsusega maardlas olev maavara riigile ning nendele teiste isikute kinnisomand ei ulatu. Põlevkivi on aluspõhja maavara ning Eesti põlevkivimaardla on Vabariigi Valitsuse 09.06.05 määruse nr 131 „Üleriigilise tähtsusega maardlad“ § 7 kohaselt üleriigilise tähtsusega maardla. MaaPS § 4 lg 5 kohaselt, kui riigile kuuluva maavara looduslikust seisundist eemaldamiseks oli nõutav luba, kuulub loa alusel kaevandamisel saadud kaevis maavara kaevandajale. MaaPS §-st 4 tuleneb seega, et kaevandamata põlevkivi kuulub riigile, samas kui kaevandatud põlevkivi omandiõigus läheb üle kaevandajale.

MaaPS § 4 lg 4 kohaselt ei ole riigi omandis olevad maavarad looduslikul kujul tsiviilkäibes. Küll aga on MaaPS § 44 lg 1 kohaselt kaevandamisloa omanikul loa kehtivuse ajal õigus loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada isikule, kelle tegevusalaks äriregistri järgi on maavara kaevandamine.

3.2 Piirangud kaevandamise mahule

Maapõueseaduses on ette nähtud regulatsioonid maavarade, sh põlevkivi kaevandamise mahtude piiramiseks.

MaaPS § 26 lg 3 kohaselt on maavara kaevandamise lubatud maksimaalne aastamäär maksimaalselt kaevandada lubatud maavaravaru kogus aastas.

MaaPS § 26 lg 4 kohaselt määratakse kaevandamise lubatud maksimaalne aastamäär muuhulgas põlevkivi kaevandamisel. Põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalset aastamäära või osa sellest on lubatud võõrandada isikule, kellel on kehtiv põlevkivi kaevandamise luba. Seaduse seletuskirja kohaselt on säte „vajalik selleks, et mõistlikult ja sujuvalt reguleerida põlevkivi kaevandamise kogust ja tagada Eesti varustamist elektrienergiaga.“

23.11.2008 jõustus maapõueseaduse muudatus, millega sätestati maapõueseaduse §-s 25¹, et põlevkivi aastane kaevandamismäär on kalendriaastas kõigi lubade alusel kokku maksimaalselt kaevandada lubatud põlevkivi kogus. Põlevkivi aastane kaevandamismäär on 20 miljonit tonni. Eelnõu seletuskirja kohaselt, „Põlevkivi kasutamise maht ning suunad lepatakse riiklikul tasemel kokku „Põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas 2008-2015“ ja kinnitatakse ka põlevkivi kaevandamise lubatud aastamäär, eeldatavalt 20 mln t tasemel. /.../ Kuna kehtivatele lubadele kantud põlevkivi kaevandamise maksimaalne aastamäär kokku on 23,75 mln t, tuleb anda õiguslikud võimalused lubadele märgitud aastamäära vähendamiseks. /.../ Eelnõu eesmärk on maapõueseadusesse lisada asjakohased sätted, et oleks tagatud põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas kehtestatava põlevkivi kasutamise aastamäära saavutamine.“

Lisaks sätestati 2008.a MaaPS §-s 42 lg 1 p 7, et kaevandamisloa muudetakse, kui põlevkivi aastane kaevandamismäär on väiksem kui kehtivatele lubadele märgitud kaevandamise lubatud maksimaalsed aastamäärad kokku²². MaaPS § 42 lg 3 kohaselt vähendatakse iga kaevandamisloa omaniku aastast põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalset aastamäära proportsionaalselt talle kaevandamisloadega antud maksimaalse aastamäära osakaalule selle mahu suhtes, mille võrra põlevkivi aastane kaevandamismäär on väiksem kui kehtivatele lubadele märgitud maksimaalsed aastamäärad kokku. Kaevandamisloa omanik võib ise määrata, millistel talle antud lubadel millises osas lubatud maksimaalset aastamäära vähendatakse.

Kuna sel hetkel väljaantud kaevandamisloade kohaselt maksimaalselt lubatud kaevandamise aastamäär ületas tegelikkuses MaaPS §-s 25¹ sätestatud 20 miljoni tonnise aastase kaevandamismäära, vähendas keskkonnaministeerium asekanstleri 10.08.09 käskkirjaga nr 1319 kaevandada lubatud aastamäärasid iga kaevandamise loa omaniku kohta. Sealjuures jäeti alles loal olnud maksimaalne aastamäär, kuid piirati seda, lisades tingimuse, et loa omanikule antud kõikide põlevkivi kaevandamise lubade alusel kokku ei tohi kaevandada rohkem, kuid talle lubatud, MaaPS § 42 lg 3 alusel arvatud määr. Keskkonnaministeeriumi asekanstleri käskkirja nr 1319 kohaselt vähenesid kaevandajate maksimaalsed aastamäärad alljärgnevalt:

Tabel 3. Kaevandada lubatud aastamäärade vähendamine²³

Kaevandamisloa hoidja	Kaevandamisloadega lubatud maksimaalne aastamäär kaevandaja kohta (tuh t)	Kaevandamisloadega lubatud maksimaalne aastamäär kaevandaja pärast vähendamist (tuh t)	Kaevandaja osatähtsus, %
Eesti Energia Kaevandused AS	18 950	15 010	75,0
OÜ VKG Kaevandused	3 500	2 772	13,8
Kiviõli Keemiatööstuse OÜ	2 500	1 980	10,0
AS Kunda Nordic Tsement	300	238	1,2
KOKKU	25 250	20 000	100

Tabelist 3 nähtub, et kaevandamisloadega lubatud maksimaalseid aastamäärasid vähendati proportsionaalselt, iga kaevandaja osas 20,8% võrra. Sealjuures jäi EEK-le 75%, VKGK-le 14%, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-le 10% ning AS-le Kunda Nordic Tsement 1% kogu kaevandada lubatud maksimaalsest aastamäärast.

²² MaaPS § 42 lg 1 p 7 nägi ette ka kaevandamisloade omanike vahelise kokkuleppe võimaluse vastavalt MaaPS § 26 lg 5¹-le, kuid Keskkonnaministeeriumi käskkirjast nr 1319 nähtuvalt sellist kokkulepet ei saavutatud.

²³ Keskkonnaministeeriumi asekanstleri 10.09.2009. a käskkirja nr. 1319.

3.3 Kaevandamisload

MaaPS § 25 lg 1 kohaselt tekib kaevandamise õigus maavara kaevandamise loa alusel, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti. Põlevkivi kaevandamise lubasid annab Keskkonnaministeerium (§ 28 lg 4). Alljärgnevalt on esitatud hetkel kehtivad põlevkivi kaevandamise load.

Tabel 4. Andmed kehtivate põlevkivi kaevandamise lubade kohta²⁴ (seisuga 21 .08.2012)

Jrk nr	Loa omanik	Loa registreerimis-number (KLIS nr)/ Mäeeraldise nimetus	Kehtivuse algus	Kehtivuse lõpp	Maavara kaevandamise maksimaalselt lubatud aastamäär, tuh t	Maksimaalne lubatud kaevandamise maht aastas, kõik load kokku, tuh t
1	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-017 Vanaküla karjääriväljad	19.09.1999	11.07.2014	600 ²⁵	15010
2	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-041 Vanaküla karjääriväljad III	06.06.2003	06.05.2013		-
3	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-046 Narva põlevkivi karjäär II	22.09.2003	15.08.2028	1000	-
4	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-052 Vanaküla karjääriväljad IV	04.09.2004	21.07.2014		-
5	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-053 Viru kaevandus	04.09.2004	10.08.2019	2100 Alates 01.01.2014 - 0 ²⁶	-
6	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-054 Estonia kaevandus	04.09.2004	10.08.2019	7300	-
7	Eesti Energia	KMIN-059	03.12.2004	11.07.2014		-

²⁴ Keskkonnaministeeriumi Keskkonnainfo. Keskkonnalubade infosüsteem, vt http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_search_dynobj&tid=1068&u=20111207121339

²⁵ Vanaküla karjääriväljadele antud kaevandamislubade KMIN -017, KMIN-036, KMIN-041, KMIN-052, KMIN-059 ja KMIN-062 on kehtestatud ühine maksimaalselt lubatud aastamäär 600 tuh t.

²⁶ Keskkonnaministeeriumi kantsleri käskkiri 07.10.2011 nr 1442, p 7.1

	Kaevandused AS	Vanaküla V karjääriväli				
8	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-062 Vanaküla VI karjääriväli	07.05.2005	11.07.2014		-
9	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-067 Tammiku kaevandus	10.05.2005	10.08.2019	100	-
10	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-073 Narva karjäär	01.07.2005	10.08.2019	2200	-
11	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-074 Sirgala karjäär	11.07.2005	03.05.2019	3000	-
12	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-075 Aidu karjäär	11.07.2005	03.05.2019	2050 Alates 01.01.2014 - 0 ²⁷	-
13	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-087 Sirgala II põlevkivikarjäär	19.05.2006	13.04.2031	500	-
14	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-117 ²⁸ Uus-Kiviõli kaevandus	07.10.2011	07.10.2036	0 Alates 01.01.2014 - 4150 ²⁹	-
15	Eesti Energia Kaevandused AS	KMIN-119 Ahtme II kaevandus	28.11.2011	28.11.2026	400	-
16	VKG Kaevandused OÜ	KMIN-055 Ojamaa põlevkivikaevandus	28.10.2004	29.09.2029	2500	2772
17	VKG Kaevandused OÜ	KMIN-066 Sompa kaevandus	10.05.2005	31.12.2024	700	-
18	Kiviõli Keemiatööstuse OÜ	KMIN-045 Põhja-Kiviõli põlevkivikarjäär	06.09.2003	18.07.2028	1000	1980

²⁷ Keskkonnaministeeriumi kantsleri käskkiri 07.10.2011 nr 1442, p 6.1

²⁸ Vaidlustatud, vt allmärkus nr 9.

²⁹ Keskkonnaministeeriumi kantsleri käskkiri 07.10.2011 nr 1442 p 4.6

19	Kiviõli Keemiatööstuse OÜ	KMIN-105 Põhja-Kiviõli II põlevkivikarjäär	27.01.2011	27.01.2036	1500	-
20	AS Kunda Nordic Tsement	KMIN-037 Ubja põlevkivikarjäär	15.09.2002	24.06.2027	238	238

Tabelis 4 esitatud andmetest nähtub, et seisuga 21.08.2012.a kuulub 20-st väljastatud põlevkivi kaevandamise loast 15 luba EEK-le, 2 VKGK-le, 2 Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-le ja 1 AS-le Kunda Nordic Tsement.

MaaPS § 30 lg 1 kohaselt on kaevandamisloa omanikul õigus laiendada mäeeraldist külgnevale või lahusolevale mäeeraldisele sama maardla piires, kui olemasoleva loaga antud kaevandatavat maavaravaru jätkub kuni viieks aastaks. MaaPS § 30 lg 2¹ kohaselt laiendatakse põlevkivi kaevandamisel mäeeraldist ainult kaevandaja taotluse esitamise ajal kehtivatele lubadele kantud põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalse aastamäära ja kaevandada lubatud aastamäära piires.

MaaPS § 32 kohaselt, kui samale riigi omandis olevale maavarale on esitanud kaevandamisloa taotluse mitu isikut ja esitatud taotlusi ei saa üheaegselt rahuldada, müüakse kaevandamisõigus enampakkumisel. Sealjuures on Vabariigi Valitsuse 09.06.05 määrusega nr 133 kehtestatud „Riigile kuuluval maapõue osal maavara otsingu eesmärgil tehtava üldgeoloogilise uurimistö, geoloogilise uuringu või riigi omandis oleva maavara kaevandamise õiguse enampakkumise teel müümise kord“

Kuigi sellise enampakkumise korraldamine on iseenesest võimalik ka põlevkivi osas, on maapõueseadusesse 2008.a. lisatud erisätted põlevkivi kohta, mis oluliselt kitsendavad enampakkumise korraldamise võimalusi. MaaPS § 30¹ lg 1 kohaselt, kui kehtiva põlevkivi kaevandamise loaga antud kaevandatavat maavaravaru jätkub kuni viieks aastaks ning kaevandamisloa omanik taotleb uut kaevandamisluba uue mäeeraldise saamiseks, menetletakse nimetatud taotlust eelisjärjekorras kehtivat põlevkivi kaevandamise luba mitteomavate isikute taotluste ees. Sellisel juhul ei kohaldata §-d 32 sätestatud enampakkumist.

MaaPS § 34 lg 1 p 6 kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest, kui sama maavara kaevandamiseks varem antud kaevandamislubades fikseeritud aastased kasutusmäärad ületavad maksimaalselt kaevandada lubatud maavaravaru kogust aastas või kui loa andmise korral see ületatakse.

MaaPS § 34 p 18 kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest muuhulgas juhul, kui kaevandamiseks taotletava maavaravaru kasutamissuund on vastuolus põlevkivi kasutamise riikliku arengukavaga.

21.10.2008 kinnitati Riigikogus Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015 (edaspidi *Põlevkivi arengukava*). Arengukava on strateegiline lähtedokument põlevkivisektori arendamiseks järgneva kaheksa aasta jooksul, milles sätestatakse suunad ja põhimõtted valdkonna üksikküsimuste lahendamiseks.

Ühena kolmest olulisemast strateegilisest eesmärgist on Põlevkivi arengukavas nimetatud Eesti põlevkivienergiaga varustatuse tagamist ja Eesti energeetilise sõltumatuse kindlustamist³⁰. Eesti energiaressurss baseerub valdavalt põlevkivil, mis annab riigile elektrivarustuses praeguses rahvusvahelises olukorras äärmiselt vajaliku strateegilise sõltumatuse. Põlevkivi kasutamisel on kaks tähtsat positiivset aspekti: riigi energeetiline varustuskindlus ja vähene sõltuvus maailmaturu hindadest (lk 4 ja 5).

Põlevkivi arengukavas on läbivaldt rõhutatud, et põlevkivi prioriteetseks kasutamissuunaks on elektri ja põlevkiviõli tootmine Eesti riigisisese tarbimise katmiseks. Seda silmas pidades, põlevkivi kasutamine elektri ja põlevkiviõli tootmiseks Eestist väljaveoks on lubatud vaid piiratud mahus, lähtudes riigi huvist (lk 21). Põlevkivi arengukavas püstitatud eesmärkide saavutamiseks ja õhuheitmete piiramiseks võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks võib osutuda vajalikuks põlevkivi baasil elektri tootmist piirata Eestist väljamüügiks ja põlevkiviõli väljavedu. Et tagada Eesti tarbijate varustamine elektriga, tuleb vajaduse korral piirata põlevkivi kasutamist põlevkiviõli tootmiseks mahus, mis peaks katma Eesti sooja- ja elektritootjate vajadusi (lk 32).

Kokkuvõtvalt on põlevkivi kasutamissuunad ajavahemikus 2008–2015 määratletud järgmiselt (lk 43 p 7):

- prioriteetsena põlevkivi kasutamine elektri ja põlevkiviõli tootmiseks Eesti riigisisese tarbimise katteks;
- prioriteetsena põlevkivi kasutamine selle täiendavaks väärtustamiseks (mootorikütused, keemiatooted jms), kasutades selleks parimat võimalikku tehnoloogiat;
- prioriteetsena kodumaise tsemenditootmise vajadusteks;
- põlevkivi kasutamine elektri ja põlevkiviõli tootmiseks Eestist väljaveoks on lubatud vaid riigi huvist lähtudes piiratud mahus, reguleerides seda kaevandamislubadega ja ASile Eesti Põlevkivi³¹ ette antud kaevandamismahtudega.

Arengukava kohaselt on põlevkivivaru piisav nii tänase kui ka lähiajal kasvava energiavajaduse rahuldamiseks, kuid põlevkivi on taastumatu loodusvara ja seetõttu tuleb Eesti pikaajalise energiaga varustuskindluse tagamiseks piirata põlevkivi kaevandamise mahtu kuni 20 mln tonnini aastas ja rakendada meetmeid põlevkivi osakaalu jätkuvaks vähendamiseks Eesti energiabilansis. Lähtudes "Energiamajanduse riikliku arengukava aastani 2020" ja elektrimajanduse arengukava koostamise käigus fikseeritavast elektritootmise strateegiast saab analüüsida ka erinevaid meetmeid põlevkivi aastase kaevandamismahu vähendamiseks kuni 15 miljoni tonnini aastas ja kavandada alternatiivsete energiaallikate arendamist. Kaevandamismahu vähendamine 15 miljoni tonnini aastas seatakse sihiks aastaks 2015. Energiamajanduse arengukava on aluseks elektrimajanduse, biomassi ja bioenergia valdkonna arengukavade kõrval ka Põlevkivi arengukavale (lk 32).

³⁰ Teised kaks eesmärki on põlevkivi kaevandamise ja kasutamise efektiivsuse tõstmine ning põlevkivi kaevandamise ja kasutamise keskkonnamõju vähendamine.

³¹ Nüüd Eesti Energia Kaevandused AS

3.4 Konkurentsiameti arvamus põlevkivivarudele ligipääsu regulatsiooni kohta

Konkurentsiamet leiab, et eelpool kirjeldatud seadusandliku regulatsiooni raames on konkurents põlevkivi kaevandamisel Eestis takistatud, sest uutel tulijatel on sellele tegevusalale pea võimatu siseneda ning ka olemasolevatel, eelkõige suuruselt väiksematel kaevandajatel on keerukas oma turuosa suurendada.

Konkurentsiamet tõdeb, et konkurentsivolukorra kohene parandamine on äärmiselt komplitseeritud, sest see eeldaks põlevkivi kaevandavatele ettevõtjatele antud lubade ja õiguste tühistamist. Ühelt poolt on veel kaevandamata põlevkivi näol MaaPS § 4 lg 1 kohaselt tegemist riigi omanduses oleva varaga. Teisalt annab riigi poolt välja antud luba kaevandajale ootuse omandada tulevikus teatud kogus kaevandatud põlevkivi. Selline riigi kui omaniku õiguste ja kaevandaja õigustatud ootuste omavaheline kaalumine on kahtlemata keerukas õiguslane küsimus, mis väljub käesoleva analüüsi piiridest. Konkurentsiamet leiab siiski, isegi kui kaevandamislubade muutmine oleks teoreetiliselt mõeldav, on nii juriidiliselt kui ka sisuliselt suure tõenäosusega tegemist niivõrd vaieldava ja riskantse tegevusega, et seda tuleks vältida. Kaevandamislubade omanikud on eeldades, et need load jäävad kestma, teinud tihti märkimisväärseid investeeringuid ning lubade äravõtmine kahtlemata mõjutaks nende investeeringute elujulisust. MaaPS §-s 43 on ette nähtud regulatsioon kaevandamisloa kehtetuks tunnistamiseks, mille kohaselt on võimalik kaevandamisluba kehtetuks tunnistada kaevandaja omal soovil, valeandmete esitamise korral ning erinevatel keskkonnakaitselistel kaalutlustel.

Konkurentsiamet märgib, et riigil on teatud võimalus muuta ligipääsu põlevkivivarudele konkurentsile avatumaks, suunates EE kontserni omanikuna EEK tegutsemise põhimõtteid. Käesoleval hetkel on EEK eesmärgiks eelkõige EE kontserni varustamine põlevkiviga nii elektri kui ka õli tootmiseks. Vähesemal määral on varustatud ka teisi põlevkivi kasutavaid ettevõtjaid, eelkõige VKG kontserni. Riigil on omanikuna võimalik muuta ärilisi põhimõtteid, mille alusel EEK otsustab kuhu põlevkivi müüa. Selleks on kahtlemata erinevaid võimalusi. Kõige äärmuslikuma näitena, riigil on võimalik EEK EE kontsernist lahutada, muutes selle analoogselt RMK-ga sõltumatuks põlevkivi müüjaks.

Uutel tulijatel on sisuliselt võimatu põlevkivi kaevandama hakata eelkõige seepärast, et neile ei ole jagatud osa MaaPS §-st 25¹ sätestatud põlevkivi aastasest kaevandamismäärast (20 miljonit tonni). Samalaadselt pole ka hetkel aastasest kaevandamismäärast osa omavatel ettevõtjatel võimalik oma turuosa suurendada, sest võimalus oma osa kaevandamismäärast suurendada on tegelikkuses ebatõenäoline. Käesoleval hetkel on see määr jagatud nelja ettevõtja vahel (EEK, VKGK, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ, AS Kunda Nordic Tsement). Kui ka mõni uus ettevõtja esitaks taotluse kaevandamisloa saamiseks, siis suure tõenäosusega sellist taotlust ei rahuldataks, sest MaaPS § 34 lg 1 p 6 kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest, kui sama maavara kaevandamiseks varem antud kaevandamislubades fikseeritud aastased kasutusmäärad ületavad maksimaalselt kaevandada lubatud maavaravaru kogust aastas või kui loa andmise korral see ületatakse. Uuel tulijal oleks teoreetiliselt võimalik alustada põlevkivi kaevandamisega siis, kui hetkel kaevandamislubasid omavate ettevõtjate kaevandamisload lõppevad nii, et lubade summaarne lubatud maksimaalne

aastane kaevandamismäär langeb alla MaaPS §-s 25¹ ette nähtud määra (20 mln tonni). Sellisel juhul oleks uuele tulijale vähemalt teoreetiliselt võimalik jagada osa MaaPS §-s 25¹ ette nähtud määra, sest mõnel turul juba tegutseval ettevõtjal ei ole kaevandamislubade puudusel enam võimalik kogu talle jagatud määra ära kasutada. Samas, kas sel juhul võib uut tulijat takistada MaaPS § 30¹ lg 1, mida on selgitatud edaspidi.

Konkurentsiolekord mõjutab eelkõige viis, kuidas MaaPS §-st 25¹ sätestatud põlevkivi aastane kaevandamismäär (20 miljonit tonni) on nelja ettevõtja vahel jaotatud. Nimelt, kuna 2008.a oli põlevkivi aastane kaevandamismäär väiksem kui kehtivatele lubadele märgitud kaevandamise lubatud maksimaalsed aastamäärad kokku, siis MaaPS §-s 42 lg 1 p 7 ja MaaPS § 42 lg 3 kohaselt vähendati iga kaevandamislubade omaniku aastast põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalset aastamäära proportsionaalselt. Keskkonnaministeeriumi asekancleri 10.08.09 käskkirjaga nr 1319 kohaselt, kaevandajale määratud põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalse aastamäära paindlikumaks kasutamiseks jäeti lubade muutmisel alles loal olnud maksimaalne aastamäär, kuid piirati seda, lisades tingimuse, et loa omanikule antud kõikide põlevkivi kaevandamise lubade alusel kokku ei tohi kaevandada rohkem, kui talle lubatud. Kuigi sellisel viisil kaevandamislubade muutmise oli tol hetkel kahtlemata mõistlik, kinnistati sellega pikaks ajaks põlevkivi kaevandavate ettevõtjate turuosad. MaaPS ei sisalda käesoleval hetkel mingit otsest mehhanismi põlevkivi aastase kaevandamismäära jaotuse muutmiseks ettevõtjate vahel (v.a. omavahelise kokkuleppe tulemusena). Konkurentsiamet mõistab, et see jaotus võib kehtiva seaduse kohaselt muutuda siis³², kui 20 miljoni tonnise põlevkivi aastase kaevandusmäära osa omava ettevõtja kaevandamisload lõppevad nii, et MaaPS § 34 lg 1 p 6 ei takista enam lubade väljastamist ehk kaevandamislubades fikseeritud aastased kasutusmäärad ei ületa enam 20 mln tonni.

Kaevandamislubade ning aastase kaevandusmäära hetkel kehtiva jaotuse mõju konkurentsiolekorradele võimendab veelgi see, et käesoleval ajal kuulub ülekaalukalt suurim osa kaevandamislubadest ühele ettevõtjale ehk EE kontserni kuuluvale EEK-le. Täpsemalt, EEK-le on antud 87% kaevandamislubadega kaevandada lubatud varudest ja 75% kaevandada lubatud aastamäära³³. EE näol on tegemist vertikaalselt integreeritud ettevõtjaga, kes kaevandab põlevkivi ning toodab sellest nii elektrit kui ka õli. Konkurentsiamet näeb, et turumoonutuste risk põlevkivi müügil tõusetubki asjaolust, et kõik põlevkivi kaevandajad, sealjuures ka kõige suurem kaevandaja EEK, on vertikaalselt integreeritud ettevõtjad, kes lisaks kaevandustele omavad ka põlevkivi toorainena kasutatavat tööstust. Kuigi vertikaalsel integratsioonil on ka eeliseid, võib selle tulemusena kujuneda olukord, kus põlevkivi ei saa mitte kõige efektiivsem tööstus, vaid see, kellega samasse kontserni kaevandaja kuulub.

Konkurentsiameti hinnangul on keeruline täpselt ennustada, millal saabub ajaline hetk, kui kaevandamislubasid hetkel omavate ettevõtjate kaevandamisload lõppevad nii, et lubade summaarne lubatud maksimaalne aastane kaevandamismäär langeb alla MaaPS §-s 25¹ ette nähtud määra (20 mln tonni). Kuigi esmapilgul oleks seda lihtne teha analüüsid hetkel kehtivate kaevandamislubade lõppemise tähtaegu, siis tegelikkuses tuleb arvestada, et kaevandamislubasid võidakse muuta. Nii võidakse pikendada neid lubasid, kus varu on tähtaja lõppedes veel väljamata.

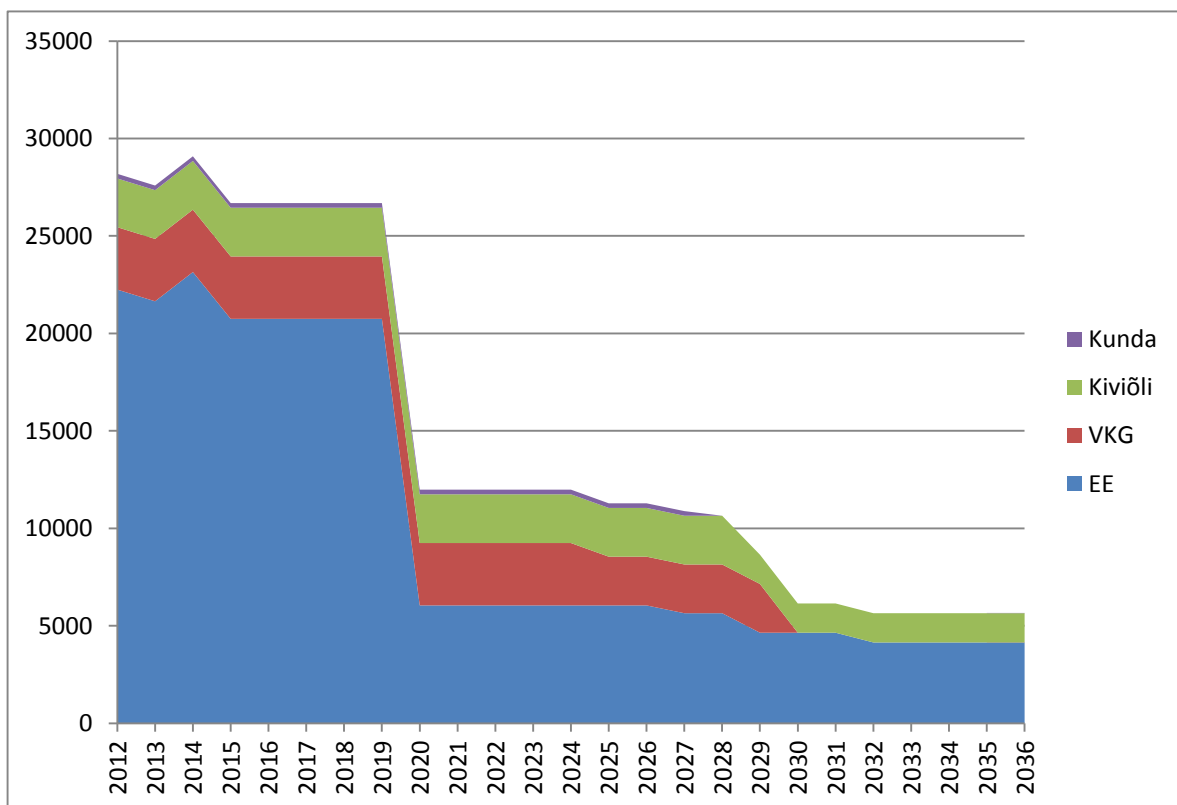
³² V.a. muutused omavaheliste kokkulepete tulemusel ja/või MaaPS § 43 kohased muutused.

³³ Vt tabelid 2 ja 3

Samalaadselt võidakse mõnes kaevanduses varu väljata enne kaevandamisloa lõppu. Kuna varude väljamise tempo sõltub paljuski üksikute ettevõtjate tulevikus tehtavatest äriolistest otsustest, on seda käesoleval hetkel keeruline ennustada.

Joonisel 2 on esitatud graafiliselt eelpool nimetatud nelja ettevõtja kehtivate kaevandamislubade maht eeldusel, et hetkel kehtivaid kaevandamislubasid vaadeldaval perioodil täiendavalt ei muudeta, näiteks varude varasema ammendumise tõttu vms. Nagu eelpool selgitatud, võib kaevandamislubade lõppemise tempo tegelikkuses nende muutmiste tõttu erineda ning alljärgnevat tuleb käsitleda üksnes lähtekohana edasiste hinnangute andmisel. Keskkonnaministeerium on Konkurentsiametile esitatud hinnangus selgitanud, et pigem lõpevad kaevandamisload nende muutmise tõttu aeglasemas tempos. Seetõttu iseloomustab alljärgnev analüüs pigem kiireimat võimalikku tempot, mille järgi kaevandamisload lõppevad.

Joonis 2. Eesti Energia Kaevandused AS, VKG Kaevandused OÜ, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ ja AS Kunda Nordic Tsement põlevkivi kaevandamislubade summaarne maht³⁴ perioodil 2012-2036, seisuga iga aasta 1. jaanuaril³⁵



Joonisel 2 on esitatud periood kuni aastani 2036, mil aegub viimane hetkel välja antud kaevandusluba. Jooniselt nähtub, et kuni aastani 2020 ületab neljale ettevõtjale väljastatud

³⁴ Kaevandamislubadega määratud maksimaalselt kaevandada lubatud aastamäärade summa, s.o kalendriaastas kõigi lubade alusel maksimaalselt kaevandada lubatud põlevkivi kogus.

³⁵ Sisaldab ka kaevandusloaga KMIN-117 (Uus-Kiviõli kaevandus) ettenähtud mahtu

kaevanduslubade maht selgelt MaaPS § 25¹-s sätestatud 20 mln tonnise määra, olles vähemalt 24,6 mln tonni. 2019 aastal lõpeb 14,7 mln tonni ulatuses EEK-le väljastatud kaevanduslube ning neljale ettevõtjale väljastatud kaevanduslubade maht langeb järgneviks viieks aastaks 11,988 mln tonnini. Sealt edasi toimub antud mahu järk-järguline vähenemine, kusjuures suurem langus toimub aastatel 2028 ja 2029, mil lõpevad mitmed EEK, VKGK ja Kiviõli Keemiatööstuse OÜ suuremad kaevandamisload. Eeltoodu põhjal võib järeldada, et kui mitte muuta praegust MaaPS § 25¹-s sätestatud põlevkivi aastase kaevandamismäära jaotust ettevõtjate vahel ning eeldusel, et olemasolevaid kaevandamislubasid ei muudeta, siis enne aastat 2020 ei ole uutel ettevõtjatel turule võimalik siseneda ega ka olemasolevatel ettevõtjatel oma turuosa laiendada. Tegelikult, nagu eelpool selgitatud, olemasolevaid kaevandamislubasid tõenäoliselt muudetakse ning tõenäoliselt avaneb uutel ettevõtjatel võimalus turule siseneda hiljem. Seega, mitte varem, kui 2020 aastast, kuid tõenäoliselt veelgi hiljem, tekib võimalus nõ. vabaneva osa eest, mis näiteks aastatel 2020-2024 moodustab kõige optimistlikuma stsenaariumi järgi u. 40% MaaPS § 25¹-s sätestatud 20 mln tonnise määra, konkureerida. Siinkohal tuleb aga arvestada, et põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008-2015 kohaselt on aastaks 2015 sihiks kaevandamismahu vähendamine 15 miljoni tonnini aastas. Sellisel juhul vähenevad ettevõtjate võimalused põlevkivi kaevandamise eest konkureerida oluliselt veelgi, sest nõ. vabanev osa jääb veelgi väiksemaks.

Põlevkivi kaevandamise konkurentsile avanemist potentsiaalselt alates 2020 või veelgi hilisemast aastast takistab täiendavalt MaaPS §-st 30¹ lg 1, mille kohaselt on kaevandamisloa juba omavatele ettevõtjatele loodud märkimisväärne eelis. Selle sätte kohaselt, kui kehtiva põlevkivi kaevandamise loaga antud kaevandatavat maavaravaru jätkub kuni viieks aastaks ning kaevandamisloa omanik taotleb uut kaevandamisloa uue määra saamiseks, menetletakse nimetatud taotlust eelisjärjekorras kehtivat põlevkivi kaevandamise loa mitteomavate isikute taotluste ees. Konkurentsiamet mõistab, et seda sätet võidakse uute tulijate suhtes realselt rakendada üksnes alates aastast 2020, sest varem tuleb uute tulijate kaevandamisloa taotlused jätta rahuldumata MaaPS § 34 lg 1 p 6 alusel (kaevandamisloa andmisest keeldutakse, kui sama maavara kaevandamiseks varem antud kaevandamislubades fikseeritud aastased kasutusmäärad ületavad maksimaalselt kaevandada lubatud maavaravaru kogust aastas või kui loa andmise korral see ületatakse). Seni võib see sätte omada tähtsust üksnes kaevandamislubade jagamisel hetkel juba tegutseva nelja ettevõtja vahel. Alates 2020 või veelgi hilisemast aastast alates tekiks seega olukord, kus kui mõni uus tulija isegi taotleks endale kaevandamisloa, menetletaks kaevandamislubasid juba omavate ettevõtjate taotlusi eelisjärjekorras, kui mõnel neist jätkub mõne loaga antud kaevandatavat maavaru kuni viieks aastaks. Arusaadavalt on tegelikult keerukas ennustada, millal täpsemalt kaevandamisloa omavate ettevõtjate põlevkivi varud nii kauges tulevikus ammenduvad. Kui lihtsustatult eeldada, et maavarud ammenduvad samas tempos kaevandamisloa lõppemistega³⁶, siis alates praegusest hetkest kuni viimase hetkel kehtiva kaevandamisloa lõppemiseni 2036, on sellisteks perioodideks, kus mõnel hetkel luba omaval ettevõtjal ei oleks viie aasta jooksul mõni kaevandamisloa lõppemas, üksnes 10.08-31.12.2019. Sealjuures on eriti vähe selliseid perioode eraldi võetuna Eesti Energia Kaevandused AS-I – üksnes 10.08.2019-28.11.2021 ning 13.04-17.10.2031. Kuigi, nagu eelpool selgitatud, on need perioodid tulenevalt kaevanduste tegeliku

³⁶ Tegemist on hüpoteetilise mudeliga. Keskkonnaministeerium arvestab tegelikult kaevanduste reaalsest ammendumisest, mitte kaevandamislubade lõppemist. Vt näiteks Keskkonnaministeeriumi kantsleri 07.11.2011 käskkiri nr 1442.

ammendumise erinevast tempost tegelikkuses tõenäoliselt teistsugused, võib Konkurentsiameti hinnangul siiski suure tõenäosusega järeldada, et perioodid, mil mõnel kaevandajal ei ole võimalik kasutada MaaPS §-st 30¹ lg 1 eelist, on pigem harvaesinevad. Eeltoodu põhjal tuleb asuda seisukohale, et nimetatud sätte takistab oluliselt eeskätt uute võimalike konkurentide turule tulekut alates 2020 või veelgi hilisemast aastast sõltuvalt kaevandamislubade lõppemise tegelikust tempost. Samuti takistab see eeskätt väiksemate hetkel juba tegutsevate kaevandajate võimalusi oma turuosa suurendada, sest kaevandamislubade suure hulga tõttu on parimad võimalused MaaPS §-i 30¹ lg 1 kasutada just nimelt EEK-I.

MaaPS §-st 30¹ lg 1 seletuskirja kohaselt, „Sel sättel on praktiline tähtsus, sest nii on võimalik jätkata uue kaevandamisloa alusel kaevandamist selle piirkonna naabruses, kus juba on kaevandamisega keskkonna seisundit halvendatud. Sättel on kaks positiivset aspekti: 1) majanduslik – mitte alustada olemasoleva karjääri kõrval uue karjääri rajamist uue arendaja poolt, kes võib-olla alles alustab kaevandamiseks vajaliku tehnika muretsemist; kõik see takistaks majanduse sujuvat toimimist; 2) keskkonnahoiu seisukohalt on oluline, et olemasoleva karjääri kõrvale ei rajataks eraldi uut karjääri, mis tekitaks uusi keskkonnamõjusid. MaaPS § 30¹ lg 2 kohaselt antakse sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustel põlevkivi kaevandamise luba ainult kaevandaja taotluse esitamise ajal kehtivatele lubadele kantud põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalse aastamäära ja kaevandada lubatud aastamäära piires. Kaevandada lubatud aastamäära võib uuel loal suurendada juhul, kui sõlmitakse uus kokkulepe vastavalt käesoleva seaduse § 26 lõikele 5¹.“

Konkurentsiamet ei nõustu kindlasti põhjendusega, et uue tulija turule tulekut on põhjendatud takistada olukorras, kui ta peab alles kaevandamiseks vajaliku tehnikat muretsema ning et see takistaks majanduse sujuvat toimimist. Tegemist on mõttekäiguga, mis on selges vastuolus turumajanduse aluspõhimõtetega. **Toimiva konkurentsi eeltingimuseks on vaba sisenemine turule – kui mõni ettevõtja on töötanud välja senisest efektiivsema lahenduse, peab tal olema võimalus turule siseneda ja seda ka olukorras, kus turul juba tegutsevad ettevõtjad on selle tulemusena sunnitud lahkuma. Üksnes nii on võimalik majanduslik ja tehniline areng.** Antud juhul on juba tegutseval kaevandajal uute tulijate eest enampakkumistel niigi mõningane eelis, sest tal on investeringud juba varem tehtud ja tõenäoliselt laialdasem oskusteave. Kui ta sellest eelisest hoolimata ei ole võimeline enampakkumistel parimat pakkumist tegema, siis järelikult on tegemist uutest tulijatest selgelt ebaefektiivsema ettevõtjaga ning tema turult lahkumine on igati põhjendatud.

Mis puutub teise põhjendusse (olemasoleva karjääri kõrvale ei rajataks uut karjääri), siis Konkurentsiamet täheldab, et MaaPS § 30¹ lg 2 tegelikult ei reguleeri uue karjääri asukohta. Ka antud sätte alusel võib eelist omav kaevandamisloa omaja seda sätet kasutades mis tahes asukohas uue karjääri avada. Küll aga on kirjeldatud keskkonnakaitselist eesmärgistatust silmas pidades põhjendamatu anda ammenduva maavaruga kaevandamisloa omanikele ülddist eelistust sõltumata sellest, mis asjaoludel uut kaevandamisluba taotletakse.

Konkurentsiamet leiab, et kokkuvõtvalt, MaaPS §-st 30¹ lg 1 on vastuolus turumajanduse põhimõtetega ning seda ei õigusta ka mingid muud kaalutlused. Seetõttu tuleks see sätte tühistada. Tuleb ka märkida, et MaaPS § 30¹ lg 1 ei taga ka iseenesest varustuskindluse vms eesmärgi täitmist, sest kuigi olemasolevatele kaevandajatele antakse sellega märkimisväärne eelis, ei panda neile samas mingeid kohustusi, mis võiksid tagada energiapoliitiliste eesmärkide täitmist.

Eeltoodu pinnal tuleb kokkuvõtvalt järeldada, et kehtiv põlevkivivarudele ligipääsu regulatsioon maapõueseaduses ei võimalda vaba konkurentsi toimimist. Piiratud ulatuses on vaba konkurentsi alusel, vähemalt teoreetiliselt, võimalik põlevkivivarudele ligipääsu võimaldada kõige varem alles alates aastast 2020, ehkki tõenäoliselt hiljem.

Konkurentsiamet soovib eelpool esitatud põhjustel MaaPS §-st 30¹ lg 1 tühistada. Alates 2020 või hilisemast aastast vabanevale kaevandamise mahule tuleks enampakkumisi korraldama hakata juba aastaid varem. Eelkõige uuel ettevõtjal, kes enampakkumise võidab, kuluks kaevanduse ning vajadusel sellega seotud tööstuse rajamiseks mitmeid aastaid ning aastaks 2020 või hilisemaks ajaks peaks see kõik teostatud olema.

Konkurentsiamet tõdeb, et põlevkivivarudele ligipääsu küsimused on kahtlemata tihedalt seotud põlevkivi arengukavaga. Ka MaaPS § 34 p 18 näeb otseselt ette, et kaevandamisloa andmisest keeldutakse muuhulgas juhul, kui kaevandamiseks taotletava maavaravaru kasutamissuund on vastuolus põlevkivi kasutamise riikliku arengukavaga. Ühena kolmest olulisemast strateegilisest eesmärgist on põlevkivi arengukavas nimetatud Eesti põlevkivienergiaga varustatuse tagamist ja Eesti energeetilise sõltumatuse kindlustamist³⁷. Põlevkivi kasutamisel on kaks tähtsat positiivset aspekti: riigi energeetiline varustuskindlus ja vähene sõltuvus maailmaturu hindadest (lk 4 ja 5). Põlevkivi arengukavas on läbivaldt rõhutatud, et põlevkivi prioriteetseks kasutamissuunaks on elektri ja põlevkiviõli tootmine Eesti riigisisese tarbimise katmiseks. Seda silmas pidades, põlevkivi kasutamine elektri ja põlevkiviõli tootmiseks Eestist väljaveoks on lubatud vaid piiratud mahus, lähtudes riigi huvist (lk 21). Et tagada Eesti tarbijate varustamine elektriga, tuleb vajaduse korral piirata põlevkivi kasutamist põlevkiviõli tootmiseks mahus, mis peaks katma Eesti sooja- ja elektritootjate vajadusi (lk 32).

Konkurentsiamet täheldab, et, mitmed kehtivas põlevkivi arengukavas sisalduvad suunised on iseenesest vastuolus vaba turumajanduse põhimõtetega ning tegelikkuses ka mitte teostatavad. Näiteks, arengukava kohaselt, põlevkivi kasutamine elektri ja põlevkiviõli tootmiseks Eestist väljaveoks on lubatud vaid piiratud mahus, lähtudes riigi huvist. Nii põlevkiviõli kui ka elektri ekspordi ja/või impordi piiramine ei ole samas käesoleval ajal võimalik, sest see oleks vastuolus Euroopa Liidu vabakaubanduse põhimõtetega. Alates 2013 a. on Eesti elektriturg avatud täies ulatuses vabale konkurentsile, sh piiriülesele kaubandusele. Põlevkivist toodetud elektrienergia ekspordi kunstlik piiramine sellises olukorras oleks vastuolus EL õigusega. Samuti oleks see kahjulik Eesti majandusele, sest saamata jääksid eksporditulud. Samasugustel põhjustel oleks mõeldamatu põlevkiviõli ekspordi piiramine.

Põlevkivi arengukavas on sisuliselt asutud seisukohale, et eelistada tuleks põlevkivi kasutamist elektri tootmiseks õlitootmise arvelt (arengukavast: et tagada Eesti tarbijate varustamine elektriga, tuleb vajaduse korral piirata põlevkivi kasutamist põlevkiviõli tootmiseks mahus, mis peaks katma Eesti sooja- ja elektritootjate vajadusi). Sellise valiku tegemine oleks veelgi aktuaalsem, kui põlevkivi aastast kaevandusmahtu vähendada 15 mln tonnile. Konkurentsiamet on alljärgnevas, põlevkivi

³⁷ Teised kaks eesmärki on põlevkivi kaevandamise ja kasutamise efektiivsuse tõstmine ning põlevkivi kaevandamise ja kasutamise keskkonnamõju vähendamine.

hinnakujundust puudatavas peatükis 4 jõudnud järeldusele, et vaba konkurentsi tingimustes ei ole põlevkivist elektri tootmine suure tõenäosusega õlitootmisega võrreldes konkurentsivõimeline. Kuigi vaba turumajanduse tingimustes tuleks põlevkivi üldpõhimõttena kasutada selles tööstusharus, kus sellega suuremat lisaväärtust luuakse, võib elektritootmise eelistamine samas olla põhjendatud varustuskindluse ja energiapõhise eesmärkidega. Arvestades, et käesoleva analüüsi eesmärgiks ei ole hinnangu andmine, kas põlevkivist elektritootmise eelistamine mainitud eesmärkidel on põhjendatud, tuleb siiski tähelepanu juhtida sellele, et selliseks eelistamiseks tuleb sätestada selged seadusandlikud põhimõtted.

Konkurentsiamet täheldab, et hetkel kehtiv põlevkivi kasutamise riiklik arengukava seab küll üldise suuna põlevkivist toodetud elektri eelistamisele, kuid ei sisalda selleks konkreetseid meetmeid, mis selgitaksid, kuidas ja millisel viisil tagada põlevkivi kasutamine just nimelt elektrienergia tootmiseks. Samuti ei sisalda selliseid põhimõtteid seadusandlus. Ka energiamajanduse arengukava ei sisalda üheselt arusaadavat selgitust põlevkivi rolli kohta elektri tootmisel. Eesmärgi „Eestis asuvatele tarbijatele on tagatud pidev elektrivarustus“ esimese mõõdikuna on seal ette nähtud, et „Elektrijaamade kasutatava netovõimsuse ja elektri maksimaalse netotarbimise suhe talveperioodil (oktoober-märts) ületab 110%, kuid ei ületa 140%. Energiamajanduse arengukava ei täpsusta sealjuures, mis kütust need elektrijaamad kasutama peaksid. Energiamajanduse arengukava üheks tulemusnäitajaks on hoopis määratud põlevkivi osakaalu vähendamine Eesti nõudlusest lähtuvas energiabilansis aastaks 2020 30%-ni.

Põlevkivist toodetud elektri eelistamisel varustuskindluse tagamiseks tuleb selle eesmärgi täitmiseks ka konkreedid seadusandlikud vahendid sätestada. Nagu alljärgnevast, põlevkivi hinnakujundust käsitlevast peatükist 4 selgub, ei ole põlevkivist elektri tootmine pikemas perspektiivis võrreldes õlitootmisega suure tõenäosusega konkurentsivõimeline. Sellises olukorras tuleb elektri tootmise tagamiseks sätestada seadusandluses selged mehhanismid, mis tagaksid elektritootmise konkurentsivõime. Üheks võimaluseks on teatud osa põlevkivi reserveerimine elektri tootmiseks.

Samas on põlevkivivarudele ligipääsu üle otsustamisel äärmiselt oluline tagada, et ligipääsu põhimõtted vastaksid riigiabi õigusele. Nimelt, mis tahes eeliste loomisel põlevkivi kasutamisel elektri tootmiseks tõusetub küsimus, kas sellised eelised vastavad riigiabi suhtes nii Eestis kui Euroopa Liidus kehtestatud nõuetele. Riigiabi küsimused on Eestis Rahandusministeeriumi, mitte Konkurentsiameti pädevuses, mistõttu ei ole käesoleva analüüsi eesmärgiks hinnata elektri tootmiseks kasutatava põlevkivi eelistamise võimalike erinevate skeemide seaduslikkust. Sellistele küsimustele on pädevad vastama Rahandusministeerium ja/või Euroopa Komisjon. Küll aga on oluline rõhutada, et juba enne mis tahes põhimõtete kehtestamist tuleks kindlasti eelnevalt analüüsida, kas ja mil määral vastab see riigiabi õigusele.

4 Põlevkivi hinnakujundus

4.1 Konkurentsiameti poolt reguleeritud hind

Kuni 2012 aasta lõpuni müüs EEK põlevkivi elektri tootmiseks suletud elektrituru tarbeks Konkurentsiameti poolt kooskõlastatud hinnaga. EEK on müünud põlevkivi ka oma kontserni õlitööstusele sama hinnaga³⁸. Alates 2013 aastast Konkurentsiamet põlevkivi hinda enam ei reguleeri. Kuni 31.12.2012 kehtinud Elektrituruseaduse (EITS) §-st 75 lg 7 tulenes, et Eestis põlevkivi kaevandav ettevõtja peab müüma tootjale, kes toodab elektrienergiat Eestis kaevandatud põlevkivist ning kes valdab Eestis asuvaid kokku vähemalt 500 MW netovõimsusega tootmiseseadmeid, põlevkivi hinnaga, mis ei ületa Konkurentsiametiga kooskõlastatud hinna piirmäära. Nimetatud hinna piirmäär peab olema selline, mis võimaldab Eestis põlevkivi kaevandaval ettevõtjal:

- 1) katta põlevkivi kaevandamiseks, töötlemiseks, transpordiks ja müügiks tehtavad kulutused;
- 2) katta õigusaktist tulenevate kohustuste täitmiseks tehtavad kulutused;
- 3) tagada põhjendatud tulukus investeeritud kapitalilt.

Kuni 31.12.2012 kehtis EEK poolt toodetavale põlevkivile Konkurentsiameti poolt otsusega 002/08P kooskõlastatud hind 10,55 eurot/t. Konkurentsiameti otsusega kooskõlastatud hind oli kulupõhine ning koosneb põhjendatud kuludest, põhivara kulumist ning põhjendatud tulukusest investeeritud kapitalilt. Põhjendatud tulukus on raamatupidamise bilansis kajastatud vara väärtus korrutatud tulukuse määraga.

4.2 Konkurentsiameti analüüs põlevkivi hinna võimalike arengute kohta hinnaregulatsiooni lõppedes

Alates 2013 aastast avanes Eesti elektriturg täies ulatuses konkurentsile ning EITS § 75 muutus kehtetuks ja Konkurentsiameti poolne vastav hinnaregulatsioon lõppes. Seda silmas pidades tuleb hinnata, kuidas kujuneb põlevkivi hind vabaturu tingimustes pikemas perspektiivis.

Põlevkivi väärtusahel koosneb teatavasti kaevandusest ning sellele järgnevast tööstusest (näiteks elektrijaamad, õlitööstus, tsemenditööstus jms.). Tulu, mida sellest väärtusahelast teenitakse, sõltub vastava lõpptoodangu (õli, elekter, tsement jms) turuhindadest. Õli puhul sõltuvad turuhinnad nafta maailmaturuhindadest ning elektri puhul Nordpooli börsihindadest.

Kui energiakandjate turuhinnad on piisavalt kõrged, teenitakse mainitud väärtusahelast kasum, mis võib olla oluliselt kõrgem, kui konkureerivatele turgudele tavapäraselt omane. Näiteks, Konkurentsiamet on varem arvestanud põlevkivi tootmisel põhjendatud tulukuseks 8,2%, mis

³⁸ Eesti Energia Kaevanduse AS-i 2011. aasta majandusaasta aruanne lk 11.

sisuliselt simuleerib konkureerivatel turgudel samaväärse riskitasemega investeringutelt investorite poolt nõutavat kasumit. Samas, nagu öeldud, võib energiakandjate kõrgete hindade puhul põlevkivi väärtusahelas erinevate tasandite pealt kokku teenitav kasumlikkus oluliselt kõrgemaks kujuneda. Alljärgnevalt on analüüsitud, kas selline keskmisest kõrgem kasum koonduks vabal turul pigem kaevandamise või tööstuse tasandile.

Täiuslikult konkureerivatel turgudel, kus turule sisenemine on vaba ja piiranguteta, suundub kasumlikkus alati teatud tasakaalupunkti poole. Kui kasumlikkus tõuseb sellest suuremaks, siis lisandub antud tegevusalale investeringuid, mille tulemusena pakkumine suureneb ning omakorda hinnad alanevad ja kasumlikkus väheneb. Maavaradega seotud tegevusaladel selline turumajanduse tavapärase mehhanism ei pruugi alati toimida, sest turule sisenemine ei pruugi maavarade piiratuse tõttu võimalik olla. Näiteks, kuigi nõudlus nafta järele kasvab, mis kergitab hindasid ja kasumlikkust, ei ole hindade alandamiseks pakkumist võimalik samaväärselt suurendada.

Põlevkivi väärtusahela kahest tasandist on arusaadavalt just nimelt kaevandamine see, kus ei ole võimalik pakkumist suurendada. MaaPS § 25¹ kohaselt on pakkumine ühemõtteliselt piiratud 20 mln tonniga. Tööstuse tasandil seevastu sellist pakkumispoolset piirangut üldjuhul ei eksisteeri – elektriyaamu, õlitehaseid jms on pikemas perspektiivis võimalik alati juurde rajada. Konkurentsiamet leiab seetõttu, et pikemas perspektiivis on energiakandjate kõrgete turuhindade korral tõenäoline, et vaba turu korral koonduks lisakasum pigem kaevanduse tasandile ning tööstuse tasandi kasumlikkus läheneks tavapärasele, konkureerivatele turgudele omasele tasemele. Arusaadavalt on siinkohal silmas peetud pikka perspektiivi, sest pakkumise suurendamine tööstuse tasandil ehk sisuliselt uute õlitehaste ja elektriyaamade rajamine on pikaajaline ettevõtmine. Samuti võib kasumlikkus tegelikkuses sõltuda paljudes erinevates asjaoludest, mida on keerukas üheselt mõõta ja prognoosida, näiteks turukonjunktuurist, riskitasemetest jne. Seetõttu tuleb alljärgnevat käsitleda pelgalt kui teoreetilist ja näitlikku lihtsustatud mudelit.

Alljärgnevalt on esitatud andmed EE kontserni näite varal iseloomustamiseks kaevanduse ja tööstuse kasumlikkust käesoleval hetkel. Tabelis 5 on esitatud andmed EEK, EEÕ ja NEJ kasumlikkuse kohta nende 2011. aasta majandusaasta aruannete põhjal.

NEJ osas on lisatud arvestuslikud andmed selle kohta, millised oleks olnud NEJ majandustulemused siis, kui ta oleks kogu enda poolt toodetud elektrienergia müünud avatud turule (veerg „NEJ üksnes avatud turg“). 2011. majandusaastal väljastati NEJ poolt kokku 10 272 GWh elektrienergia, mille müük moodustas 400 500 tuhat eurot³⁹. NEJ müüs 2011. a. elektrienergia suletud turule keskmise reguleeritud hinnaga 2,94 senti/kWh ning avatud turule reguleerimata hinnaga 4,52 senti/kWh⁴⁰. Kui NEJ oleks kogu enda poolt toodetud elektrienergia müünud avatud turul oleks tema müügitulu elektrienergia müügist 464 mln eurot, kogu müügitulu arvestuslikult 485 mln eurot ning kasum 133,7 mln eurot (eeldusel, et kulud jäävad konstantseks).

³⁹ Eesti Energia Narva Elektriyaamad AS 2011.a majandusaasta aruanne lk 3-4

⁴⁰ Eesti Energia Narva Elektriyaamad AS 2011.a majandusaasta aruanne lk 4

Tabel 5. Kaevanduse ja tööstuse kasumlikkus Eesti Energia kontsernis

2011 a	EEK	NEJ	NEJ üksnes avatud turg, arvestuslik	EEÕ
Müügitulu, eur ⁴¹	213 311 990	418 498 000	485 206 477	72 872 000
Põhitegevuse osakaal, %	92	96	96	94
Ärikasum, eur	17 470 339	67 039 000	133 747 477	34 331 000
Varad, eur ⁴²	131 632 073	401 371 000	401 371 000	41 132 000
Ärikasum/varad, %	13	17	33	83

Tabelist 5 nähtub, et kaevandamise tasandil tegutseva EEK kasumlikkus (13%) on märkimisväärselt madalam, kui tööstuse tasandil tegutseval EEÕ-l (83%). EEK kasumlikkus on madalam eelkõige seetõttu, et põlevkivi on müüdud Konkurentsiameti poolt kooskõlastatud hinnaga. EEÕ on seevastu saanud endale kogu energiakandjate kõrgetest maailmaturuhindadest tuleneva lisakasumi. NEJ kasumlikkus on 2011.a. olnud rohkem võrreldav EEK kasumlikkusega. Samas, peale elektrituru täielikku avanemist peaks NEJ kasumlikkus oluliselt paranema, ulatudes antud näites 33%-ni, sest NEJ ei pea enam müüma elektrit Konkurentsiameti poolt kooskõlastatud hinnaga.

Tabelis 5 esitatud kaevanduse ja tööstuse kasumlikkused on vastupidised sellele, kuidas kasumlikkused Konkurentsiameti hinnangul vabal turul pigem kujuneda võiks. Hetkel teenib suuremat kasumit tööstus, samas kui arvestades kaevanduse tootmiskahtudele seatud piiranguid võib eeldada, et vaba turu korral peaks pikemas perspektiivis suurem kasum koonduma pigem kaevandustasandile. Alljärgnevalt on esitatud lihtne arvutus selle kohta, milliseks kujuneks sellisel juhul põlevkivi hind. Konkurentsiamet on arvanud, kui palju suureneks kaevanduse kasum juhul, kui kaevanduse ja tööstuste kasumid nõ. „ümber pöörata“, st NEJ ja EEÕ ärikasumi suhe varadesse oleks 13%, nagu see on hetkel EEK-l. See osa NEJ ja EEÕ kasumist, mis ületab mainitud 13 %-i, on arvestatud EEK-le.

⁴¹ Nii EEK-l, NEJ-l kui ka EEÕ käibed sisaldavad lisaks põhitegevusele (vastavalt põlevkivi, elektrienergia ja põlevkiviõli müük) veel kõrvaltegevusi, kui need moodustavad müügitulust üksnes 4-8%, mistõttu nende kõrvaltegevuse mõju majandustulemustele on vähetähtis. Seetõttu ei ole Konkurentsiamet neid tabelist sisalduvatest andmetest elimineerinud. Samal põhjusel ei ole Konkurentsiamet eristanud näiteks biokütusest elektrienergia tootmist, sest see moodustas NEJ-l üksnes u. 3% kogu väljastatud elektrienergiast (308 GWh 10 272 GWh-st).

⁴² Konkurentsiamet on lahutanud varade väärtusest lõpetamata projektide ja ettemaksete väärtuse, sest eelkõige EEÕ-l ja NEJ-l on bilansis arvel suuremahulised alles rajamisel olevad projektid, mis müügitulu veel ei anna. EEÕ varade bilansilisest maksumusest on lahutatud lõpetamata projektide ja ettemaksete summa 166 358 000 eurot (vt bilansi lisa 7). NEJ varade bilansilisest maksumusest on lahutatud lõpetamata projektide ja ettemaksete summa 127 283 000 eurot (vt bilansi lisa 8). EEK bilansis on lõpetamata projektide ja ettemaksete väärtus vähetähtis 6 809 056 eurot (vt bilansi lisa 7).

Tabel 6. Kaevanduse ja tööstuse kasumlikkus EE kontsernis, kui kasumlikkus „ümber pöörata“

2011 a	EEK ⁴³	NEJ üksnes avatud turg, arvestuslik	EEÕ
Müügitulu, eur	322 661 031	485 206 477	72 872 000
Ärikasum, eur	126 819 380	53 270 356	5 459 080
Varad, eur ⁴⁴	131 632 073	401 371 000	41 132 000
ärikasum/varad	96%	13%	13%

Tabelist 6 nähtub, et EEK kasum suureneb kaevanduse ja tööstuse kasumlikkuse „ümber pööramisel“ oluliselt, nii et ärikasumi suhe varadesse suureneb 13%-lt 96 %-le. 13%-lise varade tootluse korral oleks EEÕ ärikasum 34,3 mln eur asemel ca 5,5 mln eurot ning NEJ ärikasum 133,7 mln euro asemel 53,3 mln eurot. Tabelis märgitud EEK müügitulu ja ärikasum on leitud lisades neile NEJ ja EEÕ kasumite vähenemise summa.

EEK kasum saab NEJ ja EEÕ arvelt suurenda üksnes juhul, kui tõuseb põlevkivi hind. Alljärgnevalt on arvestatud, millise põlevkivi hinna korral oleksid EEK, NEJ ja EEÕ kasumlikkused sellised, nagu need on tabelis 6 peale ärikasumite „ümber pööramist“. Konkurentsiamet on jaganud NEJ selle osa ärikasumist, mis kandus „ümber pööramise“ tulemusena EEK-le, NEJ poolt ostetud põlevkivi kogusele. Niiviisi on saadud uus põlevkivi hind. Sama on tehtud ka EEÕ-ga.

⁴³ EEK müügitulu ja ärikasumi arvestuses on vastavalt käesoleva näitliku arvestuse raamidele lähtutud üksnes EE kontsernisisesest müügist. Tegelikuses müüs EEK 2011. a. u 12% põlevkivist kontsernist välja poole.

⁴⁴ Vt viide 37

Tabel 7. NEJ ja EEÕ poolt EEK-le tasutava põlevkivi hinna suurenemine peale kasumlikkuse „ümber pööramist“

2011 a	NEJ üksnes avatud turg, arvestuslik	EEÕ
Põlevkivi kogus, t	14 222 000	1 642 300
Põlevkivi tegelik hind 2011 a.	10,58	10,55
Ärikasumi osa, mis kandus üle EEK-le peale kasumlikkuse „ümber pööramist“	80 477 120	28 817 920
Ärikasumi osa, mis kandus üle EEK-le peale kasumlikkuse „ümber pööramist“ põlevkivi t kohta	5,66	17,58
Põlevkivi uus hind peale kasumlikkuse „ümber pööramist“	16,24	28,13

Kui jagada „ümber pööratav“ kasumiosa 28,9 mln eurot EEÕ poolt ostetud põlevkivi koguse 1 642 300 t peale, tuleb iga põlevkivi tonni kohta 17,58 eurot. Lisades selle summa EEÕ poolt tegelikult tasutud 10,55 eurole tonni kohta, kujuneb põlevkivi hinnaks 28,13 eur/t. Tegemist on põlevkivi hinnaga, mida EEÕ oleks antud andmete põhjal teoreetiliselt võimeline EEK-le maksma, säilitades samas sellise kasumlikkuse, nagu EEK-l oli 2011 aastal. NEJ puhul, eeldades et ta müüb elektrienergiat üksnes avatud turul, kujuneb samalaadselt arvatud põlevkivi hinnaks 16,24 eurot/t. Konkurentsiamet rõhutab, et eelpool toodud näide on lihtsustatud ja üksnes avalikel andmetel põhinev arvutus selle kohta, milliseks võib põlevkivi hind vabal turul kujuneda. Arusaadavalt on mis tahes tooraine hinna prognoosimine keerukas ja sõltub paljudest asjaoludest, mistõttu on eeltoodu asemel võimalik koostada ka teistsuguseid arvutusi, mis võivad viia mõnevõrra erinevatele tulemustele. Seetõttu on oluline silmas pidada, et tegemist on pelgalt näitliku arvutusega ning mitte lõplikule kindlusele pretendeeriva prognoosiga. Samas on Konkurentsiamet veendunud, et kesksed järeldused, mis sellest arvestusest ilmnevad, on paikapidavad. **Nendeks järeldusteks on esiteks see, et vabal turul kujuneks põlevkivi hind Konkurentsiameti poolt kuni 31.12.2012 reguleeritud hinnast**

pikemas perspektiivis suure tõenäosusega kõrgemaks ning et õlitööstuse võimekus põlevkivi eest maksta on elektritööstusest kõrgem.

Nagu öeldud, on lähtudes 2011 a. turuhindadest õlitööstus võimeline maksma põlevkivi eest oluliselt rohkem, kui elektritööstus (vastavalt 28,13 eurot/t ja 16,24 eurot/t). Vabalt ja piiranguteta konkureerival turul ei oleks põlevkivi kasutatav elektritööstus sellisel juhul jätkusuutlik, sest et oluliselt kasumlikum õlitööstus suudab põlevkivi efektiivsemalt kasutada. Pikemas perspektiivis tähendaks see, et õlitechaseid rajatakse järjest juurde, kuni nendepoolne nõudlus katab kogu põlevkivi toodangu. Konkurentsiamet peab võimalikuks, et ilma administratiivse sekkumiseta selline areng Eestis ka toimuks. Selle aja jooksul tõuseks põlevkivi hind aegamööda tasemele, mida on õlitööstus võimeline maksma (antud näites 28,13 eurot/t). Sealjuures, kui EEK siiski jätkaks NEJ-le põlevkivi müüki hinnaga 16,24 eurot/t ja kahe tööstuse proportsioonid säiliks, siis EEK kaotaks aastas iga NEJ-le müüdud põlevkivi tonni pealt $28,13 - 16,24 = 11,89$ eurot/t ehk kokku $11,89 \times 14,2$ mln t = 168,8 mln eurot aastas. Samas tuleb ka silmas pidada asjaolu, et kui põlevkivi hind kujuneks oksjonil, sõltuks see nõudluse ja pakkumise kõvera murdepunktist konkreetsel ajahetkel. See tähendaks, et algusaastatel, kus enamuse ostupakkumistest teeksid elektritootjad, kujuneks hind madalamaks, sest tänaste nafta ja elektri turuhindade juures on elektritootja võimekus põlevkivi eest tasuda oluliselt madalam kui õlitootjal. Hind tõuseks aastate jooksul järk-järgult koos uute õlitootjate lisandumisega, kes oleksid valmis õli tootmiseks kasutatava põlevkivi eest enam maksma.

Konkurentsiameti analüüs rajaneb 2011 aasta energiakandjate hindadel. Näiteks, 2011 aastal oli keskmine nafta hind 110 USD/bbl⁴⁵. 2012 aasta lõpus oli keskmine nafta hind ligilähedane 111,6 USD/bbl⁴⁶. Konkurentsiameti analüüs käsitleb väga pikka perioodi, mis hõlmab vähemalt õlitööstuse oluliseks laiendamiseks kuluvat aega. Sellise aja peale on energiakandjate hindade arengut äärmiselt keeruline ennustada. Samas, kuna pikemas perspektiivis on elektri hinnad Nord Pool Spot elektribörsil ning nafta maailmaturuhinnad arenenud pigem samalaadselt, siis võib see mõjutada kummagi tööstuse maksevõime absoluutset taset, kuid vähem elektritootmise ja õlitööstuse maksevõime erinevust tulevikus. Alljärgnevatel joonistel on esitatud Nord Pool Spoti Soome hinnapiirkonna ja nafta maailmaturu hinna areng perioodil 2000-2012. Kui nafta hinna kohta on olemas pika-ajaline ajalugu, siis elektribörs on toiminud efektiivselt vaid viimase aastakümne jooksul. Jooniselt nähtub, et kaks hinda on arenenud pikemas perspektiivis samalaadselt, ehkki lühiajaliselt on esinenud tihti ka erisuunalisi kõikumisi.

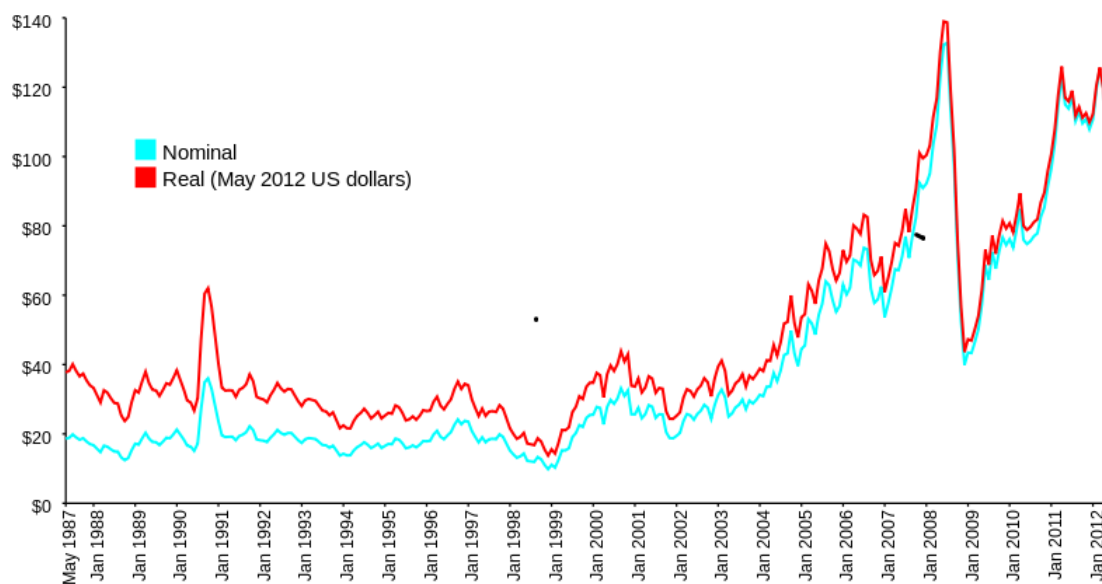
⁴⁵ Eesti Energia Õlitööstus AS 2011.a majandusaasta aruanne lk 3

⁴⁶ Eesti Energia AS 2012.a majandusaasta aruanne lk 16

Joonis 3. Elektri hind Soome hinnapiirkonnas (euro/MWh)⁴⁷



Joonis 4. Nafta hind nominaalsetes ja reaalses väärtustes⁴⁸



Teise analüüsi tulemusi mõjutada võiva tõsiasjana tuleb esile tuua, et analüüs on majandusnäitajatel, mis suures osas rajanevad Eesti Energia kontserni nõ. vanal, suures osas nõukogude-aegsel

⁴⁷ <http://www.nordpoolspot.com/Market-data1/Elspot/Area-Prices/>

⁴⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/File:Brent_Spot_monthly.svg

tehnoloogial. EEÕ on käesoleval ajal rajamas uut Enefit 280 õlitehast ning uut elektrijaama, samuti on oma tootmist moderniseerimas VKG. Uute seadmete kasutuselevõtt võib muuta ettevõtjate kulubaasi, näiteks amortisatsiooni, mistõttu tööstuse võimekus põlevkivi eest tasuta võib muutuda. Konkurentsiamet peab võimalikuks, et kuna see protsess puudutab nii elektritootmist kui ka õlitööstust samaväärselt, siis pigem võib see mõjutada kummagi tööstuse maksevõime absoluutset taset, kuid vähem elektritootmise ja õlitööstuse maksevõime erinevust tulevikus.

Ka ei tähendaks põlevkivi hinna turupõhine kujunemine seda, et elektritootmise konkurentsivõime koheselt halveneks. Käesoleval hetkel ei ole õlitööstusel võimekust kogu toodetav põlevkivi ära tarbida – 2010. a toodeti õli vaid 23%-st põlevkivist. Selleks, et õlitööstus hakkaks kasvõi valdavalt osa põlevkivist tarbima, kuluks kindlasti palju aega. Lisaks, nagu eelpool selgitatud, on õlitööstuse ja elektritööstuse võimekus kaugemas tulevikus põlevkivi eest tasuta raskesti prognoositav ning elektritööstuse konkurentsivõime võib ka suurened.

Tõsiasjale, et, õlitööstus on pikemas perspektiivis võimeline põlevkivi eest pigem kõrgemat hinda maksta, kui elektritööstus, vastanduvad energiajulgeoleku ja varustuskindluse eesmärgid. Nagu eelpool selgitatud, ei ole käesoleva analüüsi eesmärgiks kujundada seisukohta, kas nimetatud eesmärgid on piisavalt suured kaalumaks üles võimalikke konkurentsimoonusi ja/või lisakulusid. Põlevkivist toodetava elektrienergia eelistamise näol varustuskindluse tagamiseks on tegemist poliitilise valikuga. Käesoleva analüüsi eesmärgiks on juhtida tähelepanu sellele, et sellise valikuga võivad kaasneda lisakulud ning et juhul, kui selline valik langetatakse, tuleb põlevkivist toodetava elektrienergia konkurentsivõime tagamiseks sätestada selged seadusandlikud põhimõtted.

Tulenevalt eelnevast analüüsist selgub, et pikemas perspektiivis võimaldaks õlitööstus võrreldes elektri tootmisega teenida majandusele 168,8 milj. euro võrra enam tulu. Konkurentsiamet peab oluliseks, et selle tõsiasjaga energiapoliitiliste valikute tegemisel arvestataks.