

1. KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE JA TÄHTSAMAD SOOVITUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Eesti viimase kümne aasta keskpika perspektiivi kasvunäitajad on olnud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ühed kõrgemad, millega kaasneb riigi elatustaseme kiire kasv. Pärast aastate 2008-10 järsku majanduslangust hakkas Eesti avatud turumajandus kiiresti taastuma ning 2011. aastaks olid riigi majandusnäitajad ühed OECD parematest. 2012. aastal majanduskasv aeglustus, ent 2013. aastaks prognoositakse juba uut kasvu. Riigi majandusalused on endiselt tugevad: kohalik rahanduspoliitika on range ja riigivõlg väike; tööturg on endiselt paindlik; seadused on ettevõtjasõbralikud; pankade majandusseis on kindel ja riigiasutused tegutsevad kindlakäeliselt.

Riigi energiapolitiikat korraldab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ning energiasektori õigusnormide rakendamist koordineerib energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020, mis kiideti Riigikogus heaks juunis 2009. Sarnased arengukavad on valitsusel ka elektrisektori, põlevkivitootmise, biomassi ja bioenergia ning energiasäästu kohta. Ministeerium on asunud riiklikku arengukava läbi vaatama, et pikendada selle kestust kuni aastani 2030 ning lisada perspektiiv kuni aastani 2050.

Eesti on teiste EL-i liikmesriikide seas ainulaadne selle poolest, et riigi energiasektoris domineerib üks primaarne energiaallikas – põlevkivi. Eesti on üks maailma suuremaid põlevkivitootjaid ja tema siseriiklik energiasektor toetub põhiliselt sellele, põlevkivi baasil toodetakse ka suurem osa kohalikust elektrist. Tänapäevane põlevkivi kasutamise riiklik arengukava eelistab elektri tootmist põlevkivist ja 2012. aastal toodeti 70% primaarenergiast nimetatud kohaliku primaarenergia allika baasil. Sellega seoses tekib ligi 80% riigi kasvuhoonegaaside (GHG) heitkogustest põlevkivi põletamisest riigile kuuluva Eesti Energia Narva Elektri jaamad AS jõujaamades, olles majanduse kõrge süsinikuintensiivsuse peamine põhjustaja.

Eesti riik on energia tootmise seisukohast üsna iseseisev ning suudab katta oma elektri- ja soojusenergia vajaduse siseriiklikest allikatest. Põlevkivivarude kasutamine soojus- ja elektrienergia vajadusteks tagab Eestile energeetika vallas teatava autonoomsuse, ent põlevkivienergia muutmine elektri- ja soojusenergiaks on olemuselt CO₂-intensiivne protsess, tõstatades seega küsimuse pikema perspektiivi jätkusuutlikkusest. Eesti valitsus uurib võimalusi vähendada pikemas perspektiivis põlevkivi kasutamist elektri tootmiseks ja suurendada selle asemel põlevkiviõli tootmist, mis võib tuua märkimisväärset majanduslikku kasu ning mitmekesistada riigi energiavarustust.

Valitsuse energiapolitiika prioriteediks on energeetikasektori süsinikuintensiivsuse vähendamine. Eesti riik püüdleb selgelt senisest energiatõhusama ja säästlikuma majanduse suunas. Eesti energiasäästu sihtprogramm hõlmab üksnes perioodi 2007-13 ega käsitle lõpptarbimisena energiat, mida kasutatakse riigis transpordi vajadusteks. Antud tegevuskava sätestab energiasäästmise eesmärgiks 2,1 teravatt-tundi aastaks 2016. Kavas pööratakse tähelepanu kütuste senisest efektiivsemale kasutamisele ning taotletakse 96 miljoni euro suurust investeeringut 2013. aasta lõpuks. 2008. aastal kinnitati meetmed ehitiste

energiatõhususe suurendamiseks ja võeti vastu riiklik elumumajanduse arengukava 2008-2013. Alates 1. jaanuarist 2009 on kohustuslik kasutada hoonete energiamärgist.

Energiatõhususe poliitikat viivad ellu mitmed ministeeriumid ja asutused, sh Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium ja vähemal määral ka Konkurentsiamet. Energiakasutuse tõhustamise meetmeid teostavad kaks täidesaatvat asutust – Sihtasutus KredEx (koostöös kohalike võimuorganitega) ja Keskkonnainvesteeringute Keskus. Poliitika ellurakendamisega on seotud ka Eesti Arengufond. Kuigi korterelamute renoveerimise laenuprogramm, mida KredEx korraldab koostöös Saksamaa Arengupangaga (German Development Bank KfW Bankengruppe) on olnud väga edukas ja andnud häid tulemusi, peavad toetuskavad muutuma senisest järjepidevamaks ja arenema edasi praegusest „lõpu ja alguse“ ülesehitusest.

Eesti kasvuhoonegaaside (GHG) heitkogused on 1990. aasta baastasemega võrreldes poole võrra vähenenud ja riik on oma Kyoto sihtmärgi (heitkoguste vähendamine 8% võrra perioodil 2008-12 võrreldes 1990. Praegusel hetkel on riigi tähelepanu 2020 eesmärkidel: EL heitkogustega kauplemise süsteem katab ligikaudu 2/3 kasvuhoonegaaside emissioonist. Ühele kolmandikule kasvuhoonegaaside emissioonist Eestis seab eesmärgi Euroopa Liidu otsus liikmesriikide aastaste saastekvootide kohta ajavahemikuks 2013-2020, mille järgi võivad emissioonid väljaspool EL heitkogustega kauplemise süsteemi ajavahemikus 2005-2020 kasvada 11%. EL-i ühiste energiatõhususe eesmärkide täitmise kõrval on Eesti kohaliku energiapoliitika väljakutsed ja vajadused sellest suuremad, ulatudes EL-i kohustuste horisondist (aastast 2020) kaugemale. Tõdeme, et Eesti kavatseb kasutada EL-i direktiive astmetena oma pikaajaliste eesmärkide kujundamisel ning Eesti valitsus on asunud tööle riigi energiastrateegia visandamisega kuni aastani 2050.

Energiaturgude ümberkujundamine ja energiajulgeoleku suurendamine

Alates Euroopa Liiduga ühinemisest 2004. aastal on Eestis elektri- ja maagaasiturude osas viidud ellu märkimisväärne reformide programm. EL-i 3. energiapaketi direktiivid on täielikult üle võetud. Riigi elektriturud on avatud ja Eesti osaleb Põhjamaade elektribörsil Nord Pool. Tegutseb tugev sõltumatu regulaator – Konkurentsiamet – ja põhivõrguettevõtja Elering investeerib uutesse taristutesse, et tõhustada nii kohaliku kui ka tõusva Põhjamaade–Balti turu varustamist elektrienergiaga. Pikemas perspektiivis on Eesti riigil kavas ühtlustada oma elektrisüsteem Kesk-Euroopa süsteemiga.

2009. aastal leppisid kolm Balti riiki – Läti, Eesti ja Leedu – kokku avatud ja läbipaistva elektrituru arendamises ja selle liitumises Põhjamaade elektrituruga kooskõlas EL-i vastavate õigusaktidega. Juunis 2009 kirjutasid kaheksa Läänemere äärset riiki alla vastastikuse mõistmise memorandumile Balti energiaturu ühendamise plaani osas (BEMIP). See on Euroopa Komisjoni initsiatiiv, mis vaatleb võimalusi Läti, Leedu ja Eesti senisest paremaks ühendamiseks laiema EL-i energiavõrguga.

Memorandumi põhieesmärgiks on täielikult toimiva, integreeritud energiaturu loomine, mida toetavad vajalikud taristud, eesmärgiga suurendada energiajulgeolekut Läänemere piirkonnas. Balti regiooni efektiivne sidumine on üks kuuest Euroopa Komisjoni poolt 2008. aasta novembris 2. strateegilises energiaülevaates kinnitatud prioriteetsete energiataristute projektist.

Kolme Balti riigi osalus EL-i siseturul eeldab mh kõikide turureeglite täitmist ja eksisteerivate taristute tugevdamist. Selleks rahastab Euroopa Komisjon kahe ülekandesliini ehitamist kõnealuse regiooni ja Skandinaavia poolsaare vahele (ülekandesliin NordBalt Leedu ja Rootsi vahel ning EstLink II Eesti ja Soome vahel).

Samuti toetab Euroopa Komisjon raamlepingu sõlmimist Venemaa, Valgevene ja Balti liikmesriikide vahel elektrienergia ülekandevõrkude koostöömiseks.

Maagaasiturul on Eesti ülejäänud Euroopa Liidust endiselt isoleeritud, jagades ühendusi vaid naabrite Läti ja Venemaaga. Hiljuti võttis Riigikogu vastu seaduse, mis sätestab omanikeringi eraldamise kohustuse ülekande- ja jaotusteenuste osas aastaks 2015. Momendil valitseb turgu gaasi ülekande- ja jaotusteenuse osutamisel üks erafirma (mille suurimaks aktsionäriks on Gazprom) – Eesti Gaas, mis 2011. aastal kattis 90% kogu jaemüügiturust, ning ülejäänud, teiste firmade poolt realiseeritud mahud osteti samuti Eesti Gaasilt. Eesti on imporditava gaasi osas 100%-selt sõltuv ühest tarnijast (Venemaast); talvise tiptarbimise perioodil aitab nõudlust katta juurdepääs Lätis asuvale gaasihoidlale. Normaalselt toimiva gaasituru puudumine kujutab riigile märkimisväärset turva- ja varustusriski.

Samas kui maagaas moodustab Eestis tarbitavatest energialiikidest suhteliselt väikese osa – umbes 10% kogu energiavajadusest – on valitsuse strateegiliseks eesmärgiks vähendada keskpikas perspektiivis põlevkivi osakaalu energiatootmises. Üks võimalus eesmärgi saavutamiseks on asendada süsinikuintensiivsed põlevkivijõujaamad efektiivsemate biomassil põhinevate jõujaamadega, mis toetaks ka taastuvenergia tootmise laiendamist ning tooks kaasa elektrisüsteemide senisest suurema paindlikkuse. Tänapäevase seisuga sõltub Eesti gaasiturust ühest tarneallikast ning on EL-i maagaasiturust isoleeritud. Riigi gaasiturust väiksus ühelt poolt ja teisalt selle monopolne struktuur muudab taristute arendamise plaanid ja otsuste vastuvõtmise protsessi üsna keeruliseks.

Sellele vaatamata koostas Euroopa Komisjon ambitsioonika programmi Balti piirkonna maagaasiturude isolatsiooni lõpetamiseks aastaks 2015. Balti riikides valitseb poliitiline tahe kiirendada gaasiturude avanemist piirkondlike ühenduste väljaehitamise kaudu. Koos teiste Balti riikide ning Soome, Poola, Saksamaa, Taani ja Rootsi osaleb ka Eesti mitmetes piirkondlikes koostööfoorumites. Hetkel kaalumisel olevad potentsiaalsed projektid hõlmavad vedelgaasi (LNG) terminali Soome lahes, Balti ühendusmagistraali, Balti riikide vahelisi ühendusi ja Poola–Leedu vahelist gaasijuhet (GIPL).

Euroopa Liidu algatatud uurimus nimetas piirkondliku LNG terminali kõige sobivamate asukohariikidena Eestit ja Soomet. Terminali ehitamiseks vajaliku regionaalse gaasiprojekti, sh piirkondliku vedelgaasi terminali ehitamise osas seisavad Eestil ja tema naabritel lähiajal ees rasked läbirääkimised ja otsused.

Taastuvenergia tootmise laiendamine

2012. aastal moodustas taastuvenergia Eesti energiatootmisest 14,6%, mis asetab Eesti IEA riikide seas taastuvenergia osas kümnendale kohale. Küttesektoris kasutatav biomass annab toodetavast taastuvenergiast suurima osa – ligi 70% kogu toodetavast soojusenergiast. Riigil on märkimisväärne biomassi ja tuule kasutamise potentsiaal, samuti võimalused vee soojendamiseks päikeseenergia abil. Riigi taastuvenergia poliitika tugineb suures osas EL-i taastuvenergia direktiivist tuleneval kohustusel suurendada taastuvenergia osakaalu kohalikus energiatarbimises ja viia antud näitaja 2020. aastaks 2005. aasta baasastemelt 16,6% tasemele 25% ning mitmekesistada energiaruustust. Eesti liigub kindlalt selles suunas, et antud kohustus täita.

Vaatamata neile märkimisväärsetele saavutustele on taastuvenergia poliitikal veel arenguruumi. Juulis 2010 kinnitatud Eesti taastuvenergia tegevuskava seab eesmärgiks viia 2020. aastaks taastuvenergia kasutamise osakaal elektrienergia tootmises 17,6%-ni. Tänapäevase seisuga

doteerib Eesti riik taastuvelektri tootmist turuhinnale lisatava lisatasuga, kusjuures dotatsiooni suurus ei sõltu elektri turuhinnast. Valitsuse hiljutine ettepanek peab vähendama riski elektritootjaid üle doteerida (ning sellest tulenevalt lõpptarbijale täiendavaid finantskohustusi tekitada), kärpides selleks nii toetusi kui ka doteeritavaid elektrikoguseid. Ettepanek näeb ette muudetud skeemi rakendamist uute ja olemasolevate paigaldiste suhtes ning selle vastuvõtmine võib õõnestada üht taastuenergia poliitika fundamentaalset eesmärki, milleks on kindlustunde andmine investoritele.

Senisest ambitsioonikam, ettevaatavam ja stabiilsem taastuenergia poliitika võimaldaks Eestil liikuda EL-i direktiividest tulenevatest kohustustest kaugemale ning lisaks energiapoliitika suurendamisele lõigata küttesektori hindade alandamisest ka olulist keskkonna-alast ja sotsiaalset kasu. Taastuenergia osakaalu suurendamine parandaks samuti kaubavahetusbilanssi, vabastades kodumaised põlevkiviresursid ekspordiks. Eesti ulatuslikest taastuenergia ressurssidest võivad koostöömehhanismide kaudu kasu saada ka teised EL-i liikmesriigid. Valitsusel tuleks jätkata jõupingutusi taolise koostöö soodustamiseks.

Teadusuuringud, tehnoloogiaarendus ja innovatsioon kuuluvad valitsuse majandusprioriteetide hulka. Väikese riigina sõltub Eesti tööstuse tehnoloogiline tase kaubavahetusest ja välisinvesteeringutest, oma osa on ka kohalikel teadusuuringutel, tehnoloogiaarendusel ja tutvustamistegevusel (RD&D). Eesti on viimase kümne aasta jooksul tugevdanud turule orienteeritud reformide kaudu oma RD&D ja innovatsioonisüsteemi ning viimastel aastatel on riigi poolt RD&D edendamisele suunatud sisemajanduse kogukulutuste kasvutempo olnud OECD riikide hulgas üks suuremaid. Eesti teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse strateegia 2007-2013 „Teadmistepõhine Eesti“ püstitab riigi RD&D-le selged eesmärgid ja tehnoloogilised prioriteedid. Strateegia sätestab kuus riiklikku programmi, millest üks käsitleb energiatehnoloogiat.

Eesti energiatehnoloogia programm on programm teadusasutuste, äriettevõtete ja riigi koostööst põlevkivitehnoloogiate ja uute energiaressursside, peamiselt taastuenergia arendamiseks. Valitsus on ettenägelikult piirdunud fookusega paaril tehnoloogiavaldkonnal. Selline lähenemine on piiratud ressurssidega riigi puhul mõistlik. Valdkond, millele võiks siiski täiendavalt rohkem tähelepanu pöörata, on efektiivsuse suurendamisele suunatud RD&D, näiteks hoonete valdkonnas, kus on veel piisavalt arenguruumi.

Väljakutsed ja võimalused

Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020 annab Eestile võimaluse kindlustada senist arengut ja energiapoliitika edukust. Valitsus on toonud välja võtmeprobleemid, millele edaspidi tähelepanu pöörata. Nendeks on turvalise energiatootmise tagamine, energiasektori süsinikuintensiivsuse vähendamine, konkreetsete suuniste seadmine põlevkivi kaevandamisele ja põlevkiviõli tootmisele, elektri- ja maagaasiturgude täiendav arendamine ning taastuenergia tootmise laiendamine.¹

Arvestades põlevkivi märkimisväärset rolli energiasektoris ning riigi üldist majanduslikku heaolu, peaks uus energiasüsteem olema suunatud põlevkivi osakaalu vähendamisele primaarenergia tootmises poliitika kaudu, mille rakendamine suurendaks teiste energiaallikate, näiteks taastuenergia ja maagaasi kasutamist, aga samuti olemasoleva põlevkivi põhise elektritootmise tõhususe suurendamisele ja põlevkivi tehnoloogiatele suunatud teadus- ja arendustegevuse jätkuvale edendamisele.

1. Ülevaade põlevkivi ja põlevkiviõli erinevustest – vt jooniseid 2 ja 3 (Viide tekstikastidele IDR trükises).

Kuigi põlevkiviõli turuhind Euroopas on toornafta hinnast madalam, on selle tootmine praeguste turuhindade juures endiselt kasumlik. Põlevkiviõli kasutatakse peamiselt kütteõliks (reservkütus gaasivarustuse häirete korral) ja spetsiaalsete õlisegude valmistamiseks, peamiselt laevandusele ja mereväele. Viimastel aastatel on põlevkivitootjad teinud märkimisväärseid investeeringuid kaevandamise laiendamiseks, et tootmist suurendada. Tootjate plaanides nähakse ette põlevkivitootmise enam kui kahekordistumist kümnendi lõpuks võrreldes 2011. aasta baastasemega. GHG gaaside heitkoguste vähendamise kontekstis tooks elektrienergia tootmise vähendamine põlevkivi baasil ja selle asemel põlevkivi põhinevate vedelkütuste tootmise suurendamine kaasa keskkonnamõjude vähenemise.

Antud kontekstis ei võimaldaks kaevandamise täiendav piiramine praegu kehtivast 20 miljoni tonni piirist aastas sektoril enam rahuldada Eesti elektrienergia vajadust, soodustades seeläbi kasumlikuma põlevkiviõli, teiste raskete kütuste ja retortgaasi tootmist. Nimetatud piirangud tuleks ümber vaadata, arvestades vajadust tasakaalustada sektori majanduslik potentsiaal looduskeskkonna vajadustega.

Energiajulgeolekut tugevdavaid poliitikaid ja meetmeid saab täiendada jõuliste, energiatõhususe tõstmisele suunatud meetmetega. Eestil on märkimisväärne potentsiaal vähendada hoonete, kaugkütte (DH) ja transpordisektori energiatarbimist. Riik peaks kaaluma energiatõhususe poliitikatega tegelevate erinevate ametkondade ja ministeeriumide ümberstruktureerimist ning integreerimist ühte keskküsesse. Valitsuse rahastamisprogrammid energiatõhususe suurendamiseks, kliimamuutuste peatamiseks ja kaugkütte arendamiseks näivad olevat jagunenud erinevateks, doonorkriteeriumidest sõltuvateks rahastamisprogrammideks. Konkreetsete juhtprintsipiide puudumise korral võib see põhjustada kattumisi.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ning tegevusprogrammide suhted tuleb uuesti läbi vaadata, vältimaks tegevuste kattumist ja parandamiseks nende järjepidevust. Eesti võiks kaaluda energiatõhususele suunatud üksuse loomist, mis tellib, uurib, hindab ja rakendab ellu energiatõhususe poliitikaid, maksimeerides seeläbi nende rakendamise tõhususe, ning annab oma tegevusest aru Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi energiapoliitikaga seotud osakonnale. Viimane peaks juhtima energiatõhususe poliitikate koordineerimist valitsuses, et tagada neile vajalik tähelepanu ja läbipaistvus.

Arvestades Eesti sõltumist kaugküttest (DH) on hädavajalik, et riik jätkaks DH kütuste mitmekesistamist ja suurendaks soojatootmise efektiivsust biomassi ja kombineeritud kütuse ning olemasolevate jõujaamade arvel. Lisaks odavate energiaressursside ärakasutamisele, millel nagunii puudub teistsugune majanduslik otstarve, tagab see kõrgema kvaliteediga energiaressursside vabanemise nii kohalikuks suurt lisaväärtust pakkuvaks lõpptarbimiseks kui ka ekspordiks. Antud võimaluse kapitaliseerimine eeldab aga tõsisel pingutusel DH süsteemi poliitika ja majandamise vallas. Uus kaugkütet reguleeriv õigusakt peaks tagama stabiilse regulatiivse raamistiku üleminekuks senisest ökonoomsemale ja keskkonnasäästlikumale kaugkütteturule. Uus energiastrateegia peaks hõlmama kindlatel majandust reguleerivatel õigusaktidel põhinevat, efektiivset ja majanduslikult tasakaalustatud kaugküttepoliitikat, mida täiendaksid turumehhanismid.

Senisest suurem seotus EL-i turgudega on Eestile oluline eesmärk ning kohaliku energiaspektori väiksust arvestades eeldab see regionaalset lahendust. Täna seisuga on Eesti aktiivselt osalenud mitmetel foorumitel, nagu Läänemere piirkonna energiakoostöö foorum, ning on osaline Balti energiaturu ühendamise plaani (BEMIP) protsessis. Tihe koostöö ja tegevuse piirkondlik koordineerimine on toetanud uute elektriliinide ehitust

regioonis, eritöörühma loomist regionaalse vedelgaasiterminali rajamiseks Läänemere idaossa, Balti riikide võrkude samaaegse ühendamise pikaajalist eesmärki ja Leedus asuva tuumajõujaama käitamist. Eesti peab mõistliku hinnaga energiatarnete turvalisuse kindlustamiseks jätkama nii piirkondlikku struktuurilist koostööd kui ka vastavat koostööd Euroopa mehhanismide raames, samuti koostööd idanaabriga.

PEAMISED SOOVITUSED

Eesti valitsusel tuleks:

- Pakkuda uut energiastrateegiat koostades lahendusi, mille prioriteetid oleksid suunatud pikaajalise energiavarustuse tagamisele toodetavate energialiikide süsinikuintensiivsuse vähendamise teel, majanduslikult põhjendatud piirkondlikule lähenemisele maagaasi kasutamisel, uute elektritaristute ehitamisele ja taastuenergia ressursside osakaalu suurendamisele energiaallikate kogumis.*
- Koondada energiatõhususele suunatud tegevused ühe üksuse pädevusse, millele on kindlustatud pikaajaline finantseerimine ja piisav potentsiaal, parendamaks energiatõhususe suurendamisele suunatud meetmete planeerimist, integratsiooni, efektiivsust ja profiili. Kaugküttesüsteemide ja olemasoleva elamufondi moderniseerimine peaks säilitama kõrge prioriteetsuse.*
- Jätkata suhete kindlustamist naaberriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, et toetada energiapoliitikate regionaalset ühtlustamist ja koordineerimist, mis on vajalik Eesti integreerimiseks Euroopa ning regionaalsete maagaasi- ja elektriturgudega.*