



KONKURENTSIAMET

Kliimaministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn
E-post: info@kliimaministeerium.ee

Teie 02.08.2024 kiri
Meie 16.08.2024 nr 7-12/24-0046-091-4

Ettepanekud kaugkütteseaduse muutmiseks

02.08.2024 saatis Kliimaministeerium (KLIM) huvigruppidele esmase versiooni kaugküttereformi raames kavandatavatest võimalikest sammudest ja ettepanekutest, kuidas muuta soojuse tootmine 2040. aastaks CO₂ heite vabaks.

Konkurentsiamet on KLIM-le 16.02.2024 kirjaga nr 7-12/24-0046-091-1 esitanud ettepanekud kaugkütteseaduse (KKütS) muutmiseks, tuues mh välja, et üheks kõige teravamaks probleemiks on kujunenud KKütS-is sätestatud ajale jalgu jäänud soojuse müügi ja hinnakujunduse regulatsioon, ning toonud välja kitsaskohad KKütS sätete ja põhimõtete osas, mida täna läbiviidava KKütS-reformi käigus peaks muutma või täiustama.

Amet jääb 16.02.2024 kirjas toodud ettepanekute juurde ning arutelu jätkamiseks avaldame oma seisukohad ja arvamuse ka KLIM 2.08.2024 ettepanekute kohta.

1. Tõhus kaugküte ja KHG eriheite eesmärgid

Tõhusa kaugkütte kriteeriumitele vastavad KHG eriheitetegurid Direktiivi artikkel 26 järgi on:

- 200 gCO₂ekv/kWh (kuni 31. detsembrini 2025);
- 150 gCO₂ekv/kWh (alates 1. jaanuarist 2026);
- 100 gCO₂ekv/kWh (alates 1. jaanuarist 2035);
- 50 gCO₂ekv/kWh (alates 1. jaanuarist 2045);
- 0 gCO₂ekv/kWh (alates 1. jaanuarist 2050).

KLIM ettepaneku kohaselt pannakse kohustus tõhusa kaugkütte kriteeriumitele vastavuse tagamise eest iga konkreetse võrgupiirkonna võrguettevõtjale eesmärgiga tagada KHG eriheide 0 grammi aastaks 2040. Sealjuures alates aastast 2035 võiks eesmärk olla ambitsioonikam võrreldes direktiivis sätestatuga.

Tuginedes Konkurentsiameti hindade andmebaasile (seisuga 31.05.2024), amet on koostanud ülevaate (vt Lisa 1), milline KHG heitkogus (kg/MWh) sisaldub täna võrgupiirkondadele kooskõlastatud soojuse piirhindades kliendile läbi kaugküttesüsteemi tarnitud kütteühikus (MWh). Kokkuvõtlikult toob amet välja järgmise teabe:

- 1) Eestis on 178 kaugkütte võrgupiirkonda (ameti regulatsiooni all kuuluva tootmismahuga ~5500 GWh, müügiimaht ~4630 GWh, kaod võrkudes 15,8%).

CO₂ eriheitetegurit arvestades vastavad neist 178-st võrgupiirkonnast tõhusa kaugkütte kriteeriumitele juba täna:

- alla 200 gCO₂ekv/kWh (kuni 31.12.2025) 132 võrgupiirkonda;
- alla 150 gCO₂ekv/kWh (alates 1. jaanuarist 2026) 131 võrgupiirkonda;

- alla 100 gCO₂ekv/kWh (alates 1. jaanuarist 2035) 124 võrgupiirkonda;
- alla 50 gCO₂ekv/kWh (alates 1. jaanuarist 2045) 107 võrgupiirkonda.
- 2) Võrgupiirkonnad (45 tk), mis tõhusa kaugkütte kriteeriumitele täna ei vasta (CO₂ eriheitegur üle 200g/kWh), kasutavad põhikütusena kas maagaasi (9 tk), põlevkiviõli (28 tk), turvast (4 tk) või uttegaasi/heitsoojust (4 tk). Märgitud võrgupiirkondade müügiimaht kokku on 770 GWh (17% ameti regulatsiooni alla kuuluvast müügiimahust).
- 3) Eelnimetatud 45 võrgupiirkonnast 20 võrgupiirkonda (müügiimaht kokku ~ 50 GWh) on tänaseks (2024) kas teostanud või lähiajal (2025-2026) teostamas investeringuid taastuvkütuste (valdavalt puiduhake) kasutuselevõtuks.
- 4) Kas ja kuidas tõhusa kaugkütte kriteeriumit suudetakse täita alates 01.01.2026 (CO₂ alla 150g/kWh) hõlmab 25 võrgupiirkonda müügiimahuga kokku ~720 GWh (15,5% ameti regulatsiooni alla kuuluvast müügiimahust), sh:
 - 4 võrgupiirkonda, milles kasutatakse uttegaasidest toodetud heitsoojust (müügiimaht 310 GWh, osakaal ~7% kogu müügiimahust)
 - 1 võrgupiirkond, kus kuni maikuuni kasutati osaliselt heitsoojust, kuid nüüd toimub tootmine 100% maagaasist (müügiimaht ~375 GWh, osakaal ~8% kogu müügiimahust);
 - 20 võrgupiirkonda (kokku müügiimahuga 35 GWh), kus tänaseks puudub informatsioon edasiste tegevussuundade kohta. Siin sisalduvad ka niivõrd väikese müügiimahu ja võimsusvajadusega piirkonnad, kus kaugkütte jätkumiseks mõistliku hinnaga on tänaseni puudunud asjakohane tehnoloogia).

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et tõhusa kaugküttepiirkonna kriteeriumide täitmine (mitte üle 150 g alates 1.01.2026) sõltub peaaesjalikult sellest, mis loetakse heitsoojust kasutavate võrgupiirkondade CO₂-ks (kas see põhineb reaalselt põletataval kütusel või põletatava kütuse reaalset heitel või mitte) ning kui kiiresti suudetakse likvideerida täna kehtiv tõhusa kaugküttevõrgu määratlus, mis oma praktilises sisus on tänaseks likvideerinud võrguettevõtjate motivatsiooni ja võimaluse taastuvate kütuste kasutusele võtmiseks seeläbi, et on muutunud selgelt konkurentsi takistavaks nendele kolmandatele osapooltele, kes roheenergia pakkumisest kaugküttevõrgule võiksid huvitatud olla (Narva ja Kiviõli näited).

2. Heitsoojuse hinnastamine

Täna kaugküttesektoris kasutatav heitsoojus tuleb 99% kas õlitööstustest (uttegaas) või elektri tootmiseks põlevkivi kasutavatest KTJ-dest.

KLIM ettepanekul suurendaks heitsoojuse kasutuselevõttu heitsoojuse hinnastamise muutmine viisil, et ei arvestataks heitsoojuse tootmise marginaalkulu vaid ülejäänud kaugküttevõrgu teiste tootmiseseadmete poolt toodetava soojuse marginaalkulu.

Konkurentsiameti hinnangul on KLIM jätnud tähelepanuta, kas on ja millised on need kaugküttevõrgus paiknevad teised tootmiseseadmed täna ja mis on sellise hinnastamise mõju tarbijate maksevõimele. Heitsoojust kasutavate võrgupiirkondade alternatiivne kütuse kasutus soojuse tootmiseks on täna ainult kas maagaasi (CO₂ eriheide ~202 g/kWh) või põlevkiviõli (CO₂ eriheide ~278 g/kWh) kasutavad seadmed. Lisaks eeltoodule, kuna vähemalt 50% heitsoojust kasutav kaugküttevõrk on tänase määratluse järgi igal juhul tõhus, siis ei ole võrguettevõtjatel ka olnud kohustust ega motivatsiooni sinna rajada täiendavaid teistel alternatiivsetel allikatel põhinevaid võimsusi. Tulenevalt maagaasi ja põlevkiviõli kõrgest CO₂ intensiivsusest ja ostuhinnast ei ole märgitud kütuste puhul võimalik tagada tarbijatele mõistliku hinnaga kaugküttesoojust ega saavutada tõhusa kaugküttevõrgu kriteeriumi isegi näiliselt.

Konkurentsiamet on koostanud ülevaate, milliste soojuse hindadega tuleks arvestada tänaseni valdavalt heitsoojust kasutavates suurtes kaugküttevõrkudes (müügiimaht kokku ~685 GWh) juhul, kui heitsoojus hinnastada kas maagaasist, põlevkiviõlist või puiduhakkest soojuse tootmise marginaalkuluga.

KIVIÕLI (Kiviõli KT)	kehtiv piirhind	Maagaas	PKÕ	puut
		marginaalkulu põhine		
heitsoojuse hind	48,11	90,4	80,4	27,0
Soojuse piirhind	74	121	110	51
<i>hinna muutus %</i>		<i>63%</i>	<i>48%</i>	<i>-31%</i>
Kohtla-Järve ja Jõhvi (VKG)	kehtiv piirhind	Maagaas	PKÕ	puut
		marginaalkulu põhine		
heitsoojuse hind	32,35	90,4	80,4	27,0
Soojuse piirhind	63	136	124	56
<i>hinna muutus %</i>		<i>117%</i>	<i>97%</i>	<i>-11%</i>
Narva (Enefit Power)	kehtiv piirhind	maagaas 100%		
ostetud soojuse hind	60,44	96,43*		
sh heitsoojuse hind	27,44			
Soojuse piirhind	74	115		
<i>hinna muutus %</i>		<i>56%</i>		

*Avalik informatsioon, põhineb Enefit Power AS-i taotlusel Konkurentsiametile

Kokkuvõtvalt: juhul kui heitsoojus hinnastada maagaasi või põlevkiviõli soojuse tootmise marginaalkuluga, siis tabaks nende võrgupiirkondade tarbijaid märkimisväärt hinnatõus. Sellise hinnastamismudeli juures toimub vastupidine protsess – heitsoojuse kasutuse suurendamise asemel olemasolevad ratsionaalsed tarbijad pigem loobuvad kaugküttest ning tagavad endale taskukohasema toasooja mistahes alternatiivsete kütelahendustega (nt roheelektrit tarbiv soojuspump korteritesse) vaatamata kohustusele osta soojus kaugküttevõrgust (kaugkütte võrgupiirkonna olemasolul). Heitsoojusele maagaasi või põlevkiviõli marginaalkulumudeli rakendamine suurendab energiaostuvõimetute inimeste osakaalu ja nõuab täiendavaid meetmeid eluasemekulude hüvitamiseks. Kui heitsoojus hinnastada maagaasi või põlevkiviõli soojuse tootmise marginaalkuluga, toimub tööstusettevõtjate ülekompenseerimine, so kaugküttetarbijate kanda pannakse tööstusettevõtete äririskide maandamine ulatuses, mis ei ole põhjendatud.

Heitsoojuse sisseost kolmandalt osapoolelt on kaugkütteeettevõtjale (võrguettevõtjale) kasulik siis kui selle maksumus on (vähemalt minimaalselt) alla olemasolevate tootmiskäitiste kõige kuluefektiivsema muutuvkulu. Seetõttu teeme ettepaneku, et alternatiivina heitsoojuse hinnastamisel võetaks aluseks taastuva ehk puidu põletamise marginaalkulu soojuse tootmisel, mis oma sisult oleks õiglasem, kuna puidu põletamisel CO₂ loetakse 0-ks ja seeläbi oleks õigustatud ka võrku antud heitsoojus lugeda heitevabaks.

Kui aga heitsoojus otsustatakse siiski hinnastada maagaasi või põlevkiviõli marginaalkuluga, siis ei tohiks selline nõue rakendada enne mõistliku tähtaja möödumist (min 3-4 aastat), et võrguettevõtjatel oleks võimalus viia läbi riigihange või soojuse ostuhange alternatiivsete tootmisallikate soetamiseks eesmärgil tagada tarbijatele taskukohane toasoojus ja säilitada kaugküttevõrgu jätkusuutlikkus.

3. Tootmis- ja piirhindade läbipaistvus

KLIM ettepaneku kohaselt võiks heitsoojuse ostul võrku järgida teadusartiklis (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0360544220306861>) kajastatud *The Heat Merit Order Tool* põhimõtteid.

Konkurentsiameti hinnangul väärib märgitud tööriist kasutusele võtmist kõikides võrkudes, kus eksisteerib tootmisvõimsuste vahel konkurents (näiteks Tallinn). Eestis täna heitsoojust võrku võtvates võrgupiirkondades sisuline konkurents tootjate vahel puudub (vt ka eelmine punkt heitsoojuse hinnastamise osas), kaugküttesüsteem on olemas, kuid võrguettevõtja ise ei oma piisavalt soojuse tootmisüksusi või varuvõimsust, olles sõltuvuses vaid ühest pakkujast. Lisaks

eeltoodule kehtiv tõhusa kaugküttevõrgu määratlus ei ole võimaldanud viia läbi soojuste ostu konkurssi kaugkütteseaduse alusel alternatiivsete võimaluste leidmiseks olukorras, kus soojuste tootmiseks kasutatakse kütuseliike, mis jätaavad keskkonnale nn negatiivse jalajälje - nt tootmisel põlevkivist (vt Konkurentsiameti 16.02.2024 kaugkütteseaduse muutmise ettepaneku punkti 5). KLIM pakutud meetod aga kindlasti soodustab heitsoojuste kasutusele võtmist nendes võrgupiirkondades, kus võrguettevõtjatel on valida piisavate alternatiivsete tootmisvõimsuste vahel.

Eraldi tasub väljatoomist artiklis kirjeldatud tõrge/probleemkoht, miks on *The Heat Merit Order Tool* meetodi kasutusele võtmine komplitseeritud. Nimelt „kaugküttesüsteemide soojuste tootmise piirkulud ei ole läbipaistvad, st need on teada vaid kaugküttesettevõtjale ja lõpuks ka lepingulistele soojuspakkujatele. Ametlikult on teada vaid tasandatud jaehinnad eurodes kWh kohta. Need jaehinnad on tavaliselt terve aasta samad; need sisaldavad võrgukulusid, juurdehindlusi jne ega kajasta kindlasti tegelikke marginaalkulusid teatud ajahetkel...

... Ametiasutused ja poliitikakujundajad võiksid kaaluda kehtivate muutuv-tootmiskulude avalikustamise jõustamist, sest nagu majandusteooria väidab turud toimivad kõige paremini siis, kui teave on kõigile osalejatele läbipaistev.“

Siinkohal Konkurentsiamet viitab veelkord teravale vajadusele avalikustada kõikide soojuste tootjate ja võrgupiirkondade soojuste piirhindade struktuur hinnakujunduse läbipaistvuse tagamiseks. Lisaks avalikkuse teavitamisele parendab selline suund ka võrguettevõtjate enda motivatsiooni (võrdluses teiste võrgupiirkondadega) tagada efektiivsem ja majanduslikult läbimõeldum soojuste tootmine ja jaotamine ning seeläbi pakkuda tarbijatele taskukohasema hinnaga toasoojust. Tänapäev olukord, kus hinnastruktuuri mitteavalikustamisel peitatakse „ärisaladuse“ väite taha, on põhjustanud avalikkuse ja tarbijate usaldamatuse rohe-eesmärkide saavutamiseks mõistlike ressurssidega. Soojuste piirhinna komponentide avalikustamise vajadusele on amet juhtinud tähelepanu ka 16.02.2024 ettepaneku punktis 8.

Konkurentsiamet lisab viited, kuidas on Leedu energeetika regulaator avalikustanud suuremate tootjate /piirkondade küttehinnade täpsed kulustruktuurid.¹

4. Rakendatavad sanktsioonid või motiveerivad meetmed

KLIM välisõhu saastetasude (sh CO₂) määrade olulise tõstmise eesmärk oli eeldus, et konkurentsivõimelisema hinna saavutamiseks energiatootjad (sh soojuste tootjad) võtavad kasutusele alternatiivseid keskkonnasäästlikumaid kütuseid ning innovatiivsemaid ja efektiivsemaid lahendusi ega kanna kogu täiendavat kulu üle tarbijate hindadesse. Konkurentsiamet juhib tähelepanu, et KKütS-reformi KLIM ettepanekutest on see osa jäetud täiesti tähelepanuta. Mis on need motiveerivad meetmed või sanktsioonid, millega hinnakujundusel tuleb soojusettevõtjatel ja Konkurentsiametil arvestada juhul, kui võrgupiirkond riiklikult püstitatud eesmärgi, sh tõhusa kaugkütte kriteeriumeid tähtaegade lõikes, kas täidab, ei suuda täita või ei soovigi täita. Kas rakendub põhimõte „lõpptarbija maksab kõik kinni“ ja seda tähtajatult või konkreetse püstitatud tähtaja saabudes kaotab ettevõtja õiguse tarbijate hindadesse (min. efektiivsusmäära ületavaid) ülemääraseid kulusid lülitada. Kuidas püstitatud eesmärkide või nõuete täitmist kontrollitakse ja/või läbi hinnakujunduse tagatakse?

5. Kaugküttesektori elektrifitseerimine vs kaugküttevõrgu tähtsus elektriturule

Elektrihinna kõikumine ning ajutiselt väga madalad elektrienergia hinnad suurendavad kaugküttesektori elektrifitseerimist, kuid vähemoluline siinjuures ei ole ka kaugküttesüsteemi võimalik tugi elektriturule (elektroodkatlad Eesti elektrisüsteemile sageduse taastamise reservi

¹ Kättesaadavad <https://www.regula.lt/en/Pages/prices.aspx>; <https://www.regula.lt/siluma/Puslapiai/statistika.aspx>

pakkumisel või elektrienergia varustuskindluse tagamisel, akumulatsioonipaagid ja salvestid koostootmisjaamade kõrval võimaldavad tõsta elektri tootmise efektiivsust jm).

Konkurentsiameti hinnangul vajab läbipaistvat arutelu selliste investeeringute kulude ja saadavate tulude kajastamise põhjendatus ja ulatus soojuse hinnas, mis toovad kasu nii kaugkütte tarbijale kui ka elektriturule. Ameti hinnangul ei ole põhjendatud selliste investeeringute ning võimalike äririskide kandmine üksnes soojuse hinda ning võimalusel tuleks kaaluda selliste „ühisosaga“ investeeringute täielikku toetamist või suuremas osakaalus toetamist tagastamatu kaasabiga. Kuid juhul, kui on riiklik suund, et sellised kulud ja riskid tuleb võtta ja kanda kaugküttetarbijatel, peab see ka hinnakujunduses läbipaistvalt kajastuma.

Lisa: 1) CO2 kogus võrgupiirkondade soojuse piirhindades (sisuga 31.05.2024);
2) marginaalkulude arvestus

Lugupidamisega

Küllli Haab

Regulatsiooniteenistuse juhataja-peadirektori asetäitja

Marek Piiraja 667 2541
marek.piiraja@konkurentsiamet.ee

Riina Randmaa 667 2581
riina.randmaa@konkurentsiamet.ee