

TELLIJA
Henry Kattago
Riigikantselei
Rahukohtu 3
Tallinn 10130

TÄITJA
Olavi Grünvald
Finantsakadeemia OÜ
L.Koidula 15-3
Tallinn 10125
E-post: olavi@finantsakadeemia.eu

Tallinnas 17.03.2017

Teema: Uuringu „Bioenergia säästlikkuse tagamise süsteemi rakendamise mõjude hindamine 2020-2030 planeeritavas taastuvenergia poliitikaraamistikus“ lühikokkuvõte

Sissejuhatus

Mõjude analüüs on teostatud vastavalt 1.11.2016 välja kuulutatud riigihankele¹. Tellija eesmärk oli hinnata bioenergia säästlikuks kasutamiseks ja kasvuhoonegaaside säästuks rakendatavate võimalike meetmete majanduslikku mõju metsandus- ja energeetikasektoritele.

Taastuvenergia eesmärkidest tulenev biomassi nõudluse prognoositav oluline suurenemine võib tähendada, et biomassi ei koguta jätkusuutlikult ning seda ei põletata tõhusates energiatootmisseadmetes. Bioenergia säästlikkuse tagamise süsteemi rakendamiseks on Euroopa Komisjon esitanud taastuvenergia direktiivi 2016/0382 (Direktiiv)² muutmise ettepanekud.

Analüüsi tulemused on mõeldud kasutamiseks Eesti seisukohtade kujundamisel Direktiivi eelnõu läbiraakimise faasiks aga ka hilisemate õigusakti(de) ettepanekute hindamisel. Töö viidi läbi perioodil november 2016 – märts 2017.

Analüüs viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimisel ja seda rahastati ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Analüüsi algatajad ja koostööpartnerid on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium ja Maaeluministeerium.

Töö teostamisel kasutatud meetodika

Töö käigus tuvastati ning täpsustati tõendamiskohustuse täitmise vajadus, võimalused ning sihtgrupid, kellele regulatsioon rakendub. Tõendamismeetmete maksumuse alusel kvantifitseeriti erinevate tõendamiskohustuste rakendamise võimalik majanduslik mõju metsandus- ja energeetikasektorile. Seejuures võeti aluseks täna kasutuses olevate sertifitseerimise meetmete maksumused, mis liideti metsandus- ja energiatoodete toodanguühikutele.

Analüüsides läbiviimisel otsiti eelkõige vastuseid järgmistele küsimustele:

- Kas täna Eestis kehtivad õigusaktid (metsaseadus jm) on piisavad bioenergia säästliku hankimise või kasutamise tagamise nõuete täitmiseks?
- Kas on vajalik ja kuidas tõendada sellise puidu säästlikku hankimist või kasutamist, mis pole pärit metsamaa raiest (mittemetsamaa, import, tööstuse jäätmed)?

¹ <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/179649>

² Euroopa Komisjoni direktiivi 2016/0382 „On the promotion of the use of energy from renewable sources (recast)“ eelnõu

- Kui piiravad on kasvuhoonegaaside (KHG) säästu nõuded energia tootmisele ja biomasskütuste ekspordile?
- LULUCF nõuetest (st KHG heide = KHG sidumine) tekkiv mõju: kuidas mõjutab tasakaalu hoidmine ressursi kättesaadavust?
- Milline mõju võib kaasneda kaskaadkasutuse ja massibilansi süsteemi rakendamisega?

Kokkuvõte olulisest

- Vastavalt eelnõule laiendatakse Direktiiviga biomasskütustele ressursside säästliku majandamise (artikkel 26 lg 2-6) ja kasvuhoonegaaside heitmete säästmise (Artikkel 26 lg 7) kriteeriume, et eristada biomasskütustest saadavat energiat, mis:
 - läheb arvesse taastuvenergia eesmärgi täitmisel,
 - läheb arvesse taastuvenergia tarnekohustuse täitmisel ning
 - kvalifitseerub taastuvenergia tootmiseks rahalise toetuse saamiseks.
- Peamised sihtgrupid, kellele tekib mõju seoses direktiivi rakendamisega on: metsaomanikud, sh eelkõige väikemetsaomanikud (Eestis on üle 100 tuhande füüsilisest isikust metsaomanikku, keskmise omandiga 6,2ha); energiatootjad, kes kasutavad tahkeid biokütuseid sisendvõimsusega üle 20 MW (Eestis 10 jaama) ja gaasilisi kütuseid üle 0,5 MW (4 jaama Eestis, kuid need kasutavad põllumajanduslikku biomassi); hakke ja pelleti tootjad (vt ptk 3.2).
- Tänapäevase säästlikkuse tagamise süsteem metsa biomassi kasutamisel Eestis põhineb peamiselt metsaseadusel. Paralleelselt on kasutusel ka vabatahtlikud skeemid, mis on täna tingitud peamiselt eksporditurgude (puitpellet ja hakkpuit) nõuetest. Nii on näiteks olulisematest energiapiidu sihtturgudest Suurbritannias kehtestatud riiklikud säästlikkuse nõuded ning Taanis on vastavad nõuded sisse viidud energiatootjate (koostootmisjaamade) liidu poolt. Nendes riikides imporditud biomasskütuse tarneahel peab olema sertifitseeritud tunnustatud skeemiga (SBP, FSC, PEFC).
- Biomasskütuste tarbimise kasvuks prognoositakse (EL-i PRIMES mudel) taastuvenergia eesmärkidest lähtuvalt 47% aastaks 2030 võrreldes aastaga 2010 – see panustab taastuvenergia 27% suuruse osakaalu saavutamisse üldises energiatarbimises EL-is. Energiapiidu osakaal biomasskütuste portfellis mõnevõrra väheneb (2015.a 64%, 2030.a u 50%), kuid tarbimise kasvuks perioodil 2010-2030 eeldatakse ikkagi 35%. **Seega avarduvad ka Eesti energiapiidu eksporditajate võimalused, eeldusel, et suudetakse tõendada toodetud kütuste vastamist säästlikkuse nõuetele.**
- Energiapiidu osakaal Eestis toodetud primaarenergias moodustas 2015.a 15,6%³ kogu primaarenergia toodangust ning see kasvas perioodil 2008-2015 2,2 korda. Energiapuit on ka oluline eksporditav – aastal 2015 ulatus ekspord üle 160 miljoni euro, mis moodustas 1,4% Eesti koguekspordist. Peamine eksporditav on puitpellet (2015.a 124 miljonit €), millest suurem osa (83%) eksporditi Suurbritanniasse ja Taani. Peamised konkurendid EL-i sees on Läti ja Saksamaa ning suuremad tarnijad väljastpoolt on USA ja Kanada.

³ Siia ei ole arvestatud kodumajapidamistes kasutatavat energiapuitu

Seega on Eesti energiapuidu konkurentsipositsioon tugev ning selle hoidmiseks on puitpelletitootjate eestvedamisel levimas ka vabatahtlikud säästlikkuse tõendamise skeemid metsanduses.

- Metsaseadus vastab täna suuresti Direktiivis metsasele biomassile seatud säästlikkuse nõuetele (Art26 §5; vt ka Lisa 6) – täiendavalt võib olla vajadus kohandada vääriselupaikade kaitse regulatsiooni, mis täna on erametsaomanikele vabatahtlik. Täna on riigi ja eraomaniku vaheliste lepingutega kaitstud ca 500ha vääriselupaiku 2500 ha-st. Juhul kui riik kompenseeriks sama süsteemiga kõik erametsades asuvad vääriselupaigad, oleks kulu riigile 875 000 eurot aastas (st 350 €/ha), täna on see EMK andmetel 160 000 eurot.⁴
- Isegi juhul, kui metsaseadus vastaks täielikult Direktiivi nõuetele säiliks vajadus vabatahtlike sertifitseerimise skeemide kasutamise järele, kuna on küsitav, kas energiatootjad peamistel eksportturgudel loevad riiklikku regulatsiooni piisavaks. Pealegi on suurim sihtturg, Suurbritannia (58% puitpelletite ekspordist), lahkumas ühendusest.

Juba täna pakutakse metsaomanikele rühmasertifitseerimise võimalust, mis on taskukohane ka väikemetsaomanikele. **Sertifitseerimise vajaduse laienemine või selle kohustuslikuks muutmine kohalikele energiatootjate (>20MW) poolt kasutatava kütuse osas ei muudaks oluliselt kütuse ja energia hinda või vähendaks metsaomaniku kasumit.** Arvestuslikult oleks ka väikemetsaomaniku kulu sertifitseerimisele 1% ligidal või ka oluliselt alla selle (sõltuvalt kui pika perioodi jooksul sertifitseeritakse) metsamaterjali müügituludest.

- Energiapuidu tarneahela teise lüli st kütusetootjate sertifitseerimise mõju kütusetootjate müügituludele on arvestuslikult veelgi väiksem, moodustades vähem kui 0,1% toodangu müügihinnast.

Kolmas lüli ehk energiatootjad (soojusliku sisendvõimsusega üle 20MW tahkete biokütuste ning üle 0,5MW biogaasi jaamades) kohustuseks on nn massibilansi esitamine (Art27 §1), koos kohustusega lasta seda auditeerida. Massibilansi koostamine tooks välja nii biomasskütuste säästlikkuse kui ka KHG säästu aspekti. Liikmesriigid peavad tagama, et ettevõtted esitavad nõudmisel riigile usaldusväärse informatsiooni või luuakse riiklik skeem tarneahela säästlikkuse ja KHG kriteeriumite vastavuse tõendamiseks. Liikmesriigid esitavad Euroopa Komisjonile ettevõtete auditite tulemuste põhjal agregeeritud e-aruande tõestamiseks säästlikkuse ja KHG kriteeriumide täitmist.

Kuigi massibilansi skeemi ei ole tänaseks veel välja töötatud võib ettevõtetega konsulteerimise tulemusena eeldada, et massibilansi koostamise ja auditeerimise kulu on väike ning sisuliselt ei oma mõju toodetud energia hindadele.

- Kasvuhoonegaaside säästu nõuded on toodud Direktiivi Artiklis 26 §7 ja need kehtiksid uutele jaamadele (alustavad kas 2021 või 2026). Stsenaarium 1 kohaselt kehtestatakse KHG 50% vähendamise nõue juba olemasolevatele >20MW puitkütustel energiatootjatele ning >0,5MW elektrilise võimsusega biogaasijaamadele.

Energiatootjatel on säästu arvutamiseks võimalik kasutada ka nn vaikeväärtuseid (Direktiivi Lisa VI) või arvutada jaama spetsiifilised väärtused. **Direktiivi eelnõus toodud vaikeväärtused ei ole analüüsi koostajate arvestuste kohaselt piiravad võimalikele**

⁴ Kuigi õiglasem oleks metsaomanikule saamatajäänud tulu hüvitada, võib riik seadusega jätta kaitsekohustuse metsaomanikule ning saamatajäänud tulu mitte kompenseerida, selliselt juhul tekib eelnevalt arvestatud kulu (st saamatajäänud tulu) metsaomanikul.

uutele hakkpuidul töötavatele jaamadele Eestis. Samuti ei peaks need piirama puitpelletite ekspordi tänastele peamistele eksporditurgudele.

- Ajavahemikul 2021-2030 tuleb igal Euroopa Liidu liikmesriigil tagada, et LULUCF (maakasutus, maakasutuse muutus, metsandus) sektori kasvuhoonegaaside heide ei ületa süsiniku sidumist riigis tervikuna. Riiklik metsanduse arvestuskava täpsustab metsanduse heitkoguste võrdlustasemed (tähtaeg 31.12.2018), mistõttu seni puudub arvutus, kui suur kogus puitu energia tootmiseks võiks Eesti LULUCF sektori süsiniku sidumisvõimet mõjutada.

Täpseid piire raiemahtudele ei saa täna lõpliku meetoodika puudumise tõttu välja tuua, alles riikliku metsanduse arvestuskava koostamise järel on kindlamalt teada, kui piiravad on LULUCF nõuded metsandussektorile (vt ptk 3.5.4).

- Puidu astmelise kasutamise (kaskaadkasutuse) põhimõtte kohaselt kasutatakse puitu esmajärjekorras pikema kasutusega toodetes. Küttepuidu ja raidmete kasutust energiatootmisel puidu astmeline kasutus ei piira. **Eesmärgiks** Euroopa Liidu metsastrateegia⁵ kohaselt on tagada metsaressursside kasutamise väiksem keskkonna- ja kliimamõju, suurema lisandväärtusega toodangu valmistamine metsamaterjalist ning parema süsinikutasakaalu saavutamine.

Käesoleva uuringu käigus intervjueeritud organisatsioonide ja ettevõtete esindajate sõnul toimub puidu (kaskaad-)kasutus juba täna sõltuvalt turunõudlusest, kuid pigem puudub puidule piisav kasutus pikema kasutusega valdkondades (näiteks paberipuit). **Kaskaadkasutuse kohustusena sisseviimine takistaks turumehhanismide vaba toimimist ning selle kaudu ressursside optimaalset kasutust ja majanduse arengut.**

Kaskaadkasutuse ranges vormis sisseviimist ei pidanud intervjueeritud osapooled tõenäoliseks ega vajalikuks. Pigem jääb see soovituslikuks ning on toetatud ka kaudsete mehhanismide poolt (näiteks LULUCF reeglid).

- Liikmesriigi kohustuseks on esitada komisjonile konsolideeritud andmed biomassi säästliku kasutuse ja KHG kokkuhoiu kohta (Art 27 §3). Liikmesriik peab ise koguma vastavat informatsiooni massibilansi süsteemi ja selle auditeerimise rakendamise kaudu ettevõtjatelt (Art 27 §1). Seega tuleb liikmesriigil üles ehitada informatsiooni kogumise, kontrollimise ja esitamise süsteem. See hõlmab massibilansi meetoodika väljatöötamist.
- Direktiiv ei reguleeri otseselt sellise puidu säästlikku hankimist või kasutamist, mis pole pärit metsamaa raiest (mittemetsamaa, import, tööstuse jäätmed). Samas tuleb energiatootjal tõendada kasutatud toorme päritolu ja säästlikkust. Täna kasutatavad sertifikaadid võimaldavad tõendada näiteks mittemetsamaalt pärit olevat puitu. Sertifikaadid peavad vajadusel olema imporditud puidul ja puidutööstustel, kust tuleb energiapuidu tooraine.

⁵ Uus ELi metsastrateegia metsade ja metsandussektori jaoks ptk 3.1 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/agri/dv/com_com%282013%290659_/com_com%282013%290659_et.pdf