

Eesti Välispoliitika Instituut

Eesti maagaasivõrgu eraldamisega seonduvatest poliitilistest ja  
tarneturvalisuse riskidest

Tartus, 30. märtsil 2012

Eessõna

Uurimus teostati vastavalt Eleringi ja EVI vahel 2. märtsil 2012 sõlmitud lepingule.

Uurimuse eesmärgiks on hinnata Eesti gaasivõrgu eraldamisega kaasneva võivaid poliitilisi ja tarneturvalisuse riske.

Uurimus ei käsitle gaasivõrgu eraldamise juriidilisi aspekte, kuigi tekstis võib ette tulla viiteid õigusaktidele ja lepingutele.

Töö tellija: Elering AS  
Alus: töövõtuleping 1.1-4/81  
Töö teostaja: SA Eesti Välispoliitika Instituut

SA Eesti Välispoliitika Instituut  
Islandi väljak 1  
Tallinn, 15049  
Telefon: +372 646 6376  
[www.evi.ee](http://www.evi.ee)

## Kokkuvõte

### I Naabermaade kogemuste analüüs:

- Soome kasutab Euroopa Liidu regulatsioonidega lubatud erandit ning ei eralda gaasi ülekandevõrku tarnijast enne, kui tekib vähemalt veerandit tarbijate nõudlust rahuldada suutev täiendav gaasitarnija;
- Inčukalnsi maa-aluse gaasihoidla tähtsus Gazpromile regionaalse gaasitarbimise kõikumise tasakaalustamisel toob ülekandevõrgu eraldamisel kaasa surve Läti valitsusele otsuste langetamiseks Gazpromile meelepärases suunas;
- Gazpromi juhid on veendunud, et Läti ei sõanda gaasivõrku omandiliselt eraldada;
- Leedu valikuid gaasisektori reformimisel on mõjutanud tarnekatkestuste kogemus;
- Leedu jäikust energiasuhetes Venemaaga mõjutab kunagine vastasseis Mažeikiai naftatöötlemistehase erastamisel;
- Leedut innustavad hiljutised muutused Euroopa gaasiturgudel, kus viimastel aastatel on täheldatav veeldatud maagaasi (LNG) ülepakkumine.
- Poola eraldas maagaasi ülekandevõrgu omandiliselt juba 2007. aastal, kuid probleemid tekkisid Jamal-Euroopa transiiditrassi Poola piiridesse jääva osaga, kus alles Euroopa Komisjoni survele viidi trassi Poola osa omaniku EuRoPol Gazi ja ülekandeoperaatori Gaz-Systemi vaheline leping kooskõlla direktiivi 2009/73/EC nõuetega.

### II Energiajulgeoleku ja tarneturvalisuse/varustuskindluse aspekt:

- täiendav tarnekanal tasakaalustaks Venemaa osakaalu Eesti varustamisel maagaasiga;
- sobivaimaks maagaasi täiendavaks tarnekanaliks peetakse veeldatud maagaasi (LNG) terminali, kuid LNG madalatele hetkehindadele lootmine ei ole majanduslikult põhjendatud, sest hinna tõustes eelistavad tarbijad odavama gaasi pakkujat;
- LNG terminali kavandamisel tuleb silmas pidada asjaolu, et ka LNG tarnete tagamisel eelistatakse pikaajalisi lepinguid;
- maagaasi ülekandevõrgu omandiline eraldamine ei mõjuta Eesti energiajulgeolekut, sest täiendava tarnekanali rajamiseni säilib risk ühest tarnijast tingitud tarnekatkestuseks ka juhul, kui ülekandevõrgul on uus ja ainutarnijast sõltumatu omanik.

### III Gaasivõrgu eraldamise riskid:

- gaasivõrgu eraldamine võib takerduda juriidilistesse vaidlustesse, mis pärsib maagaasi kasutamise laiendamist, vähendab konkurentsi kütuseturul ja kahjustab tarbijate huve;
- Eestil suutlikkust oma huvide kaitsmisel piirab asjaolu, et kodumaiste kütustega ei saa maagaasi soojusenergia tootmisel täielikult asendada;
- gaasivõrgu omandilisest eraldamisest ei piisa toimiva gaasituru tekkeks;
- Balti riikide erinev lähenemine gaasisektori ümberkorraldamisse takistab sarnaste huvide ühist edendamist.

## Sissejuhatus

Euroopa Liidu energiaturgude liberaliseerimise eesmärgiks on tagada kõikide asjast huvitatud tarnijate ja tarbijate vaba juurdepääs energiavõrkudele. Parimaks viisiks selle eesmärgi saavutamisel peetakse energiatarnija või -tootja eraldamist energiavõrkudest ja –müügist. Euroopa Liidu Kolmandas Energia- ja Kliimapaketis sätestatud võrkude eraldamise nõue puudutab elektrienergia- ja maagaasisektorit.

Euroopa Liidu liikmesmaades on gaasivõrkude eraldamine lahendatud eri aegadel ja erineval viisil. Ühenduse liikmetest vaid viis – Suurbritannia, Hispaania, Taani, Rootsi ja Holland – on maagaasi ülekandevõrgu teistest varem ja omandiliselt eraldanud<sup>1</sup>. Ülejäänud liikmesmaad on valinud vähem ranged võrgu eraldamise viisid ja teinud või teevad seda hiljem.

Eestile, nagu ka Lätile ja Soomele, on maagaasisektori iseärasuste tõttu tehtud erand. Leedu loobus erandist ja otsustas võrgud seniselt omanikult üle võtta. Ka Eesti valitsus kaalub gaasivõrgu omandilist eraldamist ainutarnijast.

Uurimistöö eesmärgiks on analüüsida gaasivõrgu omandilise eraldamise otstarbekust energiajulgeoleku ja tarneturvalisuse (ehk varustuskindluse) seisukohast ning näidata eraldamisega kaasneva võimalike riske.

Uurimus on jagatud kolme ossa. Töö esimeses kolmandikus analüüsitakse Euroopa Liidu liikmetest naabermaade seisukohti ja väljavaateid gaasivõrgu eraldamisel. Kui Soome ja Läti on otsustanud võrkude eraldamisega viivitada, siis Leedu on teadaolevalt esimene Euroopa Liidu liikmesmaa, mis on algatanud Gazpromi osalusega ettevõttele kuuluva gaasivõrgu omandilise eraldamise. Poola on eraldanud omandiliselt ülekandevõrgu, juriidiliselt jaotusvõrgu ja maa-alused hoidlad, kuid riiki läbiv transiiditrass on jäetud endisele omanikule ja sõltumatu operaatori hallata.

Teises osas on vaatluse all gaasivõrgu eraldamise energiajulgeoleku ja tarneturvalisuse aspekt. Maagaasi osakaalu tõttu soojusenergia tootmises on Eesti puhul suurimaks energiajulgeoleku riskiks gaasitarnete katkemine kütteperioodil. Seda aitaks vähendada täiendav tarnekanal ja asendavad kütused.

Töö kolmandas osas hinnatakse gaasivõrgu eraldamise riske. Tarnekatkestuste tõenäosus Eesti puhul on väga väike, sest niisugune samm vaid õigustaks võrkude eraldamise ja maagaasi asendamise vajadust muude kütustega.

Uurimistöö tugineb varasematele energiajulgeoleku ja võrkude eraldamise teemalistele uuringutele, eksperthinnangutele, teemakohastele kirjutistele ajakirjanduses ning vestlustele Leedu ja Läti kõrgete riigiametnikega.

---

<sup>1</sup> Michael Pollit, *The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks*, EPRG, University of Cambridge, August 2007, p. 23.

## 1. Teiste Euroopa Liidu liikmesmaadest naaberriikide kogemus

Eestis, Lätis ja Soomes tegutseb üks monopoolne ning Leedus üks domineeriv maagaasi haldusfirma, mil pikaajaline tarneleping vaid selle ettevõtte ühe osaniku – Venemaa maagaasi ainueksportija Gazpromiga.

### 1.1 Soome

Soome maagaasisektori ainus tarnija Gasum OY täidab ka ülekandeoperaatori kohuseid. Maagaasi tarnete turvalisus on tagatud Gasum OY ja Gazpromi vahelise tarnelepinguga, mis kehtib kuni 31.12.2025. Maagaasi importija on kohustatud hoidma ka asenduskütuse varu tarnekatkestuste korvamiseks.

Gaasitarnete mitmekesistamiseks on Gasum OY uurinud koostöös teiste Balti regiooni gaasifirmadega võimalusi maagaasi torujuhtme ühenduse rajamiseks Eesti ja Lätiga. Euroopa Liidu direktiivi 2009/73/EC §49 alusel on Soome otsustanud erandi kasuks ja ei alusta maagaasi ülekandevõrgu eraldamist tarnijast enne kui: a) maagaasi sektoris on tekkinud konkureeriv tarnija, mis suudab varustada gaasiga vähemalt 25% tarbijaist; b) Soomel on toruühendus mõne muu Euroopa Liidu liikmesmaaga peale Eesti, Läti ja Leedu.<sup>2</sup> Seega ei piisa Soomele erandist loobumiseks torujuhtmeühendusest Eestiga, vaja on ka ühendust Leedu ja Poola vahel või piisava võimsusega LNG terminali Soomes<sup>3</sup>. Erandi lõpetamise otsustab Soome parlament.

Soome valitsus eelistab fossiilsetele taastuvaid kütuseid – nt tahetakse asendada enamik kivisööelektrijaamu taastuvatel kütustel töötavate koostootmisjaamadega aastaks 2015<sup>4</sup>.

### 1.2 Läti

Lätis tegeleb maagaasi impordi, ülekande, jaotuse ja hoiustamisega Latvijas Gaze. Maagaasi tarnete turvalisuse tagavad: a) Latvijas Gaze ja Gazpromi vaheline pikaajaline tarneleping, mida 2009. aasta veebruaris pikendati aastani 2030<sup>5</sup>; b) looduslik maa-alune gaasihoidla Inčukalnsis, kust sügis-talvisel kütteperioodil varustatakse maagaasiga nii kodumaised kui ka Eesti, Leedu ja Loode-Venemaa tarbijaid.

Vastavalt Euroopa Liidu direktiivi 2003/55/EC §28(2) on Läti otsustanud hoida oma maagaasituru suletuna 4. aprillini 2014. Kuid Läti valitsuse ja Latvijas Gaze vaheline gaasivarustuse leping lõpeb alles 2017. a., tagades Latvijas Gaze turupositsiooni püsimise veel kolmeks aastaks ka gaasituru avanedes<sup>6</sup>. Latvijas Gaze asejuhti Juris Savickise ja Gazpromi esindaja Jevgeni Roldugini sõnul tuleb Läti valitsusel torujuhtmeisse tehtud investeeringud kompenseerida, kui valitsus otsustab maagaasi ülekandevõrgu Latvijas Gazest eraldada<sup>7</sup>. Majandusraskustes Lätile võib see osutada ülejõukäivaks kohustuseks. Läti valitsus ei ole veel otsustanud, kuidas täita direktiivi 2009/73/EC nõudeid<sup>8</sup>. Läti majandusministeeriumi energeetikaosakonna juhi Dins Merirandsi sõnul<sup>9</sup> on Läti

---

<sup>2</sup> Jyrki Prusila, Ilkka Puikkonen, *Recent developments in the Finnish Energy Market*, European Energy Handbook 2012, ed. Herbert Smith, p. 133.

<sup>3</sup> Gasum OY on alustanud ettevalmistusi veeldatud maagaasi (LNG) terminali rajamiseks Soome, (vt Gasum Considering LNG Terminal in Finland, *Natural Gas for Europe*, 02.04.2012).

<sup>4</sup> European Energy Handbook 2012, p. 128.

<sup>5</sup> Gazprom ties Latvia into longer deal, *Nefte Compass*, 11.02.2009.

<sup>6</sup> Andris Spruds, *Russia in the Baltic Sea regional energy architecture*, Estonian Foreign Policy Yearbook 2011, ed. Andres Kasekamp, Tallinn, 2012, p. 52.

<sup>7</sup> Gazprom and Itera not willing to abandon Inčukalns gas storage, *BNN*, 23.05.2011.

<sup>8</sup> Girts Lejins, Martins Tarlaps, *Recent developments in the Latvian Energy Market*, European Energy Handbook 2012, ed. Herbert Smith, p. 230.

<sup>9</sup> vestlustest Dins Merirandsiga 29.02.2012 Vilniuses.

eesmärgiks suurema konkurentsi tulemusena saavutatud õiglane hind, mitte täiendavate koormiste lisamine tarbijate õlgadele.

### 1.3 Leedu

Leedu maagaasisektoris on domineerivaks ettevõtteks Lietuvos Dujos. Maagaasi tarnete turvalisuse tagab Lietuvos Dujose pikaajaline tarnelepe Gazpromiga (leping lõpeb 31.12.2014). Lisaks on Lietuvos Dujosel gaasivaru Läti maa-aluses gaasihoidlas<sup>10</sup>. Leedul on plaanis maagaasi tarneturvalisust suurendada: a) veeldatud maagaasi (LNG) ujuvterminaliga Klaipėdas, b) maa-aluse gaasihoidlaga Syderiais, c) Leedu-Poola riikidevahelise torujuhtme ühendusega, d) kildagaasiga.

Leedut läbib maagaasi transiit Kaliningradi oblastisse. Septembriks 2009 oli Gazprom laiendanud Minsk-Vilnius-Kaunas-Kaliningrad transiiditrassi teise torujuhtmega<sup>11</sup>. Euroopa Liidu Kolmanda Gaasidirektiivi jõustudes ei taotlenud Leedu erandit ning teatas kavatsusest eraldada maagaasi infrastruktuur tarnijast. Leedu parlament võttis 30.06.2011 vastu gaasiturgu reguleeriva seaduse, milles sätestati gaasivõrgu omandiline eraldamine. Leedu valitsus otsustas 28.10.2011 viia ümberkorraldused gaasiturul lõpule 31.10.2014. Kui Lietuvos Dujose üks osanikest – E.ON Ruhrgas nõustus kavandatud muudatustega, siis teine osanik – Gazprom mitte. Gazpromi esimene katse vaidlustada Leedu otsus Stockholmi rahvusvahelises arbitraažis 2011. aasta aprillis nurjus. Kuid sama aasta augustis võeti vastu Gazpromi teine avaldus, kus Leedu Energeetikaministeeriumi süüdistatakse Lietuvos Dujose erastamislepingu rikkumises.

Leedu loobumine direktiivis 2009/73/EC ettenähtud erandist tõi kaasa hinnavaidluse Gazpromiga: Eestile ja Lätile lubas Gazprom müüa 2011. aastal maagaasi 15% võrra odavamalt (võrreldes 2010. aastaga), kui nende tarbimine suureneb 2007. aasta tasemele, kuid Leedule niisugust soodustust ei pakutud põhjusel, et Leedu oli otsustanud gaasivõrgu omandiliselt eraldada<sup>12</sup>. Leedu valitsus esitas seepeale 25.01.2011 Euroopa Komisjonile kaebuse, milles palus uurida Gazprom monopoolse turupositsiooni kuritarvitusi<sup>13</sup>. Leedu Energeetikaministeerium süüdistas 03.03.2011 Gazpromi Lietuvos Dujose erastamislepingus sätestatud hinnakokkuleppe rikkumises, väites, et võrreldes Eesti ja Lätiga on maagaasi hind Leedu tarbijatele põhjendamatult kõrge. 25.03.2011 kaebas Leedu Energeetikaministeerium Lietuvos Dujose hinnadiskrimineerimise süüdistusega Vilniusse kohtusse.

Tänavu jaanuaris nõustus Gazprom Leedu valitsusega läbi rääkima. Leedu peaminister Andrius Kubilius ja Gazpromi asejuht Aleksandr Medvedev said kokku Vilniuses 07.02.2012. Kohtumisel oli kaks tulemust: a) otsustati koostada üksikasjalik ülevaade Kolmanda Gaasidirektiivi jõustamisega seotud probleemidest Leedus, b) leida lahendus gaasitransiidile Kaliningradi oblastisse.

Järgmisse kõnelustevooru kaasati ka Euroopa Komisjon: 27.02.2012 kohtusid Vilniuses Euroopa Komisjoni energeetika peadirektoraadi juht Philip Lowe, Leedu peaminister Andrius Kubilius, energeetikaminister Arvydas Sekmokas ja Gazpromi asejuht Aleksandr Medvedev. Kohtumise üksikasjadest on teada vaid see, et Leedu valitsus nõustus kahe kuu võrra edasi lükkama gaasivõrgu eraldamiskava valmimise (vastse seaduse kohaselt on Lietuvos Dujosel selle esitamiseks aega mai lõpuni) ning Gazprom leppis gaasivõrgu eraldamisega Lietuvos Dujosest.

---

<sup>10</sup> Lietuvos Dujos, Consolidated Annual Report, 2010, p.27-28.

<sup>11</sup> Gazprom launches new stretch of Kaliningrad gas line, *Oil&GasJournal*, 11.09.2009.

<sup>12</sup> «Газпром» не дает скидки кому попало, *РБК daily*, 27.12.2010.

<sup>13</sup> Ruslanas Černiauskas, Ingrida Ulevičiūtė, Juozas Rimas, *Recent developments in the Lithuanian energy market*, European Energy Handbook 2012, ed. Herbert Smith, p. 233.

Sellele vaatamata esitas Gazprom 01.03.2012 Leedu vastu kaebuse ÜRO rahvusvahelise kaubanduse komisjonile (UNCITRAL)<sup>14</sup>, taotledes oma investeeringute kaitsmist Leedus. Gazpromi väitel taganes Leedu valitsus veebruari kohtumistel antud lubadustest.

Tõenäoliselt teeb Gazpromile kõige enam muret kontrolli kadumine gaasitransiidi üle Kaliningradi oblastisse. Leedu energeetikaminister Arvydas Sekmokase sõnul<sup>15</sup> ei tehta Gazpromile torujuhtmete omandi osas mingit erandit ning kõik Leedu pinnal olevad gaasitorud (sh transiiditrass Kaliningradi oblastisse) ostetakse praeguselt omanikult välja, riigistatakse ja antakse hallata ühele operaatorfirmale.

Leedu positsioone kõnelustel Gazpromiga toetavad: a) Lietuvos Dujose ja Poola Gaz-Systemi otsus taotleda Euroopa Liidult finantsabi kahe riigi vahelise maagaasi torujuhtme ühenduse rajamiseks aastaks 2018, ja b) Klaipedos Nafta leping Norra firmaga 'Hoegh LNG' ujuva LNG terminali rentimiseks alates 2014. aasta sügisest.

Leedu valitsusel pole siiski täit kindlust, et gaasiturg efektiivselt toimima hakkab. Seda näitab valitsuse plaan kohustada kõiki maagaasi importijaid ostma vähemalt neljandiku tarnitavast gaasist LNG terminali kaudu<sup>16</sup>.

#### 1.4 Poola

Poola maagaasisektoris on monopoolseks tarnijaks riigi omanduses olev ettevõtte Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG).

Maagaasi tarneturvalisuse tagavad kodumaine gaasitootmine (katab ca 30% tarbimisest) ja pikaajalised impordilepped, nt PGNiG on pikaajaline tarnelepe Gazprom Expordiga, mis katab ca 82% kogu impordist ja mida oktoobris 2010 pikendati kuni aastani 2022<sup>17</sup>. Tarnekatkestuste korvamiseks on PGNiG gaasivarud maa-alustes hoidlates.

Maagaasitarnete mitmekesistamiseks rajab Poola veeldatud maagaasi (LNG) terminali Świnoujściesse, mis alustab kavade kohaselt tööd aastal 2014 ja mille operaatoriks on riigile kuuluva Gaz-System SA tütarfirma Polskie LNG. Samal eesmärgil on laiendatud olemasolevate ühenduste võimsust Tšehhi ja Saksamaale ning kavandatud gaasiühendus Slovakkia ja täiendava ühenduse rajamine Saksamaale<sup>18</sup>.

Kodumaise gaasitootmise laiendamiseks on Poolas alustatud kildagaasi kasutuselevõtu katsetega. Poola Geoloogiainstituudi andmeil on kildagaasi varud arvatust seitse kuni kolmteist korda väiksemad<sup>19</sup>. Varude ümberhindamist ei peeta takistuseks ja esimene kogus kildagaasi on kavas tarbijatele müüa aastail 2014-2015.

Vastavalt direktiivile 2003/55/EC eraldati 28.04.2006 gaasi ülekandevõrk omandiliselt: PGNiGlt riigi omandusse võetud ülekandevõrgu operaatoriks sai Gaz-System SA. Gaasi jaotusvõrgud ja kõik maa-alused gaasihoidlad eraldati õiguslikult juulis 2007 ning jäeti PGNiG hallata (ca 2% jaotusvõrkudest on regionaalsete väikefirmade halduses)<sup>20</sup>.

Direktiivi 2009/73/EC nõudel on Poola piiresse jääva Jamal-Euroopa transiiditrassi osa operaatoriks Gaz-System SA, leping trassi omaniku – PGNiG ja Gazpromi ühisfirma – EuRoPol Gaziga sõlmiti 25.10.2010<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Gazprom seeks international arbitration against Lithuanian Government, *Neftegaz.ru*, 01.03.2012.

<sup>15</sup> vestlusest Arvydas Sekmokasega Vilniuses 29.02.2012.

<sup>16</sup> Lithuania's gas importers do not want to be forced to buy gas from LNG terminal, *BNS*, 28.02.2012

<sup>17</sup> Euroopa Komisjoni survele eemaldati lepest imporditud maagaasi edasimüügi keeld (vt Commission slams Poland over 'Gazprom clause', *energy.eu*, 15.07.2010).

<sup>18</sup> Jerzy Baehr, Jakub Pokrzywiniak, Sergiusz Urban, Maciej Zambelanczk, *Recent developments in the Polish energy market*, European Energy Handbook 2012, ed. Herbert Smith, p. 318.

<sup>19</sup> Matthew Czekaj, *Difficulties and Shortcomings Encroach on Poland's Shale Gas Dreams*, Eurasia Daily Monitor, Jamestown Foundation, 22.03.2012.

<sup>20</sup> Oil and Gas Security. Emergency Response of IEA Countries. Poland, IEA, 2011, p. 14.

<sup>21</sup> <http://en/gaz-system.pl/sgt>

31.08.2011 kinnitas Poola energiaregulaator gaasi ülekande reeglid ka Jamal-Euroopa transiiditrassi Poola osale, mille kohaselt saab ülekandeoperaator mh pakkuda Poolas turuosalistele võimalust kasutada transiiditrassi nn virtuaalset reversit<sup>22</sup>. Vastsed reeglid võimaldasid PGNiG novembris 2011 osta odavama hinnaga gaasi PGNiG tütarfirmalt Saksamaal<sup>23</sup>. Samalaadse tehingu vastu on huvi näidanud veel neli Poola ettevõtet. Maagaasi suhteliselt kõrge hind ajendas PGNiGd esitama 08.11.2011 Gazpromi vastu kaebuse Stockholmi arbitraaži<sup>24</sup>. PGNiG nõuab teiste Euroopa firmade eeskujul, et pikaajalises tarneleppes oleks arvesse võetud maagaasi hetketehingute hind.

### 1.5 Järeldused

Kõige selgem positsioon on Soomel, mis kasutab maagaasidirektiivis võimaldatud erandit kuni täiendava maagaasi tarnekanali rajamiseni.

Läti olukord on naaberriikidega võrreldes kõige vastuolulisem – kehtivate lepingute lõpp annab valitsusele justkui vabad käed gaasisektori ümberkorraldusteks, kuid Inčukalnsi gaasihoidla tähtsus Gazpromile regionaalse gaasitarbimise kõikumise tasakaalustamisel toob gaasivõrgu eraldamisel vältimatult kaasa surveavaldused, et Läti valitsus langetaks otsuseid Gazpromile meelepärases suunas<sup>25</sup>. Venemaa gaasimonopoli esindajate enesekindlust näitab see, et Gazprom pikendas tarnelepingut Latvijas Gazega aastani 2030, olles veendunud, et Läti ei leia Gazpromi kõrvale teist gaasitarbijat ja ei sõanda gaasivõrku Latvijas Gazelt ära võtta. Läti pole lasknud oma energiasuhteid Venemaaga mõjutada naftatarnete katkemisest torujuhet pidi Ventspils sadamasse.

Leedu valikut gaasisektori ümberkorraldamisel saab osaliselt põhjendada asjaoluga, et erinevalt Lätist või Eestist (Soomest rääkimata) on Leedu kogunud Venemaa ja ühe transiitriigi – Valgevene – vahelise tüli tõttu maagaasi tarnete katkemist: 2004. aasta jaanuaris Gazpromi ja Beltransgazi vahelise hinnavaidluse ajal tuli Leedut ajutiselt varustada gaasiga Läti maa-alusest hoidlast (samalaadne oht oli ka 2007. ja 2010. aastal, kui Valgevene ähvardas gaasitrassi peatada). Leedu jäikust energiasuhtes Venemaaga võib jätkuvalt mõjutada omaaegne tüli Mažeikiai naftatöötlemistehase erastamisel ja sellele järgnenud naftatarnete peatamine Venemaalt torujuhet pidi Leedu. Tõenäoliselt innustasid Leedut hiljutised muutused maailma ja Euroopa gaasiturudel, kus viimastel aastatel on täheldatav veeldatud maagaasi (LNG) ülepakkumine ja hetketehingute hinna alanemine, võrreldes pikaajalistes lepetes sätestatud hinnaga.

Poolas tekkis gaasivõrgu eraldamisel probleeme vaid 2010. aastal, kui järg jõudis Jamal-Euroopa transiiditrassini. Tookord pidi Euroopa Komisjon sekkuma, sest trassi Poola osa omaniku EuRoPol Gazi ja ülekandeoperaatori Gaz-Systemi vaheline leping ei olnud alul kooskõlas direktiivi 2009/73/EC nõudega tagada kolmandatele turuosalistele juurdepääs torujuhtmele ja võimaldada sõltumatul operaatoril jagada torujuhtme vaba mahtu teistele tarnijatele<sup>26</sup>. Euroopa Komisjon ähvardas kaevata Poola Euroopa Kohtusse, kui lepingut ei muudeta. 2011. aasta novembriks oli probleem lahendatud<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Poland Approves Reverse Flow On Its Section Of Yamal Gas Pipe, *Dow Jones Newswires*, 01.09.2011

<sup>23</sup> PGNiG to import gas from Germany rather than straight from Russia, [www.wbj.pl](http://www.wbj.pl), 03.11.2011

<sup>24</sup> Польша вызвала "Газпром" в Швецию: PGNiG оспорила контракт с монополией в суде, *Коммерсантъ*, 08.11.2011

<sup>25</sup> Gazpromi mõju Läti gaasisektoris on üks põhjuseid, miks Leedu on otsustanud rajada väikese maa-aluse gaasihoidla Syderiaisse.

<sup>26</sup> Russia-Poland energy deal prompts threat of legal action, *Stratfor*, 30.10.2010.

<sup>27</sup> Polish-Russian gas treaty receives EU blessing, [www.euractive.com](http://www.euractive.com), 04.11.2010



## 2. Energiajulgeolekust ja tarneturvalisusest

### 2.1 Energiajulgeoleku aspekt

Energiajulgeolekust räägitakse väga erinevates seostes, sest mõiste ise ja selle osad – energia ja julgeolek – on mitmetähenduslikud.

Riigi energiajulgeoleku hindamiseks pakutud meetodite ühine puudus tuleneb energia kõikehõlmavusest: energiaga seotud riske on väga palju. Enamik energiajulgeoleku riskidest, nt hindade kõikumine, häired turu toimimises ja taristus jne., on põhjustatud kas kujunenud oludest, tingitud turuosaliste huvidest või näitavad alatalitust ning liigituvad seetõttu hallatavateks riskideks<sup>28</sup>. Hallatavaid riske on ettevõtted suutelised minimeerima. Ka mõistet 'julgeolek' kasutatakse väga erinevais seoses. Julgeoleku sidumine mõne muu ühiskonnale olulise väärtuse või eesmärgiga muudab sellegi mõiste hõlmamatuks: erinevalt julgeolekust kui ellujäämise peamisest tingimusest on muud väärtused, näiteks heaolu, aja jooksul omandatud ja muutuvad.

Energiajulgeolekuga seostatavate ohtude ja riskide müriaadist eristuvad eksistentsiaalsed: julgeolek tähendab kitsamalt ikkagi ohu puudumist, seega tuleb energiajulgeoleku puhul piirduda niisuguste energiaga seotud ohtude ja riskidega, mis ähvardavad või võivad ähvardada inimeste elu ja tervist ning riigi püsimist. Gaasi osakaalu tõttu soojusenergia tootmises on Eesti, nagu ka teiste Balti riikide puhul suurimaks energiajulgeoleku riskiks maagaasi tarnete katkemine talvisel kütteperioodil.

Balti riikide energiajulgeoleku argumentid takerduvad Soome näitesse, mis kinnitab väidet, et energia-alane impordisõltuvus ei ole eksistentsiaalseks ohuks, kui riik A, mis impordib kogu tarbitava energiakandja riigist B, ei karda, et riik B, millest impordi osas täielikult sõltutakse, sunniks riiki A tegema midagi niisugust, mida too teha ei taha<sup>29</sup>. Teisisõnu, Soome impordisõltuvusel Venemaast peaaegu puudub poliitiline mõõde<sup>30</sup>.

### 2.2 Tarneturvalisuse/varustuskindluse aspekt

Energia tarnekatkestuste mõju minimeerivad täiendavad tarnekanalid ja energiaallikad. Maagaas on asendatav kütus ning energiatootjad, mis kasutavad põhikütusena maagaasi, saavad varukütusena kasutada kütteõli<sup>31</sup>. Erinevalt Leedust ja Soomest ei nõua Eesti ja Läti kõigilt energiatootjailt varukütuse olemasolu maagaasi tarnekatkestuste korvamiseks. Samas on õige tähelepanek, et tegelikus kriisiolukorras pole varude kasutuselevõtu võimekust Leedus ja Soomes seni proovile pandud<sup>32</sup>.

Täiendavateks tarnekanaliteks võib teatud mööndustega lugeda Leedu ja Läti vahelist torujuhtme ühendust (renoveerimine ja läbilaskevõimsuse suurendamine lõppeb 2012) ning teist torujuhet maagaasi transiiditrassil Minsk-Vilnius-Kaliningrad, mis võimaldab suurendada maagaasi tarneid Leetu ning varustada sealtkaudu Läti tarbijaid maagaasiga juhul, kui peaks katkema toruühendus Läti ja Venemaa vahel. Eesti tarbijad ei pruugi selle kanali võimalustest tarnekatkestuste korral osa saada.

---

<sup>28</sup> Felix Ciută, 'Conceptual Notes on Energy Security', *Security Dialogue*, 41(2), April 2010, pp. 123-145.

<sup>29</sup> Jacques Percebois, 'Energy Vulnerability and its Management', *International Journal of Energy Sector Management*, vol. 1, no. 1, 2007, pp. 51-62.

<sup>30</sup> vestlustest Soome ekspertide Pekka Sutela, Kari Liuhto ja Pami Aaltoga Pan-Euroopa Instituudi konverentsil 'Energiaväljakutsed Põhja-Euroopas' Turus 26. - 29. novembril 2008, konverentsil 'Transatlantiline energiajulgeolek' Helsingis, 15. - 16. septembril 2009, Aleksanteri Instituudi X aastakonverentsil Helsingis 27. - 29. oktoobril 2010.

<sup>31</sup> Soome saab kasutada gaasivõrgus ka propaani ja õhu segu imporditava maagaasi tarnekatkestuse osaliseks korvamiseks (Energy Policies of IEA Countries. Finland 2007 Review, OECD/IEA 2008).

<sup>32</sup> Ramboll Oil & Gas, *Quantitative Comparison of Different Risks, Impacts and Mitigation Possibilities*, SECURE, July 2010.

Balti riikide maagaasi tarneturvalisus toetub varudele Inčukalnsi maa-aluses hoidlas. Seda kinnitasid 2012. aasta veebruari erakordselt külmad ilmad, kui maagaasi tarbimine suurenes järsult nii Venemaal kui ka Euroopas. Siseturu tarbimise kasvu ja märtsikuiste presidendivalimiste tõttu piiras Gazprom maagaasi eksporti<sup>33</sup>. Balti riike see piirang ei puudutanud, sest varud Inčukalnsis olid piisavad<sup>34</sup>.

Leedu-Poola toruühendust saab täiendava maagaasi impordikanalina kasutada alles selle valmides ehk kavade kohaselt peale aastat 2018. Sealtkaudu imporditav gaas leiab ostjaid vaid juhul, kui selle hind on võrreldav Venemaalt tarnitavaga.

Sobivaim täiendava maagaasi allikas on veeldatud maagaas ehk LNG. Huvi LNG vastu on tingitud viimasel paaril aastal aset leidnud maagaasi ülepakkumisest Euroopas, mis on vähendanud hetketehingute hindu, kuid sellist olukorda ei saa pidada stabiilseks.

LNG taasgaasistamise terminal võib olla tarnekanalina vähem kulukas kui maagaasi asendava kerge kütteõli pikaajaline hoiustamine<sup>35</sup>, kuid turu väiksus on põhjus, miks seni pole investeeritud tarnekindlust tõstvasse täiendavasse maagaasi impordi infrastruktuuri.

Kuigi turu väiksus on iseloomulik kõigile kolmele Balti riigile, pole Eesti, Läti ja Leedu gaasiturge ühendatud, ehkki seda on energiapoliitika-teemalises kirjutises soovitatud<sup>36</sup>.

Infrastruktuuri alatalitusest tingitud ehk tahtmatute tarnekatkestuste kõrval tuleb arvestada ka tahtlikke ehk energiatarnete peatamist poliitilistel motiividel. Erinevalt tahtmatutest tarnekatkestustest pole tahtlikud ootamatud, sest neile eelneb reeglina poliitiliste vastuolude süvenemine ja suhete teravnemine. Maagaasi tarneid Balti riikidesse pole tahtlikult peatatud, kuigi Venemaa poliitikud on Eestit ja Lätit<sup>37</sup> sellise sammuga mitmel korral ähvardanud. Leedut pole tarnekatkestustega hirmutatud, sest gaasitarnete peatamine Leetu jätaks maagaasita ka Kaliningradi oblasti<sup>38</sup>. Venemaa poliitike sagedaste ähvarduste taga on Baltimaade rahvaste Venemaast erinev arusaam Teise maailmasõja eel, ajal ja järel aset leidnud ajaloolistest sündmustest.

### 2.3 Järeldused

Asendavate kütuste varud ja kasutusvõimalused ning täiendavad tarnekanalid vähendavad nii tahtmatute kui ka tahtlike tarnekatkestuste mõju.

Täiendav tarnekanal tasakaalustaks Venemaa osakaalu Eesti varustamisel maagaasiga. Veeldatud maagaasi (LNG) madalatele hetkehindadele lootmine ei ole majanduslikult põhjendatud, sest hinna tõustes eelistavad tarbijad odavama gaasi pakkujat.

Energiapoliitika ja varustuskindluse aspektist ei ole maagaasivõrgu omandamiseks eraldamiseks vajadust, sest kuni uue, täiendava tarnekanali rajamiseni säilib risk ühest tarnijast tingitud tarnekatkestuseks ka juhul, kui gaasivõrgul on uus ja ainutarnijast sõltumatu omanik.

---

<sup>33</sup> Как «Газпром» ищет виновного в том, «чего не было и быть не может», Slon.ru, 29.02.2012

<sup>34</sup> Baltimaade ministeeriumide, süsteemihaldurite ja regulaatorite ühises riskianalüüsis juhitakse tähelepanu Inčukalnsiga seotud varustuskindluse riskile – talvisele ülekoormatusele ja tarnete ajutisele peatumisele Venemaalt (vt Joint risk assessment of security of gas supply of Estonia, Latvia and Lithuania, 2011)

<sup>35</sup> Pierre Noël, Sachi Findlater, Chi Kong Chyong, *The Cost of Improving Gas Supply Security in the Baltic States*, EPRG Working Paper 1203, University of Cambridge, January 2012.

<sup>36</sup> vt nt Eesti energiapoliitika Euroopa Liidu energiapoliitika kontekstis, EVI, September 2006; Analyses of Energy Supply Options and Security of Energy Supply in the Baltic States (IAEA-TECDOC-1541), IAEA, February 2007; Merle Maigre, *Energy Security Concerns of the Baltic States*, ICDS, March 2010.

<sup>37</sup> Tahtlike tarnekatkestuste kasutamine Läti vastu on küsitav, sest Läti saab Inčukalnsi varude kasutamist piirata, hoolitsedes ennekõike oma tarbijate eest, st tarnekatkestuse korral oleksid ohus Loode-Venemaa tarbijad, kelle gaasiga varustamine sõltub Läti hoidlast. (vt nt Nils Muižnieks, *Latvian-Russian Relations: Dynamics Since Latvia's Accession to the EU and NATO*, University of Latvia Press, 2011, p.48)

<sup>38</sup> Gazprom rajab Kaliningradi oblastisse maa-alust gaasihoidlat, et siluda sesoonset tarbimise kõikumist.

### 3. Eesti gaasivõrgu eraldamise riskid ja nende minimeerimise võimalused

Vaadeldavad riskid on jagatud kaheks: välisteks ehk maagaasi eksportijast lähtuvaiks ning sisemisteks ehk maagaasi importijast lähtuvaiks.

#### 3.1 Välised riskid

Venemaa on kasutanud ja kasutab ka tulevikus energiatarneid mõjutusvahendina lähimate naaberriikide suhtes, olgu ajendid: a) poliitilised (nt 2006. aastal Ukraina ja 2008. aastal Gruusia suhtes) või b) majanduslikud (nt Venemaa energiafirmade huvide kaitsmine Leedu ja Läti naftataristu erastamisel, Moldova mõjutamine Euroopa Liidu Kolmanda Energia- ja Kliimapaketi teostamisel, Ukraina mõjutamine Venemaa-Valgevene-Kasahstani tolliliiduga ühinemisel jne.). Taolised sammud on peamised põhjused, miks: a) Venemaa osakaal Euroopa riikide gaasiga varustamisel on vähenenud, b) Venemaalt gaasi sisseostvad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid otsivad võimalusi maagaasiga varustatuse mitmekesistamiseks uute tarnekanalite või –allikatega.

Venemaa saab maagaasi tarnekatkestustega Eestit mõjutada gaasi arvestatava osakaalu tõttu soojusenergia tootmisel. Seda vaatamata asjaolule, et maagaasi defitsiiti on võimalik osaliselt korvata asendavate varukütustega või maagaasi varudega Inčukalnsi maa-aluses hoidlas. Kuid Eesti osatähtsus Venemaa gaasiekspordis on ülimalt väike. Seega puudub Venemaal meie vastu majanduslik argument ja tarnekatkestuse saaks esile kutsuda vaid poliitiline kriis Eesti-Vene suhetes. Kuid see peab olema tõsisem suhete teravnemine, kui 2007. aasta aprillis aset leidnud sündmused, mis toona maagaasi importi ei mõjutanud. Seetõttu on gaasivõrgu eraldamise peamiseks väliseks riskiks juriidilised vaidlused, näiteks Gazpromi kaebus Leedu valitsuse vastu ÜRO rahvusvahelise kaubanduse komisjonis (UNCITRAL) võib viia gaasivõrgu eraldamise venimiseni Leedus<sup>39</sup>, mis omakorda võib anda Gazpromile eeskjuju samalaadse sammuga Eesti algatust pärssida. Asjasthuvitatute poliitiline surve Eesti valitsusele ei erine tõenäoliselt samalaadsest muude huvigruppide survest ja on seetõttu osaks tavapärasest poliitikategemisest. Gazpromil on selles osas ka negatiivne kogemus. Kaks aastat tagasi lükkas Gazprom asejuhi Valeri Golubevi suu läbi tagasi Leedu taotluse gaasihinna vähendamiseks. Gazpromi tõrjuv suhtumine vaid tugevdas Leedu valitsuse otsusekindlust gaasivõrgu eraldamisel ja LNG terminali rajamisel. Läbirääkimisteks Leeduga pidi Gazprom Vilniusesse saatma teise asejuhi Aleksandr Medvedevi, sest SRÜ ja Baltimaade ekspordisuuna eest vastutav Golubev polnud Leedule vastuvõetav kõnelustepartner.

#### 3.2 Sisised riskid

Energiavõrkude eraldamise järel vajab endise ainutarnija konkurent eraldi tarnekanalit ja parim lahendus rannikuriikidele on veeldatud maagaasi (LNG) import, kui pole võimalust torugaasi sisseostmiseks mõnest muust riigist.

LNG projekti kapitalimahukusest tuleneb risk, et terminali rajamisega kaasnevad ka osta- või-maksa klausliga pikaajalised tarnelepped<sup>40</sup>. Konkurentsi asemel jaotatakse turg endise tarnija ja uue tarnija vahel, mis pole kooskõlas Euroopa Liidu Kolmanda Energia- ja Kliimapaketi eesmärkidega. Seega peaks gaasiturul liberaliseerimiseks, lisaks gaasivõrgu eraldamisele, vähendama pikaajaliste lepete ja suurendama hetketehingute osakaalu, mida on väikesel gaasiturul keeruline saavutada tarbijate huve kahjustamata.

---

<sup>39</sup> Mõned Venemaa eksperdid (nt M. Krutihhin) väidavad, et Gazprom võtab kaebuse tagasi niipea, kui Leedu nõustub jätma Gazpromi osanikuks Kaliningradi oblastit maagaasiga varustavas transiiditrassis.

<sup>40</sup> Alberto Cavaliere, *The Liberalization of Natural Gas Markets: Regulatory Reform and Competition Failures in Italy*, Oxford Institute for Energy Studies, May 2007.

Kuigi võrkude omandilist eraldamist põhjendatakse väitega, et vertikaalselt integreeritud firmadel puudub stiimul võrkudesse investeerimiseks, ei saa välistada, et võrgu uus ja ainutarnijast sõltumatu omanik võib samuti hoiduda investeringutest, kui tururegulaator ei nõustu tehtud kulude võrra suurendama võrgutasusid<sup>41</sup>.

### 3.3 Eesti poolsed vastumeetmed ja nende tõhusus

Euroopa Liidu liikmesmaade kogemus näitab, et Gazpromiga peetud läbirääkimistel saavutasid hinnaalanduse nende riikide ettevõtted, mis impordivad maagaasi mitmest allikast. Seega suurendab mitmekesisem energiaga varustus kauplemissvõimekust. Eesti ja teised Balti riigid on algatanud taastuvate kütuste laialdasema kasutuselevõtu programmid. See ei pruugi kauplemissvõimalusi suurendada, sest maagaasi asendamine kodumaiste kütustega soojusenergia tootmisel on piiratud. Soojusenergiatootjate ehk katlamajade varustamine tahkekütuse- ja gaasikateldega tähendaks lisainvesteringuid ning seetõttu ka täiendavaid kulutusi tarbijaile.

Kauplemissvõimekust suurendaks ühine gaasiturg Leedu, Läti ja Soomega. Balti riikide senine koostööpraktika näitab, et turgude liitmine on teostatav vaid välise, st Euroopa Liidu poolse surve tulemusel ja abiga riikidevaheliste energiaühenduste rajamisel ning tururegulatsioonide ühtlustamisel.

Kolmas võimalus on maagaasi sisseostjate ühinemine hinnakõnelustel. Kõigis kolmes Balti riigis on suurima või ainutarnija üheks osanikuks Gazprom, mis muudab ühiste sisseostuhindade kokkuleppe vähetõenäoliseks.

Gaasivõrgu eraldamise siseriiklikke riske vähendab toimiva regulaatori olemasolu.

### 3.4 Järeldused

Gaasivõrgu eraldamine võib takerduda juriidilistesse vaidlustesse, mis võib omakorda pärssida maagaasi kasutamise laiendamist. See vähendaks konkurentsi kütuseturul ja kahjustaks tarbijate huve, sest maagaas on odavam ja kõige keskkonnasõbralikum fossiilne kütus, võrreldes kivisöe või naftatoodetega.

Gaasivõrgu omandiline eraldamine on oluline, kuid mitte piisav komponent toimiva gaasituru tekkeks, ennekõike on vaja täiendavat tarnekanalit. Kasvõi selleks, et suurendada kauplemissvõimekust läbirääkimistel ainutarnijaga.

Eestil võib nappida vahendeid oma huvide kaitsmiseks, sest võimalused maagaasi asendamiseks kodumaiste kütustega soojusenergia tootmisel on piiratud.

Balti riikide erinev lähenemine gaasisektori ümberkorraldamisse ei võimalda sarnaseid huve ühiselt kaitsta.

---

<sup>41</sup> Michael Pollit, *The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks*, EPRG, University of Cambridge, August 2007, p. 22.

## Lõppsõna

Eesti majanduslikes huvides on maagaasi hinnaeelise ärakasutamine elektri- ja soojusenergia tootmisel. Asukohast ja taristust tulenevalt ei ole siinsetel energiafirmadel olnud seni muud valikut, kui piirduda maagaasi ostmisega Venemaalt. Gaasitarnijate ringi laiendamine võimaldab ühest tarnijast tingitud varustuskindluse riske hajutada.

Gaasivõrgu omandiline eraldamine parandab Eesti energiajulgeolekut ja varustuskindlust vaid juhul, kui sellega kaasneb täiendava tarnekanali rajamine, mis võimaldaks maagaasi importida ka teistelt gaasitootjatelt.

Gaasivõrgu eraldamise kõrval tuleb keskenduda täiendavate tarnekanalite rajamisele ja turgude ühendamisele. Viimased on majanduslikult ja poliitiliselt oluliselt raskemad ülesanded riikide omavahelise konkurentsi ja erinevate huvide tõttu.