

**EESTI JA SOOME ÕIGUSKORD JA REGULATSIOONID
OHTLIKE JA KAHJULIKE AINETE, SEALHULGAS NAFTA-
JA NAFTASAADUSTE KÄITLEMISEKS MEREL**

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärk on koostada võrdlev analüüs Eesti ja Soome õigusaktide ja regulatsioonide kohta ohtlike ja kahjulike ainete, sealhulgas nafta ja naftasaaduste käitlemise kohta merel.

Merekeskkonna reostuse vältimist reguleerivad peamiselt rahvusvahelised lepingud, sh eeskätt 1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvaheline laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsioon (edaspidi **MARPOL**), millega nii Eesti kui ka Soome on ühinenud. Tulenevalt lähteülesandest, ei käsitle analüüs siiski rahvusvahelisi konventsioone ja lepinguid, sh nendest tulenevaid õigusi ja kohustusi ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisel, va ulatuses, milles on nendele viidatud siseriiklikes õigusaktides. Täpsemalt on Keskkonnaministeerium tellinud võrdleva analüüsi, et jõuda selgusele, kas ja kuidas erineb Eesti ja Soome õiguskord ohtlike ja kahjulike ainete, sh nafta ja naftasaaduste käitlemisel ning täpsemalt laevalt-laevale ümberlaadimisel ehk STS (*ship-to-ship*) tegevusel merel. Analüüs on vajalik selleks, et selgitada välja, kas ja mis osas on Soome regulatsioon Eesti regulatsiooniga võrreldes keskkonnakaitse mõttes rangem.

Eesti ja Soome siseriiklike õigusaktide käitlemisel ja võrdlemisel on kõige olulisem asjaolu see, et rahvusvaheliste lepingute tähendus õigussüsteemis on erinev. See tuleb riigi konstitutsiooniõigusest. Eestis omavad rahvusvahelised lepingud vahetut riigisisest õigusjõudu (nn monistlik lähenemisviis). Soomes tuleb rahvusvahelise lepingu normile riigisisese kehtivuse andmiseks vastu võtta eraldi õigusakt või see riigisiselt jõustada (nn dualistlik lähenemisviis). Kuivõrd analüüs puudutab üksnes siseriiklike õigusaktide analüüsi, siis tähendab see seda, et Soome siseriiklikud õigusaktid käsitlevad rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevaid regulatsioone, samas kui Eestis reeglina ei ole dubleeritud rahvusvahelisi lepinguid siseriiklikes õigusaktides.

Eestis reguleerib ohtlike ning kahjulike ainete käitlemist Vabariigi Valitsuse poolt 30.06.2020 kehtestatud määrus nr 51 “Merel, Narva jõel ja Peipsi järvel ohtlike ning kahjulike ainete käitlemise kord“, mille kohaselt võib ohtlikke ja kahjulikke aineid käidelda vaid sadamas kehtestatud eeskirja ja rahvusvaheliste standardite kohaselt. Määrust kohaldatakse kõigile ohtlike ja kahjulike ainete käitlemistoiimingutele merel.

Eestis tuleb merel toimuva ohtlike ja kahjulike ainete käitlemise asukoha valikul lähtuda eeskätt sellest, et käitlemiskoht asuks üldkasutatavatest laevateedest eemal. Samuti on käitlemine lubatud sadamates. Käitlemine on laevaliikluse korraldamise süsteemi tööpiirkonnas lubatud vaid navigatsiooniteabes avaldatud ankrualadel. Samas ei reguleeri kehtiv õigus ankruala määratlemise nõudeid. Järgides määrust, on merel lubatud nii ohtlike ja kahjulike ainete, sh naftasaaduste STS tegevus kui ka põhimõtteliselt laevade punkerdamine. Otsesõnu on merel keelatud käitlustegevustest üksnes laeva punkerdatud kütusest vabastamine.

Eestis tuleb vastutavaid ametiasutusi teavitada enne, kui merel asutakse käitlema ohtlikke ja kahjulikke aineid, sh naftasaaduseid. Määruse nr 51 kohaselt eeldab tegevuse lubamine ametiasutuse luba. Samas ei anna Määrus nr 51 sõnaselget alust, mille puhul on ametiasutusel õigus keelata STS tegevuse teostamine, eeskätt näiteks merekeskkonnaga seotud põhjusel.

Võimalik on siiski tõlgendus, et teatud eelduste täitmisel võiks keeldumise õigus tulla riigipiiri seadusest, näiteks tahtliku saastamise või sanitaarkorra rikkumise korral.

Eestis ei ole kehtiva õiguse kohaselt kehtestatud ohtlike ja kahjulike ainete merel käitlemisega seotud makse ega tasusid. Analüüsi koostamise hetkel kehtib koroonapandeemiast tingitud meetmena ka seadusemuudatus, mille kohaselt ei pea sadamasse ega sadama reidile sisenev laev maksma veeteetasu.

Soome sätestab tingimused transporditava nafta STS ümberlaadimisele Soome Meretranspordi keskkonnakaitseadus, mille kohaselt tohib nafta STS ümberlaadimist teha ainult kas sadamapiirkonnas või spetsiaalselt selleks määratud aladel Soome veealadel ja majandusvööndis. Väljaspool sadamaid on Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniameti otsusega kindlaks määratud üksnes kaks konkreetset ankruala nafta STS ümberlaadimise operatsioonide läbiviimiseks.

Soome vastav regulatsioon on küllalt uus - tänases sõnastuses kehtib seadus alates 2019. aastast. Soome kehtestas piirangud alles 2017. a. selleks, et täita MARPOL konventsiooni 2009. a. kokkulepitud täiendusi. Kuigi konventsioon ei kehti sadama-aladel, on Soome siseriiklikult otsustanud laiendada nõuete kehtivuse ka sadama-aladele. Varem ei reguleeritud Soomes STS ümberlaadimisi üldse.

Soome Meretranspordi keskkonnakaitseaduse kohaselt tuleb nafta ümberlaadimise STS operatsioonidest teavitada Soome vastutavaid ametiasutusi 48 tundi ette ning seadus annab Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniametile selgesõnalise õiguse merekeskkonna kaitsega seotud eristel põhjustel keelata kavandatav nafta ümberlaadimise STS tegevus. Seadus ei selgita, mis on need erilised põhjused tegevuse keelamisel. Märgime, et teistele merel toimuvatele ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisviisidele see ei kohaldu.

Soomes on analoogselt Eestiga kehtestatud veeteetasud, mida tasutakse tollile. Samuti on loodud iseseisev Naftakaitsefond, kuhu peavad maksma kõik isikud, kes võtavad vastu Euroopa Liidu liikmesriigist Soome toodavat või Soome kaudu transporditavat naftat või suunavad nafta tolliprotseduurile väljastpoolt Euroopa Liitu imporditud või Soome kaudu transporditavat naftat. Soomes toimuvaid STS operatsioone loetakse Soomes nafta vastuvõtmiseks või nafta Soome kaudu transportimiseks. Tasu on 0.5 eurot igalt täistonnilt. Naftakaitsefondist määratakse väljamakseid olukorras, kus on toimunud naftareostus.

Soome Meretranspordi keskkonnakaitseaduse kohaselt tuleb STS operatsioonide ohutus tagada muuhulgas nii, et operatsioonide teostamisel on kohal vajalik naftareostustõrje võimekus ning seadus võimaldab Soomel nõuda hüvitist kulude eest mis selle võimekuse kohale toimetamise eest tekkib (kohale toodava naftareostustõrje eest vastutavate meeskondade ja varustuse kulud).

Analüüsi põhjal võib asuda seisukohale, et tulenevalt vahetult kohalduvatest rahvusvahelistest kokkulepetest, on Eesti õiguskorras ohtlike ja kahjulike ainete, sealhulgas nafta ja naftasaaduste käitlemine võrreldes Soome õigusega põhjalikumalt reguleeritud. Siiski on Soome õiguses spetsiifiliselt nafta õlitankeritest ümberlaadimise STS operatsioonide valdkonnas õiguskord keskkonnakaitse mõistes rangem järgnevatel osades:

- Soomes on lubatud nafta ümberlaadimise STS operatsioonid õlitankerite vahel üksnes sadamates ja kahel kindlaksmääratud ankrualal;
- Nafta ümberlaadimise STS operatsioonid eeldavad, et operatsioone teostavate isikute kulul on kohal vajalik naftareostuse tõrje varustus;
- Soome kaudu toimuva nafta transpordi eest tuleb tasuda Soome naftakaitsefondi;

- vastutaval ametiasutusel on seadusest tulenev selgesõnaline õigus keelata STS tegevuse teostamine merekeskkonna kaitsega seotud erilistel põhjustel.

Soome ametnike kinnitused ei ole Soomes toimunud nafta STS ümberlaadimist kehtiva seaduse ajal. Seega praktiliselt ei ole naftavedajad seda võimalust Soomes kasutama hakanud ning kuidas regulatsioon praktikas toimiks on teadmata.

SISUKORD

Lühikokkuvõte	2
Sisukord.....	5
1. Ülevaade õiguslikust regulatsioonist Eestis	6
1.1. Ülevaade õigusaktidest ja kohaldamisala	6
1.2. Üldised nõuded ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele, sh keskkonnanõuded.....	7
1.3. Nõudeid käitlemiskohale	12
1.4. Nõuded sadamale.....	13
1.5. Nõuded laevale	14
1.6. Otsustuspädevus ohtlike ainete käitlemise lubamisel.....	15
1.7. Ülevaade ohtlike ainete käitlemisega seotud maksudest ja tasudest	16
2. Ülevaade õiguslikust regulatsioonist Soomes	18
2.1. Ülevaade õigusaktidest ja kohaldamisala	18
2.2. Üldised nõuded, sh keskkonnanõuded.....	19
2.3. Nõudeid STS operatsioonide käitluskohale.....	21
2.4. Nõuded sadamale.....	23
2.5. Nõuded laevale	24
2.6. Ülevaade ohtlike ainete käitlemisega seotud tasudest ja maksudest	25
2.7. Otsustuspädevus tegevuse reguleerimisel	26
3. Eesti ja Soome õigusaktidest ja regulatsioonidest tulenevate nõuete võrdlus	28

1. ÜLEVAADE ÕIGUSLIKUST REGULATSIOONIST EESTIS

1.1. Ülevaade õigusaktidest ja kohaldamisala

Käesoleva peatüki eesmärk on anda ülevaade peamistest siseriiklikest õigusaktidest ja regulatsioonidest, mis lisaks rahvusvahelisele ühtlustatud nõuetele reguleerivad ohtlike ja kahjulike ainete, sh nafta ja naftasaaduste merel käitlemist Eestis. Siseriiklikest õigusaktidest on ohtlike ja kahjulike ainete käitlemist merel täpsustatud eeskätt järgnevates regulatsioonides:

- Veeseadus¹;
- Vabariigi Valitsuse 30.06.2020 määrus nr 51 “Merel, Narva jõel ja Peipsi järvel ohtlike ning kahjulike ainete käitlemise kord”² (edaspidi Määrus nr 51);
- Meresõiduohutuse seadus³;
- Kaubandusliku meresõidu seadus⁴;
- Sadamaseadus⁵;
- Riigipiiri seadus⁶.

Selguse huvides märgime, et lisaks peatükis käsitletud õigustele ja kohustustele kehtivad Eesti merealal ka täiendavad nõuded rahvusvahelisest lepingutest. Ülevaate, milliste rahvusvaheliste merenduskonventsioonidega Eesti on ühinenud, on kajastatud näiteks Transpordiameti koduleheküljel⁷. Eestis omavad rahvusvahelised lepingud vahetut riigisisest õigusjõudu (nn monistlik lähenemisviis)⁸.

Kõige olulisem konventsioon, mis reguleerib laevade poolt põhjustatava merereostuse vältimist on MARPOL, mis jõustus Eesti Vabariigis 16. märtsil 1992.⁹ MARPOLit kohaldatakse laevadelt lähtuva merereostuse vältimisel ning selles on kokku lepitud ühtsed globaalsed nõuded, mis on vajalikud selleks, et ühetaolisi keskkonnastandardeid kohaldataks kogu maailmamerel. Samas on rannikuriikidel õigus ka kehtestada täpsemaid reegleid tingimusel, et laeva ei tohi põhjendamatult kaua kinni pidada ja tema põhifunktsiooni meritsi transpordi toimimist takistada. Konventsiooni eesmärgiks on säilitada merekeskkonda, lõpetades täielikult naftajäätmete ning teiste heitmete merre laskmine ning viia selliste heitmetega seotud õnnetuste arv miinimumini.

Kehtivate õigusaktide kohaldamise osas käsitleb meresõiduohutuse seadus (edaspidi MSOS) mõistet Eesti mereala, milleks on Eesti sisemeri, territoriaalmeri ja majandusvöönd. Mereala

¹ Veeseadus – RT I, 10.12.2020, 36.

² Merel, Narva jõel ja Peipsi järvel ohtlike ning kahjulike ainete käitlemise kord – RT I, 16.12.2020, 10.

³ Meresõiduohutuse seadus - RT I, 10.12.2020, 20.

⁴ Kaubandusliku meresõidu seadus - RT I, 10.12.2020, 10.

⁵ Sadamaseadus - RT I, 10.12.2020, 33.

⁶ Riigipiiri seadus - RT I, 08.07.2020, 7.

⁷ Transpordiameti kodulehekülg. Rahvusvahelised merenduskonventsioonid. Kättesaadav: <https://veeteedeamet.ee/et/ametist-ja-kontaktid/menupunktid-ohus/rahvusvahelised-merenduskonventsioonid> (09.03.2021).

⁸ Madise, Ü, *et al.* Eesti Vabariigi Põhiseadus, komm.vlj. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Iuridicum 2020. Paragrahv 3, kommentaar 12. Kättesaadav: https://pohiseadus.ee/sisu/3472/paragrahv_3.

⁹1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvaheline laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsioon - RT II 2009, 19, 48.

täpne määratlus on reguleeritud merealapiiride seaduses¹⁰. Veeseadus (edaspidi VeeS) sätestab, et veekaitse kohta sätestatu laieneb majandusvööndile ning merekeskkonna kaitse kohta sätestatu ka Eestis registreeritud laevadele.

1.2. Üldised nõuded ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele, sh keskkonnanõuded

Üldised nõuded ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele sätestavad eeskätt rahvusvahelised konventsioonid. Eestis reguleerib ohtlike¹¹ ning kahjulike ainete, sh nafta ja naftasaaduste käitlemist VeeS § 143 lg 7 alusel Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud Määrus nr 51, mis kehtib alates 30. juunist 2020. Määrust kohaldatakse kõigile ohtlike ja kahjulike ainete käitlemistoiimingutele merel. Märkime, et Määrus nr 51 asendab varasemalt kehtinud õigusakti „Nafta ja naftasaaduste merel, Peipsi-Pihkva järvel ning Narva jõel käitlemise kord”. Vajadus praegu kehtiva määruse vastuvõtmiseks tulenes 2014. aastal kolmest punkerdamisega seotud¹² reostusjuhtumist, mille tagajärjel ilmnis tarvidus tõhustada meetmeid keskkonnareostuse ohu vähendamiseks.¹³

Määruse nr 51 tähenduses tähendab ohtlike ning kahjulike ainete käitlemine punkerdamist ehk laeva mootorikütuse või -õlidega varustamist, laevalt laevale ümberlaadimist või laeva punkerdatud kütusest vabastamist. Määruse nr 51 kohaselt võib ohtlike ja kahjulike aineid käidelda vaid sadamas kehtestatud eeskirja ja rahvusvaheliste standardite kohaselt. Rahvusvaheliste standardite all on peetud silmas Rahvusvahelise Merenduskoja ja Naftaettevõtete Rahvusvahelise Merefoorumi laevalt laevale ümberlaadimise juhiseid¹⁴ ning HELCOMi soovitusel 28/3 sisalduvaid punkerdamise ning mahtlastis veetava nafta ja naftasaaduste laevalt laevale ümberlaadimise juhiseid¹⁵. Standardite sisuks on käitlemisel kasutatavale tehnikale, selle käitamisele ning käitlemisel osalevate meeskondade liikmetele täpsete nõuete sätestamine.¹⁶

¹⁰ Mereala piiride seadus- RT 1993, 14, 217.

¹¹ Ohtlik aine on VeeS § 75 lg 1 järgi element või ühend, mis mürgisuse, püsivuse või bioakumulatsiooni tõttu põhjustab või võib põhjustada ohtu inimese tervisele ning mis kahjustab või võib kahjustada teisi elusorganisme või ökosüsteeme. “Ohtlike ja kahjulike ainete” kui koondnimetuse (VeeS kasutab ka mõistet saasteained) all on mõeldud ohtlike ja kahjulike ainete mereveel tekitatud kahju eest kantava vastutuse ja kahju hüvitamise 1996.a rahvusvahelise konventsiooni 2010. a protokoll artikli 3 lõikes 1 toodud ained. Protokoll on veebis saadaval: https://www.hnsconvention.org/wp-content/uploads/2019/04/2010-HNS-Protocol_e.pdf (25.02.2021).

2014. aastal tuvastati reostusjuhtumid Pakri saarte läheduses

(<https://www.delfi.ee/news/paevauudised/krimi/pakri-saarte-lahedal-korjati-kokku-umbes-1-2-tonni-merre-valgunud-vee-ja-masuudi-segu?id=68439721>), Naissaare läheduses

(<https://www.postimees.ee/2817312/naissaare-juures-olnud-olireostus-pohjustas-6000-euro-suuruse-kahju>) ja Murastes (<https://www.postimees.ee/2694032/fotod-ja-video-muraste-rannas-avastati-masuudireostus>). Kõigi juhtumite puhul oli tegu punkerdamisel vette sattunud kütusest tingitud reostusega (25.02.2021).

¹³ Vabariigi Valitsuse määruse „Merel, Narva jõel ja Peipsi järvel ohtlike ja kahjulike ainete käitlemise kord“ eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d13d4aa2-47c2-4674-bb49-fcb16e52b50b>, kaustas “Menetlustapp: Esitamine – 19/1074-2” dokument nimega “2020 05 11 Kahjulike ja ohtlike ainete SE.docx”(25.02.2021).

¹⁴ International Chamber of Shipping, Oil Companies International Marine Forum, International Association of Ports and Harbors. International Safety Guide for Oil Tankers & Terminals, Fourth Edition. Witherby & Co. Ltd, 1996. Kättesaadav: http://www.idgca.org/doc/app2_290115.pdf (25.02.2021).

Guidance for Oil Terminal Operators on the International Maritime Organization (IMO) International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code, First Edition. The Oil Companies International Marine Forum (OCIMF), 2003. Kättesaadav: <https://www.ocimf.org/media/8922/48ac1e9a-12e2-45b5-bfb0-84437535de77.pdf> (25.02.2021).

¹⁵ HELCOM recommendation 28/3. Guidelines on bunkering operations and ship to ship cargo transfer of oils, subject to annex I of MARPOL 73/78, in the Baltic Sea area. Kättesaadav: <http://www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2028-3.pdf> (25.02.2021).

¹⁶ Ohtlike ja kahjulike ainete korra määruse eelnõu seletuskiri, lk 2.

Nõuded meeskonnale

Määruse nr 51 kohaselt võivad ohtlike ja kahjulike ainete käitlemise viia läbi üksnes selleks vajaliku väljaõppe saanud isikud, kes suudavad tagada, et käitlemise ohutusnõudeid täidetakse. Samuti tuleb käitlemisel tagada nii inimese tervise kui ka laeva ohutus sellisel viisil, et ohtlike ja kahjulike ainete keskkonda sattumise oht on välistatud. Käitlemise ajaks peab käitlemises osaleva laeva kapten määrama vastutavaks isikuks laeva juhtkonna pädeva liikme, kellel on ohtliku lasti¹⁷ käitlemiseks vajalik väljaõpe. Määrus jätab siiski lahtiseks selle, mida täpselt on peetud silmas vastava väljaõppe all või kas siseriiklikult on võimalik selles osas kehtestada nõudeid. Selles osas kehtestavad täiendavaid nõudeid Määruse nr 51 § 3 lõikes 2 nimetatud standardid.

Toimingud enne käitlemise alustamist

Täpsemalt on Määrusega nr 51 reguleeritud ohtlike ja kahjulike ainete käitleja ülesanded enne tegevuse alustamist. Näiteks peavad enne käitlemise alustamist käitlemisel osalevate laevade juhtkondade pädevad liikmed veenduma, et ilmastikuolud võimaldavad käitlemiskohas ohtlike ja kahjulike ainete ohutut käitlemist ning võimaliku reostuse¹⁸ vältimiseks on kasutusele võetud vajalikud ilmastikuoludest tulenevad meetmed. Pädevate liikmete ülesandeks on ka käitlemises osalevate laevade vaheliste raadiokanalite kindlaksmääramine (kasutada võib töökorras ja varutoiteallikatega varustatud kantavaid raadiojaamu), voolikute korrektse kasutuse ja ühenduse kontrollimine, käitlemisel kasutatava võimsuse ning pumpade maksimumvõimsuse kooskõlastamine.

Samuti on pädeva isiku kohustus allkirjastada enne käitlemise alustamist täidetud vormikohane kontroll-leht kahes eksemplaris (eesti ja inglise keeles), mis on kehtestatud kõnealuse määruse lisana nii eesti kui ka inglise keeles. Kontroll-leht sisaldab ohtlike ainete käitlemise nõuetega seotud andmeid. Selle täitmine on siiski Määruse nr 51 kohaselt pigem formaalne ning selle sisu ei puuduta ka määruses sätestatud kohustuste osas kinnituse andmist. Näiteks ei sisalda kontroll-leht kinnitust laeva juhtkonna pädeva liikme vastavale pädevusele. Kontroll-lehti peavad käitlemisel osalevad laevad säilitama 3 aastat ning need peavad olema igal ajal kättesaadavad. Kohustust kontroll-lehte ametiasutustele edastada määrusest ei tulene.

Määruse nr 51 kohaselt võib merel käitlemist alustada alles siis, kui vähemalt üks laev on kindlalt ankrus navigatsiooniteabes avaldatud ankrualal ja laevad on nõuetekohaselt haalatud. Kehtiv õigus ankruala ei defineeri. Ankrualana defineeritakse merendusteatmikes või -kaartidel soovitatud või nõutud veeala, mis on mõeldud ankurduseks reidil või mujal, kus laevad võivad ohutult ankrus seista, oodates sadamasse viimist, või sooritada vajalikke lastimistöid¹⁹.

¹⁷ MSOS § 2 p 16 defineerib ohtlikku lasti kui pakitult või mahtlastina veetavat kemikaali või kemikaali sisaldavat toodet, materjali või valmistoodet, mis sadamas käitlemisel või mereveol või sisevetel vedamisel võib ohustada inimese elu või kahjustada tema tervist või vara või keskkonda.

¹⁸ VeeS § 71 lg 3 defineerib reostust kui inimtegevuse tagajärjel ainete, energia, radioaktiivse kiirguse, elektri- ja magnetvälja, müra, infra- ja ultraheli otsesest või kaudset õhku või merekeskkonda juhtimist või sattumist sellisel määral, et sellel on või võib olla kahjulik mõju, näiteks oht inimese tervisele ja varale, kahju elustikule, merendustegevusele ja merendusteenuste kasutamisele, mereökosüsteemide või nendest otseselt sõltuvate vee- ja maismaaökosüsteemide kvaliteedile, sealhulgas elustiku mitmekesisuse vähenemine, hüvede vähenemine ja vee kvaliteedi halvenemine, mistõttu on häiritud merekeskkonna õiguspärane kestlik kasutamine.

¹⁹ Transpordiameti (endise Veeteede ameti) hallatav Mereviki mereentsüklopeedia internetis: <https://mereviki.vta.ee/mediawiki/index.php/Ankruala> (25.02.2021).

Haalamine peab sealjuures toimuma kokkulepitud plaani kohaselt ning vastuvõtval laeval peab olema kogu parda ulatuses venderkaitse.²⁰

Lisaks tuleb enne käitlemise alustamist läbi viia kontroll-laadimine 15 minuti jooksul, mille käigus veendutakse, et reostuse tekkimise oht on välistatud ja seadmed on töökorras. Samuti veendutakse kontroll-laadimisel, et vastuvõtva laeva juhtkonna pädev liige vastutab protsessi ohutuse eest vastuvõtval laeval. Kui enne käitlemist on teostatud Määruses nr 51 välja toodud vajalikud toimingud, algab ohtlike ja kahjulike ainete käitlemine laeva juhtkonna pädeva liikme vastava korraldusega. Pädev liige, kes korralduse annab, peab juhtima kogu käitlemisprotsessi ja vastutab selle eest. Samuti peab pädeval liikmel olema pidev ülevaade laeva kõikide tankide täituvusest.

Ohtlike ja kahjulike ainete käitlemise ajal peavad käitlemisel osalevad laevad välja panema ohtliku aine käitlemisele viitavad tuled, märgid või signaallipud, samuti on kohustuslik sulgeda käitlemise ajaks käitlemisest mõjutatud laeva piigartid ning seada vastuvõtva laeva kasutatavad klapid õigele mahutile. Lisaks tuleb kindlustada, et laeva pardal on piisava suurusega alusvannid, mis on paigutatud voolikute ühenduskohtade ja tankide õhutustorude alla, ning laeva pimeäärikud on kasutuseks valmis seatud ja paigaldatud koheselt peale voolikute tühjendamist ja lahtivõtmist.

Üldised nõuded ohtlike ainete käitlemisel

Ohtlike või kahjulike ainete käitlemise ajal on käitlemisel osaleva vastuvõtja laeva kapteni või laeva juhtkonna pädeva liikme ülesandeks laeva tankide vaba mahu mõõtmise tagamine ja vastuvõetava aine koguse kooskõlastamine. Kavandatavast ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisest, samuti ka käitlemise peatamisest ja lõpetamisest peab laev või laeva agent teavitama vastavaid ametiasutusi (täpsemalt käesoleva analüüsi ptk 1.6.).

Ohtlike ja kahjulike ainete käitlemine tuleb peatada ja vajadusel ka lõpetada lisaks 15-minutilise intervalliga signaalnupu mittevajutamise korral juhul, kui käitlemiskohas halvenevad ilmastikuolud märgatavalt või kui käitlemise käigus satub vette ohtlikke või kahjulikke aineid. Käitlemise peatamise kohustus lasub Määruse nr 51 kohaselt laeva juhtkonna pädeval liikmel, kes peab oskama ohuolukorra tekkimisel käitlemist peatada.

Määruse nr 51 kohaselt peavad reostusjuhtumi korral laevad koheselt asuma reostust lokaliseerima ja kõrvaldama, samuti peab käitlemisel osaleva laeva kapten kohe reostusest teavitama Politsei- ja Piirivalveameti merevalvekeskust (edaspidi JRCC Tallinn) ja Keskkonnaametit. Järelikult on õnnetusjuhtumi korral keskkonnakahju likvideerimise kohustus esmaselt ohtlike ja kahjulike ainete käitlejal.

Vastutus

Kehtiva õiguse kohaselt reguleerib Eestis keskkonnale tekitatava kahju vältimist ja heastamist, lähtudes põhimõttest, et saastaja maksab, keskkonnavastutuse seadus (edaspidi KeVS). KeVS § 8 kohaselt peab kahju tekitaja rakendama vajalikke vältimis- ja heastamismeetmeid, kui ta vastutab keskkonnakahju või kahju ohu põhjustamise eest. Kahju tekitaja vastutab keskkonnakahju või kahju ohu põhjustamise eest siis, kui ta on keskkonnakahju või kahju ohu tekitamises süüdi. Kahju tekitaja vastutab sõltumata sellest, kas ta on süüdi või mitte, kui

²⁰ Venderkaitse ehk pörkepruss (<http://www.eki.ee/dict/meri/index.cgi?Q=p%C3%B5rkepruss&F=A&C06=et>) on Mereviki järgi veeliinist kõrgemale piki laeva parrast paigaldatav puidust, metallist või kummist vöö, mis kaitseb laevakeret muljumiste ja löökide vastu haalamisel või sildumisel (<https://mereviki.vta.ee/mediawiki/index.php/P%C3%B5rkepruss>) (25.02.2021).

keskkonnakahju või kahju oht on tekkinud ohtlike kaupade veoga siseveekogudel ja merel nagu on ette nähtud MSOS § 42 lõikes 1.

Vastavalt KeVS § 8 lg-le 4 piiravad kahju tekitaja vastutust seoses merinõuetega kaubandusliku meresõidu seaduse merinõuete korral vastutuse piiramise 1976. aasta konventsiooni rakendavad normid. Konventsiooni artikli 1 p 1 alusel on laevaomanikul²¹ õigus välistada enda vastu teatud nõuete esitamine. Siiski välistavad konventsiooni artiklid 3 ja 4 laevaomaniku õiguse nõuda vastutusest vabastamist siis, kui mistahes kahju tekkis tema enda teo või tegevusetuse tagajärjel, mille ta pani toime kavatsusega põhjustada selline kahju või hoolimatult ja teadmiseiga, et selline kahju tõenäoliselt tekib. Oluline on märkida ka seda, et Eesti lipu all sõitval laeval on vastutuskindlustuse omamise kohustus kaubandusliku meresõidu seaduse kui ka ÜRO mereõiguse konventsiooni alusel.

Teatud eelduste esinemise korral võiks ohtlike ja kahjulike ainete seotud tegevus olla käsitletav avaliku korra rikkumisena. Korrakaitse seadus (KorS) sätestab üldnormina kohustuse hoiduda korrarikkumise toimepanemisest. Korrarikkumine on mistahes keelunormi rikkumine, mille kaitsmise kohustus tuleneb õigusaktidest. Korrarikkumise tuvastamine ei eelda, et rikkuja vajas oma tegevuseks luba või pidi muul viisil avalikku võimu sellest teavitama. Korrarikkumise esinemiseks piisab ohuolukorra tekitamisest, kus on tõenäoline, et õigusaktidega kaitstud hüve saab kahjustada. Näiteks Looduskaitse seaduse (LKS) § 70² sätestab, et Keskkonnaametil on pädevus teha järelevalvet LKS-s või selle alusel sätestatud nõuete (kaitse-eeskirjad) täitmise üle. LKS loetleb ka meetmed, mida on võimalik rakendada, kui nimetatud õigusaktides esitatud nõudeid on rikutud. Loodust kaitstakse looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramisega. Nende alade kaitseks moodustatakse kaitstavaid loodusobjekte (hoiualad, kaitsealad jne). Teatud tüüpi kaitstavate loodusobjektide puhul võib tuleneda seadusest ka soodsa seisundi kahjustamise keeld. Seega on võimalik LKS ning KorS koosmõjust tõlgendus, et kaitstavate loodusobjektide kaitsetingimuste rikkumisel on tekitatud oht ning pandud toime korrarikkumine. Korrarikkumise kõrvaldamiseks saab rakendada LKS riikliku järelevalve sätetest tulenevaid meetmeid ning nõuda korrarikkumise kõrvaldamist ja sellest hoidumist. Meetmed on võimalik tagada sunnirahaga.

Reostusjuhtumi toimepanijat on võimalik vastutusele võtta VeeS sätestatud alustel. Saasteainete laevalt merre heitmise²² keeld on sätestatud VeeS § 143 lg-s 2. Sealjuures on saasteainete laevalt merre heitmise tekitatud kahju (keskkonnakahju²³) sisu ja suuruse tuvastamine oluline vastutuse kvalifitseerimise koha pealt.²⁴ Keskkonnakahju tuvastamise juhised sisalduvad VeeS §-s 145 ning selle kohaselt võetakse kahju tuvastamisel arvesse algset

²¹ Mõiste "laevaomanik" hõlmab artikli 1 p 2 konventsiooni järgi merelaeva omanikku, prahtijat, merelaeva majandamise korraldajat või operaatorit.

²² VeeS § 143 lg 1 kohaselt on saasteainete laevalt merre heitmine ohtlike ja kahjulike ainete mereveol tekitatud kahju eest kantava vastutuse ja kahju hüvitamise 1996. aasta rahvusvahelise konventsiooni artikli 1 lõikes 5 sätestatud ohtlike ja kahjulike ainete laevalt merre laskmine mis tahes põhjusel, kaasa arvatud selliste ainete leke ja väljapumpamine, ning 1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvahelise laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsiooni (edaspidi *MARPOL*) IV, V ja VI lisas sätestatud heited merre.

²³ VeeS § 144 lg 1 kohaselt on keskkonnakahju saasteainete laevalt merre heitmise või merel toimuva muu keelatud tegevusega veele või looma- või taimeliigi isenditele tekitatud kahju on otseselt või kaudselt mõõdetav ebasoodne muutus vee kvaliteeti või looma- või taimeliikide kooslusi iseloomustavates näitajates, sealhulgas isendite elupaiga kvaliteedis või isendite käitumises või seisundis. Sama sätte lg 2 kohaselt peetakse rannikuveele tehtavaks kahjuks sellist vee kvaliteedi ebasoodsat muutust, mis halvendab rannikuvee seisundit nii, et muutub rannikuvee seisundiklass.

²⁴ Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu 287 SE seletuskiri, lk 7-8. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a5b4afe2-c464-f46a-64fb-6a93abaab9aa>.

olukorda²⁵ ning muid erinevaid kriteeriume²⁶. Kahju tuvastamisel võib kahju olla kas oluline või suur.²⁷ Saasteainete laevalt merre heitmise või merel toimuva muu keelatud tegevusega tekitatud keskkonnakahju tuvastab Keskkonnaamet, kellel on õigus selleks nõuda kahju tekitajalt vajalikke andmeid. Keskkonnaamet võib VeeS § 146 kohaselt kaasata keskkonnakahju hindamisse ka eksperte, kelleks võivad olla loodusvara ja selle pakutavate hüvede uurimisel pikaajalisi kogemusi omavad ning asjaomase loodusvara kaitse või säästliku kasutamise kohta usaldusväärseid hinnanguid andnud isikud. Kui keskkonnakahjul võib olla mõju inimese tervisele, lähtub Keskkonnaamet eksperdi valikul Sotsiaalministeeriumi arvamusest selle kohta, millistele kriteeriumidele peab ekspert sellisel juhtumil vastama.

Saasteainete merre heitmise keelu rikkumise eest on VeeS § 267 alusel füüsilisele isikule ette nähtud kuni 1200 euro suurune rahaträhv ning juriidilisele isikule kuni 350 000 euro suurune rahaträhv. Samuti on võimalik võtta VeeS § 265 alusel vastutusele isikut, kes jätab pädevatele asutustele (Politsei- ja Piirivalveamet, Keskkonnaamet, sadama pidaja) teatamata mereala keskkonnaseisundit ohustavast tegevusest või olukorrast²⁸. Selle kohustuse rikkumise eest on võimalik kohaldada füüsilisele isikule kuni 400 euro suurust trahvi ning juriidilisele isikule kuni 100 000 euro suurust trahvi.

Ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisega seotud nõuete rikkumisel on võimalik ka kriminaalvastutuse kohaldamine. KarS § 364 alusel on võimalik kohaldada vastutust keskkonna saastamise eest. Vastava sätte alusel vastutab kahju tekitaja aine, energia või jäätmete ebaseadusliku keskkonda viimise eest, samuti normatiive ületava müra põhjustamise eest, kui sellega on põhjustatud oht inimese elule või tervisele või olulise kahju ohu põhjustamise eest vee, pinnase või välisõhu kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele. Füüsilisest isikust kahju tekitajale on KarS § 364 alusel võimalik kohaldada rahalist karistust või kuni üheaastast vangistust. Vastavalt sellele, kas vee, pinnase või välisõhu kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele tekitatud kahju on oluline või suur, on võimalik ka kuni 3- või 5-aastane vanglakaristus. Juriidilisele isikule on võimalik eelmainitu eest määrata rahaline karistus.

Juhul, kui eelnevalt mainitud keskkonna saastamine on toime pandud ettevaatamatusest, on võimalik füüsilisele isikule kohaldada KarS § 365 alusel rahalist karistust. Juhul, kui vee, pinnase või välisõhu kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele tekitatud kahju on oluline või suur, on võimalik kohaldada ka vastavalt kuni ühe- või 3-aastast vangistust. Juriidilisele isikule saab ka ettevaatamatusest keskkonna saastamise korral kohaldada rahalist karistust.

²⁵ Algne olukord on VeeS § 145 lg 2 kohaselt loodusvara ja selle pakutavate hüvede selline seisund, mis eksisteeriks, kui kahju ei oleks tekitatud.

²⁶ Nendeks on VeeS § 145 lg 3 kohaselt saasteaine keskkonnaohtlikkus, laevalt merre heidetud saasteainete kogus ja nende sisaldus merevees, liikide populatsiooni ja levila suurus, liikide isendite elupaiga kvaliteedi, rännete ja reproduktiivse käitumise ning füsioloogilise seisundi muutused, saasteainete laevalt merre heitmise või merel toimuva muu keelatud tegevusega põhjustatud muutuse kestus ja geograafiline ulatus, muutusest mõjutatud koosluste ja populatsioonide hulk, muutuse pöördumatus ning mõjutatud ökosüsteemi elementide taastumisvõime ja taastumisaeg.

²⁷ Kahju on VeeS § 145 lg 6 p 1 kohaselt oluline, kui muutused on ulatuslikud ja hõlmavad suurt ala või suurt koosluste ja populatsioonide hulka, kuid kahjustatud keskkond taastub ühe kuni viie aasta jooksul või kui laevalt on merre heidetud hinnanguliselt 1000 tonni või rohkem saasteaineid. Sama lõike punkt 2 kohaselt on kahju suur, kui muutused on pöördumatud või kahjustuseelse seisundi taastumine võtab aega rohkem kui viis aastat või kui merre on heidetud hinnanguliselt 2000 tonni või rohkem saasteaineid.

²⁸ Vastav kohustus on sätestatud VeeS §-s 74.

Samuti on võimalik kohaldada kriminaalvastutust ka laevalt saasteainete merre heitmise keelu rikkumise eest KarS § 365¹ alusel. Antud säte tuleb kasutusele juhul, kui on toimunud süstemaatiline laevalt saasteainete keelatud merreheitmine, kuid keskkonna saastamise koosseisu täidetud pole. Koosseisu erinevus veeseaduses sätestatud vastutusega seisneb selles, et veeseaduses sätestatud kohaldatakse vähemtõsisemate juhtumite puhul, kui toimepandud tegu ei põhjusta vee kvaliteedi halvenemist²⁹. Füüsilisele isikule on selle sätte alusel võimalik kohaldada rahalist karistust või kuni üheaastast vangistust ning juriidilist isikut on võimalik karistada rahalise karistusega.

1.3. Nõudeid käitlemiskohale

Määrus nr 51 sätestab üldised nõuded käitlemiskoha valiku osas. Kehtiva õiguse kohaselt on ranged nõuded kehtestatud Narva jõe ja Peipsi järvele, kus võib üksnes sadamates (mitte mujal veelal) käidelda ohtlikke ja kahjulikke aineid.

Merel tuleb ohtlike ja kahjulike ainete käitlemiskoha valimisel lähtuda sellest, et käitlemiskoht asuks üldkasutatavatest laevateedest eemal, et tagada käitlemise ohutus ning kõrvaldada mööduva laeva tekitatud lainetuse negatiivne mõju käitlemisele. Käitlemine on laevaliikluse korraldamise süsteemi tööpiirkonnas lubatud vaid navigatsiooniteabes avaldatud ankrualadel. Järelikult võib käitlustegevustest üksnes laeva punkerdatud kütusest vabastamine toimuda ainult sadamas. Seega Määruse nr 51 nõuded järgides, on merel lubatud nii laevade punkerdamine kui ka laevalt laevale ümberlaadimine ehk STS.

Märgime, et kehtiv õigus ei sätesta ankruala mõistet, sh määratlemise nõudeid, kuid hetkel on menetluses meresõiduohutuse seaduse muutmise eelnõu, millega on kavandatud ankrualade defineerimine ning nende määratlemise õiguse täpsem reguleerimine³⁰.

Kui käitlemine toimub laevaliikluse korraldamise süsteemi piirkonnas, peab laev teavitama laevaliikluse korraldamise süsteemi operaatorit käitlemise alguse ning lõppemise ajast. Käitlemiskoha muutmise õigus on käitlemises osaleva laeva kaptenil. Selleks peab kapten kooskõlastama käitlemiskoha muutmise teise käitlemises osaleva laeva kapteniga ning teavitama käitlemiskoha muutusest JRCC Tallinnat ja Transpordiametit³¹. Käitlemiskoha muutmisest tuleb teavitada elektroonilise mereinfosüsteemi kaudu või kui see ei ole võimalik, siis telefoni või e-posti teel.

Täiendavad keskkonnavalused nõuded tulevad eeskätt MARPOList, st erinõudeid Määrus nr 51 ega ka teised siseriiklikud õigusaktid ohtlike ainete käitluskohale merealal eraldi ei sätesta. Selliselt ei ole näiteks Määruses nr 51 eraldi sätestatud kohustust veenduda enne tegevuse alustamist selles, et ohtlike ja kahjulike ainete käitlemine vastavas asukohas vastab lisaks määrusele ka teistele alal kehtivatele õigusaktidele.

Lisame, et hetkel on menetluses Vabariigi Valitsuse poolt 25.05.2017 algatatud üleriigilise planeeringu mereala teemaplaneeringu kogu Eesti mereala, st sisemere, territoriaalmere ja majandusvööndi planeerimiseks. Eesti merealplaneeringu eelnõu käsitleb muuhulgas ka

²⁹ Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 16-17. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a5b4afe2-c464-f46a-64fb-6a93abaab9aa>.

³⁰ Meresõiduohutuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 284 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/e3f96ae3-da34-4050-b8d9-e1f0c659f6f7> (25.02.2021).

³¹ Määrus viitab Veeteede Ametile, kuid alates 01.01.2021 on asutuste koondumise tagajärjel Veeteede Ameti asemel Transpordiamet.

merepääste ja reostustõrjega seonduvat ning näitab joonistel ka STS-alad. Mereala planeeringu eelnõu kohaselt kattuvad STS-alad olemasolevate ankrualadega Tallinna lahes.³² Töö koostajale teadaoleva informatsiooni kohaselt ei ole mereala planeeringu eesmärgiks STS-alade määramine.

1.4. Nõuded sadamale

Sadam on veesõidukite sildumiseks kohandatud ja sadamateenuse osutamiseks kasutatav maa- ja veeala ning seal asuvad sadama sihtotstarbeliseks kasutamiseks vajalikud ehitised. Sadamaseadus (edaspidi SadS) sätestab sadamateenuse osutamisele ning sadama pidajale ja sadamaoperaatorile veeliikluse ohutuse ja turvalisuse ning keskkonnakaitse nõuded. SadS viitab laevaheitmete, reovee ja prügi puhul ka MARPOLi kohaldamisalale.

Kehtiva õiguse kohaselt peab igal sadamal olema sadama eeskiri, mille kinnitab sadama pidaja. Sadama eeskiri on SadS kohaselt sadamateenuste osutamisele esitatavad käitus-, navigatsiooni-, keskkonna-, ohutus- ja muud nõuded ning info sadama kohta. Sadama eeskirja nõuded on kohustuslikud kõigile sadamas tegutsevatele ja viibivatele isikutele. Järelikult on kehtiva õiguse kohaselt võimalik sadamas kehtestada nõudeid ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele, mis vastavad just konkreetse sadama, sh selle asukoha eripäradele. Märgime täiendavalt, et sadama eeskirja ei tule SadS kohaselt Keskkonnaameti, kohaliku omavalitsuse või ka Transpordiametiga kooskõlastada. SadS kohaselt võib vastavalt pädevusele Vabariigi Valitsus või ka kohalik omavalitsus siseveekogudel kehtestada akvatooriumi³³ kasutamisele täiendavaid tingimusi, kuid sadama eeskirja puhul seda võimalust ei ole.

Määruse nr 51 kohaselt võib ohtlikke ja kahjulikke aineid käidelda vaid sadamas kehtestatud eeskirja ja rahvusvaheliste standardite kohaselt. Sadamas peab ohtlike ja kahjulike ainete käitlemine toimuma sadamakapteni loa alusel ning ainult kai ääres. Sealjuures peab sadamas eksisteerima reostustõrjeplaan ning selle plaani kohaselt peab olema võimalik tekkiv reostus koheselt paigutada ja kõrvaldada. Juhul, kui sadamale kehtestatud nõudeid rikutakse (näiteks ei ole sadamal reostustõrjeplaani), on SadS § 48 alusel võimalik kohaldada füüsilisest isikust rikkujale rahatrahvi kuni 1200 eurot ja juriidilisele isikule kuni 32 000 eurot. Viimast vastutuse alust on võimalik siiski kohaldada üksnes sadama haldajale, mitte aga ohtlike ainete käitlejale.

Kehtiva õiguse kohaselt võib laeva punkerdatud kütusest vabastamist teha vaid sadamas. Kavandatavast punkerdatud kütuse vabastamisest peab laev või laeva agent teavitama lisaks Keskkonnaametile, Transpordiametile ja JRCC Tallinnale ka sadamakaptenit. Lisaks eelmainitud andmetele tuleb punkerdatud kütusest vabastamise puhul esitada vastavatele asutustele ka järgnevad andmed:

1. punkerdatud kütuse liik, päritolu, kvaliteet ja kogus;
2. punkerdatud kütuse vastuvõtja andmed, s.t laeva nimi, lipuriik, laeva iseloomustavad andmed, IMO numbrid ja tunnusnumbrid või kutsungid.

Juhul, kui laeval puudub hädaseiskamissüsteem, peavad laadimisseadmed olema varustatud signaalnupuga, millele vajutades peab vastuvõtva laeva juhtkonna pädev liige kinnitama

³² Eesti Mereala planeeringu eelnõu . Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Ruumiline_planeerimine/2020-07-10_pohilahendus_avalikustamiseks_portaali.pdf (25.02.2021).

³³ Sadama akvatoorium on piiritletud veeteede osa, mis on vajalik veesõidukite ohutu sildumise korraldamiseks ning kus sadama pidaja vastutab veeliikluse ohutuse, turvalisuse ja keskkonnakaitse nõuete täitmise eest.

laadivale laevale käitlemise ohutust. Pädev liige on kohustatud käitlemise ajal vajutama signaalnuppu 15-minutilise intervalliga, kinnitamaks käitlemise tõrgeteta sujumist ning lekete puudumist.³⁴ Juhul, kui käitlemise käigus ei ole signaalnuppu 15-minutilise intervalliga vajutatud, tuleb määruse kohaselt ümberlaadival laeval käitlemine lõpetada.

1.5. Nõuded laevale

MSOS sätestab laevade meresõiduohutuse põhimõtted.³⁵ Määruse nr 51 kohaselt on ohtlike ja kahjulike ainete käitlemise korral sätestatud erinõuded punkrilaevadele, millel peab olema võimekus punkerdamise või laeva kütusest vabastamise käigus tekkinud reostuse lokaliseerimiseks, likvideerimiseks ja utiliseerimiseks. Vastavate tegevuste korraldamise kohustus on pandud laeva reederile. Samuti peavad punkrilaeval kohustuslikult olema kasutusvalmis absorbentpoomid (min 13 cm läbimõõduga), mille pikkus peab olema vähemalt 3x suurem kui punkrilaeva pikkus, ning avamere seinpoomid, mille kõrgus peab jääma vahemikku 90-150 cm.

Juhul, kui avamere seinpoome ei ole tehniliselt võimalik punkrilaevale paigutada ega kasutada, on punkrilaeva reederi kohustus tagada, et need on olemas lähimal kaldal ning vajaduse korral saab neid kasutada hiljemalt 1,5 h pärast reostuse tekkimist. Määruse eelnõu seletuskirja kohaselt valiti just selline ajamääratlus seetõttu, et selle aja jooksul on merest tõendite kogumisel vaja võtta kütuseproovid, et nende abil saaks reostajat tuvastada ja vastutust kohaldada.³⁶

Enne igat punkerdamist peab laeva juhtkonna pädev liige veenduma, et punkerdamisel kasutatavad voolikud ja nende ühendused oleksid töokorras ja terved. Punkerdamisel kasutatavaid voolikuid tuleb katsetada üks kord aastas litsentseeritud ettevõtte poolt, kes väljastab kontrolli järel vastava sertifikaadi. Määruse seletuskirja kohaselt tuleb sertifikaati hoida laeva pardal ning enne igat punkerdamist peab lisaks veendumisele, et kasutatavad voolikud ja nende ühendused on töokorras ja terved, seda ka kontroll-lehes kinnitama.³⁷

Määruse kohaselt peab punkerdatav laevakütus vastama õigusaktidega kehtestatud keskkonnanõuetele. Määruse seletuskiri täpsustab, et punkerdatava kütuse puhul mõistetavateks keskkonnanõueteks on Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni Läänemerel kehtestatud laevakütuse keskkonna- ja kvaliteedinõuete järgi rahvusvahelised standardid ja Läänemerel kehtestatud erinõuded.³⁸ Punkrilaeval peab lisaks olema rahvusvahelise klassifikatsiooniühingu sertifikaadiga skimmerisüsteem, mille eesmärgiks on raske ja kerge naftasaaduse likvideerimine veepinnalt. Skimmerisüsteem peab põhinema hariskimmeri tehnoloogial ning selle sertifitseeritud tootlikkus peab olema minimaalselt 19 m³/h, samuti peab skimmerisüsteem olema kasutatav nii suvel kui talvel.

³⁴ Ohtlike ja kahjulike ainete korra määruse eelnõu seletuskiri, lk 1.

³⁵ MSOS peatükid 2-4, 7, 9, 10¹, 12¹.

³⁶ Ohtlike ja kahjulike ainete korra määruse eelnõu seletuskiri, lk 3.

³⁷ *Ibid*, lk 3.

³⁸ Ohtlike ja kahjulike ainete korra määruse eelnõu seletuskiri, lk 3. Nõuded punkerdatavale laevakütusele sisalduvad atmosfääriõhu seaduse §-s 120 ning selle alusel vastu võetud määruses „Vedelkütuste kohta esitatavad keskkonnanõuded, biokütuste säästlikkuse kriteeriumid, vedelkütuste keskkonnanõuetele vastavuse seire ja aruandmise kord ning biokütuste ja vedelate biokütuste kasutamisest tuleneva kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise määramise meetodika“.

1.6. Otsustuspädevus ohtlike ainete käitlemise lubamisel

Kavandatavast ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisest, samuti ka käitlemise peatamisest ja lõpetamisest peab laev või laeva agent teavitama JRCC Tallinat³⁹, Keskkonnaametit ja Transpordiametit. Ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisest teavitatakse elektroonilise mereinfosüsteemi kaudu või kui see ei ole võimalik, siis telefoni või e-posti teel.

Ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisest teavitamisel tuleb vastavatele asutustele esitada järgnevad andmed:

1. käitlemisel osalevate laevade nimed ja lipuriigid, laeva iseloomustavad andmed, IMO numbrid, tunnusnumbrid või kutsungid;
2. teave reederi kohta;
3. käitlemiskoha koordinaadid;
4. käitlemise alustamise aeg;
5. teave ohtliku või kahjuliku aine kohta;
6. eeldatav käitlemise kestus.

Oluline on märkida, et kuigi teavitusel edastatav info on sätestatud Määruses nr 51, siis ei ole nõuded alusele ja tegevusele eelnevaga piiratud. Täiendavad nõuded tulevad eeskätt MARPOList.

Määrus nr 51 ei sätesta seda, kui palju ette tuleb teavitada asjakohaseid ametiasutusi. Siiski tuleneb MSOS-ist, et reeder, kapten või laevaagent on kohustatud edastama Transpordiametile laeva Eesti sadamasse saabumise teate koos asjakohaste andmetega 24 tundi enne laeva saabumist. Laiendatud kontrolli puhul tuleb teade edastada Transpordiametile 72 tundi enne laeva saabumist. Lisaks sätestab MARPOL täpsemaid etteteavitusaegasid.

Määruse nr 51 § 6 lõike 1 kohaselt annab JRCC Tallinn käitlemiseks loa elektroonilise mereinfosüsteemi kaudu. JRCC Tallinna pädevust tegevuse hindamisel tuleb tõlgendada haldusorgani poolt loa andmisena. Tegemist ei ole siiski keskkonnaseadustiku üldosa seaduse tähenduses keskkonnaloaga. VeeS seletuskirjas on märgitud, et tavapärase keskkonnalubade nõue ei sobi kohaldamiseks laevade suhtes seetõttu, et laev on oma lipuriigi tinglik territoorium ning sellel kehtivad lipuriigi seadused. Rannikuriik peab tagama laevale rahumeelse läbisõiduõiguse (riigipiiri seaduse § 13 sätestab, millal loetakse laeva läbisõit rahumeelseks ja millal mitte). Keskkonnalubade haldusmenetlus on laevade suhtes kohaldamiseks ebaproportsionaalselt aeganõudev ja riigid kohaldavad laevade suhtes rahvusvaheliselt ühtlustatud nõudeid. Mereõiguses kohaldatakse laevade suhtes printsipi, et laeva ei tohi põhjendamatult kaua kinni pidada ja tema põhifunktsiooni, meritsi transporditoimimist, takistada. Samuti on rannikuriigil raske kontrollida oma õigusaktide täitmist ja neid oma mereala läbiva laeva suhtes jõustada. Seetõttu kohaldatakse rahvusvaheliste nõuete täitmise kontrollile ühtseid reegleid.

Samas on ebaselge, kas JRCC Tallinna tegevus käitlemise lubamisel piirdub eelpool nimetatud loetelu kontrollimisega või hinnatakse ka kooskõla muude kehtivate õigusaktidega. Kui käitluskoha koordinaadid asuvad merealakitsealal, siis igal juhul peaks haldusorgan

³⁹ Politsei- ja Piirivalveameti merevalvekeskuse pädevusse kuulub merereostuse ning muu veekogul aset leidva ohuolukorra likvideerimine. Selle pädevuse annab Vabariigi Valitsuse määruse "Otsingu- ja päästetöö, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ning piiriveekogus" § 12 lg 3. Määruses on antud vastav pädevus Politsei- ja Piirivalveameti Pääste- ja Koordinaatsioonikeskusele (JRCC Tallinn), mille hulka kuulub ka merevalvekeskus.

kontrollima ka tegevuse vastavust teistele alal kehtivatele avalik-õiguslikele piirangutele (sh tegevuse vastavust alal kehtestatud kaitse-eeskirjale).

Oluline on märkida, et Määruses nr 51 ei ole sätestatud alust, millisel juhul on ametiasutusel õigus keelduda või ka nõuda tegevuse peatamist. Siiski kohaldub tegevuse lubatavuse hindamisel riigipiiri seadus. Seaduse kohaselt on lubatud rahumeelne läbisõit Eesti territoriaalmerest, samas sätestab seadus loetelu tegevustest, mida ei loeta rahumeelseks läbisõiduks. Välisriigi laeva läbisõit loetakse rahu, avalikku korda või Eesti julgeolekut ohustavaks näiteks siis, kui toimub kauba laadimine Eesti tolli-, maksu-, immigratsiooni- või sanitaarkorda reguleerivatele õigusaktidele mittevastavalt. Samuti on loetud avalikku korda ohustavaks tegevuseks näiteks tahtlik või oluline saastamine. Lisame, et korrakaitse seadus loa andmise menetlusele ei kohaldu (KorS § 1 lg 8 p 1), st haldusorgan ei saa loa andmise menetlust ühildada korrakaitse/riikliku järelevalve menetlusega.

1.7. Ülevaade ohtlike ainete käitlemisega seotud maksudest ja tasudest

Kehtivate õigusaktide kohaselt ei ole Eesti õigusruumis kehtestatud ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisega seotud makse ega tasusid. Kuni 1. aprillini 2020 kehtis Eestis veeteetasu⁴⁰, mida arvestati laeva kogumahutavuse järgi, s.t veeteetasu suuruse leidmiseks korrutati laeva kogumahutavuse määr ühikuhinnaga (vastavalt laevatüübile 0,12-0,35 eurot). Veeteetasu üle pidas arvestust Transpordiamet ning see laekus riigieelarvesse.⁴¹ Veeteetasu eesmärk on tagada veeteede navigatsiooniohutus ühtse tasu kogumise teel ning püsida konkurentsisis naaberriikidega, kus kehtib ülesehituselt sarnane süsteem.⁴²

Alates 1. aprillist 2020 eemaldati osana koroonameetmete paketist veeteetasu maksmise kohustus kõikidelt Eesti sadamatesse või sadama reidile sisenevatelt laevadelt, et toetada rahvusvahelise meretranspordi jätkumist läbi Eesti sadamate ning motiveerida kaubavoogude liikumist läbi Eesti. Ajutine piirang kehtib 31. märtsini 2021, mille järel hakkab kehtima eriregulatsioon veeteetasu arvestamise osas, s.t veeteetasu arvestamine toimub perioodil 01. aprill-31. detsember 2021 vähendatud määras. See tähendab, et käesoleva aasta perioodil aprill-detsember on laevade tasutav veeteede tasu maksimummäär (suurim arv kordi, mil laev on kohustatud veeteetasu maksma) järgmine:

- reisilaev 45 korda, sealjuures regulaarse tegev reisilaev poolte külastuskordade eest, kuid mitte rohkem kui 45 korda (varasema 60 korra asemel);
- merematkalaev 3 korda (püsib muutumatuna põhjendusel, et kruiisihooaeg ei alga Eestis enne aprillikuud);
- muu laev 8 korda (varasema 10 korra asemel).⁴³

Veeteetasu maksmisest on vabastatud järgmised laevad:

⁴⁰ Veeteetasu on VeeS § 50¹ järgi üldkasutataval veeteel navigatsioonilise korraldamise, jäämurde- ja informatsiooniteenuse ning sellele veeteele meresõiduohutuse tagamiseks paigaldatud infrastruktuuri kasutamise eest võetav tasu. Veeteetasu maksmine on kohustuslik kõikidele laevadele lipuriigist sõltumata ning seda tasutakse laeva sisenemisel Eesti sadamasse või sadama reidile. Veeteetasu maksmise eest vastutab laeva reeder või laevaagent.

⁴¹ MSOS § 50 prim lg 3, § 50⁵ lg-d 1-3.

⁴² Seletuskiri meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/0b83db4e-c445-4bf5-b28c-36e50ed05f24> (25.02.2021).

⁴³ Muudatusettepanekute loetelu riigi 2020. aasta lisaeelarve seadusega seonduvate seaduste muutmise seadus (COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud meetmed) teiseks lugemiseks, lk 15-16. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/ddb87316-1d00-438d-bdca-1fd797fd852d> (25.02.2021).

- Eesti Vabariigile kuuluvad haldusülesandeid täitvad laevad;
- Eesti Vabariigi sõjalaevad;
- ujuvhospitalid, õppelaevad ning Eestis teadusuuringuid tegevad laevad;
- Eestit hõlmavates rahvusvahelistes mitteärilikes koostööprogrammides osalevad laevad;
- riiklikule visiidile saabunud välisriikide laevad;
- laevad, mis on saabunud eesmärgiga tuua maale haigeid, laevaõnnetuse läbielanud isikuid või surnuid;
- kalapüügilaevad;
- Eesti mandri ja saarte vahel regulaarset ühendust pidavad laevad, kaasa arvatud postilaevad;
- reidil punkerdavad ning pils- ja tankipesuvett ning õlijääke äraandvad laevad, mis ei külasta Eesti sadamaid;
- laevad, mis on saabunud üksnes reidile tormi varju.⁴⁴

Eelmainitud veeteetasu maksmisest vabastatud kategooriad kehtisid enne koroonameetmena veeteetasu maksmise peatamist ning püsivad ka praegu muutumatuna. Eelnevat arvesse võttes on ka pärast 1. aprilli 2021 veeteede tasust vabastatud muuhulgas laevad, kes ei suundu Eesti sadamatesse ega sadama reidile. Selliselt puudub ka peale veeteetasu taastumist kohustus maksta makse nendel laevadel, kelle tegevus piirdub näiteks STS operatsiooni teostamisega ankruaalal.

⁴⁴ MSOS § 50⁹.

2. ÜLEVAADE ÕIGUSLIKUST REGULATSIOONIST SOOMES

2.1. Ülevaade õigusaktidest ja kohaldamisala

Käesoleva peatüki eesmärk on anda ülevaade peamistest siseriiklikest õigusaktidest ja regulatsioonidest, mis reguleerivad ohtlike ainete, sh nafta ja naftasaaduste merel käitlemist Soomes.

Soomes kehtivad peamised siseriiklikud õigusaktid ja regulatsioonid ning otsused ohtlike ainete, sh nafta merel käitlemisega seoses:

- Meretranspordi keskkonnakaitseseadus (*Merenkulun ympäristönsuojelulaki*⁴⁵);
- Ohtlike ainete veo seadus (*Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta*⁴⁶);
- Mereseadus (*Merilaki*⁴⁷);
- Naftakaitsefondi seadus (*Laki öljysuojarahastosta*⁴⁸);
- Naftaõnnetuste tõrje seadus (*Öljyvahinkojen torjuntalaki*⁴⁹);
- Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniameti otsus, millega määratakse piirkonnad, kus STS-ümberlaadimist on lubatud teha (*Öljysäiliöalusten välisiin öljylastin siirtoihin (STS-siirto) nimetyt alueet*⁵⁰);
- Soome Tolliameti juhised STS-ümberlaadimise teostamiseks (*Öljysäiliöalusten väliset öljylastien siirrot Suomen vesialueella ja niistä Tullille Portnetiin annettavat ilmoitukset*⁵¹).

Ka Soome on ühinenud MARPOLi konventsiooniga 2. oktoobril 1983, mis käsitleb vastava valdkonna peamised nõudeid. Erinevalt Eesti õiguskorrast, tuleb Soomes rahvusvahelise lepingu normile riigisisese kehtivuse andmiseks vastu võtta eraldi õigusakt või see riigisisest jõustada uute õigusnormide kehtestamise abil. Seega Soome siseriiklikud õigusaktid käsitlevad rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevaid regulatsioone, samas kui Eestis reeglina ei ole dubleeritud rahvusvahelisi lepinguid siseriiklikes õigusaktides. Soome lähenemine tingib kohati, et Soome õigusaktid käsitlevad teemasid fragmentaarselt kohati koondades seadustesse Soome erinevaid rahvusvahelisi kohustusi erinevatel seonduvatel teemadel.

Meretranspordi keskkonnakaitseseadus kohaldub Soome siseveekogudes (*sisävesiala*), territoriaalvetes (*aluevedet*) ja majandusvööndis (*talousvyöhyke*). Territoriaalveed jagunevad sisemisteks territoriaalveteks (*sisäiset aluevedet*) ja välisteks territoriaalveteks ehk selle all peetakse silmas territoriaalmerd (*ulkoiset aluevedet eli aluemer*)⁵². Sisemisteks

⁴⁵ Merenkulun ympäristönsuojelulaki. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091672> (25.02.2021).

⁴⁶ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940719#L3P7> (25.02.2021).

⁴⁷ Merilaki. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940674#O3L10> (25.02.2021).

⁴⁸ Laki öljysuojarahastosta. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041406> (25.02.2021).

⁴⁹ Öljyvahinkojen torjuntalaki. Kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091673#Pidp446879728> (25.02.2021).

⁵⁰ Öljysäiliöalusten välisiin öljylastin siirtoihin (STS-siirto) nimetyt alueet. Kättesaadav: https://arkisto.trafi.fi/uutisarkisto/5841/trafi_on_nimennyt_alueet_oljylastin_siirtoa_varten (25.02.2021).

⁵¹ Öljysäiliöalusten väliset öljylastien siirrot Suomen vesialueella ja niistä Tullille Portnetiin annettavat ilmoitukset. Kättesaadav: <https://tulli.fi/en/-/oljysailioalusten-valiset-oljylastien-siirrot-suomen-vesialueella-ja-niista-tullille-portnetiin-annettavat-ilmoitukset> (25.02.2021).

⁵² Laki Suomen aluevesien rajoista § 2. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1956/19560463>

territoriaalveteks on territoriaalvete see osa, mida maismaal piirab teoreetilise veetaseme keskmine rannajoon ning jõekeskonna ja mere ristumiskoht jõgede suudmetes (*Laki Suomen aluevesien rajoista*). Soome majandusvöönd hõlmab otseselt Soome territoriaalvetega seotud mereala, mille välispiir määratakse vastavalt Soome välisriikidega sõlmitud lepingutele ja mille välispiiri asukoht määratakse kindlaks valitsuse määrusega⁵³.

Ohtlike ainete veo seadust kohaldatakse ohtlike ainete veole Soome laevas Soome veealadel ja Soome veealadelt väljaspool ja välismaistele laevadele Soome veealadel (Soome veealad on defineeritud Meretranspordi keskkonnakaitseseaduses (*Merenkulun ympäristösuojelulaki*) § 2 p 10 ehk Soome territoriaalveed ja sisemised veekogud. Seadust kohaldatakse ka ohtlike ainete veole Soome sadamaaladel.

Mereseadusel puudub üldine kohaldamisala – seaduses on nimetatud 13 erinevat olukorda, mille puhul seda kohaldatakse. Üldreeglina kohaldatakse seadust kaubalaevadele Soomes ja Soome majandusvööndis. Naftaõnnetuste tõrje seadust kohaldatakse Soome veealadel ja majandusvööndis laevade tegevusest põhjustatud nafta- ja kemikaaliõnnetuste kahjude tõrjeks ja valmisolekuks kahjude tõrjeks.

2.2. Üldised nõuded, sh keskkonnanõuded

Soome kehtiva õiguse kohaselt on ohtlike ainete, sh naftasaaduste käitlemisele sätestatud erinõuded ohtlike ainete veo seaduses ja meretranspordi keskkonnakaitseseaduses. Ohtlike ainete vedu on ohtlike ainete veo seaduse § 3 p 2 kohaselt ohtliku aine ning ohtlikku ainet sisaldava pakendi tegelik vedu, transpordivahendisse laadimine, mahalaadimine ja käitlemine. Seadus kehtestab ettevaatusabinõud ja keskkonnakahjude minimeerimise kohustuse õnnetuse korraks juhul, kui ohtlikke aineid veetakse (sh käideldakse). Ohtlike ainete veo seadus siiski ei kohaldu vedelike ja gaaside transpordile tankerlaevades meritsi.

Meretranspordi keskkonnakaitseseadus kehtib kõigi Soome laevade osas ning ka kõigi välismaiste laevade osas Soome veealadel ja majandusvööndis. Meretranspordi keskkonnakaitseseaduse sisu põhineb suures osas Soome rahvusvaheliste kohustuste siseriiklikku õigusse üle võtmisel. Seadusega on eelkõige võetud üle MARPOLi konventsioon. Üldiselt keelab seadus nafta ja naftat sisaldavate ühendite vette laskmise Soome veealadel ja Soome majandusvööndis viidates keelu detailide osas MARPOLi konventsiooni I lisale, Helsingi konventsioonile ning Euroopa Ühenduse vastavale regulatsioonile.

Nõuded meeskonnale

Meritsi vedeliku või gaasi vormis transporditava ohtlike ainete veo korral ei ole meeskonna osas Soomes kehtivaid üldiseid erinõudeid võrreldes rahvusvaheliste konventsioonidega.

Vastutus

Mereseaduse (*Merilaki*) 10. peatükk sätestab vastutuse naftaõnnetuse korral. Mereseaduse § 1 kohaselt mõistetakse nafta all nii toornaftat kui ka kõiki toornaftast saadud naftatooteid mida transporditakse. Mereseadust kohaldatakse naftareostuse korral Soomes või Soome majandusvööndis või mõnes teises liikmesriigis või teise liikmesriigi majandusvööndis tekkinud naftareostusel, kui kahju on põhjustanud püsiva nafta pääsemine laevalt, mis on ehitatud või ümber ehitatud kandma püsivat naftat lahtiselt. Laeva suhtes, mis on võimeline vedama nii püsivat naftat kui ka muud laadungit, kohaldatakse sätteid ainult siis, kui laev veab

⁵³ Laki Suomen talousvyöhykkeestä § 1. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041058> (10.03.2021).

püsivat naftat lahtiselt ja sellise veo järgsel reisel, välja arvatud juhul, kui on leidnud kinnitust, et lahtiselt transporditud püsivast naftast ei ole tekkinud laevale jäänuseid.

Mereeaduse regulatsioon kuulub kohaldamisele ka kahjude ja kulude suhtes, mis on põhjustatud ülalnimetatud naftareostuse tagajärjel Soomet või Soome majandusvööndit või teise liikmesriigi territooriumi või majandusvööndit ohustavate saastekahjude vastu võitlemisel, hoolimata sellest, kus sellised meetmed on võetud.

Mereeaduse § 3 kohaselt on laevaomanik kohustatud hüvitama nimetatud naftakahjustused ka siis, kui tema või keegi tema vastutusel tegutsev isik pole kahju tekitanud. Laevaomanik vabaneb vastusest ainult juhul, kui kahju tekkis sõjaolukorras, täielikult kolmanda isiku tahtlikul süül või majakate või muude navigatsiooni abivahendite eest vastutavate ametkondade vea või rikkumise tõttu. Kui kahjujuhtum koosneb mitmest sama päritoluga sündmusest, vastutab kahju eest isik, kes oli esimese sündmuse ajal laeva omanik. Nii Soome kui välisriigi laeval, mis külastab Soome sadamat või kasutab Soome vetes asuvaid sadamarajatisi ja mis veab lahtiselt üle 2000 tonni püsinaftat, peab olema kindlustus või garantii, mis katab omaniku vastutuse käesolevas peatükis nimetatud kahjude eest.

Laevaomanikul on õigus piirata vastutust iga kahjujuhtumi eest summas, mis võrdub 4 510 000 SDR-iga (*Special drawing rights* ehk spetsiaalsed laenuõigused⁵⁴) laeva puhul, mille tonnaaz ei ületa 5000. Kui tonnaaz on suurem kui 5000, suurendatakse vastutuse piiri 631 SDR-i iga tonnažiühiku kohta. Maksimaalne vastutuskindlustuse määr on 89 770 000 SDR-i. Õigus piirata vastutust ei laiene intressidele ega kohtukuludele.

Laevaomanik võib oma vastutust eelpool nimetatud viisil piirata aga ainult siis, kui ta ise või tema kindlustusandja või tema nimel muu isik asutab Soome mereeaduse 12. peatüki järgi või teises lepinguriigis kehtiva piirangufondi, mis on samaväärne omaniku vastutuse suurusega. Sarnased vastutuse sätted on eraldi sätestatud ka laeva kütusena kasutatavale naftatoodetele ja muudele ohtlikele veostele. Tuumamaterjali transpordi vastutus on sätestatud eraldi seadusega.

Soome õiguse kohaselt on merekeskkonna saastamine ka kriminaalkorras karistatav. Meretranspordi keskkonnakaitseeaduse 13. peatüki §13 kohaselt kohaldatakse seaduse nõuete rikkumise korral kuriteoseaduse (*Rikoslaki*⁵⁵) 48. peatüki § 1 - § 4. Näiteks Meretranspordi keskkonnakaitse seaduse § 1 kohaselt karistatakse rikkujat keskkonna saastamise eest rahatrahvi või kuni kaheaastase vangistusega ja § 2 kohaselt karistatakse rikkujat keskkonna raske saastamise eest vähemalt nelja kuuse või kuni kuue aastase vangistusega.

Meretranspordi keskkonnakaitseeaduse 12. peatüki § 10 kohaselt toimub laeva nõuete üle järelevalve seoses laeva konstruktsiooni, varustuse, seadmete, toimingute ja korraldusega Laeva turvalisuse järelevalve seaduse alusel (*Laki alusturvallisuuden valvonnasta*⁵⁶).

Seaduse alusel teostab Transpordi- ja kommunikatsiooniamet järelevalvet laeva turvanõute järgimise üle. Kui järelevalvemenetluse käigus selgub, et laev ei täida laevaturvalisuse tagamiseks kehtestatud seaduseid või määruseid või Soome Vabariiki kohustavaid rahvusvahelisi lepinguid, on Transpordi- ja kommunikatsiooniametil võimalus teha trahvi hoiatus või tegevuse peatamise hoiatus Trahvi hoiatuse seaduse alusel (*Uhkasakkolaki*⁵⁷).

⁵⁴ Spetsiaalse laenuõiguse väärtus põhineb viie valuuta korvil – USA dollar, euro, Hiina renminbi, Jaapani jeen ja Suurbritannia naelsterling. Lisainfot spetsiaalsete laenuõiguste väärtuse kohta leiab Rahvusvahelise Valuutafondi kodulehelt, siit: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> (25.02.2021).

⁵⁵ Rikoslaki, kättesaadaval: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001#L48>.

⁵⁶ Laki alusturvallisuuden valvonnasta, kättesaadaval: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950370#L1P1> (10.03.2021).

⁵⁷ Uhkasakkolaki, kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19901113> (10.03.2021).

Transpordi- ja kommunikatsiooniametil on õigus trahvi hoiatus määrata maksmisele või tegevuse peatamise hoiatus saata täitmisele juhul, kui hoiatuse aluseks olevat rikkumist ei ole.

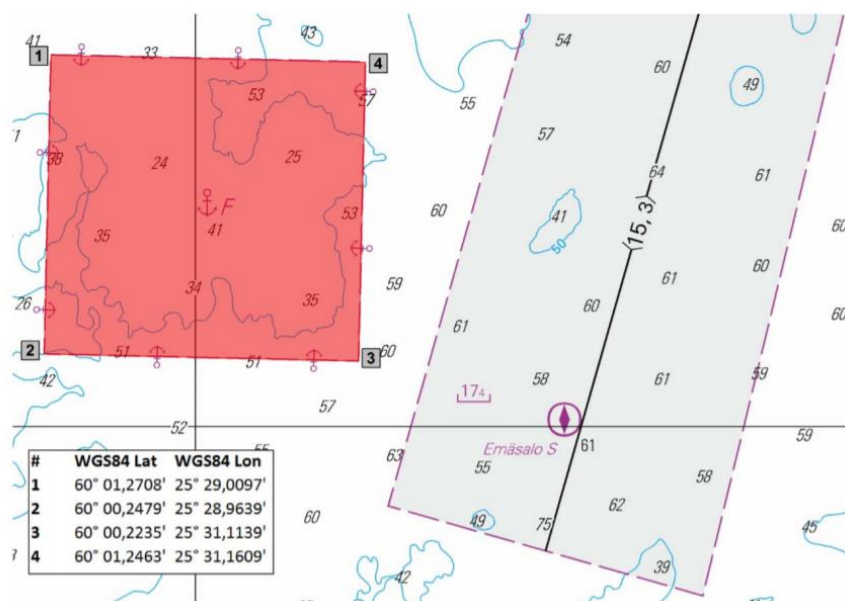
2.3. Nõudeid STS operatsioonide käitluskohale

Ohtlike ja kahjulike ainete käitlusviisidest on Soomes kehtestatud erinõuded üksnes tankerlaevades transporditava nafta STS tegevusele. Seega ei reguleeri Soome õigusaktid teisi ohtlike ainete käitlemise viise merel.

Soome veealadel ja Soome majandusvööndis sätestab tingimused STS-ümberlaadimisele meretranspordi keskkonnakaitseseaduse peatükk 2a.

Esiteks sätestab peatüki 2a § 1 et STS-ümberlaadimist tohib Soome vetes teha ainult kas sadamapiirkonnas või spetsiaalselt selleks määratud aladel Soome veealadel ja majandusvööndis. Vastavad mõisted on defineeritud Meretranspordi keskkonnakaitseseaduses.

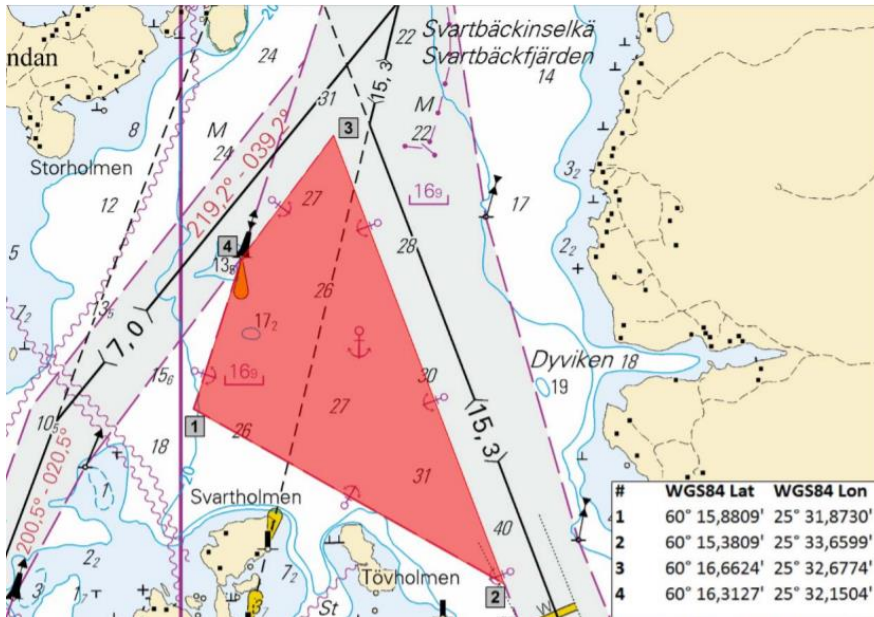
Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniamet (*Liikenne- ja viestintävirasto*) on STS tegevuseks lubanud 01.01.2018 otsusega kaks kindlat asukohta Soome veealadel. Nendeks asukohtadeks on Kalbådagrundi ankruala Soome lahes (vt joonis 1) ja Svartbäckki ankruala Porvoo Kilpilahti ees (vt joonis 2). Soome merealadel on pooleli merealade planeeringute kehtestamised⁵⁸. Täna ses planeeringu projektis ei ole kajastatud ankrualasid.



Joonis 1. Kalbådagrundi ankruala (*Liikenne- ja viestintävirasto*, 01.01.2018).

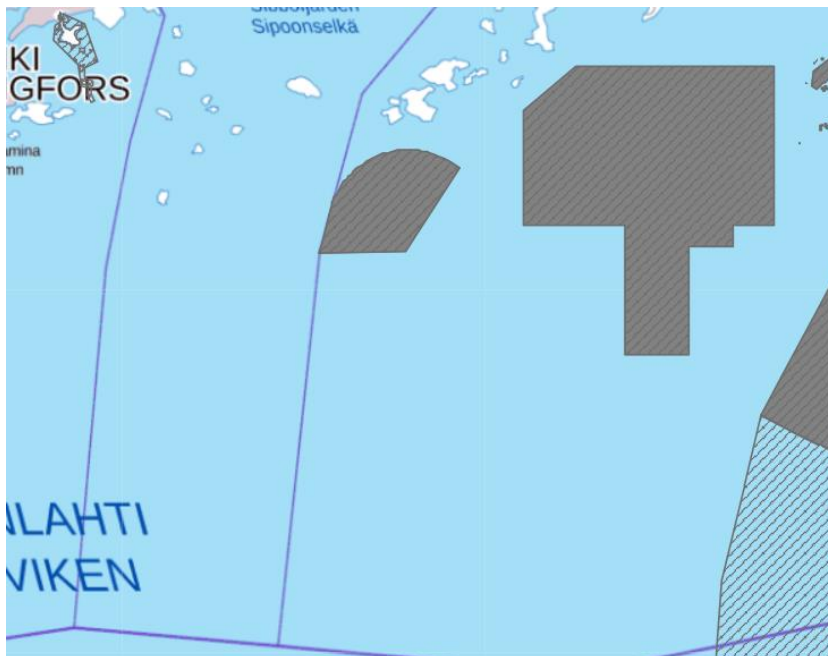
⁵⁸ Soome merealaplaineering. Kättesaadav:

<https://mspfinland.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=97f9d24e2771487995a7cc41fdca11c4> (25.02.2021).



Joonis 2. Svartbäck ankruala Porvoo Kilpilahti ees (*Liikenne- ja viestintävirasto*, 01.01.2018).

Mõlemad ankrualad on Porvoo lähisel, sest Porvoos asub Soomes naftatööstus. Ankrualade valimisele ei eelnenud keskkonnamõju hindamist. Ankrualade vahetus ümbruses ei ole NATURA 2000 looduskaitsealasid. Ankrualad valiti erinevate asjaga tegelevate ametnike koostöös (Piirivalveamet, Keskkonnaamet, konsulteeriti huvirühmadega), lähtuvalt olemasolevatest ankrualadest ning eelduslikest vajadustest. Joonised 3 ja 4 näitavad ankrualade läheduses asuvaid looduskaitsealasid.



Joonis 3. Kalbådagrundi ankruala lähisel asuvad looduskaitsealad (Soome keskkonnakeskuse kaarditeenistus, 2021).



Joonis 4. Kilpilahti lähistel asuvad looduskaitsealad (Soome keskkonnakeskuse kaarditeenistus, 2021).

Käesoleva analüüsi käigus viidi 25.02.2021 läbi ka telefoniintervjuu Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniameti ametniku Anita Mäkineniga. Saadud info kohaselt on Soomes kavas muuta kehtivat seadust laiendades nafta STS ümberlaadimisele kehtestatud reeglid ka teistele ohtlikele veostele merel ning punkerdamisele. Pärast seaduse muutmist hinnatakse uuesti STS operatsioonidele lubatud ankrualasid ning lubatakse täiendavaid alasid kogu Soome ranniku ulatuses vastavalt vajadusele. Vastav eelnõu on kavandatud esitada Soome parlamendile menetluseks märtsis 2021.

2.4. Nõuded sadamale

Soome õiguse kohaselt on MARPOL konventsiooni kehtivust laiendatud sadama-aladele. Samuti reguleerib Soomes ohtlike ainete vedamist ja ajutist ladustamist sadama piirkonnas ohtlike ainete veo seaduse alusel välja antud Soome Vabariigi Valitsuse määrus nr 21.4.2005/251 „Ohtlike ainete vedamisest ja ajutisest ladustamisest sadama piirkonnas“ (*Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisest säilytyksestä satama-alueella*⁵⁹; edaspidi Määrus nr 21.4.2005/251). Määruses nr 21.4.2005/251 on kehtestatud nõuded ohtlike ainete veole ja ajutisele ladustamisele sadama⁶⁰ piirkonnas.

Ohtlike ainete veo seaduse kohaselt on ohtlikeks aineteks mh plahvatusohtlikud või kergesti süttivad ained ja ained, mis võivad tekitada keskkonnale kahju. Määruse nr 21.4.2005/251 § 11 kohaselt peab igal sadamal olema ohutuse analüüs ja sisemine päästeplaan. Ohutuse analüüs ja sisemine päästeplaan peab olema sadamatel, mille kaudu ohtlike aineid veetakse tükikaupa üle 10 000 tonni aastas. Vastavalt ohtlike ainete veo seadusele on ka Transpordi- ja kommunikatsiooniamet väljastanud eeskirja „Sadamas toimuv ohtlike ainete vedu – Ohutuse

⁵⁹ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisest säilytyksestä satama-alueella. Kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050251#P4> (25.02.2021).

⁶⁰ Märgime, et erinevalt Eesti õigusest, ei ole Soome siseriiklikes aktides defineeritud sadama mõistet.

analüüs ja sisemine päästeplaan“ (*Satamassa tapahtuva vaarallisten aineiden kuljetus – Turvallisuukselvitys ja sisäinen pelastussuunnitelma*⁶¹). Sadama päästeplaanis tuleb ette näha:

1. Kuidas õnnetusest tekitatud kahjusid minimeeritakse nii, et mõju inimestele, keskkonnale ja varale oleks võimalikult madal;
2. Milliseid vajalikke meetmeid rakendatakse inimeste, keskkonna ja vara kaitsmiseks õnnetuse tagajärgede eest;
3. Kuidas valmistatakse õnnetusest tekkinud kahju parandamiseks ja keskkonna puhastamiseks.

Määruse nr 21.4.2005/251 § 13 kohaselt peavad sadamaalal olema ohtlikke aineid vedavate kaubaveoüksuste kohad ja alad määratud nii, et vastav korraldus ei kahjustaks inimesi, keskkonda ega vara. Kohad ja alad peavad olema selgelt tähistatud või tagama muul viisil kokkusobimatute kaubaveoüksuste eraldatuse ja päästeteenistuste takistamatu juurdepääsu kaubaveoüksustele. Asukoha määramisel tuleb arvesse võtta sadama muud liiklust ja selle eesmärk on vähendada üksuste ümberpaigutamist. Ohtlikke aineid sisaldavaid kaubaveoüksusi ei tohi ajutise ladustamise ajal ilma tungiva vajaduseta üksteise otsa laduda.

Määruse nr 21.4.2005/251 § 15 kohaselt võtavad sadamakapten ja käitaja kasutusele kõik vajalikud meetmed õnnetuste vältimiseks ja nende tagajärgede piiramiseks inimestele, keskkonnale ja varale. Sadamakapten ja käitaja on kohustatud korraldama õppuseid ohu ja õnnetuste tagajärgede kõrvaldamiseks. Õnnetustest tekkinud kahju vältimiseks ja kõrvaldamiseks peavad sadamaalal olema õnnetuste vältimise seadmed ja lekete kõrvaldamise seadmed. Õnnetuse reageerimise puhuks peab sadamakaptenil ja käitajal olema teave ohtlike ainete veoüksuste asukoha kohta sadamaalal ja seal sisalduvate ohtlike ainete kohta.

Õnnetuste ennetamise meetmed peavad hõlmama kogu sadama tööd. Need peavad olema kavandatud, süsteemsed ja põhinema tegevusest tekitatud ohtude kindlakstegemisele ning ohtude vähendamise eesmärkide ja tegevuseeskirjade määramisele. Sadamakapten ja käitaja jälgivad ja hindavad meetmete rakendamist ja nende mõju ning rakendavad vajaduse korral parandusmeetmeid.

Märgime, et varasema regulatsiooni kohaselt oli Soome sadamatel kohustus koostada kohaliku omavalitsuse poolt kinnitatud sadama üldreeglid. Alates 2015. aastast kaotati sadama üldreeglite kehtestamise nõue ära. Põhjuseks toodi, et üldreegliteks puudub otsene vajadus, sest sadamad peavad nagoonii lähtuma detailsematest konkreetseid teemasid puudutavatest nõuetest.

2.5. Nõuded laevale

Üldised nõuded

Laevadel, mille kogumahutavus on vähemalt 400, peavad masinaruumid, konstruktsioonid ja seadmed vastama MARPOL I lisas toodud nõuetele. Naftatankerid peavad alati vastama nii MARPOL nõuetele kui ka Euroopa Nõukogu 417/2002 määrusest tulenevatele nõuetele. Transpordi- ja kommunikatsiooniamet võib lubada samaväärseteks loetud seadmete kasutust ning konventsioonis lubatud erandeid.

Naftatankeritel, mille kogumahutavus on vähemalt 150 ja kõigil teistel alustel kogumahutavusega vähemalt 400, peab olema naftaõnnetuse puhuks tegevusplaan. Soome

⁶¹ Satamassa tapahtuva vaarallisten aineiden kuljetus – Turvallisuukselvitys ja sisäinen pelastussuunnitelma. Kättesaadav:

<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Satamassa%20tapahtuva%20vaarallisten%20aineiden%20kuljetus%20-%20oohje%202020.pdf> (25.02.2021).

laevade puhul peab tegevusplaan olema kooskõlastatud kas Transpordi- ja kommunikatsiooniametiga või klassifitseerimisasutusega. Sellises laevas peab kapten või tema järelevalve all olev isik pidama ka naftapäevaraamatut ning laeval peab olema IOPP-sertifikaat. Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniamet või klassifitseerimisasutus annab IOPP-sertifikaate kuni viieks aastaks.

Kohustused õnnetusjuhtumi korral

Meretranspordi keskkonnakaitseaduse 11. peatüki § 1 kohaselt kui naftat on lekkinud vette või kokkupõrke või muu õnnetuse tõttu on tekkinud lekke oht, teavitab laeva kapten naftareostusest või selle tekke ohust viivitamata vastavat merepäästkeskust või hädaabikeskust. Soome laeva kapten teatab naftareostusest või selle ohust Soome territoriaalvetest või majandusvööndist väljaspool lähima rannikuäärse riigi ametiasutust. Lisaks rakendab laeva kapten vahetult selliseid tõrjemeetmeid, mida temalt mõistlikult oodata saab.

STS-ümberlaadimise plaan

Naftatankeril, mille kogumahutavus on 150 või rohkem ja mida kasutatakse STS-ümberlaadimiseks, peab olema MARPOL lisa I nõuetele vastav naftalasti üleandmise kava (STS-ümberlaadimise plaan). Laeva omanik, esindaja või kapten deklareerib Tolliametile oma plaani teostada STS-ümberlaadimine Soome vetes vastavalt laevaliiklusteenuste seaduse (*A^{62[0B]}*) § 20a nimetatud elektroonilise mereteabe haldussüsteemi abil. Teatis tuleb esitada vähemalt 48 tundi enne kavandatud STS-i ja peab sisaldama MARPOL lisa I sätestatud teavet.

Nimetatud laeval peab olema STS-ümberlaadimise eest vastutav isik, kes on kvalifitseeritud täitma kõiki STS-ümberlaadimisega seotud ülesandeid vastavalt MARPOL lisale I.

Naftat vastuvõtva laeva operaator või omanik vastutab Soome naftareostustõrje asutustele seoses STS-ümberlaadimisega seotud ettevaatusabinõudega tekitatud kulude eest.

Analüüsi koostajad intervjuerisid Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniameti juhtivat spetsialisti Anita Mäkineni, kelle sõnul ei ole Soomes kehtiva seaduse alusel teostatud ühtegi nafta STS-ümberlaadimist.

Praktikas, juhul kui STS operatsioon teostatakse, peaksid osalised sellest teavitama lisaks Tolliametile ka Soome Piirivalveametit, kelle tööks on hinnata, milliseid kaitsemeetmeid õnnetusjuhtumiks valmisolekuks tuleb STS operatsiooni ajaks rakendada. Õnnetusjuhtumiks valmisolekuks tuleb Piirivalveamet koha peale STS operatsiooni ajaks vajaliku varustusega ise või tellib teenuse kolmandalt isikult. STS operatsiooni teostaja on kohustatud hüvitama tekkinud kulud Piirivalveametile.

2.6. Ülevaade ohtlike ainete käitlemisega seotud tasudest ja maksudest

Meretranspordi keskkonnakaitseaduse 3. peatükk sätestab naftareostuse maksu, mis määratakse juhul, kui piiranguid on rikutud ja merre on lekkinud naftat.

Naftakaitsefond

Soomes on kehtestatud Naftakaitsefondi seadus (*Laki öljysuojarahastosta*), mille § 6 kohaselt on naftakaitse maksu kohustatud maksma:

1. Isikud, kes võtavad vastu Euroopa Liidu liikmesriigist Soome toodavat või Soome kaudu transporditavat naftat;

⁶² Alusliikennepalvelulaki. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050623> (25.02.2021).

2. Isikud, kes suunavad nafta tolliprotseduurile väljastpoolt Euroopa Liitu imporditud või Soome kaudu transporditavat naftat.

Imporditud nafta ja Soome kaudu transporditava nafta eest võetakse naftakaitsefondi naftakaitsetasu 0,50 eurot ühe tonni kohta. Tasu kahekordistub, kui kogu kaubamahuti osas veetakse naftat tankeriga, mis pole varustatud topeltpõhjaga.

Naftakaitsetasu sissenõudmine peatatakse järgmisel kalendrikuul pärast seda, kui naftakaitse fondi kapital on tõusnud 10 miljoni euron. Sissenõudmist jätkatakse järgmise kalendrikuu lõpus, kui fondi kapital on taas langenud alla 5 miljoni euro.

Naftakaitsefond võib oma äranägemisel hüvitada naftaga saastunud pinnase ja põhjavee taastamise kulud, kui reostuse põhjustajat ei ole võimalik kindlaks teha või kui põhjustaja ei suuda katta reostusega seotud kulusid. Samuti on tingimus, et saastunud ala valdajat ei saa mõistlikult kohustada ala puhastama.

Veeteetasud

Soomes on kehtestatud ka veeteetasud (*väylämaksut*), mida tasutakse tollile. Veeteetasudid on kohustatud tasuma kaubanduslikul otstarbel Soome vetes kasutatavad laevad, samas oluliseks erandiks on laevad, mis läbivad Soome veelateel ühest välismaisest sadamast teise ilma Soome sadamas peatumata. STS operatsioonide eest eraldi veeteetasudid ette nähtud ei ole. Veeteetasud ei ole oma olemuselt mõeldud keskkonnamaksudeks vaid nende mõte on eelkõige koguda vahendeid Soome poolt pakutavate meresõiduteenuste infrastruktuuri rahastamiseks.

2.7. Otsustuspädevus tegevuse reguleerimisel

Kavandatavast STS-ümberlaadimisest on laevaoperaator, -omanik, -agent või -kapten kohustatud teavitama Soome Tolliametit vähemalt 48 tundi ette enne STS-ümberlaadimise toimumist, kasutades Laevaliiklusteenuste seaduses viidatud elektroonilist mereteabe haldussüsteemi Portnet. Tolliamet on kehtestanud üldised nõuded STS-ümberlaadimise teavituse tegemiseks meretranspordi keskkonnamaksuseaduse peatüki 2 a § 3 lg 1 alusel.

Teavitus peab sisaldama järgmist:

1. STS-ümberlaadimisega seotud laeva nimi, raadiokutsung, IMO number ja eeldatav saabumisaeg;
2. STS-ümberlaadimise kuupäev, kellaaeg ja asukoht;
3. teave selle kohta, kas STS-ümberlaadimine toimub ankrus või liikumisel;
4. nafta tüüp ja kogus;
5. STS-ümberlaadimise kavandatud kestus;
6. STS-ümberlaadimise eest vastutava isiku nimi ja kontaktandmed;
7. kinnitus selle kohta, et naftatankeril on MARPOL lisa 1 nõuetele vastav naftalasti üleandmise kava (STS-ümberlaadimise plaan).

Tolliamet edastab saadud info Transpordi- ja kommunikatsiooniametile, Piirivalveametile, Soome keskkonnakeskusele (*Suomen ympäristökeskus*) ja Transpordi Infrastruktuuri agentuurile (*Väylävirasto*). Meretranspordi keskkonnamaksuseaduse peatüki 2 a § 1 kohaselt on Transpordi- ja kommunikatsiooniametil õigus merekeskkonna kaitsega seotud erilistel põhjustel keelata kavandatav STS-ümberlaadimine.

Soomes on kavandamisel seadusmuudatus, mis laiendaks reeglite kehtivuse ka punkerdamisele. Muudatuste kohaselt tohivad laevad punkerdada, kas sadamaalal või Transpordi- ja

kommunikatsiooniameti poolt kindlaks määratud alal. Punkerdamisest tuleb Tolliametile teatada vähemalt 48 tundi enne kavandatud tegevuse toimumist. Toll edastab andmed Transpordi- ja kommunikatsiooniametile, kellel on õigus keelata kavandatud tegevuse teostamine merekeskkonna kaitse või laevaliikluse turvalisuse eesmärkidel.

3. EESTI JA SOOME ÕIGUSAKTIDEST JA REGULATSIOONIDEST TULENEVATE NÕUETE VÕRDLUS

Käesoleva peatüki eesmärk on tuua välja olulisemad erisused Eesti ja Soome õigusaktidest tulenevate nõuete kohta, mis reguleerivad tasusid, makse või muid finantsmehhanisme, mis kohalduvad merel ja sadamates ohtlike ja kahjulike ainete, sh nafta ja naftasaaduste käitlemisega tegelevatele ettevõtjatele.

Kokkuvõte üldisest õiguslikust raamistikust Eestis ja Soomes

Merekeskkonna reostuse vältimist reguleerivad Eestis ja Soomes peamiselt rahvusvahelised lepingud, standardid, aga ka Euroopa Liidu õigus. Eestis on siseriiklikult merekaitseõuded, sh seoses ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisega merel sätestatud erinevates õigusaktides. Üldseadustena reguleerivad vastavat valdkonda VeeS, MSOS ja SadS. Peaasjalikult käsitleb ohtlike ning kahjulike ainete käitlemist VeeS alusel kehtestatud Määrus nr 51. Määruse alusel on kehtestatud üldised nõuded ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele, sh käitlemiskohale, punkerlaevadele ning käitlemisega seotud tegevustest teavitamisele ning need täiendavad rahvusvaheliste standardite kohaselt ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele kehtivaid reegleid. Peamiselt on kehtivate õigusaktide fookuseks meresõiduohutusega seotud küsimuste reguleerimine. Keskkonnakaitset puudutavate nõuete osas on käsitletud üldised nõuded ohtlike ja kahjulike ainete seotud õnnetuste vältimiseks ning kohustus reostuse likvideerimiseks. Eesti õiguskorra analüüsimisel on siiski oluline, et lisaks kehtivatest siseriiklikes õigusaktides sätestatud kohustusele on vahetult kohalduvad ka rahvusvahelised kokkulepped. Seega on vastavas valdkonnas ohtlike ja kahjulike ainete käitlejatele kohalduvaid norme oluliselt rohkem, kui on sätestatud siseriiklike õigusaktidega.

Sadamates reguleerivad ohtlike ja kahjulike ainete käitlemist lisaks kehtivatele õigusaktidele ka sadama eeskirjad, mis kinnitatakse sadama pidaja poolt. Sadama eeskiri on sadamaseaduse kohaselt kohustuslik igale registreeritud sadamale ning see peab käsitlema sadamateenuste osutamisele esitatavaid käitus-, navigatsiooni-, keskkonna-, ohutus- ja muid nõudeid ning infot sadama kohta. Järelikult on kehtiva õiguse kohaselt võimalik sadamas kehtestada täiendavaid nõudeid ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele, mis vastavad just konkreetse sadama, sh selle asukoha eripäradele. Märgime täiendavalt, et sadama eeskirja ei tule siiski kehtiva õiguse kohaselt Keskkonnaameti, kohaliku omavalitsuse või ka Transpordiametiga kooskõlastada. Seega võivad sadama pidajad sisuliselt kehtestada mistahes nõudeid ning sadama eeskirja sisu ei pruugi olla kooskõlas ka konkreetse sadama asukoha eripäradega.

Soomes on merekaitseõuded sätestatud erinevates õigusaktides. Teatud juhtudel on käsitus fragmentaalne. Näiteks on kehtestatud küll Mereseadus, kuid sellel puudub üldine kohaldamisala – seaduses on nimetatud 13 erinevat olukorda, mille puhul seda kohaldatakse. Eeskätt on sellega reguleeritud üldisemad vastutusega seotud küsimused keskkonnareostuse korral. Soomes on kehtestatud ohtlike ainete transpordi seadus, kuid see ei kohaldu naftatankeritele ega STS-ümberlaadimistele. Soome õiguskorra analüüsimisel on oluline märkida, et rahvusvaheline õigus ei ole vahetult kohaldatav, seega tuleb see jõustada siseriikliku õigusaktiga. Sel põhjusel on analüüsi kontekstis kõige asjakohasem Soome Meretranspordi keskkonnakaitse seadus. Tegemist ei ole üldise raamseadusega vaid seaduse sisu seisneb suures osas Soome rahvusvaheliste kohustuste siseriiklikku õigusse ülevõtmises. Olulise erinevusena Eestiga on Soomes moodustatud naftakaitsefond asjakohase seadusega.

Eesti õigus kohustab kehtestama sadamates sadama eeskirja. Soomes sellist kohustust ei ole. Nõue kaotati 2015. a põhjusel, et sadamatele on juba kehtivate õigusaktidega (näiteks ohtlike

ainete transpordi seadus) kehtestatud piisavalt detailseid nõuded. Analüüsi koostajatele teadaolevalt on hetkel siiski moodustatud töörühm, mille ülesandeks on muuhulgas hinnata vajadust sadamate regulatsiooni koondada eraldi seadusse ning sh ka hinnata sadama üldreeglite vajalikkust.

Erinõuded ohtlike ainete käitlemisele merel

Nii Eestis kui ka Soomes kehtivad ohtlike- ja kahjulike ainete käitlemisele merel rahvusvahelised regulatsioonid. Samas on riikidel õigus kehtestada erinõudeid. Eestis peab ohtlike ja kahjulike ainete käitlemine, sh STS operatsioonid merel, lähtuma Määrusest nr 51. Otsesõnu on merel keelatud ohtlike ja kahjulike ainete, sh naftasaadustega seotud käitlustegevustest üksnes laeva punkerdatud kütusest vabastamine. Tegemist on käitlusviisiga, mida tohib teostada üksnes vastavalt konkreetse sadamas kehtestatud sadama eeskirjale.

Seega järgides rahvusvahelisi nõudeid aga ka eelpool nimetatud määruse nõudeid, on merel lubatud laevalt laevale ümberlaadimine ehk STS kui ka sisuliselt laevade punkerdamine. Merel asuva käitlemiskoha osas sätestab määrus kohustuse hoiduda laevaliikluse üldkasutatavatest teedest ning laevaliikluse korraldamise süsteemi piirkonnas võib ohtlike ja kahjulike aineid käidelda vaid ankrualadel. Määrusest ega teistest valdkondlikest õigusaktidest ei tulene otsesõnu nõudeid arvestamaks käitlemiskoha valikul keskkonnakaalutlustega, sh Natura 2000 üle-Euroopalise looduskaitsealade võrgustikuga.

Soomes on lubatud transporditava nafta laevalt laevale ümberlaadimine üksnes sadamates ja kahel kindlaksmääratud ankrualal. Tingimused nafta STS-ümberlaadimisele on sätestatud Soome Meretranspordi keskkonnakaitseaduses, mille kohaselt tohib nafta STS-ümberlaadimist teha ainult sadamapiirkonnas spetsiaalselt selleks määratud aladel Soome veealades ja majandusvööndis. Siiski on väljaspool sadamaid määratud Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniameti otsusega kindlaks üksnes kaks konkreetset ankruala STS operatsioonide läbiviimiseks. Järelikult on STS tegevuse läbiviimine Soome veealadel ja majandusvööndis oluliselt piiratum. Analüüsi koostajad kontrollisid ka seda, et Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniameti poolt määratud ankrualad ei asu ega piirne Natura 2000 võrgustikku kuuluvate aladega. Soome ametnike sõnul ei eelnenud STS ankrualade valimisele keskkonnamõjude hindamine.

STS-ümberlaadimist puudutavad sätted ei kohaldu punkerdamisele ega muude veoste ümberlaadimisele, mille osas spetsiifilised piirangud puuduvad kuid kohalduvad üldnõuded - näiteks üldine naftareostuse keeld. Järelikult on selles osas Eesti siseriiklikud nõuded oluliselt spetsiifilisemad.

Samas on Soomes kavandamisel seadusmuudatus, mis laiendaks reeglite kehtivuse ka punkerdamisele ja teistele ohtlikele veostele. Seaduse muutmisel hinnatakse uuesti ka STS operatsioonidele lubatavad ankrupiirkonnad. Seadusemuudatusega kehtestatakse punkerdamisele sisuliselt sarnased nõuded, mis hetkel kehtiva regulatsiooniga kohalduvad STS operatsioonidele. Muudatuste kohaselt tohivad laevad punkerdada kas sadamaalal või Transpordi- ja kommunikatsiooniameti poolt kindlaks määratud alal. Transpordi- ja kommunikatsiooniametil on enne nimetud otsuse tegemist kohustus konsulteerida Soome Kaitsevägega, Piirivalveametiga, Soome keskkonnakeskusega, Tolliametiga, Transpordi Infrastruktuuri agentuuriga, vastava piirkonna päästeametnikega ja laevandusteenuse pakkujaga. Enne piirkondade määramist on vaja konsulteerida ka asjassepuutuvate sidusrühmadega.

Otsustuspädevus

Eestis tuleb vastutavaid ametiasutusi teavitada enne ohtlike ja kahjulike ainete käitlemise alustamist. Eestis annab Määrus nr 51 alusel ohtlike ja kahjulike ainete käitlemiseks loa JRCC Tallinn, sealjuures käitlemisega seotud teabe edastamise kohustus on käitlemises osaleval laeval ka Keskkonnaametile ja Transpordiametile. Otsesõnu Määrus nr 51 ei võimalda keskkonnakaitselistel kaalutlustel loa andmisest keelduda. Siiski on see õigus olemas, kui tegemist on riigipiiri seaduse tähenduses Eesti avalikku korda või julgeolekut ohustava tegevusega.

Samas Soome Meretranspordi keskkonnakaitseseadus annab selgesõnaliselt Soome Transpordi- ja kommunikatsiooniametile õiguse merekeskkonna kaitsega seotud erilistel põhjustel keelata kavandatav STS-ümberlaadimine. Siiski märgime, et Soome ametnike kinnitusel ei ole Soomes toimunud nafta STS ümberlaadimist kehtiva seaduse ajal. Seega praktiliselt ei ole naftavedajad seda võimalust Soomes kasutama hakanud.

Lisame, et Soomes kehtiv kohustus puudutab hetkel üksnes transporditava nafta ümberlaadimist, mitte mistahes ohtlikke veoseid või punkerdamist. Järelikult on Eestis olemasolev regulatsioon põhjalikum arvestades kõiki ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisviise ning vahetult kohalduvaid rahvusvahelisi nõudeid. Soomes on kavandamisel seadusmuudatus, mis laiendaks reeglite kehtivuse ka punkerdamisele ja teistele ohtlikele veostele. Kavandatava muudatuse kohaselt tuleb punkerdamisest Tolliametit teavitada vähemalt 48 tundi enne kavandatud tegevuse toimumist. Toll edastab andmed Transpordi- ja kommunikatsiooniametile, kellel on õigus keelata kavandatud tegevuse teostamine merekeskkonnakaitsese või laevaliikluse turvalisuse eesmärkidel.

Nafta ümberlaadimise STS operatsioonidele kehtestatud siseriiklikud nõuded on Soomes rangemad

Eestis STS tegevusele erinõudeid nii sadamas kui ka merel ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisele kehtestatud ei ole ning tuleb järgida üldiseid nõudeid, lähtudes muuhulgas konkreetsele sadamale kehtestatud sadama eeskirjast. Enne ohtlike ja kahjulike ainete käitlemist, st STS operatsiooni teostamist, tuleb vastavatele asutustele esitada järgnevad andmed:

1. käitlemisel osalevate laevade nimed ja lipuriigid, laeva iseloomustavad andmed, IMO numbrid, tunnusnumbrid või kutsungid;
2. teave reederi kohta;
3. käitlemiskoha koordinaadid;
4. käitlemise alustamise aeg;
5. teave ohtliku või kahjuliku aine kohta;
6. eeldatav käitlemise kestus.

Märgime, et kuigi Määrusega nr 51 sätestatud loetelu on ammendav, tulenevad siiski rahvusvahelistest lepingutest täiendavad erinõudeid eeskätt laevadele, kes võivad ohtlikke ja kahjulikke aineid käidelda.

Soomes on STS operatsioonides olevatele laevadele kehtestatud nõuded, mis põhinevad MARPOL nõuetele mõne täpsustusega. Olulise erinevusena Eestiga on Soomes piiratud piirkonnad, kus STS operatsioone läbi viia ning tegevusega kaasneb kohustus teha makseid naftakaitsefondi ning hüvitada naftatõrjevarustuse valmisolekuga kaasnevad kulud. Samas on seaduse kohaldusala piiratud üksnes naftatankerist naftatankerisse ümber laaditava naftaga ja ei kehti teistele STS operatsioonidele.

Finantsmehhanismid

Ohtlike ja kahjulike ainete käitlemisega seotud maksukohustus Eestis puudub. Analüüsi koostamise hetkel puudub ka veeteetasu maksmise kohustus, mis varasemalt kohustas tasuma üldkasutatavatel Eesti veeteedel navigatsioonilise korraldamise, jäämurde- ja informatsiooniteenuse ning meresõiduohutuse tagamiseks paigaldatud infrastruktuuri kasutamise eest. Veeteetasu maksmise kohustusest on vabastatud kõik laevad kuni 31. märtsini 2021 ning kuni 2021. aasta lõpuni toimub veeteetasu maksmine tavapärasest vähendatud määra kohaselt. Veeseaduse alusel kehtestatud veeteetasu ei kehti kõikidele Eesti vetes seilavatele laevadele, sh ei kohaldata veeteetasu laevadele, kes ei suundu Eesti sadamatesse ega sadama reidile.

Soomes on loodud Naftakaitsefond, kuhu peavad maksma kõik isikud, kes võtavad vastu Euroopa Liidu liikmesriigist Soome toodavat või Soome kaudu transporditavat naftat või suunavad nafta tolliprotseduurile väljastpoolt Euroopa Liitu imporditud või Soome kaudu transporditavat naftat. Naftakaitsefondist määratakse väljamakseid olukorras, kus on toimunud naftareostus. Naftakaitsefondi makse kohustus ei sõltu ohtlike ainete käitluskohast. Lisaks kehtib Soomes ka veeteetasu, mille eesmärgiks on tasu meresõiduohutuse tagamiseks paigaldatud infrastruktuuri eest. Veeteetasu ei ole eraldi STS tegevusele.

Siseriiklikud nõuded õnnetusjuhtumi korral

Eesti kehtiva õiguse kohaselt on reostusjuhtumi tekkimise korral käitlemises osalevad laevad kohustatud koheselt reostuse lokaliseerima ja likvideerima. Reostuse likvideerimise tagamiseks on laevadel (v.a veeldatud gaase käitlevatel laevadel) kohustus hoida pardal selleks vajalikke absorbent- või seinpoome või tagada nende kättesaadavuse võimalus 1,5 h jooksul reostuse tekkimisest alates. Käitlemisosalistel lasub kohustus reostusjuhtumist teavitada ka JRCC Tallinna ja Keskkonnaametit, kuid reostuse ohjamise ja kõrvaldamise kohustus lasub käitlemisosalistel. Eestis peab sadamas kui ka laeval tulenevalt rahvusvahelistest konventsioonidest eksisteerima reostustõrjeplaan ning selle plaani kohaselt peab olema võimalik tekkiv reostus koheselt lokaliseerida ja likvideerida. MARPOL sätestab rea erinõudeid, mida ei ole siiski dubleeritud siseriiklike aktidega.

Samuti peab laeva juhtkonna pädev liige olema instrueeritud hädaolukorra ilmnemisel käitlemise peatamiseks, kuid reostuse likvideerimise pädevust ning vajalikku kompetentsi reostusjuhtumitega tegelemisel määrus ei sätesta. Sadamas toimuva käitlemise korral on võimalik toimida sadama kehtestatud reostustõrjeplaani kohaselt, samuti peab reostustõrjeplaan eksisteerima merel toimuva käitlemise korral⁶³.

Soomes on viidatud õnnetusjuhtumi toimumisel peamiselt rahvusvahelistele regulatsioonidele. Kapten peab viivitamatult teavitama asjaomaseid ametiasutusi. Sadamates kehtestab täiendavad nõuded ohtlike ainete veo seadus ja Transpordi- ja kommunikatsiooniameti väljastatud eeskiri „Sadamas toimuv ohtlike ainete vedu – Ohutuse analüüs ja sisemine päästeplaan“⁶⁴, mille kohaselt peab sadamates olema päästeplaan.

Vastutus

Kehtiva õiguse kohaselt reguleerib Eestis keskkonnale tekitatava kahju vältimist ja heastamist, lähtudes põhimõttest, et saastaja maksab, keskkonnavastutuse seadus. KeVS kohaselt kahju

⁶³ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (MARPOL), lk 106. Kättesaadav: <http://library.arcticportal.org/1699/1/marpol.pdf> (10.03.2021).

⁶⁴ Satamassa tapahtuva vaarallisten aineiden kuljetus – Turvallisuusselvitys ja sisäinen pelastussuunnitelma. Kättesaadav: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Satamassa%20tapahtuva%20vaarallisten%20aineiden%20kuljetus%20-%20ohje%202020.pdf> (25.02.2021).

tekitaja vastutab sõltumata sellest, kas ta on süüdi või mitte, kui siseveekogudel ja merel esineb ohtlike kaupade veoga seotud keskkonnakahju või kahju oht nagu on ette nähtud.

Vastavalt KeVS § 8 lg-le 4 piiravad kahju tekitaja vastutust seoses merinõuetega kaubandusliku meresõidu seaduse merinõuete korral vastutuse piiramise 1976. aasta konventsiooni rakendavad normid. Konventsiooni artikli 1 p 1 alusel on laevaomanikul õigus välistada enda vastu teatud nõuete esitamine. Sama konventsiooni artiklid 3 ja 4 välistavad sellise laevaomaniku õiguse mh naftareostusest põhjustatud kahju hüvitamise nõuetele naftareostusest põhjustatud kahju korral ning siis, kui mistahes kahju tekkis tema enda teo või tegevusetuse tagajärjel, mille ta pani toime kavatsusega põhjustada selline kahju või hoolimatult ja teadmiseaga, et selline kahju tõenäoliselt tekib. Oluline on märkida ka seda, et laevadel on vastutuskindlustuse kohustus kaubandusliku meresõidu seaduse kui ka ÜRO mereõiguse konventsiooni alusel.

Soome Mereseaduse alusel on õnnetusjuhtumi korral laevaomanik kohustatud hüvitama nimetatud naftakahjustused ka siis, kui tema või keegi tema vastutusel tegutsev isik pole kahju tekitanud. Laevaomanik vabaneb vastusest ainult juhul, kui kahju tekkis sõjaolukorras, täielikult kolmanda isiku tahtlikul süül või majakate või muude navigatsiooni abivahendite eest vastutavate ametkondade vea või rikkumise tõttu. Kui kahjujuhtum koosneb mitmest sama päritoluga sündmusest, vastutab kahju eest isik, kes oli esimese sündmuse ajal laeva omanik. Ka Soome Naftafond on asutatud selleks, et vastavalt vajadusele oleks võimalik sellesse kogutud makse õnnetusjuhtumi likvideerimiseks kasutada. Nii Soome kui välisriigi laeval, mis külastab Soome sadamat või kasutab Soome vetes asuvaid sadamarajatisi ja mis veab lahtiselt üle 2000 tonni püsinaftat, peab olema kindlustus või garantii.

Lugupidamisega

Paul Künnap
Partner, vandeadvokaat