Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/9
23.02.2004

Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll viis läbi auditi, mille eesmärgiks oli analüüsida kitsaskohti riigi tegevuses raudteel või maanteel toimunud õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimisel. Selleks vaadeldi Raudteeameti, Maanteeameti, Keskkonnainspektsiooni ning Päästeameti ja -teenistuste tegevust reostusõnnetuste likvideerimisel.

Teemat ajendas auditeerima asjaolu, et aastate jooksul on Eestis transporditavate ohtlike kaupade kogus oluliselt suurenenud ning seetõttu on suurenenud ka tõenäosus nendest põhjustatud reostusõnnetuste tekkeks. Et õnnetus ohtlike ainete ja õlisaadustega võib põhjustada ohtu keskkonnale, varale ja põhjavee reostuse kaudu ka inimeste tervisele, siis on oluline, et riik oleks neil juhtudel valmis kiirelt reageerima ja kahjustusi minimeerima.

Muu hulgas lähtub audit hädaolukorraks valmisoleku seaduses ja riiklikus kriisireguleerimisplaanis sätestatud tegevusest keskkonda oluliselt kahjustava hädaolukorra lahendamisel. Vaadeldaval perioodil ei ole maismaareostuste puhul hädaolukorda küll tekkinud, kuid selleks peab valmis olema.

Vastutus likvideerimise eest on ebaselge

Keskkonnareostusõnnetuste likvideerimisega seonduvad kohustused on täpselt määratlemata ning ametkondadele ei ole arusaadav, mille eest üks või teine asutus reostuse likvideerimisel vastutab.

Kui Päästeamet ja -teenistused peavad oma funktsiooniks lokaliseerimist, siis Keskkonnainspektsioon leiab, et nad peaksid tegutsema ka likvideerijana. Samalaadseid arusaamatusi on Raudteeameti ja Maanteeameti puhul: esimene ei tea, millised on tema kohustused raudteel toimunud ulatusliku reostusõnnetuse korral, teise arvates peaks likvideerimist juhtima päästeteenistus.

Seetõttu on oht, et õnnetusjuhtumi korral ei pruugi keegi vastutust likvideerimise korraldamise eest endale võtta. Valesti käitutakse ka põhjusel, et vastutavaks määratud asutused ei ole alati pädevad määratlema reostuse ohtlikkust ja ulatust ning leidma parimat likvideerimisviisi.

Riigikontrolli ettepanekud

- Siseminister peaks koostöös teiste ministritega määrama täpselt ametkondade vastutuse ja kohustused lähtuvalt õnnetusstsenaariumist.
- Keskkonnaminister ja siseminister peaksid reostuse ulatuse ja ohtlikkuse määratlemiseks ning parima likvideerimisviisi leidmiseks tagama riikliku keskkonnaeksperdi kaasamise reostusõnnetuste lahendamisse.

Ministrite vastused

Asutuste vastutuse probleemi mõistavad ministrid erinevalt.

Majandus-ja kommunikatsiooniminister nõustus auditi järeldustega vastutuse määramatusest ja eri tõlgendusvõimalustest, tuues välja vajaduse kriisireguleerimist käsitlevate kontseptuaalsete dokumentide järgi, samuti mõistete ühtlustamise vajaduse. Ühe lahendina näeb minister uut päästeseadust.

Siseministri arvates kehtib maismaal toimunud keskkonnareostuse likvideerimisel sõltumata sündmuse asukohast põhimõte, et päästeteenistus lokaliseerib reostuse ning Keskkonnainspektsioon korraldab likvideerimist, millele maanteel aitab kaasa Maanteeamet ja raudteel Raudteeamet oma eritehnika ja oskusteabega. Ministri sõnul on päästeteenistuse kohuseks päästetööde läbiviimine – inimeste ja vara päästmiseks ning keskkonna kaitseks tehtavad vältimatud tööd õnnetuskohas.

Siseministeeriumi ja Päästeameti hinnangul peab keskkonnareostuse likvideerimist alati ja igal pool juhtima Keskkonnainspektsioon, sest see on ainus pädev ametkond, kelle eksperdid suudavad vastu võtta adekvaatseid otsuseid ja määrata parima likvideerimismehhanismi.

Keskkonnaminister nõustus kirjas väitega, et kuna on väga raske eristada, kas tegu on hädaolukorra või keskkonnareostusega, mis ei too kaasa olulist mõju keskkonnale, tuleks mõlema puhul rakendada sama skeemi. Teisalt tõi minister välja asjaolu, et riiklik kriisireguleerimisplaan näeb ette Keskkonnainspektsiooni juhtrolli ulatusliku välisõhu reostuse ja naftareostuse korral algusest peale ainult hädaolukorra puhul, kuid viimast pole maismaareostuste puhul esinenud. Keskkonnaminister on seisukohal, et tulevikus peaksid päästeteenistused tegelema ka reostuse likvideerimisega.

Kuigi nii sise- kui ka keskkonnaminister nõustusid keskkonnaeksperdi kaasamise vajadusega, ei selgu nende vastusest, kuidas seda tegelikult tagama hakatakse.

Teave reostusjuhtumist ei jõua likvideerimise eest vastutavate osapoolteni

Õigusaktid ja kokkulepped tagavad igati Päästeameti informeerituse sündmusest, ent vajalik teave ei ole alati jõudnud asutusteni, kes likvideerimise eest vastutama peaksid – omavalitsus, Kekkonnainspektsioon, Raudtee- või Maanteeamet. Kui asutused saavad reostussündmusest teada meediast või alles päevi hiljem, ei saa neilt ka kiiret likvideerimise korraldamist eeldada.

Riigikontrolli ettepanek siseministrile

- Korraldada Päästeameti häirekeskusest või juhtimiskeskusest lähtuva asjakohase info kiire edastamine vastavalt õnnetuse iseloomule kas omavalitsustele, Keskkonnainspektsioonile, Maantee- või Raudteeametile. Info kiireks takistusteta edasiandmiseks tuleks koostöös teavet vastuvõtvate asutustega määratleda teabe edastuskanal ning tagada selle töökindlus.

Ministrite vastused

Siseminister ning majandus-ja kommunikatsiooniminister nõustusid, et asutustevaheline infovahetuse kord vajab täpsustamist, kuid ei selgitanud, mida selleks teha kavatsetakse.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Auditi lähtekohad **5**

Auditi teostus **5**

1. LIKVIDEERIMISE KORRALDUS REOSTUSÕNNETUSE KORRAL **7**

1.1. Vastutus reostuse likvideerimise korraldamise eest **7**

1.2. Keskkonnaeksperdi roll sündmuskohal **9**

2. TEAVITAMINE **11**

KESKKONNAMINISTRI VASTUS **14**

SISEMINISTRI VASTUS **17**

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI VASTUS **21**

Sissejuhatus

Auditi lähtekohad

Et õnnetus ohtlike ainetega võib põhjavee-reostuse kaudu põhjustada ohtu inimeste tervisele, siis on tähtis, et riik oleks neil juhtudel valmis kahjustusi minimeerima.

Aastate jooksul on Eestis transporditavate ohtlike kemikaalide kogus oluliselt suurenenud: viimase kümne aastaga on transiitvedude maht kasvanud ligi 3,5 korda. 2002. aastal veeti Eesti maanteedel ja raudteedel kokku 37,9 mln tonni naftasaaduseid, gaasi ja keemiatooteid.[1] Seetõttu on suurenenud ka tõenäosus nendest põhjustatud reostusõnnetuste tekkeks.

Päästeameti andmetel juhtub maismaal aasta jooksul kokku üle 200 õnnetuse, mille käigus satub maapinnale kemikaale või õlisaadusi. Ohtlikest ainetest põhjustatud ulatusliku keskkonnareostuse esinemistõenäosuseks hindab Päästeamet korra viie aasta jooksul.[2] Samal ajal on Keskkonnainspektsiooni andmeil aastatel 2000–2003 maismaatranspordis toimunud juba kaks olulise ulatusega õnnetust – Tapa ja Jõgeva raudteereostus.[3]

Et õnnetus ohtlike ainete ja õlisaadustega võib põhjustada ohtu keskkonnale, varale ja põhjavee reostuse kaudu ka inimeste tervisele, siis on tähtis, et riik oleks neil juhtudel valmis kahjustusi minimeerima.

Reostuse puhul võivad tekitatud kahjud ja ulatus selguda alles päevi pärast sündmuse toimumist. Seetõttu ei saa suuremate reostusõnnetuste ja hädaolukorra vahele selget piiri tõmmata ning mõlema puhul rakendub sarnane reageerimisskeem.[4]

Reostussündmuse tagajärgede likvideerimist korraldavad[5] päästeteenistused, Keskkonnainspektsiooni osakonnad, omavalitsused, Maanteeamet, Raudteeamet ja reostaja. Vajadusel sekkuvad ka maavalitsuse või keskkonnateenistuse esindajad.

Praegu täiendatakse riiklikku kriisireguleerimisplaani selles osas, mis puudutab ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvate elutähtsate valdkondade korraldust hädaolukorras. Käesolev audit osutab probleemkohtadele ulatuslike reostus-õnnetuste likvideerimisel. Riigikontroll eeldab, et kriisireguleerimisplaani keskkonnavaldkonda puudutavate lisade väljatöötamisel leitakse neile lahendus.

Auditi teostus

Riigikontrolli 2003. aasta tööplaani alusel läbi viidud auditi eesmärk oli analüüsida kitsaskohti riigi tegevuses maismaatranspordis toimunud õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimisel.

Audit uurib riigi valmisolekut likvideerida ulatuslikke keskkonnareostusi, mille on põhjustanud raud- või maanteel toimunud õnnetus kemikaalide või naftasaadustega.

Õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud reostuse likvideerimisel eristab Riigikontroll järgmisi tegevusi: õnnetusest teavitamine, reostuse lokaliseerimine, likvideerimine, likvideerimiseks vajalike ressursside leidmine ning järelevalve reostuse likvideerimise ja keskkonnaseisundi üle.

---

[1] Transport. Side 2002. Statistikaamet
[2] Päästeteenistuse funktsionaalse riskianalüüsi kokkuvõte. Tallinn 2002
2003. aasta riskianalüüsi kohaselt hinnati hädaolukorra tekkimise tõenäosust ohtlike kemikaalide transpordil maanteel väga väikeseks ja raudteel väikeseks.
[3] Keskkonnainspektsiooni vastus teabepäringule, 30.05.2003 nr J-2-2/35
[4] Hädaolukorra puhul lähtutakse hädaolukorraks valimisoleku seadusest ning selle alusel koostatud riiklikust kriisireguleerimisplaanist (VV 13.08.2002. a korraldus nr 33).
[5] Reostuse ulatuse ja ohtlikkuse määramine, eraettevõtjast likvideerija leidmine, elanikkonna teavitamine jm

Audit uurib riigi valmisolekut likvideerida ulatuslikke keskkonnareostusi, mis on põhjustatud raudteel või maanteel toimunud õnnetustest kemikaalide või naftasaadustega.

Auditis analüüsitakse, kas likvideerimise protsess ja vastutus on selgelt paigas, s.t kas on loodud eeldused tõhusaks reostuse likvideerimiseks. Audit ei ole fokuseeritud riigi üldisele valmisolekule tegutseda hädaolukorras, kuid seda käsitletakse siiski keskkonnareostuse likvideerimise aspektist. Auditis ei käsitleta teemasid, mis on seotud reostuse likvideerimise rahastamise, "saastaja maksab" põhimõtte tagamise ning keskkonnaseisundi järelevalvega.

Aruande 1. ptk-s uuritakse õnnetuse lahendamisega seotud osapoolte tegevust likvideerimisprotsessis: võrreldakse õigusaktidest tulenevaid kohustusi, osapoolte ootusi ja tegelikkuses toimunut ning tuuakse selle põhjal välja probleemkohad.

Teine peatükk käsitleb takistusi, mis on ilmnenud teabe liikumisel likvideerimise eest vastutavate osapoolteni ning võivad raskendada kiiret ja organiseeritud reostuse likvideerimise alustamist.

Auditeeritavad asutused on Keskkonnaministeerium, keskkonnateenistused ja Keskkonnainspektsioon (edaspidi ka *KKI*), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maantee- ja Raudteeamet ning Siseministeerium, Päästeamet ja päästeteenistused.

Auditeeritavates asutustes viidi läbi intervjuud, samuti intervjueeriti telefonitsi auditi valimisse kuulunud õnnetuste lahendamisega otseselt seotud ametnikke. Intervjuude loetelu on lisas.

Auditis vaadeldavad reostussündmused

Kose, Viskla küla (12.11.2001) – ammoniaagipaakide transportimisel lekkis pinnasesse *ca* 5 m^3 kemikaali.

Kõue, Habaja küla (20.05.2002) – vana ammoniaagihoidla lähedusse oli maha kallatud 24 vaati (200 l) masuuditaolist vedelikku.

Kaarepere, Jõgeva vald (03.04.2003) – raudteeülesõidukoha juures lekkis bensiinitsistern. Bensiiniaurune õhk oli Keskkonnainspektsiooni sõnul väga plahvatusohtlik. Maha valgus *ca* 20 m^3 kütust.

Tapa linn (21.06.2002) – naftatsisternist voolas maha üle 44 tonni toornaftat.

Ääsmäe, Saue vald (11.01.1998) – Ääsmäe teeristil toimus autoavarii, mille tulemusena voolas välja 1610 liitrit tolueeni. See imbus hiljem maapinda ning muutis kasutuskõlbamatuks ümbruskonna joogivee.

Valgejõe, Loksa vald (08.09.2003) – Tallinna-Narva mnt 63. km-l läks kummuli auto. Tsisternist voolas välja *ca* 2 tonni tundmatut ainet.

Mõisted

Õnnetus – ootamatu ja ettekavatsemata sündmus, mis kahjustab elu ja tervist, elutähtsat valdkonda, keskkonda või vara ning võib areneda hädaolukorraks.

Ulatuslik keskkonnareostus – oluline keskkonnamõju, mis väljendub tegevuskoha keskkonnataluvuse piiride ületamises, põhjustab pöördumatuid muutusi keskkonnas või seab ohtu inimeste tervise ja vara.

Hädaolukord – sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ja omavalitsuste kooskõlastatud tegevus.

Hädaolukorra lahendamine keskkonnareostuse puhul – keskkonnaohu likvideerimine; selle võimatuse korral keskkonnale tekitatava kahju maksimaalne vähendamine.

1. Likvideerimise korraldus reostusõnnetuse korral

Reostuse likvideerimise korraldamisega võib tegelda reostaja, kuid samas peab olema tagatud riiklik juhendamine ning sealhulgas järelevalve reostuse kiireima ja efektiivseima likvideerimise üle. Lisaks peab riik tagama õnnetusega seonduvate muude probleemide lahendamise: näiteks vajadusel korraldama ümber liikluse, teavitama elanikkonda jms.

Seetõttu tuleb reostusõnnetuse lahendamisse kaasata kas KKI, Raudteeamet, Maanteeamet või piirkondlik teedevalitsus, omavalitsus ning mõnikord ka maakonna keskkonnateenistus.

Reostuse likvideerimist võib korraldada reostaja, kuid tagatud peab olema ka riiklik juhendamine ja järelevalve.

1.1. Vastutus reostuse likvideerimise korraldamise eest

Päästeasutuste tegevus sündmuskohal

Riikliku kriisireguleerimisplaani kohaselt juhivad päästeasutused hädaolukorra lahendamist tulekustustus- ja päästetööde tegemisel tulekahjude, loodusõnnetuste, katastroofide, avariide, plahvatuste, liiklus- ja muude õnnetuste korral.

Päästeseadus täpsustab, et tuletõrje- ja päästetööd on keskkonna kaitseks tehtavad tööd tulekahjude, loodusõnnetuste, katastroofide, avariide, plahvatuste, liiklus-õnnetuste ja muude õnnetuste (edaspidi *õnnetused*) korral, samuti õnnetustega kaasnevate ohtude likvideerimiseks tehtavad tööd.[6]

Selline sõnastus on tekitanud eri arusaamu Päästeameti funktsioonide tõlgendamisel.

Päästeamet leiab, et päästestruktuuridelt eeldatakse tihtipeale laiemat tegevust, kui selleks võimalusi on. Päästeteenistuste funktsioon on eelkõige reostuse lokaliseerimine, mitte likvideerimine, milleks puuduvad ka vahendid. Edasi jätkab päästeteenistus juba peamiselt olukorra lahendamise julgestajana.[7]

Auditis vaadeldud sündmuste puhul ongi Päästeamet tegutsenud lokaliseerijana, sulgedes reostuse allikad.

Samas on KKI seisukohal, et Päästeameti ja -teenistuse kohustuseks peaks olema ka leida reostuse likvideerija ning tagada, et reostus likvideeritaks.[8] Vastutuse määratlemisega seotud vaidlus Keskkonna- ja Siseministeeriumi vahel kerkis päevakorrale ka 2000. aastal, mil arutati Ääsmäe põhjaveereostuse tekkimist ning selle eest vastutava institutsiooni leidmist.[9]

Ääsmäe tolueenireostuse tagajärjed olid tingitud eelkõige valearvestustest reostuse hindamisel ning sellest, et reostus jäi likvideerimata.[10] Päästeamet puistas reostusele liiva, kuid kuna seda ja muud saastunud pinnast keegi ei likvideerinud, jõudis tolueen kevadel põhjavette, muutes piirkonna kaevud kasutuskõlbmatuks.[11]

Teised osapooled näevad Päästeameti funktsioone laiemalt kui amet ise.

Vastutuse piiritlemine on tekitanud vaidlusi ka Maantee- ja Päästeameti vahel. Läbirääkimised ei ole seni tulemust andnud.[12]

---

[6] Päästeseadus § 3 p 1
[7] Intervjuu Päästeametis 17.06.2003 ja 02.10.2003
[8] Intervjuu KKI-s 01.07.2003
[9] Keskkonnaminister Heiki Kranichi 26.04.2000. a kiri siseminister Tarmo Loodusele
[10] 28.09.1999. a nõupidamise protokoll. Ääsmäe põhjaveereostusega seotud probleemide arutelu. Osalesid Harju MV keskkonnaosakonna peaspetsialist Karin Tibar, Saue valla keskkonna- ja korrakaitse spetsialist Ants Maasik, Saue valla ehitusnõunik Andres Joala, Keskkonnainspektsiooni keskkonnakaitse vaneminspektor Toomas Liidja ja inspektor Ulvi Tuisk.
[11] Keskkonnaminister Heiki Kranichi 26.04.2000. a kiri siseminister Tarmo Loodusele
[12] Intervjuu Maanteeametis 30.10.2003

Esmase ohu likvideerinud, annab päästeteenistus lähtuvalt õnnetuse eripärast juhtimise olukorra lahendamiseks[13] üle Maantee- või Raudteeametile, KKI-le või väiksemate õnnetuste puhul omavalitsusele. Siseministeeriumi hinnangul juhib hädaolukorra lahendamist edasi see asutus, kelle vastutusalas olevas valdkonnas õnnetus on toimunud (nt raudteel Raudteeamet, maanteel Maanteeamet) või siis tulenevalt õnnetuse iseloomust KKI (nt prügila põleng). Likvideerimisel toetutakse iga asutuse funktsioonidele, mis tulenevad seadustest ja põhimäärustest.[14]

Keskkonnainspektsiooni tegevus sündmuskohal

Riiklik kriisireguleerimisplaan näeb ette KKI juhtivrolli põhjavee saastumise korral naftasaaduste või muude keskkonnaohtlike ainetega. KKI põhimääruse järgi on ta kohustatud välja selgitama reostusallikad ning osalema keskkonda ohustavate avariitagajärgede likvideerimises koostöös teiste riigiasutuste ja omavalitsustega. Likvideerimise korraldamise ega vastutuse osas muud õigusaktid KKI-le kohustusi ei sea.

Keskkonnainspektsiooni hinnangul ei pea tema tagama keskkonnareostuse likvideerimist.

Seetõttu on inspektsioon ka seisukohal, et tema kohustuseks sündmuskohal on eelkõige menetleda õigusrikkumist: määrata kindlaks süüdlane ning karistada (v.a juhul, kui asi antakse kohtusse). Selleks võetakse proove, määratakse kindlaks reostuse ulatus jm. Väärteomenetluse korral tehakse süüteo kohta ka protokoll, proovivõtu protokoll jm. Samal ajal ei ole inspektsiooni arvates tema kohustus leida reostuse likvideerija ega tagada, et reostus likvideeritaks.[15]

Auditis vaadeldud õnnetuste puhul anti ainult Jõgeva raudteereostuse puhul Päästeametilt vastutus edasi KKI-le, kes jälgis likvideerimistööde läbiviimist, hindas reostuse ulatust ning andis nõu edasiseks tegutsemiseks.

Teistes õnnetustes ei ole kriisireguleerimisplaanis kirjeldatud KKI juhtimistegevus käiku läinud ning KKI endal sellist kohustust ka ei näe.

Maanteeameti tegevus sündmuskohal

Maanteeamet tegeleb operatiivjuhtimisega sellise õnnetuse puhul, kus liiklus põhimaanteel katkeb enam kui 12 tunniks.[16] Kohustuse hooldada teed ja teekaitse vööndit paneb Maanteeametile ka teeseadus (§ 25). Reostuse eest, mis on levinud teelt ja teemaalt edasi, Maanteeamet end vastutavaks ei pea.

Maanteeamet leiab, et tal puuduvad vahendid ja oskused ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks.

Tunnistades, et teel peavad reostuse likvideerimist korraldama või tagama Maanteeamet ja teedevalitsused, leiab amet, et temal, teedevalitsustel ja teehoolde tegijatel puuduvad vahendid ja oskused suure ulatusega keskkonnareostuse likvideerimiseks ning likvideerimistöid peaks tegema Päästeameti juhtimisel.[17]

Raudteeameti tegevus sündmuskohal

Riiklik kriisireguleerimisplaan seab õnnetuse lahendamise kohustuse ka Raudteeametile. Seda juhul, kui õnnetus on toimunud ohtlike veostega või kui õnnetus on põhjustanud ulatuslikku keskkonnareostust. Suuremate õnnetuste puhul raudteel sõidab Raudteeameti kriisimeeskond ka sündmuspaigale. Õnnetuse või hädaolukorra lahendamise juhtimisel Raudteeamet aga endal olulist funktsiooni ei näe ega tea, mida temalt sel juhul oodatakse. Et raudteeseadus seab ameti kohustuseks vaid osutada igakülgset abi õnnetuse tagajärgede likvideerimiseks ja raudteeliikluse võimalikult kiireks taastamiseks, näeb Raudteeamet end pigem mujalt antud ülesannete elluviijana kui juhtivametina.

Raudteeamet on küll kohustatud reostusõnnetusest põhjustatud hädaolukorda lahendama, kuid ta ei tea, kuidas seda teha.

[13] Keskkonnareostuste puhul tähendab hädaolukorra lahendamine keskkonnaohu likvideerimist, või kui see pole võimalik, siis maksimaalselt keskkonnale tekitatava kahju vähendamist.
[14] Intervjuu Siseministeeriumis 03.10.2003
[15] Intervjuu KKI-s 01.07.2003
[16] Riiklik kriisireguleerimisplaan
[17] Margus Varraku meil, Maanteeamet, 01.10.2003

Jõgeva raudteereostuse puhul käis amet kohal – fikseeris olukorra, kogus infot, et teha kindlaks õnnetuse põhjus ning ootas korraldusi päästeööde juhilt. Korraldusi ei saadud ning juhtivrolli endale ei võetud.[18] Tapal reostusõnnetuse sündmuskohal ei käidud, sest ei saadud selle kohta infot.

Omavalitsuse tegevus sündmuskohal

Väiksemate õnnetuste puhul, kui reostajat ei õnnestu välja selgitada, on reostuse likvideerinud omavalitsus. Näiteks Kõue reostuse puhul ei õnnestunud reostajat välja selgitada ning seetõttu likvideeris reostuse omavalitsus oma eelarvest. Hiljem taotleti Keskkonnainvesteeringute Keskusest kulutatud raha tagasi.[19]

Likvideerimise kohustus tuleneb omavalitsusele jäätmeseadusest (§ 49). Omavalitsus peaks reostuse likvideerima, kui reostaja ega reostatud kinnisasja omanik seda ei tee. Kuna aga pole öeldud, millal see kohustus omavalitsusele läheb, võib reostuse likvideerimine viibida.

Ka veeseadus (§ 3) sätestab omavalitsusele kohustuse likvideerida äkkreostuse tagajärjed, kuid seda juhul, kui reostus on juba vette jõudnud.

1.2. Keskkonnaeksperdi roll sündmuskohal

Maantee- ja Raudteeametis ega omavalitsustes pole oskusteavet reostuse ohtlikkuse ja ulatuse määratlemiseks. Ka päästeteenistused ei hinda reostuse mõju keskkonnale ning neil pole ka vahendeid, millega määrata, millise keemilise ainega on tegu.[20]

Näiteks toimus 2003. aastal Tallinna-Narva maanteel õnnetus, kus kummuli läinud autost valgus välja *ca* 2 tonni tundmatut ainet. Päästeteenistus fikseeris, et reostus on toimunud ning lasi tuua reostuse leviku tõkestamiseks saepuru. See aga osutus sobimatuks materjaliks, sest mahavoolanud vedelik sööbis asfalti (hiljem selgus, et õige olnuks vedada teele liiva). Kuna keegi ei osanud ütelda, mis ainega on tegu, siis oli Maanteeameti teehoolet tegeval lepingupartneril raske likvideerijat leida. Keskkonnateenistus ega KKI kohal ei käinud.[21]

Ka eespool kirjeldatud Ääsmäe tolueenireostuse üheks põhjuseks oli valehinnang aine leviku ja ohtlikkuse kohta.

Seetõttu on keskkonnareostuste puhul hädavajalik kaasata keskkonnaekspert, kes annaks likvideerijale oskusteavet, kuidas likvideerida, milliseid vahendeid on otstarbekas kasutada ja kuhu ohtlikud jäätmed utiliseerimiseks viia.

Riikliku keskkonnaeksperdina saavad reostusõnnetusel kaasa rääkida kas maakonna keskkonnateenistuse või KKI ametnikud.

Riikliku keskkonna-eksperdi kaasamine reostuse likvideerimisse peaks olema kohustuslik. Praegu on see juhuslik.

Keskkonnateenistustel ei ole reostuse likvideerimisega seotud kohustusi, kuid mõningatel juhtudel on õnnetuspaigal käidud. Seal on jagatud teavet, mida peaks reostusega edasi tegema ning kuidas käituma.

KKI, kellel on küll kohustus suuremate õnnetuste puhul olukorda juhtima asuda, siiski alati õnnetuspaigal kohal ei käi või jõuab sinna alles päevi hiljem. Tapal toimunud reostusõnnetuse puhul jõudis inspektsioon kohale alles 4 päeva pärast sündmust, Kose maanteereostusel kohal ei käidud ning Kõue reostuse puhul konsulteeriti telefonitsi.

[18] Intervjuu Raudteeametis 16.10.2003
[19] Intervjuu Kõue Vallavalitsuse keskkonnanõunikuga
[20] Intervjuu Päästeametis 02.10.2003
[21] Intervjuu Maanteeametis 30.10.2003

Kokkuvõtteks

Kuni reostuse lokaliseerimiseni on ülesanded ja tegevused reostusõnnetusega tegelemisel selgelt piiritletud.

Edasist selgust takistab asjaolu, et asutustele ei ole arusaadav, mida tähendab kriisireguleerimisplaanis kirjeldatud juhtimisroll.

Ka muudes õigusaktides ei ole selgelt määratletud, kes on vastutav erinevates situatsioonides tekkinud reostusõnnetuste tagajärgede likvideerimise korraldamise eest. Näiteks on selgusetu, kes vastutab reostuse likvideerimise eest, mis on levinud väljapoole teed ja teemaad. Samuti ei määratle praegune õiguskorraldus täpselt, millal peaks omavalitsus tegutsema asuma, et reostuse likvideerimist korraldada.

Väärhinnangud reostuse levikuohu ja ohtlikkuse kohta on põhjustanud välditavaid keskkonnakahjusid. Reostuse likvideerimise korraldamise eest vastutavad asutused ei pruugi olla kompetentsed reostuse ohtlikkuse ja ulatuse määratlemises ning seega parima likvideerimisviisi leidmises.

Segadust reostusõnnetuste lahendamisel seotud funktsioonide määratlemisel aitaks vältida keskkonnaaspekti hõlmavate suurõppuste korraldamine. Seni pole läbi viidud ühtegi keskkonnareostuse lahendamisele suunatud õppust ning osapooltel puudub nägemus oma käitumisest kriisisituatsioonis.

Riigikontrolli ettepanekud

- Õnnetusjuhtumile kiireks reageerimiseks ja tekkinud reostuse likvideerimiseks peavad olema selged ametkondade vastutus ja kohustused. Selleks tuleks:
    - **keskkonna ning majandus-ja kommunikatsiooniministril** kaardistada haldusala võimalikud õnnetusstsenaariumid ning esitada need siseministrile;
    - **siseministril koostöös teiste ministritega** määrata täpselt ametkondade vastutus ja kohustused lähtuvalt õnnetusstsenaariumist;
    - **siseministril koostöös teiste ministritega** määratleda riiklikus kriisi-reguleerimisplaanis täpselt, kellele kuulub ja mida tähendab juhtivroll eri õnnetusliikidele reageerimisel ja tagajärgede likvideerimisel;
    - **siseministril koostöös teiste ministritega** fikseerida vastutus, kohustused ja rollid, mh ka kriisireguleerimisplaani funktsionaalsetes lisades, ning viia läbi õppusi, mille käigus kohustused kinnistuksid toimingutena ning ilmneksid dubleerivad ja katmata valdkonnad.
- Reostuse ohtlikkuse ja ulatuse määratlemine keskkonnakahju seisukohalt on eelduseks parima likvideerimisviisi leidmiseks. Selleks peaksid **keskkonnaminister ja siseminister** tagama riikliku keskkonnaeksperdi kaasamise reostusõnnetuste lahendamisse.

2. Teavitamine

Õnnetuse toimumisest saab üldjuhul esmase teabe Päästeameti häirekeskus, kust info liigub edasi päästeteenistuste, omavalitsuste ja Päästeameti juhtimiskeskuseni. Päästeametist peaks saama teabe õnnetuse kohta ka vastavalt selle lahendamisega seotud osapooled – Keskkonnainspektsioon, Maanteeamet, teedevalitsused ja Raudteeamet. Et reostus kiiresti likvideerida, on tähtis, et info jõuaks kiiresti nendeni.

Teabe jõudmine Päästeametini

Õigusaktidega on tagatud info jõudmine Päästeameti ja -teenistusteni, edasise infoliikumise suhtes aga kindlustunne puudub.

Ohtlike veoste autoveo eeskiri sätestab, et kui veoprotsessis ilmneb otsene oht keskkonnale, peavad veos osalejad sellest otsekohe teatama päästeteenistusele.[22]

Ka hädaolukorrast teavitamise kord kohustab omavalitsust ja ettevõtjat edastama hädaolukorraga seotud esmase ja erakorralise teabe Päästeameti häirekeskusele.[23]

Päästeamet on sõlminud ka kokkuleppeid, et tagada kiire teabevahetus. Näiteks on AS-iga Eesti Raudtee allkirjastatud kokkuleppe, mille järgi kumbki pool on raudteealusel maal või selle vahetus läheduses aset leidnud keskkonnareostuse puhul kohustatud sellest viivitamatult teavitama teist poolt.[24]

Keskkonnareostusest või selle ohust on võimalik teada anda ka Keskkonnainspektsiooni ööpäevaringsele valvetelefonile 1313. Ulatusliku sise- ja piiriveekogude ning põhjavee saastumise korral naftasaaduste või muude keskkonnaohtlike ainetega on inspektsioon kohustatud teavitama Päästeameti juhtimiskeskust. Sama kehtib Raudteeameti ja Maanteeameti kohta.

Seega on õigusaktidega igati tagatud info jõudmine Päästeameti ja -teenistusteni.

Päästeameti häirekeskus (edaspidi *häirekeskus*) võtab õnnetusteated vastu, saadab sündmuskohale tuletõrje- ja päästemeeskonnad ja kiirabibrigaadid ning korraldab operatiivsidet.[25] Häirekeskusest saavad õnnetuse toimumisest teada reageerimiskohustuslikud teenistused, omavalitsus ja Päästeameti juhtimiskeskus.[26] Viimane võtab vastu ja edastab rahvusvahelise koostöö raames teavet piiriülese toimega suurõnnetustest, teavitab hädaolukorrast Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimeest ning peaministrit ja presidenti.

Omavalitsuse teavitamine õnnetusjuhtumist

Omavalitsust ei teavitata alati reostusõnnetuste toimumisest, ehkki suuremad reostused võivad oluliselt mõjutada kohalikku elu-olu.

Et jäätmeseaduse järgi on lõppvastutus reostuse likvideerimise eest omavalitsusel, on omavalitsuse teavitamine reostussündmusest oluline. Lisaks on omavalitsusel üldjuhul parim teave oma territooriumil asuva reostuse likvideerimiseks vajalike ressursside kohta ning samuti näiteks reostusest ohustatud kaevude jms kohta.

Hädaolukorrast teavitamise korra järgi peaks häirekeskus teavitama sündmuse toimumisest omavalitsust. Väiksemate reostusõnnetuste korral seda kohustust ei ole ning alati seda ka ei tehta.

Auditis uuritud Jõgeva raudteeõnnetuse toimumisest ja ohtlikkusest said raudteega piirnevate omavalitsuste juhid teada meediast. Õnnetuse likvideerimise korraldusse omavalitsusi ei kaasatud.

---

[22] Teede- ja sideministri 14.12.2001. a määrus nr 18
[23] VV 20.05.2002. a määrus nr 166 "Hädaolukorraks teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele" § 6
[24] Päästeameti ja AS Eesti Raudtee koostöö kokkulepe 02.08.1999
[25] Päästeseadus § 11
[26] Hädaolukorraks teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele § 8 lg 1

Teabe jõudmine Raudteeametini

Raudteel toimunud õnnetuse puhul ei ole Päästeamet kohustatud teavitama sellest Raudteeametit. Sellist kohustust pole ka raudtee-ettevõtjal. Ettevõtjad teavitavad ametit praegu suulise kokkuleppe alusel.

Raudteeamet nendib, et kui ettevõte teda ei teavita, ei saa amet tihtipeale kuidagi sündmusest teada ega sellest tulenevalt ka vastavalt reageerida. Samuti ei saa ettevõttele mitteteavitamise eest sanktsioone rakendada.

Näiteks Jõgeva juhtumist sai Raudteeamet teada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, mitte reostajalt ega Päästeameti häirekeskuselt. Tapal juhtunust saadi teada tagantjärele, kui õnnetus oli juba likvideeritud.

Tühimiku täitmiseks on uut raudteeseadust[27] täiendatud ettevõtja kohustusega teavitada Raudteeametit kõikidest õnnetustest raudteel.

Teabe jõudmine Maanteeametini

Maanteeameti haldusalas vahendab teavet maanteeinfokeskus, kuhu info laekub üldjuhul Päästeametist või politseilt. Maanteeameti hinnangul on mõnes piirkonnas Päästeteenistustelt ja häirekeskustest info saamine problemaatiline.[28]

Kuna teabe vahendamine on lünklik, on likvideerimise korraldamisega seotud osapooled mõnikord saanud õnnetuse toimumisest teada alles meediast.

Probleemi lahendamiseks on Päästeamet ja Maanteeamet juba kaks aastat koostanud koostöölepingut. Lepingut senini ei ole, nagu pole ka ühist arusaama vastastikustest funktsioonidest.

Teabe jõudmine Keskkonnainspektsioonini

KKI sai Tapa raudteereostusest teada meedia vahendusel ning jõudis kohale alles neli päeva pärast õnnetuse toimumist. Jõgeva raudteeõnnetusest informeeris inspektsiooni maakonna keskkonnateenistus, keda omakorda teavitas maavalitsuse maasekretär.

Kui Keskkonnainspektsioon ei saa õnnetuse toimumisest teada, ei saa ta täita ka asutusele riiklikus kriisireguleerimisplaanis pandud juhtimisfunktsiooni.

Et parandada info operatiivset liikumist, on Keskkonnaministeerium palunud Päästeametil teavitada transpordiõnnetustest ning kõikidest teistest juhtumitest, mille puhul toimub erakorraline saasteainete eraldumine välisõhku, pinnasesse ja veekogusse, Keskkonnainspektsiooni lühinumbril 1313.[29]

Päästeameti hinnangul on probleemiks see, et numbril 1313 helistades võtab kaua aega, enne kui vajalikud inimesed leitakse ja keegi kohale tuleb. Lisaks olevat lühinumber mõnikord ülekoormatud, mistõttu ei ole võimalik selle kaudu infot edasi anda. Seetõttu arvatakse päästeteenistustes, et kiiremaks infovahetuseks peaks eri piirkondades olema kokku lepitud konkreetsed numbrid, kuhu õnnetusjuhtumi korral saaks helistada ning mille kaudu vajaliku KKI inimesega kontakti saab.

Mõnedes päästeteenistustes on koostatud eraldi juhendtabelid infoga, kellele millise õnnetuse puhul peab info edastama. Näiteks Lääne-Virumaa häirekeskus peab taolise juhendtabeli kohaselt teavitama raudteeõnnetuste ning keemilise ainega või naftasaadustega saastumise sündmuse korral küll maakonna keskkonnateenistust, kuid KKI teavitamist pole ette nähtud.

[27] Jõustub 31.03.2004
[28] Intervjuu Maanteeametis 30.10.03
[29] Keskkonnaministeerium 04.06.2003. a kiri nr 13-3-3/4654

Kui õigusaktid ja kokkulepped tagavad igati Päästeameti informeerituse sündmuse toimumisest, siis teabe jõudmine KKI, Raudtee- ja Maanteeametini on reguleerimata.

Riigikontrolli ettepanek siseministrile

- Õnnetusele kiire ja adekvaatse reageerimise eelduseks on teabe jõudmine kõikide asjaomaste instantsideni. Seetõttu tuleks korraldada Päästeameti häirekeskusest või juhtimiskeskusest lähtuva asjakohase info kiire edastamine vastavalt õnnetuse iseloomule kas omavalitsustele, Keskkonnainspektsioonile, Maantee- või Raudteeametile. Info kiireks takistusteta edasiandmiseks tuleks koostöös teavet vastuvõtvate asutustega määratleda teabe edastuskanal ning tagada selle töökindlus.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Keskkonnaministri vastus

KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Märt Kivine
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 09.01.2004 nr 2-7.1-TR/04/23

Meie: 10..02.2004 nr 5-6/249

Seisukohad kontrolliaruande eelnõule
"Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal"

Keskkonnaministeerium tutvus põhjalikult Teie poolt esitatud kontrolliaruandega.
Esitame koostöös Keskkonnainspektsiooniga koostatud järeldused ja ettepanekud aruandele.

Teie poolt läbiviidud auditi teema kattub enamjaolt Hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud tegevustega.
Hädaolukord selle seaduse tähenduses (§ 2 lg 1) on *sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste kooskõlastatud tegevus.* Seega võib ka keskkonnareostus ja selle likvideerimisega seotud probleemid, olenevalt reostuse mahust ja ulatusest, olla käsitletavad eelnimetatud õigusliku regulatsiooni kohaselt.
Nimetatud seaduse §-ga 4 ja 5 on määratud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni pädevus, milleks muuhulgas on ka riikliku kriisireguleerimisplaani kinnitamine ja ministeeriumite vastavate plaanide kooskõlastamine. Kriisikomisjoni pädevuseks on ka kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ning teiste asutuste tegevuste koordineerimine hädaolukorra lahendamisel.

Siit tulenevalt leiame, et Teie aruandes lk 9 esitatud ettepanekud on tihedalt seotud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni tööga ülalnimetatud seaduse § 5 lg 4 ja 5 ning § 6 sätestatud volitustega.

Lk 9 toodud ettepanekute osas nõustume, et keskkonnaeksperdi kaasamine reostusõnnetuse lahendamisse on vältimatu, kuid leiame, et esialgse hinnangu andmine reostusel peaks olema Keskkonnainspektsiooni pädevuses, kes alles olukorraga tutvudes määrab vastava valdkonna eksperdi hinnangu vajaduse.

Meie nägemus hädaolukorra puhul käitumiseks on alljärgnev:

1. Selgelt on vajalik määratleda Päästeameti juhtiv ja vastutav roll hädaolukordade puhul.
2. Hädaolukorra ilmnemisel asub Päästeamet viivitamatult lokaliseerima keskkonnareostust ning samal ajal otsustab Keskkonnainspektsiooni (kui Keskkonnaministeeriumi haldusalas oleva valitsusasutuse) kaasamise või mittekaasamise olenevalt situatsioonist. (Keskkonnainspektsiooni on võimalik kaasata teavitades ööpäevaringselt nii telefoni (1313) kui ka maili teel (viimase puhul säilib ka kontrollijälg)).
3. Kui on selgelt tuvastatav kahju olemasolu keskkonnale, siis tellib Keskkonnainspektsioon vastava uuringu (nt Keskkonnauuringute Keskuselt, kelle käsutuses on ka liikuvad laborid, või teiselt keskkonna laborilt).

Toompuiestee 24
15172 TALLINN
telefon 626 2802
faks 626 2801
e-post: mm@ekm.envir.ee
Reg. nr 70001231

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
11.02.04 2-7.1-TR/04/23

Keskkonnainspektsioon omab informatsiooni pädevate isikute kohta. Uuringu läbiviimise eest tasutakse nt riigieelarve kriisifondist või teatud juhtudel ka SA Keskkonnainvesteeringute Keskus reservfondist.

4. Päästeamet koostöös Keskkonnainspektsiooniga (viimase ettepanekul) tellib kahjustuse likvideerimistööd.
5. Kahjud likvideeritakse pädeva ja vastavat tehnikat ning seadmeid omava isiku poolt (siin tuleb kaaluda ja ka sätestada seaduses, et selliste tööde tellimine ei kuulu riigihangete seaduse reguleerimisalasse, kuna keskkonda puudutavate õnnetuste puhul ei ole ajaliselt võimalik läbi viia hanget kui tööde maksumus võib ületada 300 000 kr (riigihanke piir).
6. Süüdlase – reostaja selgitab välja Keskkonnainspektsioon.
7. Süüdlane tasub menetluskulud (sealhulgas ekspertiisi teostamise kulud) ja reostuse likvideerimise kulud (asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras).
8. Kui süüdlast pole võimalik kindlaks teha, korraldab praegu kehtiva korra kohaselt reostatud kinnisasja omanik reostuse likvideerimise oma kulul. Siinkohal tuleks kaaluda selle skeemi õigsust avariiliste reostusjuhtumite puhul ja sätestada seaduses kohaliku omavalitsuse või riigi kohustus reostuse likvideerimiseks.

Kuna on väga raske eristada, kas tegemist on hädaolukorraga või keskkonnareostusega, mis ei too kaasa olulist mõju keskkonnale, tuleks mõlema puhul rakendada sama skeemi.

Eelpooltoodud skeem lahendaks ka aruande lk. 6 eelviimases lõigus kerkinud probleemi kui Ääsmäe tolueenireostus tõi kaasa põhjavee reostuse just selle tõttu, et reostust ei lokaliseeritud. Liiva puistamine antud juhul mingit kasu ei toonud. Keskkonnainspektsiooni arvates peaks Päästeteenistus tulevikus tegelema ka reostuse likvideerimisega ja neil peaksid olema selleks vajalikud vahendid. Siis poleks ka vaidlust teemal, et kus lõpeb kahjustuse lokaliseerimine ja algab likvideerimine.

Lahendamist vajavad ka uuringute ja kahjustuste tagajärgede likvideerimistööde tasumise ning vastava fondi loomise küsimused. Nt 3-4 aastat tagasi toimunud Vihterpalu tulekahju osas tellis Päästeamet tööd Riigimetsa Majandamise Keskuselt, mis meie andmetel on senini tasumata.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonis on olnud ka arutusel ettepanek luua hädaolukordade operatiivseks likvideerimiseks riigieelarves eraldi real reservfond.

Esitame täiendavalt selgitused lk 7 esimese lõigu osas. Leiame, et juhtimise üleandmist Keskkonnainspektsioonile ei näe ette ükski õigusakt. Riiklik kriisireguleerimisplaan näeb ette ainult Keskkonnainspektsiooni juhtimise ulatusliku välisõhu reostuse ja naftareostuse korral algusest peale, aga seda ainult hädaolukorra puhul. Hädaolukorda pole maismaareostuste puhul meie teada esinenud.

Palume arvestada võimalusel meie ettepanekutega.
Täname Teid konstruktiivse koostöö eest.

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

Tiina Mitt 62 62 885
Aare Sirendi 69 62 217
Viktor Grigorjev 62 73 056
Eduard Sizov 62 73 061

Siseministri vastus

SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 09.01.2004 nr 2-7.1TA/04/24
Meie: 10.02.2004 nr 9.1-2-2/299

Siseministeeriumi seisukohad Riigikontrolli
auditi kontrolliaruande eelnõu kohta

Siseministeerium leiab, et auditi "Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal" tulemusel on välja selgitatud olulised kitsaskohad keskkonnareostuste likvideerimise korraldamisel. Siseministeerium tänab Riigikontrolli mahuka auditi kvaliteetse läbiviimise eest.

Peame veelkord vajalikuks toonitada, et Siseministeeriumi ja Päästeameti hinnangul on Keskkonnainspektsioon ainus pädev ametkond, mis omab eksperte, kes suudavad vastu võtta adekvaatseid otsuseid ja määrata parima likvideerimismehhanismi (vt. näiteks eelnõu lk. 8 Narva mnt. õnnetuse näide). Sellest tulenevalt peab likvideerimise juht alati ja igal pool olema Keskkonnainspektsioon. Keskkonnainspektsioon on ka ainus asutus, kellel on tulenevalt seadusest selles valdkonnas menetluspädevus ehk õigus välja selgitada õnnetuse põhjus, süüdlane ja likvideerimise mehhanism ning sellest johtuvalt kohaldada süüdlasele ka sundi likvideerimise korraldamise ja kulude katmise osas.

Maismaal toimunud keskkonnareostuse likvideerimisel kehtib sõltumata sündmuse asukohast põhiprintsiip, et päästeteenistus lokaliseerib reostuse ja Keskkonnainspektsioon menetleb ja korraldab likvideerimise, millele maanteel aitab kaasa Maanteeamet ja raudteel Raudteeamet oma eritehnika ja oskusteabega. Oleme seisukohal, et päästeteenistuse kohuseks on päästetööde läbiviimine, mille mõiste on lahti seletatud uues päästeseaduse eelnõus. Selle kohaselt on päästetööde puhul tegemist inimeste ja vara päästmiseks ning keskkonna kaitseks tehtavate vältimatute töödega õnnetuskohas.

Alljärgnevalt esitab Siseministeerium täiendusettepanekud auditi kontrolliaruande eelnõus tehtud soovituste kohta ning muuhulgas on ära toodud ka soovituslikud tähtajad ettepanekute täitmise kohta.

Keskkonna ning majandus- ja kommunikatsiooniministril kaardistada haldusala võimalikud õnnetusstsenaariumid ning esitada need siseministrile

Oleme seisukohal, et ettepaneku sõnastus vajaks täpsustamist, sest oma haldusala võimalikud õnnetusstsenaariumid on segane mõiste. Soovitame muuta ettepaneku

SB 028984

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 11.02.04 | Reg.nr 2-7.1-TA/04/24-2

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon (0) 612 5007
Telefon (0) 612 5008
Faks (0) 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10002052565002
Eesti Ühispank
Kood 401

sõnastust vastavalt "valitsemisala allasutuste vastutusalasse kuuluvate võimalike õnnetuste stsenaariumid". See töö on teatud osas tegelikult juba lõpetatud, vähemalt hädaolukorraks valmisoleku seadusest tulenevate kohustuste raames – s.t. riskianalüüside läbiviimine ministeeriumites on hetkel juba lõppfaasis ning hädaolukorrad ka sisuliselt kaardistatud. Ministeeriumite riskianalüüs vajab samas keskkonnareostuse valdkonnas põhjalikumat ülevaatamist ja täiendamist, kuna nagu selgus ka läbiviidud auditist, ei ole vastutusalad piisavalt täpselt ja üheselt mõistetavalt määratletud. Vastutusala õnnetusstsenaariumite kaardistamisele peaks aga eelnema vastutusala selgepiiriline määratlemine. (Tähtaeg 31.12.2004)

Siseministril koostöös teiste ministritega määrata täpselt ametkondade vastutus ja kohustused lähtuvalt õnnetusstsenaariumist

Siseministeerium on ettepanekuga nõus, kuna ka käesolevast auditist nähtub, et keskkonnareostuse õnnetusjuhtumitele reageerimine, eeskätt aga just tagajärgede likvideerimine ei ole praegusel hetkel piisavalt õiguslikult reguleeritud. See tähendab seadusandluse üheseltmõistetavaks muutmist ja ametite põhimäärustesse muudatuste sisseviimist. Soovitame täiendada sõnastust "siseminister koostöös teiste ministritega..." vastavalt "siseministril, keskkonnaministril ja majandus- ja kommunikatsiooniministril...", sest reostusküsimused ei kuulu ainult siseministeeriumi vastutusalasse ning hetkel on ametkondadel kardinaalselt erinevad seisukohad selle osas, kes peaks korraldama reostuse likvideerimise. (Tähtaeg 31.09.2004)

Siseministril koostöös teiste ministritega määratleda riiklikus kriisireguleerimisplaanis täpselt, kellele kuulub ja mida tähendab juhtivroll eri õnnetusliikidele reageerimisel ja tagajärgede likvideerimisel

Tegevus on planeeritud järgmisesse aastasse ja otseselt seotud ka hädaolukordade lahendamise kavade ehk Riikliku kriisireguleerimisplaani funktsionaalsete lisade koostamisega, läbi mille määratletakse täpsemalt asutuste vastutusalad hädaolukorra lahendamisel. Kõigepealt on vaja täpsustada asjassepuutuvate asutuste ülesanded ja fikseerida need asutuste põhimäärustes ja seadusandluses. Riiklik kriisireguleerimisplaan on dokument, kuhu koonduvad põhimõtted eeskätt ametkondade tegevusvaldkondi ja vastutusala reguleerivatest õigusaktidest. (Tähtaeg – 31.06.2005)

Siseministril koostöös teiste ministritega fikseerida vastutus, kohustused ja rollid, mh ka kriisireguleerimisplaani funktsionaalsetes lisades, ning viia läbi õppusi, mille käigus kohustused kinnistuksid toimingutena ning ilmneksid dubleerivad ja katmata valdkonnad

Siseministeeriumi kriisireguleerimisplaani ja funktsionaalsete lisade ülevaatamise ja uuendamise tähtaeg on 2004 aasta lõpp, teistel ministeeriumitel 2005 aasta I kvartal. Teiste ministeeriumite hädaolukordade lahendamise kavade ülevaatamise ja koostamise koordineerimine on Siseministeeriumi ülesanne.

Reostuse ohtlikkuse ja ulatuse määratlemine keskkonnakahju seisukohalt on eelduseks parima likvideerimisviisi leidmiseks. Selleks peaksid keskkonnaminister ja

siseminister tagama riikliku keskkonnaeksperdi kaasamise reostusõnnetuste lahendamisse

Siseministeerium on ülaltoodud ettepanekuga nõus, et keskonnaeksperdi kaasamise tagamine Keskkonnaministeeriumi poolt on keskkonnareostuse efektiivse likvideerimise korraldamiseks väga oluline.

Õnnetusele kiire ja adekvaatse reageerimise eelduseks on teabe jõudmine kõikide asjaomaste instantsideni. Seetõttu tuleks korraldada Päästeameti häirekeskusest või juhtimiskeskusest lähtuva asjakohase info kiire edastamine vastavalt õnnetuse iseloomule kas omavalitsustele, Keskkonnainspektsioonile, Maantee- või Raudteeametile. Info kiireks takistusteta edasiandmiseks tuleks koostöös teavet vastuvõtvate asutustega määratleda teabe edastuskanal ning tagada selle töökindlus

Siseministeerium on nõus, et Päästeameti häirekeskuse ja Keskkonnainspektsiooni ja Maanteameti ning Raudteeameti vahel infovahetuse kord suurõnnetuste korral vajab täpsustamist.

Lugupidamisega

Margus Leivo
Siseminister

Arvi Uustalu 612 5116
Arvi.Uustalu@sisemin.gov.ee

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Hr. Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15 013 Tallinn

Teie 09.01.2004 nr 2-7.1-TA/04/22
Meie 05. veebruar 2004 nr. 1-11-2-5/483

Kontrolliaruande eelnõu
"Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatuslike keskkonnareostuste likvideerimiseks maismaal"

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, edaspidi MKM ning ministeeriumi valitsemisala ametid – Maanteeamet ja Raudteeamet leiavad, et Riigikontrolli auditi aruandes esitatud järeldused ja ettepanekud on asjakohased. Nõustume auditis välja toodud järeldustega vastutuse määramatusest, erinevatest tõlgendusvõimalustest ja teabevahetuskorra puudulikkuse osas.

Auditis toodi esile puudused ametkondade vahelises koostöös. Näiteks, intervjuudes esile tulnud väide, et päästeteenistused annavad peale esmase ohu likvideerimist juhtimise, reostusohu/olukorra lahendamise/likvideerimise üle Raudteeametile on ekslik. Sellist nõuet ei ole ühegi normiga kehtestatud. Praktilist koostööd Raudteeamet ja päästeteenistused seniajani ühegi keskkonnareostuse põhjustanud õnnetuse korral teinud ei ole. MKM valitsemisalas 2003. aastal käivitunud riskianalüüsi käigus on selgunud, et kriisireguleerimise valdkonna puuduvad kontseptuaalsed dokumendid – riskianalüüsi, hädaolukorraks valmisoleku planeerimise ja olukordade lahendamise juhtimiseks vajalikud metoodikad, standardid ning pädevusnormid, sealhulgas ka ühtne koolitus. Kriisireguleerimise alaste metoodiliste ja juhendmaterjalide, samuti koolituse puudumine on ilmselt põhjusteks, miks esineb palju arusaamatusi, vääritimõistmisi ja ebakõlasid hädaolukordade lahendamise alases koostöös.

Kuigi auditi ülesandeks ei olnud riigi üldise valmisoleku hindamine ei saa meie arvates, kitsama, keskkonnareostuse valdkonna käsitlemisel mööda minna kriisireguleerimise mehhanismis regulatsioonide hindamisest. Näiteks Riiklikus kriisireguleerimisplaanis toodud ametite vastutus ja mõisted – strateegiline ja operatiivne juhtimine pole normide, protseduuridega ega reeglistikuga kaetud. Sätestamata on, kuidas toimub juhtimise üleandmine – millise dokumendi, normi, pädevuse, standardi alusel? Auditi aruandes võiks ka nendele küsimustele tähelepanu juhtida. Ilmselt vajavad "Hädaolukorrast teavitamise

Harju 11
15072 Tallinn
Reg. kood 70003158
tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
10.02.04 2-7.1-TA/04/22-2

kord ja nõuded edastatavale teabele" (RT I 2002, 43, 279) ja Riiklik kriisireguleerimisplaan (kinnitatud Vabariigi Valitsuse 17.09.2002 korraldusega nr 618-k) läbivaatamist ja muutmist. Samuti võiks tõstatada küsimuse Vabariigi Valitsuse 17. juuli 2001. a määrusega nr 243 (RT I 2001, 67,396) ette nähtud kriisireguleerimise alase koolituse korraldamisest ministeeriumide, ametite ja inspektsioonide ametnikele.

Riiklik kriisireguleerimisplaan püstitab pretensioonikad ülesanded ministeeriumide kriisireguleerimisplaanidele, kuid väljaõpetatud planeerijate ja kontseptuaalsete dokumentide puudumise tõttu on oht, et ministeeriumid neid eesmärke saavutada ega ülesandeid täita ei suuda. Plaanis kavandatavad tegevused peavad olema kaetud ressursiga, reeglina valitsemisala ametitel õnnetustagajärgede likvideerimiseks ressurssi ette nähtud ei ole. Maanteeametil ega Raudteeametil ei ole kohustust omada keskkonnareostusteenistust või/ja reostuse likvideerimiseks vajalikku ressurssi. Ettevõtja ja omaniku omavastutuse osas on samuti palju ebamäärasust. Raudtee-ettevõtjad ei kuulu kõrgendatud ohuga ettevõtete kategooriasse ja seega ei laine neile ohtlike kemikaalide käitamise nõuded.

Seoses päästeteenistuse reorganiseerimisega on väljatöötamisel uus päästeseadus. Raudteeamet (1. aprillist 2004.a. Raudteeinspektsioon) on kaasatud uue päästeseaduse välja töötamisse, milles ka auditi käigus selgunud puudused normides peaksid õiguslikult reguleeritud saama. Kavas on kaasata Päästeameti töögruppi ka Maanteeameti ja MKM esindaja.

Auditi eelnõus tehtud Riigikontrolli ettepanek õnnetusstsenaariumide esitamisest Siseministeeriumile võime teatada, et see on täidetud.

MKM esitas 2004. aasta jaanuaris Siseministeeriumile MKM valitsemisala riskianalüüsi kokkuvõtte, kuhu on koondatud elutähtsate valdkondade riskid, ohud ja võimalikud hädaolukorrad (õnnetusstsenaariumid) sh keskkonnareostusohud.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Minister

Marika Priske
Kantsler

M. Iila
6 397 660
mati.iila@mkm.ee