Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/114
23.11.2004

Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine



Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris koostöös teiste Läänemere maadega riigi tegevust merereostuse avastamisel, likvideerimisel ja reostajate karistamisel.

Läänemeri on tundlik mereala, kus toimub intensiivne laevaliiklus: päevas liigub merel keskmiselt 2000 laeva ja umbes 200 neist on naftatankerid. Keskkonnainspektsioon on analüüsinud ulatusliku mõjuga naftatankeriavarii toimumise tõenäosust Eesti vetes, mis on ähvardavalt suur – 3–5 juhtumit 10 aasta jooksul. Seetõttu on oluline, et riik oleks võimeline reostusjuhtumitele kiiresti ning efektiivselt reageerima.

Auditeerimisel lähtuti Helsingi konventsioonist[1] tulenevatest soovitustest. Konventsioon reguleerib muu hulgas ka merereostuse avastamist, sellest teavitamist ning reostuse likvideerimist ja reostajate karistamist. Konventsiooni järgimise eest peab Eestis vastutama Keskkonnaministeerium.

Praegu on vastutus merereostuse käsitlemise eest jagunenud Keskkonna- ja Siseministeeriumi vahel, sadama-alal toimuva reostuse puhul lisandub nendele ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Olulisemad tähelepanekud

Keskkonnaministeerium ei ole suutnud tagada konventsiooni[2] täitmist merekeskkonna kaitsel: erinevad ametkonnad ei tee merereostuse käsitlemisel koostööd ning valdkonda reguleerivad riigisisesed õigusaktid on puudulikud ja ebaselged.

Merereostusjuhtumid jäävad avastamata. Piirivalveameti võimekus merereostusjuhtumite avastamisel on võrdlemisi väike ega anna kindlustunnet, et toimunud reostusele jõutakse kiiresti jälile. Vähene reostuste avastamine on põhjustatud eelkõige nüüdisaegsete õhuvaatlusseadmete puudumisest, lendude vähesusest ning sellest, et õhuvaatluste kavandamisel ei arvestata riskihinnanguid.

Eesti ei suuda olemasoleva varustusega ulatuslikku reostust likvideerida. Riigi reostustõrjevõimekus on väike: puuduvad seadmed reostuse likvideerimiseks madalatel temperatuuridel ja jääoludes ning ka olemasolev varustus ei ole suures osas kasutuskõlblik. 2004. aasta alguses soetati Taanist 23 mln krooni eest varustust, millest enamikku ei ole tehnilistel põhjustel võimalik kasutada. Osaliselt on ka 2000. aastal Alambra tekitatud reostuse likvideerimisel kannatada saanud seadmed siiani korrastamata ning kasutuskõlbmatud. Seetõttu on riik ulatuslikku reostust võimeline likvideerima ainult välisriikide abiga.

Karistused on leebed ega arvesta keskkonnale tekitatud kahju. Reostajatele määratud karistused, trahv ja saastetasu ei arvesta keskkonnale tekitatud kahju ning on tunduvalt väiksemad kui rahvusvaheline miinimumnõue. Saastetasu nõue on vastuolus rahvusvaheliste kohustustega, kuna ei võimalda laevaomanikul piirata oma vastutust lähtuvalt laeva mahutavusest. Et karistamist käsitlevad regulatsioonid on mitmeti tõlgendatavad ja vastuolulised, siis võivad riigi nõuded jääda rahuldamata. Näiteks jäi ka Alambra saastetasu nõudest riigil saamata ligi 37 miljonit krooni.

Peamised ettepanekud

Merekeskkonna kaitse paremaks korralduseks soovitab Riigikontroll **keskkonnaministril** kui Helsingi konventsiooni täitmise korraldamise eest vastutajal

- tagada riigisiseste merereostuse käsitlemist reguleerivate õigusaktide vastavusse viimine Helsingi konventsiooniga;

[1] Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon, 1992
[2] Auditis vaadeldi riigi tegevust konventsiooni artiklite 13 ja 14 lõikes. Vt lisa 1

- koordineerida senisest tõhusamalt erinevate ametkondade koostööd merereostuste avastamisel, likvideerimisel ja reostajate karistamisel.

Merereostuste avastamise tõhustamiseks ja tahtlike merereostusjuhtumite vältimiseks soovitab Riigikontroll **siseministril**

- koostada riskihinnangust lähtuv mereseireplaan;
- analüüsida ja eelisjärjestada erinevaid viise reostusjuhtude paremaks avastamiseks ning koostada tegevuskava nende rakendamiseks. Näiteks
    - soetada juurde tehnikat, mis aitab kaasa merereostuse avastamisele;
    - tõhustada merereostuse avastamisel koostööd naaberriikidega ning sõlmida uusi mitmepoolseid kokkuleppeid ja partnerlussuhteid Läänemere maadega.

Merereostuse likvideerimiseks vajaliku reostustõrjevõimsuse tagamiseks ja rahvusvaheliselt võetud kohustuste täitmiseks soovitab Riigikontroll **siseministril**

- tagada riigile sobiliku reostustõrjetehnika soetamine ja olemasoleva varustuse heaperemehelik kasutamine.

Merereostuskahju õiglaseks hüvitamiseks soovitab Riigikontroll **keskkonnaministril**

- algatada veeseaduse muudatus rahvusvahelistele nõuetele vastavate merereostuskahju hüvitamisreeglite kehtestamiseks ning kaaluda merereostuse korral saastetasu asendamist muude karistustega.

Ministrite vastused

Peamine vastuolu ministrite kommentaarides auditiaruandele väljendus vastutuse küsimuses. Ei Siseministeerium ega Keskkonnaministeerium pidanud end vastutavaks merereostuse likvideerimise strateegilise planeerimise, nt riikliku reostustõrjeplaani väljatöötamise eest.

Tulenevalt erinevatest seisukohtadest vastutuse osas on takerdunud ametkondadevaheline koostöö. Seetõttu on Alambra juhtumi käsitlemisel tehtud vigade kordumine samalaadsete juhtumite korral tõenäoline.

Siseministeerium peab vastutavaks ja koordineerivaks ministeeriumiks eelkõige Keskkonnaministeeriumi.

Keskkonnaministeerium leiab, et mitme ministeeriumi valitsemisala puudutava tegevuse üle teostab koordineerivat rolli Vabariigi Valitsus ning näeb probleemile lahendust ametkondadevahelises komisjonis, mis moodustati 16.09.2004. a Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juurde Läänemere kaitse alaste seisukohtade ettevalmistamiseks rahvusvahelistele organisatsioonidele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on teatanud, et võtab Riigikontrolli soovitusi arvesse 2005. aasta tööplaani koostamisel ning teeb sama aasta jooksul õigusaktidesse ka vastavad muudatused.

Kuna eri ministeeriumid ei ole saavutanud kokkulepet valdkonna ühtse koordineerija suhtes, siis esitab Riigikontroll selle otsustamiseks valitsusele.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **7**

1. MEREREOSTUSE AVASTAMINE NING SELLEST TEAVITAMINE **8**

2. MEREREOSTUSE LIKVIDEERIMINE **12**

3. REOSTAJA TUVASTAMINE NING VASTUTUSELE VÕTMINE **17**

LISAD **21**

1. HELSINGI KONVENTSIOONI ARTIKLID 13 JA 14 ..... **22**

2. LÄÄNEMERE KAART **23**

3. KORRALDATUD INTERVJUUDE NIMEKIRI **24**

KESKKONNA-, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONI- NING SISEMINISTRI VASTUSED **25**

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: analüüsida riigi tegevust merereostuse[3] avastamisel, likvideerimisel ja reostajate karistamisel.

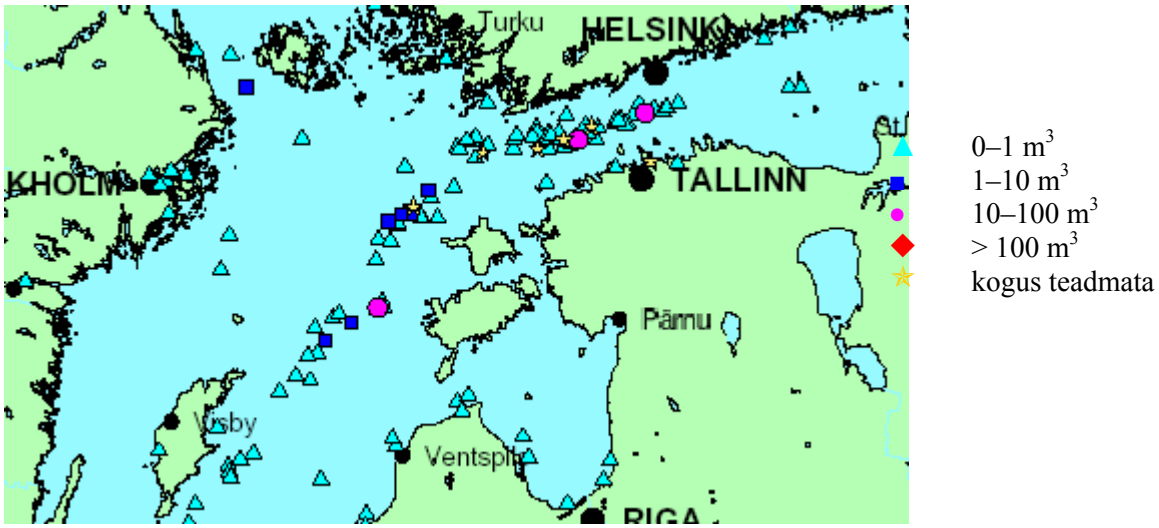
Vaadeldud periood: auditeeriti riigi tegevust aastatel 2000–2003. Audit sooritati 2004. aasta esimesel poolaastal.

Auditeeritud asutused: Keskkonnaministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnainspektsioon, Piirivalveamet.

Valdkonna ülevaade

Läänemeri on intensiivse mereliiklusega tundlik mereala. Tihe laevaliiklus[4] ning naftasaaduste ja muude kemikaalide veo osatähtsuse kasv merel suurendab reostuse tekkimise tõenäosust. Reostuse mõju keskkonnale on katastroofiline: merre sattunud naftasaadused põhjustavad otsesel kokkupuutel lindude ja hüljeste hukkumise, mürgised lagunemisjäägid aga kuhjuvad toiduahelas. Naftalaikude esinemist Läänemerel iseloomustab joonis 1.

Joonis 1. 2002. aastal õhuvaatlustel avastatud õlilaigud Läänemeres

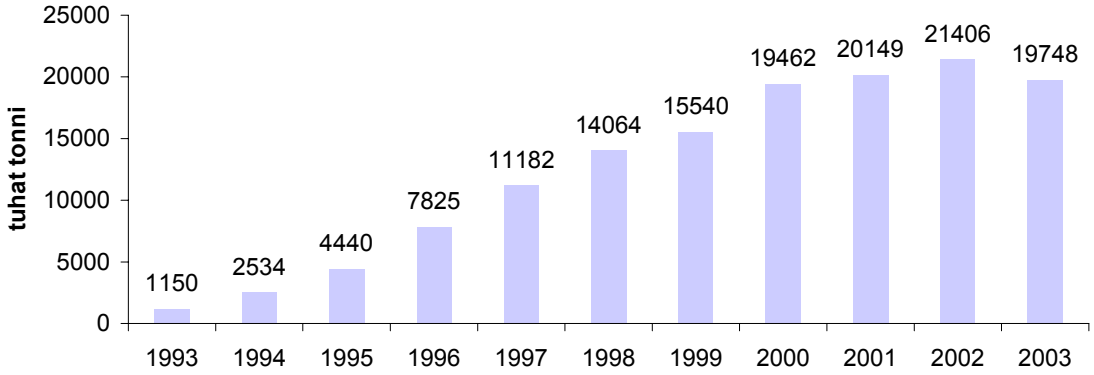


Allikas: HELCOM, Läänemere õhuvaatlused 2002

Suur osa Läänemere transiitkaubandusest läbib Eesti sadamaid. Jooniselt 2 on näha, et naftavedu Eesti sadamate kaudu on aastatel 1993–2002 kasvanud ligi 20 korda. Hoolimata mõningasest naftatransiidi vähenemisest 2003. aastal prognoositakse tõusva trendi jätkumist.

[3] Reostus – selliste ainete või energia inimesepoolne otsene või kaudne sisselase merre, mis võivad olla ohtlikud inimese tervisele, kahjustada elusressursse ja mere ökosüsteeme, olla takistuseks mere õiguspärasele kasutamisele, sh kalapüügile, kahjustada merevee kasutamist ja põhjustada heaolu vähenemist.
[4] Päevas liigub merel keskmiselt 2000 laeva ja umbes 200 neist on naftatankerid.

Joonis 2. Naftatransiit Eesti sadamates aastatel 1993–2003



Allikas: Statistikaameti andmebaas

Keskkonnainspektsiooni koostatud riskianalüüsis tuuakse välja, et ulatusliku mõjuga naftatankeriavarii[5] riskihinne on "suur". Avarii toimumise tõenäosus Eesti vetes on 3–5 juhtumit 10 aasta jooksul. Seetõttu on eriti oluline, et riik oleks suuteline merereostusjuhtumeid kiiresti avastama ning likvideerima.

Kuna merereostus võib mõjutada kõiki Läänemere riike, siis on mere ühise kaitse reeglid kokku lepitud Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioonis (edaspidi Helsingi konventsioon). Konventsiooni üheks peamiseks printsiibiks on, et osapooled võtavad igaüks eraldi või ühiselt tarvitusele kõik seadusandlikud, administratiivsed või muud reostuse ennetamiseks ja vältimiseks vajalikud meetmed, et saavutada Läänemere ökoloogiline taastumine ja tasakaal. Konventsiooni kohaselt kohustuvad riigid tagama suutlikkuse reageerida Läänemere merekeskkonda ohustavatele reostusjuhtudele. Suutlikkuse all mõeldakse nii ranniku- kui ka avamerel tegutsemiseks ettevalmistatud varustust, laevu ja tööjõudu.[6]

Eesti riik ühines Helsingi konventsiooniga 1992 aastal.[7] Konventsiooni täitmist Eestis korraldab Keskkonnaministeerium, kuid merereostusjuhtumite käsitlemise vastutus on jagatud erinevate asutuste vahel. Joonis 3 annab lihtsustatud ülevaate asutuste ülesannetest merereostuse korral.

Joonis 3. Vastutuse jagunemine merekeskkonna reostuse käsitlemisel

AVASTAMINE	→	**LIKVIDEERIMINE**	→	**UURIMINE**
Piirivalveamet		Piirivalveamet		Keskkonnainspektsioon
		Sadamavaldaja		
		Päästeamet		

Selgitus: Vabariigi Valitsus andis oma 20. septembri 2000. a määrusega nr 305 "Merereostuse avastamise ja likvideerimise ülesande täitmise korrastamine" varem Keskkonnainspektsiooni ülesandeks olnud merereostuse avastamise ja likvideerimise üle Siseministeeriumi valitsemisalas olevale Piirivalveametile. Piirivalveamet teeb likvideerimistöid territoriaalmeres ning majandusvööndis, sadama valdaja sadama-alal ning Päästeamet maismaal ja rannikul. Reostuse likvideerimist maismaal käsitleb Riigikontrolli audit "Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal".

[5] Meres üle 30 tonni naftaprodukte
[6] Lisa VII reegel 1
[7] Helsingi konventsioon hakkas kehtima 17.01.2000. a.

Auditi iseloomustus

Audit korraldati koostöös teiste Läänemere riikide kõrgeimate kontrolliasutustega. Auditeerimisel lähtuti Helsingi konventsiooni artiklitest 13 ja 14[8], neist tulenevatest Helsingi Komisjoni[9] soovitustest ning nende alusel kontrolliasutuste eelnevalt kokku lepitud kriteeriumitest. Uuriti, milliste meetmetega on Eesti riik taganud merereostusjuhtumite kiire ja efektiivse käsitlemise ning reostajate karistamise. Koostöö tulemusena valmib 2005. aasta esimesel poolel ühisaruanne Helsingi konventsiooni rakendamise kohta Läänemere riikides.[10]

Auditi käigus otsis Riigikontroll vastust kahele põhiküsimusele:

- Kuidas on Helsingi konventsiooni nõuded merereostuste avastamise, teavitamise, likvideerimise ning reostajate karistamise osas kajastatud riigisisestes regulatsioonides?

- Kas igapäevases töös on lähtutud kehtestatud regulatsioonidest?

Tähelepanekute kogumiseks ja kontrollimiseks kasutati järgmiseid meetodeid:

- *Õigusaktide analüüs*. Analüüsiti õigusakte, mis seonduvad merereostuse avastamise ja likvideerimise, reostusest teavitamise ning selle eest karistamise korraldusega, ning nende vastavust rahvusvahelistele merendusõigusaktidele. Õigusekspertidena kaasati auditisse Tartu Ülikooli õigusinstituudi mereõiguse õppetooli erakorraline professor Heiki Lindpere ning Riigikontrolli õigusnõunik Timo Tupp.

- *Intervjuud*. Intervjuud korraldati Keskkonnaministeeriumis, Piirivalveametis, Päästeametis, Keskkonnainspektsioonis, AS-i Tallinna Sadam kahes sadamas.[11]

- *Ankeetküsitlused*. Ankeetküsitlused korraldati Keskkonnainspektsioonis ning Piirivalveametis.

- *Juhtumianalüüs.* Analüüsiti, millised olid suurimad tõrked ja probleemkohad Alambra reostuse likvideerimisel ning reostaja karistamisel. Selleks uuriti peamiselt vastavaid kohtumaterjale ning intervjueeriti operatsiooni kaasatud erinevate ametite kontaktisikuid.

Auditirühma kuulusid auditijuht Kairit Peterson ning audiitorid Andra Peel ja Tuuli Rasso.

[8] Vt lisa 1
[9] Helsingi Komisjon on konventsiooni põhimõtete elluviimiseks ja eesmärkide saavutamiseks moodustatud konventsiooni tööorgan.
[10] Ühisaruanne sisaldab ka Riigikontrolli auditi "Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates" leide ning ettepanekuid.
[11] Vt lisa 3 "Korraldatud intervjuude nimekiri"

1. Merereostuse avastamine ning sellest teavitamine

Piirivalveametil jäävad merereostused avastamata

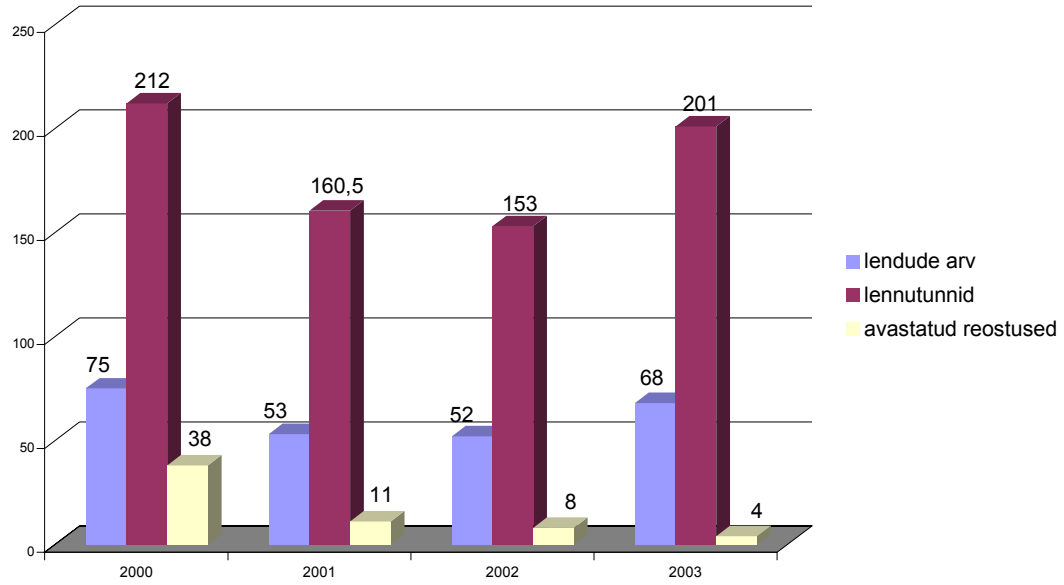
Reostuse avastamiseks on võimalik kasutada õhuvaatlusi, teha mereseiret laevadega või koguda infot satelliidipiltidelt. Eestis toimub merereostuse avastamine peamiselt lennukiga õhuvaatlusi sooritades.

Selleks et õhuvaatluste korraldamine oleks tõhusam, soovitab Helsingi konventsioon luua mereseireplaani, mis tugineb värskele ning usaldusväärsele infole merel liikuvate laevade arvu ja tüübi kohta. Õhuvaatluste korraldamisel peab järgima mereseireplaani ning vaatlustelt saadav informatsioon peaks olema kättesaadav sadamaid kontrollivatele riigiasutustele ning sadamale.

Eesti vetes[12] korraldab merereostuse avastamist Piirivalveamet.[13] Piirivalve lennusalga põhimääruse kohaselt on Piirivalveameti lennusalk kohustatud tagama merereostuse avastamise ja keskkonnaseire.

Lende kavandatakse Piirivalveameti lennusalgas nädala kaupa, st igal nädalal koostab Piirivalveameti mereosakond järgmise nädala lennuplaani, mis sisaldab andmeid selle kohta, kuhu ja mitu korda nädalas lennatakse. Patrull-lende planeeritakse eeskätt piirivalveülesannetest lähtuvalt ning seetõttu on seire teisejärgulise tähtsusega. Keskmiselt tehakse nädalas 1–2 patrull-lendu. Nende käigus vaadeldakse reostusi, laevu ja tehakse vajadusel jääluuret.[14] Reaalsetest riskihinnangutest lähtuvat plaani mereseire elluviimiseks ei ole ning lendude kavandamisel lähtutakse eelkõige selleks otstarbeks ettenähtud summast. Seetõttu ei ole tagatud efektiivne töö reostuste avastamisel ning lennutunnid ja lendude arv kõiguvad aastast aastasse (vt joonis 4).

Joonis 4. Piirivalveameti lennusalga lendude arv, lennutunnid ning avastatud reostused aastatel 1995–2003



Allikas: Piirivalveameti lennusalga 23.03.2004. a Riigikontrollile esitatud andmed

Aasta-aastalt on Piirivalveameti avastatud reostuslaikude arv vähenenud. Piirivalveamet põhjendab seda osalt Läänemerel seilavate laevade meeskondade keskkonnateadlikkuse paranemise ning teisalt ka õhu- ja mereseire suurenemisega teistes Läänemere riikides.[15]

---

[12] Siin ja edaspidi on kasutatud Eesti Vabariigi sise- ja territoriaalmere, majandusvööndi, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kohta üldnimetajat Eesti veed.
[13] Piirivalveseadus, § 4 lg (2^1)
[14] Intervjuu Piirivalveameti lennusalga ülema Allan Oksmanniga
[15] Piirivalveameti vastus Riigikontrolli küsimustikule 07.06.2004

Samal ajal avastati 2002. aastal Eesti vetes korraldatud ühisseireoperatsiooni CEPCO 2002 ajal kahe ööpäeva jooksul 7 reostuslaiku. Juba seegi näitab, et Piirivalveameti väiteid reostusjuhtude üldise vähenemise kohta ei saa pidada põhjendatuks.

Lisaks sellele, et õhuvaatlusi toimub vähe, on ka nende kvaliteet halb. Piirivalveameti lennusalga kasutuses on reostuste fikseerimiseks kaamera, fotoaparaat ning arvuti elektroonilise kaardiga. Nende seadmetega saab kindlaks määrata visuaalselt avastatud reostuse koordinaadid, kuid reostuskihi paksust ei ole võimalik kindlaks teha. Kui aga Piirivalveameti lennusalk ise reostust ei märka, siis olemasolev varustus ei aita kaasa reostuse avastamisele. Seetõttu ei ole reostust praegu võimalik avastada pimedas ning halbades ilmastikutingimustes.

Seega on Piirivalveameti võimekus reostusjuhtude avastamisel võrdlemisi väike ega anna kindlustunnet, et toimunud reostusele jõutakse kiiresti jälile. Reostusjuhtude avastamise väike tõenäosus võib põhjustada mere tahtlikku reostamist Eesti vetes.

Ebapiisav varustus takistab koostööd merereostuse avastamisel

Helsingi konventsiooni kohaselt peaks konventsiooni osapooled kas kahe- või mitmepoolselt kokku leppima nende Läänemere piirkondade osas, mille üle nad teostavad järelevalvet ja rakendavad vastumeetmeid, kui märkimisväärne reostus on toimunud või võib tõenäoliselt toimuda.

Eesti ja Soome Piirivalveamet on sõlminud koostööprotokolli[16], mille kohaselt teevad piirivalveametid oma ülesannete täitmisel koostööd Soome lahel ja Läänemere põhjaosas. Piirivalevametite koostöö merereostuse avastamisel seisneb eelkõige teabe, kogemuste ning kontaktisikute vahetamises.

Korrapärast koostööd patrull-lendude korraldamisel mereseire osas ei tehta ja vastavaid leppeid sõlmitud ei ole, sest Eesti ei ole varustuse puudumise tõttu võrdväärne lepingupartner.[17] Hea näitena on Soome ja Rootsi sõlminud koostöökokkuleppe ning patrull-lendude tegemist optimeeritakse vastavalt sellele. Parem varustus aitaks otseselt kaasa tõhusamale reostuste avastamisele ning teisalt võimaldaks luua ka partnerlussuhteid, mis aitaks vähendada reostuse avastamiseks tehtavaid kulutusi.

Merereostusest teavitamise kohustused on ebaselged ning killustunud erinevates õigusaktides

Merereostuse avastamisel on oluline õigeaegne info edastamine teistele asjassepuutuvatele osapooltele. Sellega tagatakse kiire reageerimine reostusjuhule – kiire likvideerimisprotsessi käivitamine, reostaja tuvastamine jms.

Merereostuse avastamisel peavad kõik majandusvööndis tegutsevad juriidilised ja füüsilised isikud saasteilmingutest kohe teatama Piirivalveametile.[18] Sealt liigub info edasi teistele riigiasutustele ning Helsingi konventsiooni osapooltele.[19]

Õigusaktides on teavitamise kohustus aga kohati puudulik ning vasturääkiv, mistõttu iga hilinenud teavituse või vajaliku osapoole teavitamata jätmise korral on võimalik vastutusest kõrvale hiilida.

Näiteks sätestab riigipiiri seadus rahvusvahelisest õigusest lähtudes teiste riikide laevade rahumeelse läbisõidu õiguse Eesti Vabariigi territoriaalmerest, kusjuures tahtlik ja oluline reostamine põhjustavad selle õiguse kaotamise. Laeva kapten on kohustatud merereostuse korral teavitama merepäästekeskust või piirivalveasutust. Siinjuures on aga formuleering juriidiliselt mõistetav sellisena, et see kohustus ei

[16] Eesti Vabariigi Piirivalveameti ja Soome Vabariigi Piirivalveameti koostööprotokoll, 17.07.2002
[17] Intervjuu, Piirivalveamet, Allan Oksmann
[18] Majandusvööndi seadus, § 13; meresõiduohutuse seadus, § 45 lg 10
[19] Konventsiooni osapool on kohustatud teavitama viivitamatult teisi osapooli sellistest reostusjuhtudest, mis mõjutavad või võivad mõjutada teiste konventsiooni osapoolte huve.

käi mitte iga saasteainete merreheite kohta, vaid ainult tahtliku ja olulise reostuse kohta ning lisaks kehtib see ainult territoriaalmeres.[20]

Et ulatuslik merereostus võib kujuneda hädaolukorraks[21], on võimalik tegutsemise lähtealus vastav Vabariigi Valitsuse määrus[22]. Viimane aga ei näe ette naaberriikide teavitamist.

Lisaks käsitletakse teavitamise kohustusi ka piirivalveseaduses ning päästeseaduse alusel välja töötatud merereostuse avastamise ja likvideerimise korras[23]. Viimane on välja töötatud muu hulgas selleks, et täpsustada otsingute ja päästetööde korraldamist Eesti vetes ning muuta merereostuse avastamine ning likvideerimine paindlikumaks ja efektiivsemaks.[24] Merereostuse avastamise ja likvideerimise korras on aga mitmeid puudujääke, kuna mõned kohustused on võrreldes muude õigusaktidega sätestatud erinevalt. Samuti ei ole avatud kasutatud mõisteid ning need erinevad muudes õigusaktides tarvitatud sama tähendusega mõistetest.[25]

- Kui piirivalveseaduse järgi on Piirivalveametil kohustus teavitada igasugusest merekeskkonna reostusest Keskkonnainspektsiooni ja Päästeameti juhtimiskeskust, siis merereostuse avastamise ja likvideerimise korra järgi on kohustus teavitada ainult laialdase reostamise korral ning ainult Keskkonnainspektsiooni.

- Ulatuslik reostamine võib kaasa tuua hädaolukorra. Hädaolukorrast teavitamise korra kohaselt on Piirivalveamet kohustatud kohe informeerima ka Päästeameti juhtimiskeskust, kuid ka seda kohustust ei ole merereostuse avastamise ja likvideerimise korras sätestatud.

- Piirivalveametile ei ole merereostuse avastamise ja likvideerimise korras antud kohustust hinnata merereostuse võimalikku levikut teiste riikide majandusvööndisse või territoriaalmerre selleks, et teha kindlaks vajadus kohe naaberriike teavitada.

- Naaberriikide koordinatsioonikeskuste teavitamine piirdub ainult Piirivalveameti kohustusega teatada naaberriikide mere- ja lennupääste koordinatsioonikeskustele oma sidevahendite numbrid ning raadiokutsungid ja -sagedused. Kohustus konkreetsete merereostusohtude või -juhtumite kohta teavet esitada, mis on Eesti kohustus Helsingi konventsiooni järgi, puudub.

Hoolimata puudustest õigusaktides, ei ole Piirivalveameti hinnangul riikidevahelise merereostusalase infovahetuse puhul siiani olulisi tõrkeid ega probleeme ilmnenud. Oma võimekust tagada kiiresti usaldusväärse info edastamine teistele Helisingi konventsiooni osapooltele hinnatakse heaks.[26]

---

[20] Territoriaalmeri on sisemerega külgnev mereala, mille välispiir on määratud merealapiiri seadusega. Riigipiiri seaduse kohaselt on Eesti territoriaalmere välispiir Eesti merepiiriks. Riigipiiri seadus, § 4 p 2

[21] Hädaolukord on muu hulgas sündmus, mis kahjustab oluliselt keskkonda. Hädaolukorraks valmisoleku seadus, § 2 lg 1

[22] Vabariigi Valitsuse 20.05.2002. a määrus nr 166 "Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele"

[23] Siin ja edaspidi mõistetakse merereostuse avastamise ja likvideerimise korra all Vabariigi Valitsuse 23.07.2002. a määrust nr 237 "Eesti sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel otsingu- ja päästetööde tegemise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord".

[24] 31.05.2002. a seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse "Eesti sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel otsingu- ja päästetööde tegemise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord" eelnõu juurde nr 1-4/4081

[25] Nt mõiste "veekogu" ei ole kontekstis sobilik, kuna ei anna edasi teavet, mida see hõlmab; mõiste „laialdane reostus" asemel tuleb mõista muudes õigusaktides kasutatud mõistet „ulatuslik reostus".

[26] Piirivalveameti 07.06.2004. a vastuskiri Riigikontrolli küsimustele. Seni, s.o 2000.–2003. a jooksul on ise teavet avastatud reostuse kohta teistele maadele edastatud ühel korral (18.09.2003 Lätile) ning sellekohast teavet saadud Soomelt kokku 16 korral (2001. a kolmel, 2002. a üheksal ja 2003 neljal korral).

Ettepanekud siseministrile

- Koostada merereostuse avastamise tõhustamiseks ja tahtlike merereostusjuhtumite vältimiseks mereseireplaan, selgitades eelnevalt välja rannikumeres liikuvate laevade arvust ning tüübist tulenevad riskid laevaliikluses, piirkondlikud eripärad ja muud riskitegurid. Mereseireplaan muudab merereostuste avastamiseks vajalike lennusalga patrull-lendude planeerimise ja selleks eraldatud raha kasutamise tõhusamaks, sest lende tehakse riskitegureid arvestades.

- Analüüsida ja eelisjärjestada erinevaid võimalusi merereostuste avastamise tõhustamiseks ning koostada tegevuskava nende rakendamiseks. Näiteks

    - soetada juurde tehnikat, mis aitab kaasa merereostuste avastamisele, võimaldades hinnata reostuskihi paksust ning avastata reostust ka öösiti ning halbades ilmastikutingimustes. Parem tehnika muudab meid ka võrdväärsemaks partneriks, soodustades nii koostööd naaberriikidega;

    - tõhustada merereostuse avastamisel koostööd naaberriikidega ning luua uusi mitmepoolseid partnerlussuhteid Läänemere maadega. Koostöös partneritega on võimalik optimeerida patrull-lendude korraldamist ja merereostuste avastamiseks tehtavaid kulutusi.

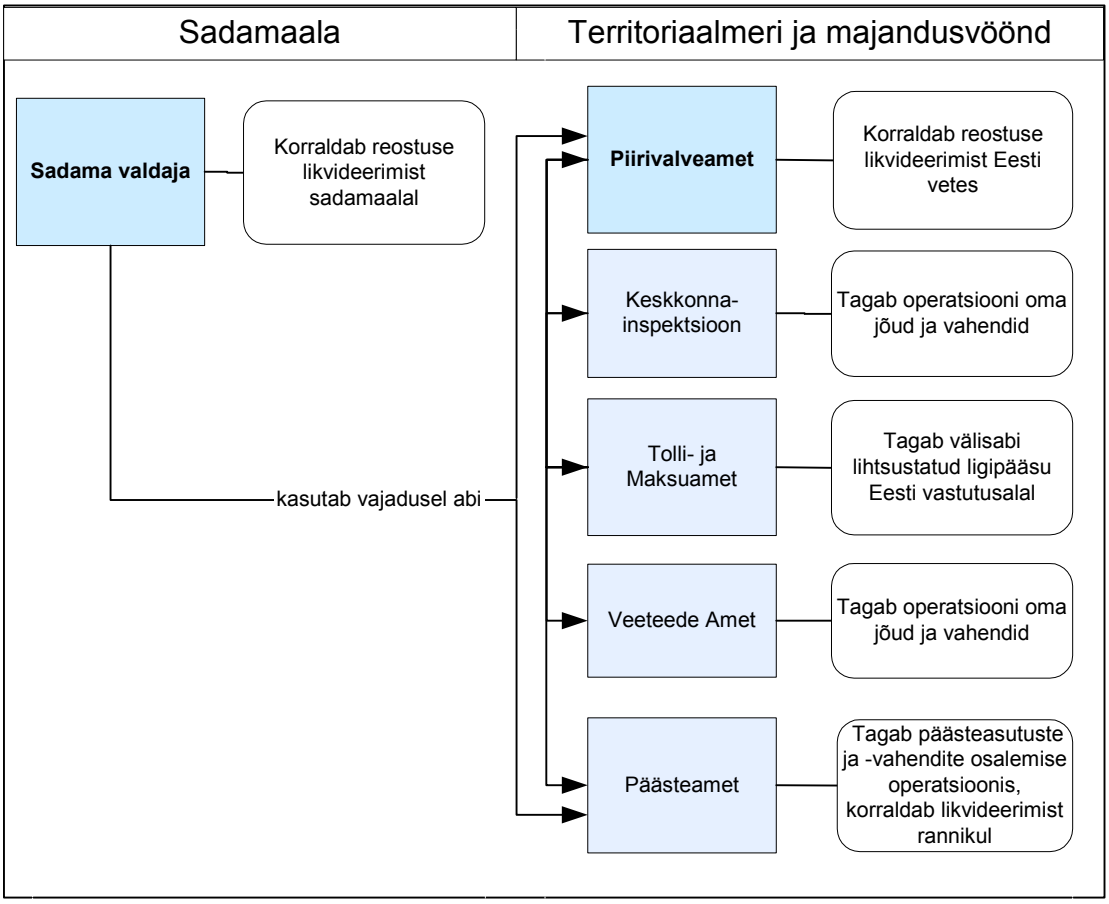
- Määrata üheselt ja kõikehõlmavalt kindlaks eri institutsioonide rollid merereostusjuhtudest teavitamisel ning viia teavitamist käsitlevad õigusaktid[27] omavahel kooskõlla. Üheselt mõistetav teavitamisprotsess tagab info õigeaegse jõudmise vajalike osapoolteni, muutes nii merereostuse avastamise ja likvideerimise paindlikumaks ning tõhusamaks.

[27] Eesti sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel otsingu- ja päästetööde tegemise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord; hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele, riigipiiri seadus

2. Merereostuse likvideerimine

Helsingi konventsiooni kohaselt kohustuvad konventsiooni osapooled tagama suutlikkuse reageerida Läänemere merekeskkonda ohustavatele reostusjuhtudele. Selle suutlikkuse hulka kuuluvad nii rannikumerel kui ka avamerel tegutsemiseks ette valmistatud varustus, laevad ja tööjõud. Joonis 5 annab ülevaate ametkondadest, kes on seotud merereostuse likvideerimisega.

Joonis 5. Merereostuse likvideerimisse kaasatud ametkonnad



Allikas: Eesti sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel otsingu- ja päästetööde tegemise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord, § 18

Asutuste koostöö reostustõrjel on korraldamata

Piirivalveseaduse[28] ja päästeseaduse[29] kohaselt korraldab merereostuse likvideerimist Eesti vetes koostöös teiste riigiasutustega Piirivalveamet.

Selleks et nii reostuse likvideerimist korraldava ametkonna sisene tegevus kui ka koostöö teiste ametkondadega oleks merereostusjuhtumite korral hästi koordineeritud, näeb Helsingi konventsioon ette riikliku reostustõrjeplaani olemasolu. Reostustõrjeplaan peab kindlaks määrama asutuste vastutuse ning juhised süsteemseks ja kiireks tegutsemiseks.[30]

[28] Piirivalveseadus, § 4 lg 2[1]
[29] Päästeseadus, § 19 lg 1 ja 2
[30] Helsingi Komisjoni soovitus 19/17

Taani rahalise abi toel koostas juba 1998. aastal konsultatsioonifirma CarlBro rahvusvahelistele nõuetele vastava Eesti riikliku reostustõrjeplaani.[31] 2004. a märtsis täiendati ning parandati plaani taanlaste initsiatiivil. Piirivalveameti hinnangul on CarlBro koostatud dokument liiga üldine ja mahukas ega anna selget pilti, kes ja mida tegema peab. Praegu puudub Eestis riiklik reostustõrjeplaan, sest taanlaste ettevalmistatud dokument on siiani ametlikult eesti keelde tõlkimata ning riigis kehtestamata. Samuti ei ole asutud koostama alternatiivset riiklikku reostustõrjeplaani.

Ka Alambra reostusjuhtum tõi teravalt esile riikliku reostustõrjeplaani puudumise: reostuse likvideerimist ei osatud kiirelt ja adekvaatselt korraldada, st ei teatud, kust varustust leida; millised institutsioonid millal ja mida teevad; kuidas reostuse levimist piirata; kuidas korraldada tööd, logistikat, üleskorjatud nafta säilitamist asitõendina jms.[32]

Praegu on riigi tasandil ainus merereostuse avastamist, sellest teavitamist ja reostuse likvideerimist korraldav kava Piirivalveameti reostustõrjeplaan.[33] See aga on siseministri kehtestatud õigusakt, mille alusel ei saa korraldada asutustevahelist koostööd ega panna kohustusi teistele ministeeriumitele ja nende haldusala asutustele. Seega võib ulatusliku reostusjuhtumi korral ilmneda tõrkeid ametite ja ministeeriumide vahelises koostöös reostuse likvideerimisel. Seetõttu on vaja koostada ning kehtestada riiklik reostustõrjeplaan.

Sadamates reostuse käsitlemist reguleerivad määrused võimaldavad jätta keskkonnakaitse nõuded täitmata

Erinevalt muust rannikumerest korraldab reostuse avastamist ning likvideerimist sadamaalal sadama valdaja.[34] Ka sadamate peamised probleemid likvideerimise korraldamisel tulenevad puudustest õigusaktides.

Sadamaseadus kohustab sadama valdajat küll korraldama reostuse avastamist ja likvideerimist sadamaalal, kuid erinevad õigusaktid annavad reostuse ennetamise, lokaliseerimise ja likvideerimise eest vastutava isiku osas mitmeti tõlgendatavaid juhiseid.

Näiteks vastutab ühe teede- ja sideministri määruse[35] kohaselt reostuse lokaliseerimise eest sadamas ettevõtja, kes vastutab lastimisoperatsioonide eest. Teises määruses[36] on öeldud, et laadimiskohas peab olema kasutusvalmis reostustõke, kuid pole täpsustatud, kes vastutab selle olemasolu eest. Sadamavaldajad on toonud välja, et seda võib mõista kui käitleja kohustust. Seetõttu on võimalik, et olukorras, kus reostuse lokaliseerimist reguleeritakse mitme erineva õigusaktiga ja mitmeti mõistetavalt, lähtuvad osapooled eri regulatsioonidest ning nimetatud kohustusi ei täida tegelikkuses keegi.

Naftasaaduste käitlemise korra[37] järgi peavad naftasaaduste käitlemisel naftaterminalides naftatankerit ümbritsema poomid, kuid see kord ei sätesta vastutajat, kes seda kohustust täitma peab. See on põhjustanud olukorra, kus tankereid sadamates nafta käitlemise ajaks poomidega ei ümbritseta ning kavandatud keskkonnakaitse meede ei täida oma funktsiooni. Näiteks ei olnud ka Alambra reostuse tekkimise ajal tanker poomidega ümbritsetud, mistõttu oli võimalik reostuse levik väljapoole sadama territooriumi. Samalaadne probleem tuleneb ka ohtliku kauba sadamas vastuvõtu, töötlemise, hoiustamise ja väljastamise eeskirja sättest[38], mille kohaselt tuleohtliku kauba lastimisel/lossimisel tankerile peab hädaolukorras olema kättesaadav vedurlaev. Eeskirjas ei ole aga täpsustatud, kes selle eest vastutab.

---

[31] *National Oil Spill Contingency Plan*
[32] Torbjörn Hedreniuse 18.08.2003. a hinnang Alambra õlireostuse likvideerimise puudustele
[33] Kinnitatud siseministri 24.11.2003. a käskkirjaga nr 514
[34] Sadamaseadus, § 12 lg 4
[35] Teede- ja sideministri 26.01.1998. a määrus nr 4 "Ohtliku kauba sadamas vastuvõtu, töötlemise, hoiustamise ja väljastamise eeskiri", p 5.1.1
[36] Teede- ja sideministri 06.12.2000. a määrus nr 106 "Nõuded kemikaali hoiukohale, peale-, maha- ja ümberlaadimiskohale ning teistele kemikaali käitlemiseks vajalikele ehitistele sadamas, autoterminalis, raudteejaamas ja lennujaamas"
[37] Naftasaaduste käitlemise kord meresadamates, mereakvatooriumis, Peipsi-Pihkva järvel ning Narva jõel, p 8
[38] Teede- ja sideministri 26.01.1998. a määrus nr 4 "Ohtliku kauba sadamas vastuvõtu, töötlemise, hoiustamise ja väljastamise eeskiri", p 5.1.3

Kuna vedurlaeva kättesaadavuse tagamine on kulukas, siis ei pea vastutuse ebamäärasuse tõttu praegu seda keegi oma kohustuseks.

Kui sadam ei suuda oma varustusega reostust likvideerida ning on oht reostuse laialdaseks levikuks, on sadamal õigus pöörduda abipalvega Piirivalve- või Päästeameti poole, kellele ta peab tasuma tehtud kulutused.

Eestil puudub reostuse likvideerimiseks piisav varustus

Merel korraldab reostuse likvideerimist Piirivalveamet. Piirivalveameti hinnangul on ta võimeline likvideerima kuni 200 tonni[39] naftareostust juhul, kui likvideerimist ei takista jääolud. Samal ajal moodustab see vaid kümnendiku sellest, mida riik peaks suutma.[40] Helsingi Komisjoni soovituste kohaselt peab riigi reostustõrjeüksus, s.o Piirivalveamet, olema võimeline

- startima baasist kahe tunni jooksul pärast reostusjuhtumi teate saamist;
- jõudma igasse võimalikku reostusjuhtumi sündmuskohta majandusvööndis 6 tunni jooksul;
- kindlustama hästi organiseeritud reostustõrjetegevuse sündmuskohal vähemalt 12 tunni jooksul;
- korraldama suurte õlilaikude koristamise mehaaniliste vahenditega kahe ööpäeva jooksul;
- kindlustama piisava mahutipargi valmisoleku korjatud reostuse säilitamiseks 24 tunni jooksul alates reostuse mahu täpse suuruse teadasaamisest.

Piirivalveameti reostustõrjelaev Kati (PVL 202) on valmisolekuseisundis 24 tundi ööpäevas ning Piirivalveamet peab reaalseks, et reostusteate saamisel suudetakse baasist lahkuda kahe tunni jooksul. Samal ajal ei suudeta tagada Helsingi konventsiooni soovitust jõuda kuue tunni jooksul alates baasist lahkumisest mis tahes punkti majandusvööndis, kus reostus on toimunud. Selleks puuduvad praegu tugibaasid: kogu olemasolev varustus on kontsentreeritud Tallinnasse.

Piirivalveameti hinnangul on vähetõenäoline, et suured õlilaigud suudetakse mehaaniliste vahenditega koristada kahe ööpäeva jooksul. Samuti ei võimalda Eestil olemasolev reostustõrjevarustus likvideerida reostust madalal temperatuuril ning jääoludes, kuigi suurel osal aastast on see reostusõnnetuse toimumise riske arvestades hädavajalik. Seega on Eesti võimeline efektiivselt reostust likvideerima ainult naaberriikide abiga.

Tabel 2. Riigi reostustõrjevarustus aastatel 2000–2004

	2000[41]	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**[42]
Avamere poomid (m)	–	500 m	500 m	500 m	2800 m
Rannikuvee poomid (m)	–	2500 m	2500 m	2500 m	4900 m
Täisabivarustusega skimmerid	–	180 m^3/h	300 m^3/h	300 m^3/h	300 m^3/h
Töökorras reostustõrjelaevad ja nende mahutite suurus (t)	65 tonni Triin Reet	65 tonni Triin Reet	180 tonni Kati Triin Reet	180 tonni Kati Triin Reet	115 tonni Kati
Muu: kaks kaldamahutit					200 tonni

Selgitus: Lisaks nimetatud varustusele planeerib Veeteede Amet Soome-Eesti koostööprojekti raames poilaeva EVA-316 ümberehitamist. Seeläbi saaks riik juurde mitmeotstarbelise õlitõrjelaeva kahe mahutiga à 98 tonni. Kuna raha on olemas vaid osaliselt, siis ei ole teada, millal ümberehitustöödega alustatakse ning millal riigi reostustõrjevõimekus selle tulemusel suureneb.
Allikas: Piirivalveameti 07.06.2004. a vastus Riigikontrolli küsimustikule

[39] Kui oleks kasutatav nii Taanist abi korras saadud tehnika kui ka praegu mittekasutatavad kapitaalremonti vajavad laevad, siis oleks hinnanguline reostustõrjevõimekus kuni 700 tonni.
[40] Piirivalve arengusuunad aastani 2007 (2008), ptk 3 "Hetkeolukorra analüüs"
[41] Piirivalveametil puudub info 2000. aasta kohta, kui likvideerimise kohustus ja varustus olid Keskkonnainspektsioonil.
[42] 2004. aasta varustuse loetelu sisaldab aasta alguses Eesti-Taani ühisprojekti kaudu saadud varustust. Juurdesaadud poome ei ole võimalik praegu reostuse likvideerimisel kasutada.

Ka Alambra reostuse puhul oli üheks suuremaks probleemiks vajaliku varustuse puudumine nii sadamal endal kui ka riigil[43], mistõttu reostust likvideeriti ebaefektiivselt ning aeglaselt.

Reostustõrjevarustust hooldatakse lohakalt ning uus soetatud varustus ei ole praegu kasutatav

Samal ajal kui tuntakse reostustõrjevarustuse olemasolust puudust, ei hoolda riik ka olemasolevat varustust heaperemehelikult. Näiteks jäeti puhastamata osa Alambra naftareostuse likvideerimisel kasutatud tehnikast, mistõttu see muutus kasutuskõlbmatuks ning Keskkonnainspektsioon kandis maha[44] 66 000 krooni ulatuses varustust[45]. Muu varustus anti üle Piirivalveametile. Siiani on Piirivalveamet tehnikat korrastanud 1 300 000 krooni eest. Endiselt on aga korda tegemata üks avamere õlikorjekassett, mille tootlikkus on 65 m^3/h. See soetati 1997. aastal 4 386 031 krooni eest ning selle korrastamiseks kuluks hinnanguliselt 900 000 krooni.[46]

Piirivalveamet soetas 2003. a lõpus Eesti-Taani ühisprojekti kaudu reostustõrjevarustust 23,5 mln krooni eest, mida Eesti riik rahastas 7,8 mln krooni ulatuses. Taanist abi korras saadud varustust (poomirulle) ei ole aga võimalik praegu reostuse likvideerimisel kasutada, sest need ei mahu olemasolevatele laevadele. Seetõttu on vaatamata saadud varustusele reostustõrjevõimekus praegu ikka sama, mis eelnevatel aastatel.

Selleks et saadud varustust kasutada, on vajalik teha olemasolevatel laevadel ümberehitustöid. Piirivalveamet ei osanud öelda, kui palju lähevad ümberehitustööd maksma ning millal võiks tööd alata. Seega ei ole teada, millal uusi reostustõrjevahendeid saab kasutama hakata.

Piirivalveameti arengukava, mis on aluseks eelarvetaotlustele, ei näe ette Kati (PVL 202) ümberehitustöid, uue varustuse hankimist ega ka Alambra põhjustatud reostuse likvideerimisel kasutuskõlbmatuks muututud tehnika korrastamist. Arengukavas on planeeritud piirivalvelaevade Triin (PVL 200) ja Reet (PVL 201) kapitaalremont, kuid selle otstarbekus ilma täiendava analüüsita on küsitav.

Olemasoleva varustuse ümberkohaldamise ning uue soetamise ebapiisava planeerimise tõttu ei ole uue varustuse hankimine aidanud kaasa riigi reostustõrjevõimekuse kriitilise olukorra parandamisele.

Praegune välisabi kaasamise korraldus ei välista suurte põhjendamatute lisakulude tekkimist

Piirivalveameti reostustõrjeplaani kohaselt kasutatakse juhul, kui reostuse likvideerimiseks oma varustust napib, välisriikide abi. Päästeseadus, merereostuse avastamise ja likvideerimise kord ega ükski muu õigusakt ei anna juhiseid, millest peab lähtuma välisabi kutsumisel. Piirivalveamet, lähtudes reostuse likvideerimise korraldamisel oma reostustõrjeplaanist, suhtleb abi kutsumiseks vaid välisabi partneriga ning sõlmib siis ise abi osutamise kokkuleppeid. Samal ajal on Eesti riik kohustatud tasuma abistavale poolele tegevuse kulud vastavalt abistava osapoole abi tagastamist käsitlevatele seadustele.[47]

Et Eesti reostustõrjevõimekus on kehv, siis on vähegi suuremate reostusjuhtumite puhul välisabi kasutamise vajadus tõenäoline. Seetõttu on reaalne oht, et ulatusliku reostusjuhtumi puhul tekitatakse riigile suuremahulisi kulutusi seda eelnevalt Vabariigi Valitsusega kooskõlastamata.

---

[43] Advokaadibüroo Sorainen Law Offices OÜ 2003. a koostatud analüüs "Olukord Eesti Vabariigis merereostusjuhtumiteks ettevalmistumisel aastatel 1991–2000 ning ettevalmistuse mõju septembris 2000 Muuga sadamas asetleidnud merereostuse likvideerimise kuludele"
[44] Keskkonnaministri 21.11.2001. a käskkiri nr 764
[45] 30.09.2002. a jääkväärtus
[46] Piirivalveameti 12.08.2003. a kiri nr 1.5/1.1-4/7722 advokaadibüroole Raidla & Partnerid
[47] Helsingi konventsiooni lisa VII reegel 9

Ettepanekud siseministrile

- Merereostuste tõhusamaks likvideerimiseks koostada koostöös keskkonnaministriga ja esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks riikliku reostustõrjeplaani eelnõu, mis sisaldab
    - vajatava ja olemasoleva varustuse nimekirja, sh varustuse paiknemist;
    - eri osapoolte kohustusi ja vastutust;
    - asitõendite säilitamise korraldust.

  Reostustõrjeplaan tagab kiire ja koordineeritud tegutsemise eri ulatusega reostuse likvideerimisel.
- Koostada vajaliku reostustõrjetehnika soetamiseks tähtaegu ning ressursiarvestust sisaldav tegevuskava ning tagada olemasoleva varustuse heaperemehelik kasutamine. See hoiab ära niigi ebapiisava reostustõrjevõimsuse täiendava vähenemise ja põhjendamatute kulutuste tekitamise riigile.
- Määrata Piirivalveameti pädevus välisabi kaasamise kokkulepete sõlmimisel ulatusliku reostuse korral ning sellest lähtuvalt kohustada ametit Vabariigi Valitsusega kooskõlastama välisabiga kaasnevad kulutused. See hoiab ära olukorra, kus ulatusliku reostuse korral tekitatakse välisabi kaasamisega riigile suuri kulutusi eelneva kooskõlastuseta.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Määrata õigusaktides üheselt sadamates merereostuse lokaliseerimise eest vastutaja. See hoiab ära olukorra, kus reostuse vältimist ning kiiret lokaliseerimist sadamates ei korralda keegi. Keskkonnakaitse nõuete järgimine vähendab ohtu, et tekkinud reostus võiks levida väljapoole sadama territooriumi.

Ettepanek Vabariigi Valitsusele

Kuna alljärgnevad ettepanekud väljuvad üksiku ministeeriumi pädevusest, soovitab Riigikontroll Vabariigi Valitsusel teha järgmist:

- Otsustada, milliste meetmetega viia Eesti reostustõrjevõimekus vastavusse Helsingi konventsiooni soovitustega. Selleks näeb Riigikontroll järgmisi alternatiive:
    - Reostustõrjevarustuse soetamine – otsustada, millisest allikast rahastatakse selle hankimist:
        - riigieelarvest rahastamiseks koostada varustuse hankimise plaan, mis sisaldab täpset tegevuskava, tähtaegu, maksumust;
        - “reostaja maksab” põhimõtte kohaselt rahastamiseks luua sihtotstarbeliste vahendite kogumise fond, kuhu laekub raha, mis saadakse riiki läbiva naftavoo maksustamisest. Sellise fondi loomine aitab maandada ohtu, et riik peab kogu reostuse likvideerimise ise kinni maksma, ning tõhustada reostuste avastamist ja likvideerimist. Sarnane süsteem toimib efektiivselt Soomes.

      Rahastamispõhimõtetes kokkuleppimine loob eelduse vajaliku reostustõrjevarustuse hankimiseks ja annab kindluse, et vajadusel on reostuse likvideerimiseks raha olemas.
    - Reostustõrjevarustuse rentimine – kohustada siseministrit analüüsima eraettevõtetel olemasoleva reostustõrjevarustuse rentimise otstarbekust. Varustuse rentimine on üheks võimaluseks tagada Eesti reostustõrjevõimekus ning vähendada reostustõrjevarustusele tehtavaid kulutusi.

3. Reostaja tuvastamine ning vastutusele võtmine

Riigi esmane ülesanne on merereostuste vältimine, aga kui reostus on juba toimunud, siis tuleb süüdlane tuvastada ning vastutusele võtta. Karistamisel seab Helsingi Komisjon nõuded trahvi suuruse ning selle määramise aluste kohta.

Reostaja tuvastamine avamerel on harv juhus

Reostaja tuvastamisega tegeleb üldjuhul Keskkonnainspektsioon. Kui aastatel 2000–2003 avastati kokku ligi 70 merereostusjuhtumit, siis Keskkonnainspektsioon on suutnud reostaja tuvastada ning sanktsioone rakendada kokku vaid kolmandikul juhtudest ehk 21 korral. Väljaspool sadama territooriumit, kus leiab aset enamik reostusjuhtudest, suutis Keskkonnainspektsioon tuvastada vaid kolm reostajat. Sadamate akvatooriumite reostajad suudetakse enamasti kindlaks teha.

Keskkonnainspektsioonil õnnestub reostajat karistada juhul, kui laeva kapten võtab süü omaks ning teatab merre lastud saasteaine koguse. Teise võimalusena saab Keskkonnainspektsioon reostaja tuvastada võrreldes pardal oleva aine ning veest võetud saasteaine proove. Samas takistab reostaja kindlakstegemist see, et tavaliselt ei jää laev sanktsioonide kartuses reostuskoha lähedusse ning pardalt proovide võtmine osutub võimatuks. Seetõttu jõuab Keskkonnainspektsioon reostuskohale alles siis, kui reostus on juba hajunud, või otsustab üldse mitte kohale sõita. Seega on süüdlase tuvastamine vähetõenäoline ning võib põhjustada selle, et laevad reostavad Eesti vesi tahtlikult.

Keskkonnainspektsiooni tegevusele reostaja tuvastamisel aitaks kaasa laevade liikumistrajektoori ning reostuslaikude täpse asukoha ja triivi arvestamine. Veeteede Amet saab infot Gofrep-süsteemist[48], mis võimaldab pidevalt jälgida laevade liikumist Läänemerel ning saada teavet selle kohta, millistel laevadel oli üldse võimalik avastatud reostus tekitada. Keskkonnainspektsiooni käsutuses oleva programmiga on võimalik arvestada hoovustest ning ilmastikutingimustest tulenevat reostuslaikude triivi. Praegu neid andmeid ja programme integreeritult ei kasutata, kuid viies kokku erinevates ametkondades oleva info, saab Keskkonnainspektsioon reostajate tuvastamist tõhustada.

Määratud karistused on tunduvalt leebemad kui rahvusvaheliselt soovitatud miinimumnõue ega arvesta keskkonnale tekitatud kahju

Kuni kaubandusliku meresõidu seaduse vastuvõtmiseni 2002. aastal kehtis kaubandusliku meresõidu koodeks, kus oli eraldi peatükk merereostuskahjustuse hüvitamise kohta. Praegu Eesti seadustes merereostuskahju hüvitamisereegleid ei ole, kuid mitmetes eriseadustes nagu veeseadus, karistusseadustik, võlaõigusseadus ja saastetasuseadus on käsitletud sanktsioone keskkonnareostuse puhul.

Sanktsioonide rakendamine merereostuse põhjustanud süüdlastele on Keskkonnainspektsiooni pädevuses. Inspektsioon saab merereostuse põhjustamisel karistada väärteo toimepanemise eest ning nõuda saastetasu saasteainete keskkonda viimise eest.

Helsingi Komisjoni soovituse[49] kohaselt tuleb laevalt pärineva õlireostuse eest rakendada vähemalt 1500 SDR (rahvusvahelise valuutafondi eriarveldusühik, ligikaudu 28 000 krooni[50]) suurust rahalist karistust. Karistuse määramisel tuleb arvestada vette sattunud aine kogust ja keskkonnale tekitatud kahju suurust.

Sõltuvalt reostuse tekitamise asjaoludest võib tegemist olla Eesti õigusruumis kuri- või väärteona käsitletava süüteoga. Keskkonnainspektsioon käsitleb kiirema menetluse huvides merereostuse tekitamist üldjuhul väärteona ja karistab reostajaid trahviga, lähtudes vee- või jäätmeseadusest tulenevatest nõuetest.

---

[48] Soome lahe teavitus- ja juhtimissüsteem Gofrep (*Gulf of Finland Reporting System*)
[49] Helsingi Komisjoni soovitus 19/14, samuti MARPOLi konventsiooni lisa I
[50] Eesti Pank: 1500 SDR = 28392,45 EEK, 2. august 2004

Trahvi suuruse määramisel lähtub Keskkonnainspektsioon reostaja süüst ega arvesta saasteaine kogust ja keskkonnale tekitatud kahju suurust. Kõigil juhtudel, v.a naftatanker Alambra reostusjuhtum, korraldati kiirmenetlus (kuna vastasel juhul laev lahkub ja selle omanikku ei ole võimalik karistada), mille korral ei saa rakendada trahvi maksimummäärasid nagu üldmenetluse puhul.

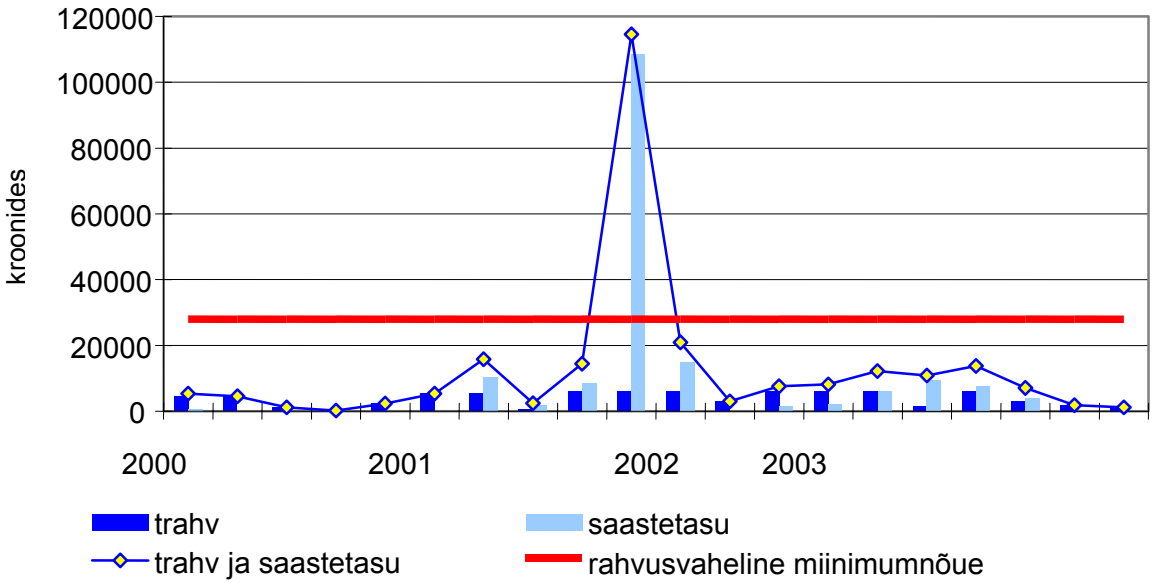
Väikseim kohaldatud trahv oli 230 ning suurim 6000 krooni.[51] Seega moodustab suurim kohaldatud trahv rahvusvaheliselt soovitatud miinimumnõudest umbes 20%.

Saastetasu määramisel kohaldatakse merereostuse puhul saastetasu kõrgendatud määra[52], kuna saasteained viiakse keskkonda ujuvvahendilt või naftaterminalist. Saastetasu arvutamisel võetakse arvesse merre juhitud aine kogus, kuid ei arvestata keskkonnale tekitatud kahju. Nafta, naftasaaduste, mineraalõli ning tahke kütuse ja muude orgaanilise aine termilise töötlemise vedelproduktide reostuse korral arvutatakse saastetasu sama valemi järgi. See tähendab, et mere reostumisel sama koguse toornafta või pilsiveega on saastetasu sama suur, kuigi nende ainete keskkonnamõju on erinev. Aastatel 2000–2004 määratud saastetasu ulatus 698–108 564 kroonini.

Saastetasu seadus näeb ette saastetasu määra suurenemise 20% aastas kuni 2005. aastani. Isegi siis, kui oleks kohaldatud alles 2005. aastal kehtima hakkavat saastetasumäära, oleks määratud saastetasud koos trahvidega siiski vähem kui pool rahvusvaheliselt soovitatud summast.

Aastatel 2000–2003 kohaldas Keskkonnainspektsioon trahvi 20-l ja saastetasu 12 korral kogusummas vastavalt 76 510 ja 175 974,3 krooni.[53] Rakendatud sanktsioonidest annab ülevaate joonis 6.

Joonis 6. Aastatel 2000–2003 Keskkonnainspektsiooni määratud sanktsioonid merereostuse põhjustamise eest võrreldes rahvusvahelise nõudega[54]



Selgitus: Suurim on 2002. aastal naftatankerile W.S.NILE 0,52 tonni masuudi merrelaskmise eest esitatud 108 564-kroonine nõue.
Allikas: Keskkonnainspektsiooni 25.02.04; 04.03.04; 15.06.04 Riigikontrollile esitatud materjalid

[51] 6000 krooni on suurim trahv, mida on võimalik määrata väärteo kiirmenetluse käigus.
[52] Saastetasu kõrgendatud määr saasteaine viimisel veekogusse ujuvvahendilt on 50-kordne määr. Saastetasu seadus, § 26
[53] v.a Alambra saastetasu nõue ja trahv
[54] Joonisel ei kajastu naftatankerile Alambra esitatud kahjunõue. Naftatanker Alambra saastetasu nõude suurus oli 45 132 155 kr, poolte kokkuleppe kohaselt tasuti 655 000 USD.

Aastatel 2000–2003 esitatud saastetasunõuetest vastasid rahvusvahelisele miinimumnõudele vaid naftatankerile Alambra ja naftatankerile W.S.NILE esitatud nõuded. Suurema osa reostusjuhtumite puhul jäid kohaldatud trahv, saastetasu ning ka mõlema summa rahvusvahelisest nõudest poole väiksemaks ning nende määramisel ei võetud arvesse keskkonnale tekitatud kahju.

Saastetasu nõue ei ole rahvusvaheliselt aktsepteeritav ning on võetud rahvusvaheliste kohustustega vastuolus

Laevalt tulenev merereostus pole käsitletav planeeritava tegevusena, vaid on juhuslikult ettetulev ning üldjuhul mittetahtlik tegevus. Seetõttu pole reostajalt saastetasu nõudmine õigustatud, kuna saastetasu seadus väljendab "saastaja maksab" põhimõtet ning selle maksmise eelduseks on saasteainete keskkonda viimise luba. Seega on karistamine saastamise loa puudumise tõttu raskesti mõistetav ning vaieldav.[55]

Probleeme saastetasu tõlgendamisel ilmnes ka Alambra laevaõnnetusega seotud kohtuvaidluses, kui Alambra kindlustusandja ei tunnistanud saastetasu nõuet.

Eesti on ühinenud tsiviilvastutuse konventsiooni[56] ning 1971. aasta fondi konventsiooniga[57]. Tsiviilvastutuse konventsiooniga ühinemine tähendab, et Eestis on naftareostuse korral laevaomanikul[58] võimalus oma vastutust piirata[59] vastavalt laeva mahutavusele[60]. Saastetasu seadus seda võimalust aga ette ei näe. Seega on tegemist on riigi võetud rahvusvahelise kohustuse ja riigisisese seaduse vastuoluga.

1971. aasta fondist on võimalik taotleda naftareostusest põhjustatud kahjustuste taastamismeetmete maksumuse hüvitamist. Fondi halduskogu arutas Alambra õnnetusjuhtumi saastetasunõuet ning võttis järgmise seisukoha: kuna Eesti saastetasunõudes on arvestatud vaid merre sattunud nafta kogust, mitte taastamismeetmete maksumust, siis ei saa seda pidada 1971. aasta fondi konventsiooni kohaselt hüvitusnõudeks.

Alambra laevaõnnetuse puhul jäi saastetasunõudest riigil saamata ligi 37 miljonit krooni ning poolte kokkuleppel saadi vaid 19% nõutust. Ka edaspidi on oht, et esitades reostuskahju hüvitamiseks saastetasulaadseid kahjunõudeid, jäävad riigil ulatusliku reostuse korral, kui laevaomanikud ise ei ole võimelised nõuet rahuldama, rahvusvahelistest fondidest vastavad hüvitised saamata.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Kasutada reostajate paremaks tuvastamiseks reostuse avastamisel nii laevade kohustuslikust teavitussüsteemist saadavat infot laevade liikumistrajektoori kohta kui ka Keskkonnainspektsiooni arvutiprogrammi reostuslaikude triivimise kohta. Avastatud reostuslaigu asukoha, triivi ning ümberkaudsete laevade liikumissuundade arvestamine hõlbustab reostaja tuvastamist.

---

[55] Heiki Lindpere 17.03.2004. a esitatud materjalid

[56] Eesti ühines 1969. aasta tsiviilvastutuse konventsiooniga (*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* 1969, CLC 69) 13.10.1992. a. Vabariigi Valitsus kiitis 24.05.2004. a heaks 1992. aasta vastutuse konventsiooni ning 1992. aasta fondi konventsiooni protokollid. Nendega ühinemine annab Eestile õiguse saada naftareostusest tekkinud kahju ilmnemisel hüvitist. Kompensatsiooni on õigus saada kõigil konventsiooniosalise territooriumil asuvatel isikutel, kellele naftareostusega tekitati kahju, ja ennetavate meetmete rakendamise korral. (CLC)

[57] Täisnimetus on "Rahvusvaheline konventsioon naftareostusest põhjustatud kahjustuste kompenseerimise fondi asutamisest" (*Internetional Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage* 1971), edaspidi 1971. aasta fond. Eesti ühines 1971. aasta fondi konventsiooniga 13.10.1992. a. Konventsiooni kohaselt teeb makseid fondi isik, kes on võtnud vastu vähemalt 150 000 tonni meritsi riiki sisseveetud maksustatavaid naftasaadusi aastas. Fondist hüvitatakse kahju, mida ei ole võimalik katta 1969. aasta tsiviilvastutuse konventsiooni alusel.

[58] Oluline lisatingimus on tahtluse puudumine teo toimepanemisel.

[59] Tsiviilvastustuse konventsiooni kohaselt on laevaomanikul, kelle laev veab mahtlastina üle 2000 tonni püsikindlat naftat, kohustus omada kindlustust või muud rahalist tagatist.

[60] CLC/69, artikkel III, § 4

- Merereostuskahju õiglaseks hüvitamiseks määrata veeseaduses kindlaks rahvusvahelistele nõuetele vastavad merereostuskahju hüvitamisreeglid ning kaaluda merereostuse korral saastetasu asendamist muude karistustega, mis arvestaksid
  - tekkinud reostuse kogust;
  - keskkonnale tekitatud kahju;
  - rahvusvahelisi miinimumnõudeid (s.o 1500 SDRi) mere reostajate karistamisel.

  Rahvusvaheliselt aktsepteeritud hüvitamisreeglite kehtestamine lõpetab olukorra, kus mere reostamisel puudub võimalus reostaja karistamiseks, mistõttu riigile jääb tekitatud kahju hüvitamata.
- Töötada välja ja teha Riigikogule ettepanek kehtestada merekeskkonna kaitset, merereostusjuhtumite avastamist, likvideerimist, hüvitamist ning süüdlaste vastutusele võtmist ja karistamist käsitlev õiguslik regulatsioon kas eraldi õigusaktina või olemasoleva õigusakti eraldi peatükina (nt veeseaduses).
- Koordineerida senisest tõhusamalt erinevate ametkondade koostööd merereostuste avastamisel, likvideerimisel ja reostajate karistamisel. Keskkonnaministri kui Helsingi konventsiooni täitmise korraldamise eest vastutaja sihikindel tegevus tagab merereostusjuhtumite kiire ja süsteemse käsitluse ning süüdlaste karistamise.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Lisad

1. Helsingi konventsiooni artiklid 13 ja 14

Artikkel 13. Reostusjuhtumitest teatamine ja läbirääkimiste pidamine

1. Alati kui reostusjuhtum Konventsiooni osapoole territooriumil võib põhjustada Läänemere merekeskkonna reostamist väljaspool tema territooriumi ja sellega külgnevat mereala, kus ta teostab oma suveräänseid õigusi ja kohustusi vastavalt rahvusvahelisele õigusele, teatab Konventsiooni osapool sellest koheselt neile Konventsiooni osapooltele, kelle huvisid on kahjustatud või tõenäoliselt kahjustatakse.

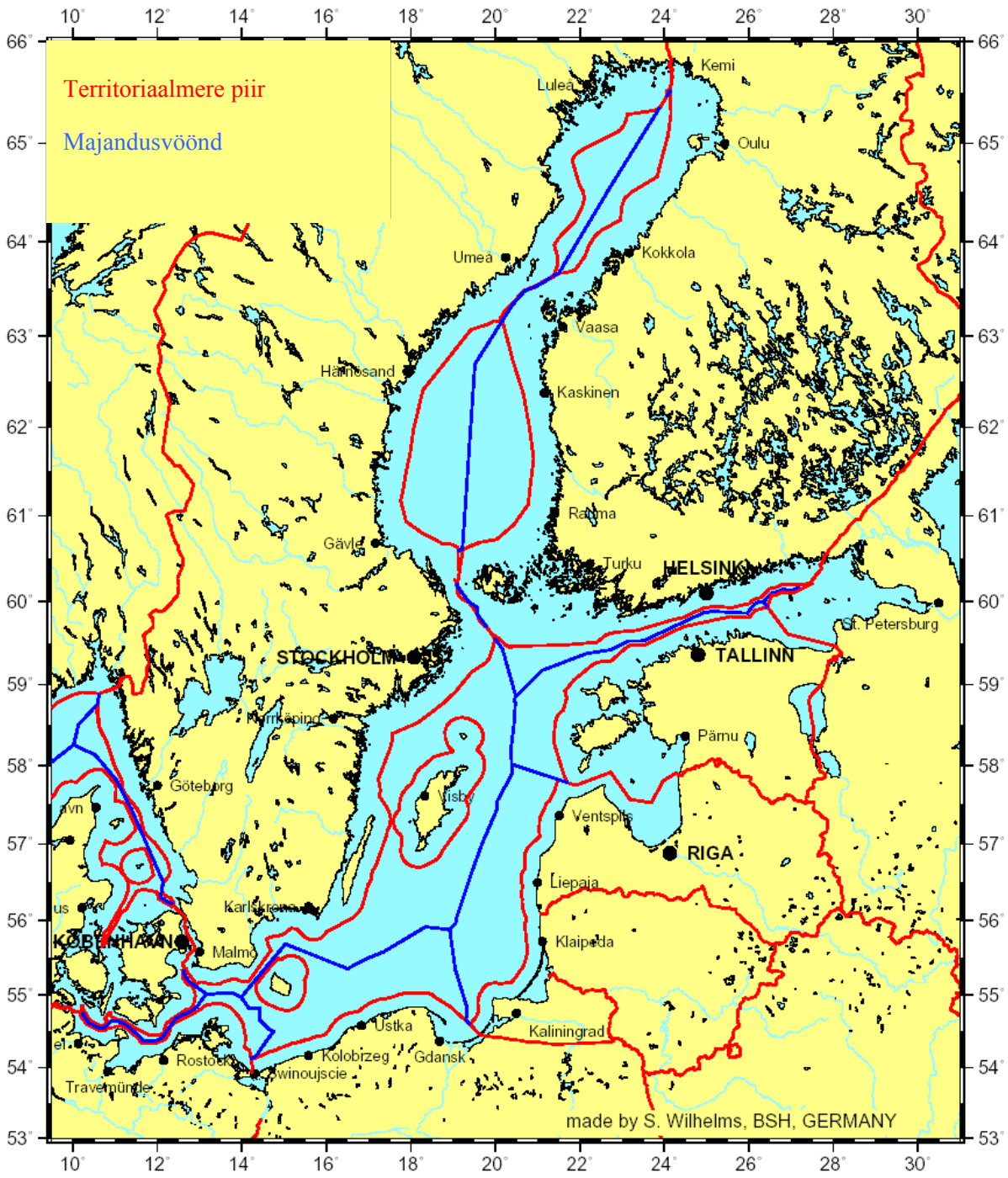
2. Kui paragrahvis 1 nimetatud Konventsiooni osapooled peavad vajalikuks, tuleb pidada reostuse vältimise, vähendamise ja kontrollimise eesmärgil läbirääkimisi.

3. 1. ja 2. paragrahvi rakendatakse ka juhtudel, mil Konventsiooni osapool on kannatanud kolmanda riigi territooriumilt pärineva reostuse läbi.

Artikkel 14. Koostöö merereostuse vastu võitlemisel

Konventsiooni osapooled rakendavad nii igaüks eraldi kui ühiselt, nagu on sätestatud Lisas VII, kõiki vajalikke meetmeid, et olla võimelised reageerima reostusjuhtumitele ning, et vähendada või kõrvaldada nende poolt Läänemere merekeskkonnale avaldatavat mõju.

2. Läänemere kaart



Skemaatiline kaart on koostatud Saksamaa Föderaalse Mere- ja Hüdrograafiaagentuuri (*Bundesamt Seeschiffahrt und Hydrographie*) andmete alusel.

3. Korraldatud intervjuude nimekiri

1. Keskkonnaministeeriumi veeosakonna nõunik O. Luhtein, 27.02.2004 ning 16.03.2004
2. Keskkonnainspektsiooni keskkonnaosakond
    a. vaneminspektor T. Liidja, 04.08.2004
    b. vaneminspektor P. Ojava, 11.03.2004
3. Piirivalveamet
    a. lennusalk: A Oksmann, 11.03.2004
    b. mereosakond, B. Liik, T. Mettis, E. Piikmann, 24.05.2004 ning 13.08.2004
4. Tallinna Tuletõrje- ja Päästeamet: Tõnis Pajo, 13.05.2004
5. AS Ökoloog ja BLRT Eco:
    a. BLRT peaökoloog A. Turro,
    b. AS Ökoloog ja BLRT Eco direktor T. Gusov, 05.05.2004
6. AS Tallinna Sadam:
    a. Paldiski Lõunasadama sadamakapten Rein Raudsalu, 12.03.2004
    b. Muuga sadama sadamakapten Artur Kivistik, 07.05.2004

Keskkonna-, majandus- ja kommunikatsiooni- ning siseministri vastused

KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Märt Kivine
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 21.09.04 nr 2-7.1-TA/04/1394
Meie 12. 10.04 nr 5-5/8843 - 2

Seisukohad kontrolliaruandele „Merereostus-
juhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine"

Esitame oma seisukohad tulenevalt Teie poolt edastatud parandustega kontrolliaruande eelnõule, mis edastati lõppvariandis meile meili teel 07.10.04.

Peame vajalikuks eelnevalt ära märkida täiendavalt meie kirjalikud seisukohad Keskkonnaministeeriumis 28.09.04 Riigikontrolli esindajate (peakontrolör M.Kivine, auditorite K.Peterson (auditijuht), A.Peel ja T.Rasso) ja Keskkonnaministeeriumi esindajate (asekantsler H.Liiv, siseauditi osakonna juhataja T.Mitt ja jäätmeosakonna spetsialist K.Kuusk) toimunud kohtumisest.
Kohtumisel esitasime oma seisukohad aruandele, kuid parandamist aruandes sisuliselt ei toimunud ning aruandes toodud ettepanekuid ei täpsustatud.
Lähtudes eeltoodust on meil raske kujundada arvamust aruandes esitatud ettepanekute osas, mille otstarbekus ning kasu jääb arusaamatuks.
Juhime tähelepanu asjaolule, et Riigikontrolli tegevuse eesmärk on vastavalt Riigikontrolli seadusele *„majanduskontrolli kaudu anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult."*

Meie arvamused ministeeriumite pädevuse ja vastutuse osas ei kattunud, seetõttu esitame selle ka täiendavalt siinkohal.
Esitasime Teile märkused aruande ülesehituse kohta, leides, et aruandes esitatud kokkuvõte ei käsitle adekvaatselt kogu aruande sisukokkuvõtet. Kokkuvõttes leitakse, et kogu vastutus merereostuse ennetamisel, avastamisel, reostuse tuvastamisel lasub Keskkonnaministeeriumil. Nenditakse, et *„Keskkonnaministeerium ei ole suutnud tagada konventsiooni täitmist merekeskkonna kaitsel: erinevad ametkonnad ei tee merereostuste käsitlemisel koostööd ning valdkonda reguleerivad riigisisesed õigusaktid on puudulikud ning ebaselged."*

Aruande kokkuvõttes on olulisemate tähelepanekute alla toodud puudused Piirivalveameti võimekuse osas, varustuse puudulikkus ning rakendatavate karistuste leebus. Lõpparuandes on esitatud ka rida ettepanekuid nii siseministrile kui majandus-ja kommunikatsiooniministrile ja ka Vabariigi Valitsusele (vt aruande punkt 1 ja 2 ettepanekute osas). Keskkonnaministeeriumi osas on tehtud ettepanekud ainult aruande p 3. õigusaktide piisavuse osas.
Kokkuvõtte rõhuasetusest aga selgub, et puudused ilmnevad ainult Keskkonnaministeeriumi töös.

Leiame, et tähelepanekud ja ettepanekud peavad olema tulenevalt auditeerimise heast tavast

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

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 12.10.04 Reg.nr 2-7.1-TA/04/1394-2

omavahel loogilises seoses (tähelepanekule vastab ettepanek jne) ning kogu auditi lõpparuande ülesehitus peab olema kõigile üheselt mõistetav ning adekvaatne.

Auditi juht põhjendas kokkuvõtte sellist rõhuasetust asjaoluga, et kui Vabariigi Valitsuse seaduses on keskkonnavaldkond Keskkonnaministeeriumi pädevuses, siis peame me (so Keskkonnaministeerium) ka selle eest vastutama.
Sellise kitsa käsitlusega ei ole võimalik nõustuda. Tulenevalt põhiseadusest on meil tegemist õigusriigiga ning riigiasutuste pädevus ja ülesanded tulenevad seadustest. Vabariigi Valitsuse seadus annab üldise aluse ja pädevuse ministeeriumitele. Konkreetsed ülesanded tulenevad siiski eriseadustest. Seega pole võimalik, et Keskkonnaministeerium ületades oma pädevust kohustab teisi ministeeriume teostama teatud ülesandeid - nt aruande kontekstis- kohustama siseministrit soetama tehnikat, mis aitab kaasa mereareostuse avastamisele või Piirivalveametit kohustama tegema koostööd teiste ametkondadega nt Veeteede Ametiga jne.
Samuti ei saa Keskkonnaministeerium võtta endale teiste ministeeriumite valitsemisalas olevate ülesannete täitmise kohustust.
Väga selgelt näitab vastutuse jagamist antud kontrolliaruande puhul audiitorite poolt koostatud joonis 5 (lõpparuande p 2). Seda seisukohta kinnitab Vabariigi Valitsuse seaduse § 45 lg 1 mille kohaselt on ministeeriumid moodustatud valitsemisalade korraldamiseks.
Seaduse §-s 46 lg1 järgi on ministeerium *„valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid". Ministri pädevus* ministeeriumi juhina on piiratud § 49 lg1 p1, mille kohaselt *„minister vastava ministeeriumi juhina juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning täidab muid ülesandeid siis, kui need on talle pandud seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse, korralduse või peaministri korraldusega".*

Vabariigi Valitsuse seaduse §49 lg2 sätestab ministeeriumite koostöö ja kokkuleppe piirid: *„Kui ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus puudutab ka teiste ministeeriumide valitsemisalasid või kui asju otsustatakse kokkuleppel teiste ministritega, kooskõlastab minister otsuse teiste ministritega. Kui kokkulepet ei saavutata, esitatakse küsimus otsustamiseks Vabariigi Valitsusele."*

Seaduse §61 kohaselt *„Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine."*
Juhime tähelepanu, et näiteks Majandus-ja kommunikatsiooniministeeriumi pädevusse kuulub (§ 63) *„transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine /.../."*
Siseministeeriumi valitsemisalasse (§ 66) kuulub muuhulgas *„ ...riigipiiri valvamine ja kaitsmine ning piirirežiimi tagamine, kriisireguleerimise, riigireservi ning tuletõrje- ja päästetööde korraldamine ..."*

Seega leiame, et kui aruandes väljatoodud ettepanek puudutab mitme ministeeriumi valitsemisala teostab koordineerivat rolli Vabariigi Valitsus, mitte ministeerium.

Nendime, et viimasel ajal on selline Keskkonnaministeeriumile tema valitsemisalasse mittepuutuvate ettepanekute esitamine olnud Riigikontrolli tulemusauditi osakonna poolt teostatud audititel läbiv (nt „Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates", "Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel").

Lähtuvalt eeltoodust palume korrigeerida kontrolliaruande eelnõu kokkuvõtet – esitades eelnõus kajastatud kõiki tähelepanekuid ja ettepanekuid proportsionaalselt ning lähtudes ka eriseadustega ministeeriumitele antud kohustustest.

Ebatäpsused: aruande lk 11 toodud juhtumianalüüsi juures selgub, et on uuritud Alambra reostuse likvideerimise kohtutoimikuid ning intervjueeritud operatsiooni kaasatud erinevate ametite kontaktisikuid. Keskkonnaministeeriumi andmetel ei ole meie ministeeriumi inimestega või meie esindajatega kohtuasjas sel teemal kontakteerutud.

Esitame oma seisukohad tabelina tulenevalt kontrolliaruandest keskkonnaministrile esitatud ettepanekutele:

RIIGIKONTROLLI ETTEPANKUD	*TEGEVUSED ETTEPANEKUTE RAKENDAMISEKS*	*VASTUTAJA*	*TÄHTAEG*
Kasutada reostajate paremaks tuvastamiseks reostuse avastamisel nii laevade kohustuslikust teavitussüsteemist saadavat infot laevade liikumistrajektoori kohta kui ka Keskkonnainspektsiooni arvutiprogrammi reostuslaikude triivimise kohta. Avastatud reostuslaigu asukoha, triivi ning ümberkaudsete laevade liikumissuundade arvestamine hõlbustab reostaja tuvastamist	Ettepanek jääb arusaamatuks, kuna käesoleval ajal on olemas nii Keskkonna-inspektsioonil kui ka Piirivalveameti mereosakonnal oma andmebaas (vastavalt nende pädevusele). Andmevahetusel seni tõrkeid pole esinenud, samuti pole tõrkeid ka Riigikontroll oma aruandes välja toonud ega tuvastanud. Missugustel kaalutlustel on vajalik kahes erinevas asutuses olemasolevate andmebaaside integreerimine? Meie andmetel toob see kaasa täiendavad kulutused andmebaaside ülalpidamisele ja ühildamisele.		
Merereostuskahju õiglaseks hüvitamiseks määrata veeseaduses kindlaks rahvusvahelistele nõuetele vastavad merereostuskahju hüvitamisreeglid ning kaaluda merereostuse korral saastetasu asendamist muude karistustega, mis arvestaksid • tekkinud reostuse kogust; • keskkonnale tekitatud kahju; • rahvusvahelisi miinimumnõudeid (s.o 1500 SDR-i) mere reostajate karistamisel	Nõustume ettepanekutega, ettepanekud asjakohased. KKM tegevused: 1. Analüüsida võimalusi karistuste suurendamiseks vastavate paranduste sisse viimist seadustesse. Vajadusel tellida juriidiline analüüs. 2. Algatada seaduse eelnõu Eesti ühinemiseks 1992 aasta rahvusvahelise naftareostusest põhjustatud kahju kompenseerimise fondi asutamise konventsiooni 2003 aasta protokolliga (so konventsiooni muudatuste ratifitseerimine)	Keskkonnaministeerium Keskkonnaministeerium	01.09.2006 01.04.2005
Töötada välja ja teha Riigikogule ettepanek kehtestada merekeskkonna kaitset, merereostusjuhtumite avastamist, likvideerimist, hüvitamist ning süüdlaste vastutusele võtmist ja karistamist käsitlev õiguslik regulatsioon kas eraldi õigusaktina või olemasoleva õigusakti eraldi peatükina (nt veeseaduses)	Vabariigi Valitsuse 16.09.04 kabinetinõupidamise otsusele on Majandus-ja kommunikatsiooniministeeriumi juures moodustatud ametkondade vaheline komisjon Läänemere kaitse alaste seisukohtade ettevalmistamiseks rahvusvahelistele organisatsioonidele. Viimases osaleb ka Keskkonnaministeerium. Esitame Riigikontrolli ettepaneku arutamiseks komisjonile, kus kujundatakse seisukoht ja koostatakse vajadusel vastav tegevuskava.	komisjon	

RIIGIKONTROLLI ETTEPANKUD	*TEGEVUSED ETTEPANEKUTE RAKENDAMISEKS*	*VASTUTAJA*	*TÄHTAEG*
Koordineerida senisest tõhusamalt erinevate ametkondade koostööd merereostuste avastamisel, likvideerimisel ja reostajate karistamisel. Keskkonnaministri kui Helsingi konventsiooni täitmise korraldamise eest vastutaja sihikindel tegevus tagab merereostusjuhtumite kiire ja süsteemse käsitluse ning süüdlaste karistamise.	Sama	Komisjon	

Palume arvestada meie ettepanekutega ning muuta kontrolliaruande eelnõud lähtudes meie tähelepanekutest.
Täiendavalt teeme ettepaneku aruande kvaliteedi tagamiseks kutsuda kokku kõik asjaomased ministeeriumid ning selle põhjal kujundada adekvaatsed ja otstarbekad ettepanekud.

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

Sulev Vare
Kantsler

Olev Luhtein 5079223
Tiina Mitt 62 62 885

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONI-MINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 21.09.2004. a. nr 2-7.1-TA/04/1392

Meie: 13. 10.2004 nr 4-4-4/ 12606

Kontrollaruande eelnõu

Täname Teid oma kirjas esitatud järelduste ja ettepanekute eest. Vastuseks Teie kirjale teatame, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitatud järelduste ja ettepanekutega nõus.

Käesoleval ajal on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis väljatöötamisel sadamaseaduse kontseptsioon. Nimetatud kontseptsiooni väljatöötamise käigus selgitatakse välja kõik sadamaseaduses täpsustamist vajavad küsimused. Kontseptsiooni valmimine on planeeritud käesoleva aasta lõpuks. Sadamaseaduse muutmist plaanime 2005. aastal.

Teie ettepanek sadamates merereostuse lokaliseerimise eest vastutaja määramiseks võetakse arvesse nimetatud kontseptsiooni väljatöötamisel ja 2005. a tööplaani koostamisel ning 2005. a jooksul viiakse vastavatesse õigusaktidesse sisse muudatused.

Lugupidamisega

A. Ansip

Andrus Ansip
Minister

Marika Priske
Kantsler

RIIGIKONTROLL
Kuupäev: 14. 10. 04 Reg nr: 2-7.1-TA/04/1392

Rainer Henno
rainer.henno@mkm.ee

Harju 11
15072 Tallinn
Reg kood 70001150

telefon: 08 625 6304
faks: 08 631 3660

info@mkm.ee
www.mkm.ee

011759

SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11A
15013 Tallinn

Teie 21.09.2004 nr 2-7.1-TA/ 1393
Meie 11.10.2004 nr 9.1-4.2/ 7868

Merereostusjuhtumite
kontrollaruande eelnõu

Siseministeerium tänab Riigikontrolli tehtud tänuväärse töö eest merereostuse problemaatika väljaselgitamisel ning oleme põhimõtteliselt nõus Teie kontrollaruande eelnõus välja toodud ettepanekute ja järeldustega.

Planeerime Teie poolt väljatoodud ettepanekute, mis käsitlevad mereseireplaani koostamist ja siseministeeriumi haldusala õigusaktide muudatusi, sisseviimise tähtajaks 01.juuli 2005.a. Tehtud ettepanekud, mis käsitlevad ulatusliku reostuse korral piirivalve pädevuse määratlemist välisabi kaasamiseks ning eraettevõtjatelt reostustõrjevahendite rentimise analüüsi teostamist, planeerime viia ellu 2005.aasta jooksul.

Leheküljel 7 toodud ettepaneku (rahvusvahelise koostöö tõhustamine) ellurakendamiseks on eelkõige vajalik reostuse avastamise tehnika olemasolu (reostuse avastamise radar). Tehnika puudumisel ei ole Eesti võrdväärne partner, vaid abisaaja. Merereostuse avastamise radari hankimist oleme planeerinud võimaliku välisabi korral 2005.aastal[1].

Kontrollaruande eelnõu leheküljel 11 toodud joonisele 3 on vajalik, parema ülevaate huvides, lisada juurde lahter, et kajastada riiklikul tasemel koordineerimise ülesannet. Reostusjuhtumite käsitlemisel riigi valmisolek ei seisne ainult sündmuskohal tõrjetööde läbiviimises või vastavate juhtumite menetlemises. Vajalik on luua ka vastav õiguslik alus kohustuste rakendamiseks, koordineerida rahvusvaheliste konventsioonide ellurakendamist, viia läbi toimunud reostusjuhtumite kordumise ärahoidmiseks vastavad analüüsid ja tegevused, jne.

Toetame Riigikontrolli seisukohta suuremate rahaliste vahendite planeerimise vajadusest, et suurendada reostustõrje võimekust. Reostustõrje tehnika ja vastava infrastruktuuri arendamine on väga suuri rahalisi kulutusi nõudev projekt, samal ajal, tulenevalt rahaliste vahendite piiratusest, on ka ministeeriumi põhiülesannete täitmine raskendatud. Vabariigi Valitsuse otsusega on kinnitatud Riigieelarve strateegia 2004 - 2008, mille piirsummadesse peavad jääma tehtavad projektid ja kulutused, mistõttu ei ole võimalik kontrollaruande eelnõus viidatud dokumendis "Piirivalve arengusuunad aastani 2007 (2008)" rohkem planeerida, kui tegevuseks eelarvelisi vahendeid on planeeritud eraldada. Tänaste vahendite piires

[1] Piirivalve arengusuunad aastani 2007(2008) p.5.5.2 SLAR radari koos andmetöötluskompleksiga soetamine – 34 miljonit kr.

SB 034850

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

RIIGIKONTROLL
Kirjeldav: 12.10.04 Päev nr: 2-7.1-TA/04/1393

Telefon 612 5001
Telefon 612 5002
Faks 612 5087
e-post: sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10220027689012
Viite nr 1200000362
Saaja Rahandusministeerium
Eesti Ühispank

panustasime otseselt olemasoleva võimekuse hoidmisele (laevade remont, saadud varustuse puhastamine, reostustõrjevahendite hoidmise baasi ehitamine)[2] ning merereostuse avastamise tõhustamisele.

Siseministeerium ei nõustu Riigikontroll seisukohaga, mis määratleb siseministeeriumi ülesandeks riikliku merereostustõrje plaani koostamise ja elluviimise kohustuse. Siseministeeriumi tegevust reguleerivates õigusaktides ei ole riigi keskkonnakaitsealase tegevuse koordineerimise ülesannet ja seega puudub ka õiguslik alus riikliku merereostustõrjeplaani koostamiseks vajaliku töögrupi kokkukutsumiseks ja vastavate ülesannete jaotamiseks teistele ministeeriumitele. Vabariigi Valituse 20.09.2000.a määruse nr 305 määratleb üheselt, et siseministeeriumi haldusalas olevale Piirivalveametile antakse üle merereostuse avastamise ja likvideerimise ülesanne.
Keskkonnaministeeriumi põhimääruse § 6 ja 7 kohaselt on keskkonnaministeeriumi ülesanne riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine ning ühtse keskkonnapoliitika elluviimise korraldamine. Keskkonnaministeerium on juba algatanud riikliku merereostusplaani koostamise protsessi (Taani konsultatsioonifirma CarlBro poolt koostatud riiklik reostustõrje plaan) ning vajalik on algatatud tegevus lõpule viia ja rakendada, töötades välja vastavad õigusaktid. Samuti osalevad Keskkonnaministeeriumi spetsialistid rahvusvaheliste töögruppide töös, omades seega ka vastavat vajalikku informatsiooni ja pädevust.

Lugupidamisega

Margus Leivo
Siseminister

Harry Kattai 612 5156
harry.kattai@sisemin.gov.ee

[2] Piirivalve arengusuunad aastani 2007 (2008) p5.5.2