



EUROOPA KOMISJON

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud: 16.12.2024
Juurdepääsupiirang kehtib kuni menetluse lõpuni
Alus: AvTS § 35 lg 1 p 3
Teabevaldaja: Välisministeerium

Brüssel 16.12.2024

INFR(2020)2117
C(2024)8234 final

PÕHJENDATUD ARVAMUS.

mis on adresseeritud Eestile

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 alusel seoses sellega, et siseriiklikku õigusesse ei ole nõuetekohaselt üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiivi 2012/18/EL ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 197, 24.7.2012, lk 1)

PÕHJENDATUD ARVAMUS.

mis on adresseeritud Eestile

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 alusel seoses sellega, et siseriiklikku õigusesse ei ole nõuetekohaselt üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiivi 2012/18/EL ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 197, 24.7.2012, lk 1)

1. Asjaolud

15. mail 2020 saatis Euroopa Komisjon Eestile ametliku kirja (C(2020) 2438) final), kuna direktiivi 2012/18/EL (edaspidi „direktiiv“ või „Seveso III direktiiv“) ei ole nõuetekohaselt üle võetud.

Ametlik kiri saadeti pärast Eesti õigusaktide analüüsi, mille põhjal tegi komisjon järelduse, et Eesti ei ole nõuetekohaselt üle võtnud Seveso III direktiivi järgmisi sätteid: direktiivi 2012/18/EL artikli 3 punktid 1, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 17, 18 ja 19, artikli 6 lõige 3, artikli 7 lõike 2 punkt a, artikli 7 lõike 4 punktid a, b ja d, artikli 8 lõige 1, artikli 8 lõike 2 punktid a ja b, artikli 8 lõiked 4 ja 5, artikli 9 lõige 2, artikli 9 lõike 3 punkt b, artikli 10 lõige 2, artikli 10 lõike 3 punktid a ja b, artikli 10 lõiked 5 ja 6, artikli 11 lõige 1, artikli 12 lõike 1 punkt c, artikli 12 lõige 2, artikli 12 lõike 2 punkt b, artikli 12 lõiked 3, 5, 6, 7 ja 8, artikli 13 lõike 1 punkt b, artikli 13 lõike 2 punkt c, artikli 14 lõiked 1, 2 ja 4, artikli 16 lõike 1 punktid b ja d, artikkel 17, artikli 19 lõige 1, artiklid 20 ja 28 ning I, II, III, IV ja V lisa.

Eesti Vabariik vastas 15. septembri 2020. aasta kirjaga⁽¹⁾. Oma vastuses ametlikule kirjale võttis Eesti kohustuse lahendada mitmed ülevõtmisküsimused ja see kohustus täideti 2021. aasta aprillis jõustunud seadusemuudatustega. Eesti teatas ülevõtvatest õigusnormidest 6. ja 7. detsembril 2021⁽²⁾. Pärast hiljuti vastu võetud uute õigusnormide kontrollimist jõudis komisjon järeldusele, et kõiki sätteid ei ole veel üle võetud.

Lahendamata küsimusi arutati Eesti ametiasutustega 14. juuni 2023. aasta koosolekul⁽³⁾. 13. septembril 2023 esitasid Eesti ametiasutused kirjalikud lisaselgitused⁽⁴⁾ ja 22. septembril 2023 teatas Eesti täiendavatest ülevõtvatest õigusnormidest⁽⁵⁾.

2024. aasta mais ja juunis toimusid tehnilised konsultatsioonid, et uurida, kas Eesti on teinud lahendamata ülevõtmisküsimustes edusamme. Eesti ametiasutused selgitasid olukorda täpsemalt 10. juuni 2024. aasta kirjas⁽⁶⁾.

Enamik ametlikus kirjas käsitletud mittevastavusest on kas kõrvaldatud või on Eesti ametiasutused esitanud nende kohta rahuldavad selgitused. Samas aga ei ole täielikku vastavust veel saavutatud. Seepärast otsustas komisjon saata põhjendatud arvamuse.

⁽¹⁾ INF(2020)119565.

⁽²⁾ MNE(2021)08181, MNE(2021)08185, MNE(2021)08186 ja MNE(2021)08187.

⁽³⁾ 14. juuni 2023. aasta koosoleku kokkuvõte (Ares(2024)6095096).

⁽⁴⁾ Ares(2023)6230165.

⁽⁵⁾ MNE(2023)05142 ja MNE(2023)05143.

⁽⁶⁾ Ares(2024)6103070.

2. Õigus

2.1. Artikli 9 lõike 3 punkti b mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud nõuet, mille kohaselt peavad selliste käitiste käitajad, mille puhul on tõenäoline doominoefekt, tegema koostööd, et edastada teavet käitiseväliste hädaolukorras toimimise plaanide koostamise eest vastutavale asutusele.

2.1.1. Liidu analüüs

Artikli 9 lõike 3 punk (b) sätestab järgmist:

„3. Liikmesriik tagab, et lõike 1 kohaselt määratletud käitiste käitajad

[...]

b) teevad koostööd, et teavitada üldsust ja naabruses paiknevaid tegevuskohti, mida direktiivi reguleerimisala ei hõlma, ning edastada teave käitiseväliste hädaolukorras toimimise plaanide koostamise eest vastutavale asutusele.“

2.1.2 Eesti õigus

Kemikaaliseaduse § 22 lg 4 sätestab järgmist:

„(4) Kui ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte puhul on tõenäoline doominoefekt, vahetavad nende käitajad omavahel vajalikku teavet, et rakendada asjakohaseid meetmeid, ning teevad koostööd avalikkuse teavitamisel.“

2.1.3. Õiguslik analüüs

Komisjon on seisukohal, et Eesti õigusesse ei ole võetud üle artikli 9 lõike 3 punkti b teist poolt, täpsemalt kohustust, et selliste käitiste käitajad, mille puhul on tõenäoline doominoefekt, peavad tegema koostööd, et edastada teavet käitiseväliste hädaolukorras toimimise plaanide koostamise eest vastutavale asutusele.

Eesti ametiasutuste viidatud sätetega, eelkõige kemikaaliseaduse § 22 lõikega 4, on ette nähtud kohustus teha koostööd üldsuse teavitamisel: *„vahetavad [...] käitajad omavahel vajalikku teavet, et rakendada asjakohaseid meetmeid, ning teevad koostööd avalikkuse teavitamisel“*. Eesti õiguses ei ole aga sätestatud kohustust teha koostööd käitiseväliste hädaolukorras toimimise plaanide koostamise eest vastutavale asutusele teabe edastamisel.

Teabevahetuse käigus selgitasid Eesti ametiasutused, et kemikaaliseaduse § 22 lõike 4 kohaselt on käitajad meetmete võtmisel kohustatud koostööd tegema. Seadusandja kasutatud sõnastus – *„käitajad vahetavad omavahel vajalikku teavet, et rakendada asjakohaseid meetmeid“* – on siiski ebamäärane ja viitab hädaolukordadele reageerimisel tehtavale koostööle üldiselt; seda ei saa tõlgendada nii, nagu see hõlmaks ka kohustust teha koostööd käitiseväliste hädaolukorras toimimise plaanide koostamise eest vastutavale asutusele teabe edastamisel. Kohustust teha koostööd, et edastada teavet käitiseväliste hädaolukorras toimimise plaanide koostamise eest vastutavale asutusele, ei ole siseriiklikus õiguses sätestatud.

Seoses Eesti ametiasutuste väidetega, et artikli 9 lõike 3 punktis b sätestatud koostöökohustust tegelikult järgitakse, märgib komisjon, et Euroopa Liidu Kohtu järjepideva praktika kohaselt tuleb direktiivi sätteid rakendada vaieldamatu siduva jõuga

ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selgusega, et oleks täidetud õiguskindluse nõue⁽⁷⁾. Seepärast peavad Seveso III direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate käitiste käitajate kõik kohustused olema siseriiklikus õiguses selgelt sätestatud.

Eeltoodu põhjal järeldeb komisjon, et Eesti ei ole ametlikus kirjas tõstatatud puuduliku ülevõtmise küsimust suutnud nõuetekohaselt lahendada. Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et artikli 9 lõike 3 punkti b ei ole õigesti üle võetud.

2.2. Artikli 10 lõike 2 mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud nõuet nimetada ohutusaruandes selle koostamisse kaasatud asjaomased organisatsioonid.

2.2.1 Liidu õigus

Artikli 10 lg 2 sätestab järgmist:

„2. Ohutusaruanne sisaldab vähemalt II lisas loetletud teavet ja andmeid. Selles nimetatakse asjaomased aruande koostamises osalevad organisatsioonid.“

2.2.2 Eesti õigus

Vastuses ametlikule kirjale viitab Eesti Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“ (edaspidi „määrus nr 18“) § 2 lg-le 1 and § 4 lg 2 p-le 4. Paraku ei maini kumbki säte aruande koostamises osalevaid organisatsioone.

2.2.3 Õiguslik analüüs

Artikli 10 kohaldamisalasse kuuluvad käitajad peavad ohutusaruandes nimetama selle koostamisse kaasatud asjaomased organisatsioonid. Teave ohutusaruande koostamisse kaasatud organisatsioonide kohta on oluline nii pädevate asutuste kui ka üldsuse jaoks, eriti juhul, kui käitaja on tellinud aruande koostamise väljastpoolt. See teave näitab, kas aruande koostamises on osalenud pädevad organisatsioonid.

Vastuses ametlikule kirjale väitis Eesti, et Seveso III direktiivi artikli 10 lõikest 2 tulenevad kohustused on üle võetud määruse nr 18 § 2 lõikega 1 ja § 4 lõike 2 punktiga 4. Samas on need sätted seotud riskianalüüsiga, mitte ohutusaruandega, mis on kaks eri dokumenti. Pealegi ei sisalda Eesti viidatud sätted kohustust nimetada riskianalüüsi või ohutusaruande koostamisse kaasatud organisatsioone.

Küsimust arutati komisjoni ja Eesti ametiasutuste kohtumisel 2023. aasta juunis. 13. septembri 2023. aasta ja 10. juuni 2024. aasta täiendavates vastustes tunnistasid Eesti ametiasutused, et artikli 10 lõiget 2 ei ole veel nõuetekohaselt üle võetud, ja kohustusiid tegema vajalikud muudatused. Seni ei ole aga vajalikke seadusemuudatusi tehtud.

Seetõttu järeldeb komisjon, et Eesti ei ole ametlikus kirjas tõstatatud puuduliku ülevõtmise küsimust suutnud nõuetekohaselt lahendada. Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et artikli 10 lõiget 2 ei ole õigesti üle võetud.

⁽⁷⁾ 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-427/07: komisjon vs. Iirimaa (paragrahv 55).

2.3. Artikli 14 lõike 2 punkti c mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud nõuet teha ohtlike ainete loetelu üldsusele taotluse korral kättesaadavaks.

2.3.1 Liidu õigus

Artikli 14 lõike 2 punkt (c) sätestab järgmist:

„2. Kõrgema tasandi käitiste puhul tagab liikmesriik ka, et

[...]

c) ohtlike ainete loetelu tehakse taotluse korral üldsusele kättesaadavaks, arvestades artikli 22 lõikes 3 sätestatut.“

2.3.2 Eesti õigus

Eesti väidab, et artikli 14 lõike 2 punkt (c) on sisuliselt üle võetud kemikaaliseaduse § 24 lõikega 3, mis sätestab järgmist:

„(3) Suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja teeb taotluse korral avalikult kättesaadavaks ettevõttes käideldavate ohtlike kemikaalide loetelu ja riskianalüüsi kokkuvõtte, mis hõlmab vähemalt teavet suurõnnetuse riski, inimese elule, tervisele ja keskkonnale avalduvate võimalike tagajärgede ja ohuala suuruse ning suurõnnetuse korral kohustusliku käitumise kohta. Ohtliku ettevõtte käitaja teeb taotluse korral avalikult kättesaadavaks riskianalüüsi kokkuvõtte. Riskianalüüsi kokkuvõtte esitatakse ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile.“

2.3.3. Õiguslik analüüs

Seveso III direktiivi artikli 14 lõike 2 punkti c kohaselt on liikmesriigid kohustatud tegema ohtlike ainete loetelu üldsusele taotluse korral kättesaadavaks. Pädev asutus võib loetelu avalikustamisest keelduda või seda piirata, kui on täidetud direktiivi 2003/4/EÜ (keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta) artiklis 4 sätestatud tingimused, nagu on märgitud Seveso III direktiivi artikli 22 lõikes 2. Seveso III direktiivi artikli 22 lõikes 3 on täpsustatud, et käitaja võib paluda, et pädev asutus ei avalikustaks ohtlike ainete loetelu direktiivi 2003/4/EÜ artiklis 4 sätestatud põhjustel. Seega on käitajal õigus selline soov esitada, kuid lõpliku otsuse teeb pädev asutus siseriiklike õigusaktide alusel, millega võetakse üle direktiivi 2003/4/EÜ artikkel 4. Isegi kui käitaja ei ole soovinud avalikustamata jätmist, võib pädev asutus siiski otsustada, et loetelu teatavaid osi ei avalikustata, nagu on sätestatud Seveso III direktiivi artikli 22 lõike 3 teises lõigus.

Seoses artikli 14 lõike 2 punkti c ülevõtmisega Eestis väitsid riigi ametiasutused oma vastuses ametlikule kirjale ja hilisemates aruteludes, et need kohustused on üle võetud peamiselt kemikaaliseaduse § 24 lõikega 3, milles on sätestatud, et käitaja peab taotluse korral avaldama käitises käideldavate ohtlike kemikaalide loetelu. Nagu Eesti ametiasutused 14. juuni 2023. aasta tehnilisel koosolekul ja sellele järgnenud kirjalikus teabevahetuses selgitasid, siis praegust geopoliitilist olukorda arvestades ja riigi julgeoleku huvidest lähtuvalt ei avalikustata koguseid põhimõtteliselt.

Komisjon sellise tõlgendusega ei nõustu. Ohtlike ainete üksnes üleslugemist ei saa pidada kõnealuseks loeteluks. Loetelu peab lisaks ohtlike ainete tunnusandmetele (keemiline nimetus, CASi number ja keemiline nimetus IUPACi nomenklatuuri järgi) sisaldama ka käitises olevate või olla võivate ohtlike ainete maksimumkogust, nagu on sätestatud Seveso III direktiivi II lisa punkti 3 alapunkti c alapunktis i. Lisaks on

komisjon seisukohal, et otsuse piirduda üksnes ohtlike ainete üleslugemisega või keelduda kogu loetelu avalikustamisest saab teha ainult juhtumipõhiselt ja põhjustel, mis on sätestatud direktiivi 2003/4/EÜ artiklit 4 ülevõtvates siseriiklikes õigusaktides. Üldreegel, mis välistab ohtlike ainete koguste avaldamise kõikidel juhtudel, ei ole Seveso III direktiiviga kooskõlas.

Kuigi Seveso III direktiiviga ei ole vastuolus see, kui liikmesriik delegeerib artikli 14 lõike 2 punktist c tulenevad kohustused käitajatele, peab see liikmesriik siiski tagama, et kohustus hõlmab loetelu tervikuna, mitte ei piirdata üksnes ainete üleslugemisega. Peale selle oleks liikmesriigi ülesanne tagada, et vajaduse korral saaks käitaja sel juhul tugineda direktiivi 2003/4/EÜ artiklis 4 sätestatud keeldumispõhjustele. Sellega seoses viitab Eesti avaliku teabe seadusele, millega reguleeritakse juurdepääsu avalikule teabele ja selle võimaldamisest keeldumise aluseid. Selgub, et kõnealune seadus ei sisalda ühtegi üldist keeldumispõhjust, mis oleks seotud riigikaitsega, millele osutavad Eesti ametiasutused ja mis on sätestatud direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõike 2 punktis b. See võinuks olla põhjus, miks avalikustamiskohustus piirduks üksnes ainete üleslugemisega.

Seetõttu järeldab komisjon, et Eesti ei ole ametlikus kirjas tõstatatud puuduliku ülevõtmise küsimust suutnud nõuetekohaselt lahendada. Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et artikli 14 lõike 2 punkti c ei ole õigesti üle võetud.

2.4. Artikli 14 lõike 2 teise lõigu mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud nõuet edastada teavet hoonete ja üldkasutatavate alade kasutajatele ning naaberkäitistele, mida suurõnnetus võib mõjutada.

2.4.1 Liidu õigus

Artikli 14 lõige 2 punkt (a) ja teine lõik sätestavad järgmist:

„2. Kõrgema tasandi käitiste puhul tagab liikmesriik ka, et

a) isikud, keda suurõnnetus võib mõjutada, saaksid, ilma et peaksid seda taotlema, korrapäraselt ja sobivaimas vormis selgelt ja arusaadavalt sõnastatud teavet ohutusmeetmete ja suurõnnetuse korral käitumise kohta;

[...]

Käesoleva lõike esimese lõigu punkti a kohaselt esitatav teave sisaldab vähemalt V lisas nimetatud teavet. Kõnealune teave edastatakse samuti kõigile avalikult kasutatavatele hoonetele ja aladele, sealhulgas koolidele ja haiglatele, ning artikliga 9 hõlmatud käitiste puhul kõigile naaberkäitistele. Liikmesriik tagab teabe esitamise vähemalt kord viie aasta jooksul ning selle korrapärase läbivaatamise ja vajaduse korral ajakohastamise, sealhulgas artikliga 11 hõlmatud muutmiste puhul.“ (esiletõst lisatud).

2.4.2 Eesti õigus

Eesti väidab, et artikli 14 lõige 2 teine lõik on üle võetud kemikaaliseaduse § 24 lõikega 1, mis sätestab järgmist:

„(1) Suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja teavitab avalikkust ja ettevõttest lähtuva õnnetuse mõju piirkonda jääda võivaid isikuid ennetavalt ettevõttest lähtuvast suurõnnetuse riskist, ohutusabinõudest ja õnnetuse korral soovitatavatest käitumisjuhistest.“

Lisaks sellele sätestavad Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende

koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“ (edaspidi „määrus nr 18“) § 6 lõiked 2 ja 3 järgmist:

„(2) Teave, mida suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja avalikkusele ja ettevõttest lähtuva õnnetuse mõjupiirkonda jääda võivatele inimestele annab, peab olema ettevõttest paberil kättesaadav ja avaldatud ettevõtte veebilehel. Veebilehe puudumisel avaldab suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja teabe muul veebilehel ja teavitab sellest Päästeametit.

(3) Ettevõtja levitab teavet käitisest lähtuva õnnetuse mõjupiirkonda jääda võivatele inimestele vähemalt üks kord kolme aasta jooksul. Teabe levitamisel esitatakse see otsepostitusena või viisil, mis tagab õnnetuse mõjupiirkonda jääda võivatele inimestele teabesaamise tasuta.“

2.4.3. Õiguslik analüüs

Artikli 14 lõikes 2 on sätestatud ohutusmeetmeid ja suurõnnetuse korral nõutavat käitumist käsitleva teabe levitamise nõuded. Kui artikli 14 lõike 2 punktis a on sätestatud, et sellist teavet tuleb korrapäraselt edastada kõigile isikutele, keda suurõnnetus tõenäoliselt mõjutab, seega peamiselt potentsiaalselt mõjutatud piirkonnas elavatele inimestele, siis teise lõigu eesmärk on laiendada seda kohustust ja hõlmata kõik üldkasutatavad hooned ja alad, sealhulgas koolid ja haiglad, ning kõik naaberkäitised, kui need võivad tekitada doominoefekti, eesmärgiga hõlmata potentsiaalselt mõjutatud piirkonna elanikkond laialdasemalt.

Eesti õiguse kohaselt peab käitise käitaja täitma kohustust levitada korrapäraselt teavet ohutusmeetmete ja nõutava käitumise kohta suurõnnetuse korral otsepostitusena (st postiteenuse abil), mis on adresseeritud ainult isikutele, kes tõenäoliselt jäävad piirkonda, mida õnnetus tõenäoliselt mõjutab. Kohustus levitada teavet korrapäraselt ja ilma taotluseta ei hõlma üldkasutatavaid hooneid ja alasid, sealhulgas koole ja haiglaid, ega kõiki naaberkäitisi, kui need võivad tekitada doominoefekti. Seetõttu järeldab komisjon, et artikli 14 lõike 2 teise lõigu teisest lausest tulenevaid kohustusi ei ole veel üle võetud.

2.5. Artikli 17 punkti a mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud nõuet võtta pärast suurõnnetust vajalikke kiireloomulisi, keskmise kestusega ja pikaajalisi meetmeid.

2.5.1 Liidu õigus

Artikli 17 punkt (a) sätestab järgmist:

„Pärast suurõnnetust kohustab liikmesriik pädevat asutust

a) tagama, et võetakse kõik kiireloomulised, keskmise kestusega ja pikaajalised meetmed, mis võivad osutuda vajalikuks;“.

2.5.2 Eesti õigus

Vastuseks ametlikule kirjale selgitab Eesti, et artikli 17 punkt (a) on üle võetud kemikaaliseaduse § 34 punktidega 1 ja 6, mis sätestavad järgmist:

„§ 34. Päästeameti pädevus

Päästeamet on pädev asutus, kelle ülesanded kemikaalide valdkonnas on:

1) osaleda ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitamisloa menetluses ning nende kohustuslike dokumentide kooskõlastamises, hinnates muu hulgas suurõnnetuse toimumise riski, tagajärgede raskuse ja ulatuse kirjeldust, tagajärgede leevendamise meetmeid ning hädaolukorraks valmisolekut;

[...]

6) anda soovitusi hädaolukorraks valmisoleku ja edaspidiste õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete kohta.“

10. juuni 2024. aasta täiendavas vastuses märgib Eesti, et artikli 17 punkt (a) on üle võetud hädaolukorra seaduse § 5 lõike 1 punktiga 3, mis sätestab järgmist:

„§ 5. Kriisireguleerimise korraldus regionaalsel tasandil

(1) Päästeameti ülesanded kriisireguleerimise korraldamisel regionaalsel tasandil on järgmised:

[...]

3) toetab hädaolukorra lahendamist juhtivat asutust teabevahetuse, olukorrateadlikkuse ja koostöö korraldamisel hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra lahendamisel.“

2.5.3. Õiguslik analüüs

Nagu on sätestatud artikli 17 punktis a, on riigi ametiasutused pärast suurõnnetust kohustatud kaaluma ja võtma kõik kiireloomulised, keskmise kestusega ja pikaajalised meetmed, mis võivad osutuda vajalikuks. Need nõuded peavad olema sätestatud siseriiklikus õiguses ja meetmete võtmise kohustus tuleb teha ülesandeks määratletud riigiasutusele.

Siseriikliku õiguse kohaselt on Päästeameti ülesanne hädaolukorras üksnes toetada koordineerivat asutust teabevahetuse, olukorrateadlikkuse ja koostöö korraldamisel (hädaolukorra seaduse § 5 lõike 1 punkt 3). Seega on Päästeametil hädaolukordadele reageerimisel toetav roll. Komisjoni arvates ei saa Päästeametit käsitada asutusena, kelle ülesanne on reageerida suurõnnetusele kiireloomuliste, keskmise kestusega ja pikaajaliste meetmetega.

Eesti ametiasutused viitavad ka kemikaaliseaduse § 34 lõigetele 1 ja 6, milles ei käsitleta hädaolukorra kõrvaldamist pärast suurõnnetust. § 34 lõikes 6 on üksnes sätestatud, et Päästeameti ülesanne on anda soovitusi edasiste õnnetuste tagajärgede leevendamise meetmete kohta. Komisjon leiab, et kohustust anda soovitusi edasiste õnnetuste leevendamise meetmete kohta ei saa käsitada kohustusena võtta „kõik kiireloomulised, keskmise kestusega ja pikaajalised meetmed, mis võivad osutuda vajalikuks“.

Sellest järeldab komisjon, et Eestis ei ole ükski riigiasutus kohustatud võtma suurõnnetuse korral kiireloomulisi, keskmise kestusega ja pikaajalisi meetmeid, mis võivad osutuda vajalikuks. Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et artikli 17 punkti a ei ole õigesti üle võetud.

2.6. Artikli 17 punkti b mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud nõuet kohustada pädevat asutust koguma teavet, mis on vajalik õnnetuse tehniliste, organisatsiooniliste ja juhtimisalaste aspektide täielikuks analüüsimiseks.

2.6.1 Liidu õigus

Artikli 17 punkt (b) sätestab järgmist:

„Pärast suurõnnetust kohustab liikmesriik pädevat asutust

[...]

b) koguma inspekteerimise ja uurimise teel või muul otstarbekal viisil teavet, mis on vajalik õnnetuse tehniliste, organisatsiooniliste ja juhtimisega seotud aspektide täielikuks analüüsimiseks;“.

2.6.2 Eesti õigus

Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“ (edaspidi „määrus nr 18“) § 8 sätestab järgmist:

„§ 8. Teave pärast õnnetust

(1) Ohtliku kemikaaliga toimunud õnnetuse kohta esitab suurõnnetuse ohuga ettevõtte ja ohtliku ettevõtte käitaja esimesel võimalusel, kuid hiljemalt 30. kalendripäeval Päästeametile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ja kohaliku omavalitsuse üksusele järgmise teabe:

- 1) õnnetuse asjaolud;*
- 2) õnnetuse põhjustamisega seotud ja õnnetuse tagajärjel vabanenud ohtlikud kemikaalid;*
- 3) kirjeldus õnnetuse mõjust inimestele, keskkonnale ja varale;*
- 4) rakendatud kaitsemeetmed ja tegutsemisjuhised õnnetuse mõju vähendamiseks;*
- 5) õnnetuse keskmise ja pikaajalise toime leevendamise meetmed;*
- 6) õnnetuse kordumise vältimise meetmed.*

(2) Kui hilisema uurimise käigus ilmnevad täiendavad asjaolud, mille tõttu lõikes 1 nimetatud teave muutub, tuleb ajakohastatud teave esitada esimesel võimalusel Päästeametile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ja kohaliku omavalitsuse üksusele.“

Eesti viitab ka haldusmenetluse seaduse §-le 6 and § 38 lõikele 1, mis sätestavad järgmist:

„§ 6. Uurimispõhimõte

Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.“

„§ 38. Tõendid

(1) Haldusorganil on õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud.“.

2.6.3. Õiguslik analüüs

Vastavalt artikli 17 punktile b peavad riigi ametiasutused pärast suurõnnetust koguma kogu teabe, mis võimaldaks neil täielikult analüüsida õnnetuse tehnilisi, organisatsioonilisi ja juhtimisalaseid aspekte. Koguda võib inspekteerimise või uurimise teel või muul otstarbekal viisil. See nõue peab olema sätestatud siseriiklikus õiguses ja sellise teabe kogumise kohustus tuleb määrata teadaolevale riigiasutusele.

Komisjoni arvates ei piisa direktiivi artikli 17 punkti b täielikuks ülevõtmiseks Eesti viidatud ja eespool esitatud sätetest. Määruse nr 18 § 8 hõlmab üksnes teavet õnnetuse teatavate tehniliste aspektide kohta, täpsemalt õnnetuse asjaolusid (punkt 1), õnnetuse põhjustamisega seotud ohtlikke kemikaale (punkt 2) ning kirjeldust õnnetuse mõju kohta inimestele, keskkonnale ja varale (punkt 3). Organisatsioonilisi, juhtimisalaseid ja muid tehnilisi aspekte määruse nr 18 § 8 ega haldusmenetluse seaduse § 6 või § 38 ei reguleeri.

10. juuni 2024. aasta kirjas näib Eesti nõustuvat nõuetele mittevastavuse väitega ja lubab muuta määrust nr 18 nii, et Päästeamet oleks koos Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga kohustatud koguma kogu teabe, mida on vaja õnnetuse tehniliste, organisatsiooniliste ja juhtimisalaste aspektide analüüsimiseks. Samas ei ole aga kirjas täpsustatud nende muudatuste vastuvõtmise ajakava. Komisjonile teadaolevalt ei ole neid muudatusi veel vastu võetud.

Seetõttu järeldab komisjon, et Eesti ei ole ametlikus kirjas tõstatatud puuduliku ülevõtmise küsimust suutnud nõuetekohaselt lahendada. Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et artikli 17 punkti b ei ole õigesti üle võetud.

2.7. Artikli 17 punkti c mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud kohustust tagada pärast suurõnnetuse toimumist, et käitaja võtaks vajalikud heastavad meetmed.

2.7.1 Liidu õigus

Artikli 17 punkt (c) sätestab järgmist:

„Pärast suurõnnetust kohustab liikmesriik pädevat asutust

[...]

c) tegutsema asjakohaselt, et käitaja võtaks vajalikud heastavad meetmed;“.

2.7.2 Eesti õigus

Eesti selgitab oma vastustes ametlikule kirjale, et artikli 17 punkt (c) on üle võetud kemikaaliseadusega (§ 25 lg 1, § 34 lg 6 ja § 38 lg 4 p 5) ja keskkonnavastutuse seadusega (§ 8 lg 2 punkt 4). Nimetatud seaduste asjakohased sätted näevad ette järgmist:

Kemikaaliseadus:

„§ 25. *Suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja vastutuskindlustus*

(1) Suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitajal peab selles ettevõttes kemikaali käitlemisest kolmandale isikule (edaspidi kahjustatud isik) tekkida võiva lepinguvälise ja õigusvastase kahju hüvitamiseks olema vastutuskindlustus.

[...]

§ 34. *Päästeameti pädevus*

Päästeamet on pädev asutus, kelle ülesanded kemikaalide valdkonnas on:

[...]

6) anda soovitusi hädaolukorraks valmisoleku ja edaspidiste õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete kohta.

[...]

§ 38. *Riiklik järelevalve*

[...]

(4) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti pädevuses on järelevalve tegemine:

[...]

5) ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitamisloa kontrolliesemesse kuuluvate nõuete ning vastutuskindlustuse nõude täitmise üle;“.

Keskkonnavastutuse seadus:

§ 8. *Kahju tekitaja vältimis- ja heastamiskohustus*

[...]

(2) Kahju tekitaja vastutab sõltumata sellest, kas ta on süüdi või mitte, kui keskkonnakahju või kahju oht on põhjustatud järgmiste tegevustega:

[...]

4) kemikaaliseaduses sätestatud ohtlike kemikaalide, taimekaitsevadurite sätestatud taimekaitsevahendite ja biotsiidiseaduses sätestatud biotsiidide valmistamine, kasutamine, ladustamine, töötlemine, keskkonda viimine ja kohapeal teisaldamine;“.

2.7.3. *Õiguslik analüüs*

Artikli 17 punkti c ülevõtmiseks peavad liikmesriigid sätestama oma siseriiklikus õiguses riigiasutuse kohustuse tagada, et pärast suurõnnetust võtab käitaja kõik vajalikud heastamismeetmed. Sellist kohustust ükski Eesti viidatud säte ei sisalda.

Lisaks Eesti viidatud sätetele on komisjon analüüsinud keskkonnavastutuse seaduse § 14 lõiget 3, mille kohaselt on Keskkonnaametil õigus oma ettekirjutusega nõuda kahju tekitanud isikult heastamismeetmete võtmist ja anda meetmete võtmiseks kohustuslikke juhiseid. Sellised nõuded piirduvad aga keskkonnakahjuga, mis on määratletud kõnealuses seaduses vastavalt keskkonnavastutuse direktiivile 2004/35/EÜ. Piiratud kohaldamisala tõttu ei hõlma see säte kõiki võimalikke olukorra heastamise vajadusi.

Seetõttu järeldeb komisjon, et Eesti ei ole ametlikus kirjas tõstatatud puuduliku ülevõtmise küsimust suutnud nõuetekohaselt lahendada. Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et artikli 17 punkti c ei ole õigesti üle võetud.

2.8. I lisa märkuse 6 mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et täielikult ei ole üle võetud reegleid mitmesse kategooriasse kuuluda võivate ohtlikke ainete klassifitseerimise kohta.

2.8.1 Liidu õigus

Lisa I märkus 6 sätestab järgmist:

„Ohtlike ainete puhul, mida võib nende omaduste põhjal klassifitseerida rohkem kui ühte kategooriasse, kasutatakse käesoleva direktiivi kohaldamisel madalaimat piirkogust. Märkuses 4 sätestatud reegli kohaldamisel tuleks kasutada antud märkuse punktides a, b ja c nimetatud kategooriate asjaomasele klassifikatsioonile vastavat madalaimat piirkogust.“ (esiletõst lisatud).

2.8.2 Eesti õigus

Majandus- ja taristuministri 02.02.2019 määruse nr 10 „Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskoguse ning ettevõtte ohtlikkuse kategooria määramise kord“ (edaspidi „määrus nr 10“) § 2 lõige 6 sätestab järgmist:

„(6) Ohtlik kemikaal, mis võib kuuluda rohkem kui ühte ohukategooriasse, paigutatakse madalaimat künniskogust või ohtlikkuse alammäära nõudvasse ohukategooriasse.“

2.8.3. Õiguslik analüüs

Komisjoni arvates ei ole Eesti õigusesse üle võetud direktiivi I lisa märkuse 6 teist lauset. Teises lauses täpsustatakse, et kui ohtliku aine saab klassifitseerida rohkem kui ühte kategooriasse ja kohaldatakse märkust 4, kasutatakse märkuse 4 punktides a, b ja c märgitud iga kategooriarühma jaoks asjaomasele klassifikatsioonile vastavat väikseimat piirkogust. See reegel erineb reeglist, mis on sätestatud esimeses lauses (ja mis on üle võetud määruse nr 10 § 2 punktiga 6), mille kohaselt klassifitseeritakse rohkem kui ühte kategooriasse kuuluda võiv ohtlik aine ainult üks kord väikseima piirkoguse alusel. Kuna märkuse 6 teist lauset ei ole üle võetud, puudub juhul, kui kohaldatakse märkust 4, konkreetne nõue klassifitseerida aine mitmesse kategooriarühma.

Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et direktiivi I lisa märkust 6 ei ole õigesti üle võetud.

2.9. III lisa punkti b alapunktide iii ja vi nõuetele mittevastav ülevõtmine

Komisjon leiab, et üle ei ole võetud teatavaid ohutusjuhtimissüsteemi sisuga seotud nõudeid.

2.9.1 Liidu õigus

Lisa III punktid (iii) ja (vi) sätestavad järgmist:

*„Käitaja ohutuse juhtimise süsteemi rakendamisel võetakse arvesse järgmisi elemente:
[...]*

b) ohutuse juhtimise süsteemis käsitletakse järgmisi küsimusi:

[...]

iii) töökorralduslikud meetmed – käitist, selle tööd, seadmeid, häireolukorras toimimist ja ajutist seiskamist käsitleva korra ja juhendite vastuvõtmine ning rakendamine; parimaid seire- ja kontrollitavasid käsitleva teabe arvessevõtmine, et vähendada süsteemi rikke ohtu; käitisesse paigaldatud seadmete vananemise ja korrosiooniga seotud ohtude juhtimine ja kontrollimine; käitise seadmete loetelu, seadmete seisundi seire ja kontrollimise strateegia ja metoodika; sobivad järeelmeetmed ja vajalikud vastumeetmed;

[...]

vi) tegevuse jälgimine – menetluste vastuvõtmine ja rakendamine käitaja suurõnnetuse vältimise põhimõtete ja ohutuse juhtimise süsteemiga kehtestatud eesmärkide täitmise pidevaks hindamiseks ning uurimise ja parandusmeetmete võtmise mehhanismid juhaks, kui neid eesmärke ei järgita. Menetlused hõlmavad käitaja süsteemi suurõnnetusest või ohtlikest olukordadest teatamiseks, eriti kui kaitsemeetmetes on olnud puudujääke, ning nende uurimiseks ja saadud õppetundide põhjal järeelmeetmete võtmiseks. Menetlused võiksid hõlmata ka tulemuslikkuse näitajaid, nagu ohutusalase tulemuslikkuse näitajad ja/või muud asjakohased näitajad; [...]“ (esiletõst lisatud).

2.9.2 Eesti õigus

Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“ (edaspidi „määrus nr 18“) § 3 lõike 3 punktid 3 ja 6 sätestavad järgmist:

„(3) Ohutuse tagamise süsteemi kirjelduses käsitletakse järgmisi teemasid:

[...]

3) töökorralduslikud meetmed – kirjeldatakse kemikaali käitlemisega seotud üksikute protsesside ning seadmete ohutuks toimimiseks vajalikke tegevusi, erandolukorras toimimist ja ajutist seiskamist käsitlevat korda, tehnohooldust, tegutsemismeetodite ja -juhiste vastuvõtmist, rakendamist ning õpetamist;

[...]

6) tegevuse jälgimine – kirjeldatakse menetluse rakendamist, mille põhjal hinnatakse suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi tõhusust ning puuduste avastamisel nende analüüsimist ja kõrvaldamist, hõlmates suurõnnetuse ja õnnetuselähedase juhtumi aruandlust ja järeelmeetmete võtmist ka siis, kui kaitsemeetmetes on olnud puudujääke; [...].“

2.9.3. Õiguslik analüüs

Eesti tunnistab et III lisa **punkti b alapunkti iii** puhul ei ole üle võetud järgmist osa: „... parimaid seire- ja kontrollitavasid käsitleva teabe arvessevõtmine, et vähendada süsteemi rikke ohtu; käitisesse paigaldatud seadmete vananemise ja korrosiooniga seotud ohtude juhtimine ja kontrollimine; käitise seadmete loetelu, seadmete seisundi seire ja kontrollimise strateegia ja metoodika; sobivad järelmeetmed ja vajalikud vastumeetmed“. Viimase, 10. juunil 2024 saadetud teabe kohaselt lubas Eesti punkti b alapunkti iii selle osa üle võtta. Samas ei ole aga kirjas täpsustatud nende muudatuste vastuvõtmise ajakava. Komisjonile teadaolevalt ei ole neid muudatusi veel vastu võetud.

III lisa **punkti b alapunkti vi** puhul tunnistab Eesti, et üle ei ole võetud järgmist osa: „[...] Menetlused võiksid hõlmata ka tulemuslikkuse näitajaid, nagu ohutusalase tulemuslikkuse näitajad ja/või muud asjakohased näitajad;“. Viimase, 10. juunil 2024 saadetud teabe kohaselt lubas Eesti punkti b alapunkti vi selle osa üle võtta. Samas ei ole aga kirjas täpsustatud nende muudatuste vastuvõtmise ajakava. Komisjonile teadaolevalt ei ole neid muudatusi veel vastu võetud.

Seega jääb komisjon oma etteheite juurde, et direktiivi III lisa punkti b alapunkte iii ja vi ei ole õigesti üle võetud.

SEEPÄRAST ESITAB EUROOPA KOMISJON,

olles andud 15. mai 2020. aasta kirjaga (viitenumber: C(2020)2438) Eestile võimaluse esitada oma seisukohad ning võtnud arvesse Eesti valitsuse 15. septembri 2020. aasta vastust (viitenumber: 15.3-4/2470-4 (INF(2020)119565)),

JÄRGMISE PÕHJENDATUD ARVAMUSE

vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 esimesele lõigule ja tõdeb, et olles jätnud nõuetekohaselt üle võtmata Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiivi 2012/18/EL (ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta) artikli 9 lõike 3 punkti b, artikli 10 lõike 2, artikli 14 lõike 2 punkti c ja teise lõigu, artikli 17 punktid a, b ja c, I lisa märkuse 6 ning III lisa punkti b alapunktid iii ja vi, ei ole Eesti täitnud nimetatud sätetest ja kõnealuse direktiivi artiklist 31 tulenevaid kohustusi.

Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 258 esimesele lõigule esitab komisjon Eestile üleskutse võtta vajalikud meetmed käesoleva põhjendatud arvamuse nõuete täitmiseks kahe kuu jooksul alates selle kättesaamisest.

Brüssel, 16.12.2024

Komisjoni nimel

Jessika ROSWALL

komisjoni liige

