

**Ettevõtlus- ja infotehnoloogia ministri määruse „Majandus- ja taristuministri
2. veebruari 2016. a määruse nr 10 „Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku
kemikaali künniskoguse ning ettevõtte ohtlikkuse kategooria määramise kord“ ja
1. märtsi 2016. a määruse nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte
kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale
teabele ja õnnetusest teavitamisele“ muutmise“ eelnõu seletuskiri**

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Määrusega muudetakse majandus- ja taristuministri 2. veebruari 2016. a määrust nr 10 „Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskoguse ning ettevõtte ohtlikkuse kategooria määramise kord“ ja 1. märtsi 2016. a määrust nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“.

Muudatuste põhjuseks on Euroopa Komisjoni poolt 14. mail 2020. a saadetud kirjas 2020/2117 C(2020) 2438 esitatud märkused, mille kohaselt Eesti on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 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, 24.07.2012, lk 1–37) (*edaspidi* SEVESO III¹ direktiiv) artikli 31 kohaselt võtnud 2015. aastal üle puudustega. Euroopa Komisjon tõi välja üle 53 puuduse, millest Eesti nõustub seitsmega, millest omakorda 5 muudatust tehakse käesoleva eelnõuga (2 muudatust tehti kemikaaliseaduses). Enamik viidatud puuduseid on seotud ebapiisavate kirjeldustega, milliseid andmeid sektoris tegutsevad ohtlikud ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted peavad kajastama suurõnnetuse vältimise meetmeid hõlmavates dokumentides (hädaolukorra lahendamise plaan ja ohutuse tagamise süsteemi kirjeldus).

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Määruse ja seletuskirja koostas ning keeleteoimetuse tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtlus- ja tarbimiskeskonna osakonna tarbijakaitse ja tooteohutuse talituse nõunik Merike Ring (tel: 625 6472, e-post: merike.ring@mkm.ee). Eelnõule tegi õigusliku ekspertiisi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Hendrick Rang (tel: 625 6351, e-post: hendrick.rang@mkm.ee).

Määruse eelnõu koostamisel konsulteeriti Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõuniku Mari Tikan'i (tel: 612 5142, e-post: mari.tikan@siseministeerium.ee ja Päästeameti ohutusjärelvalve osakonna eksperti Reelika Kuusik'uga (tel: 5193 9475, reelika.kuusik@rescue.ee).

1.3. Märkused

Määrusega muudetakse majandus- ja taristuministri 2. veebruari 2016. a määrust nr 10 „Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskoguse ning ettevõtte ohtlikkuse kategooria määramise kord“ (*edaspidi* määrus nr 10) ja majandus- ja taristuministri 1. märtsi 2016. a määrust nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“ (*edaspidi* määrus nr 18).

Vastavalt peaministri 27. jaanuari 2021. a korraldusele nr 8 „Ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad“ on ministrite pädevusvaldkonnad muutunud ja

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0018&from=ET>

kuna tööstuse valdkond kuulub ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri vastutusvaldkonda, muudab majandus- ja taristuministri määrust ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse § 1 kohaselt tehakse majandus- ja taristuministri 2. veebruari 2016. a määruses nr 10 „Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskoguse ning ettevõtte ohtlikkuse kategooria määramise kord“ järgmised muudatused:

Punktiga 1 muudetakse määruse lisa tabelis 2 rida 11 sõnastust, et parandada SEVESO III direktiivi üle võtmisel esinenud ebatäpsus, kui B- ja C- kategooria (veerud 3 ja 4) lahtrisse „alamäär ohtliku ettevõtte määramiseks (tonnides)“ ja lahtrisse „künniskogus suurõnnetuse ohuga ettevõtte määramiseks (tonnides)“ kirjutati nullid, mistõttu nullist suurema arvu korral on koheselt tegemist B- või C-kategooria ettevõttega. Samas SEVESO III direktiivi I lisa 2.osas on B-kategooria lahter jäetud tühjaks ning SEVESO direktiivi ekspertgrupp on andnud omapoolse selgituse, mille kohaselt kohaldatakse nõudeid nikliühenditele alles siis, kui A-kategooria künniskogus on ületatud. See tähendab, et Eesti on teinud direktiivi ülevõtmisel vea ning 0 asemel peaks veerud 3 ja 4 olema kriips. C-kategooria regulatsioon on siseriiklik ja kohustus ei tulene SEVESO III direktiivist.

Punktiga 2 asendatakse lisa märkuse punktis 11 läbivalt numbrid „8 ja 9“ numbritega „9 ja 10“, kuna ekslikult viidatakse märkustele 8 ja 9, mitte märkustele 9 ja 10, mis vastavad SEVESO direktiivi märkustele 14 ja 15. Punkt 11 puudutab ammooniumnitraati (10/50) ehk nõuetele mittevastavat ainet ja väetist, mis ei läbi detonatsioonitesti. Sellel real olevaid piirväärtusi kohaldatakse muuhulgas märkustes 9 ja 10 osutatud ammooniumnitraadipõhisele kompleksväetisele ja väetise segule, mille lõppkasutaja tagastab või on tagastanud tootjale, saatnud ajutiseks ladustamiseks või ümbertöötlemiskäitisele ümbertöötlemiseks, korduvkasutamiseks või töötlemiseks ohutuks kasutamiseks, sest need ei vasta enam märkuste 9 ja 10 nõuetele.

Määruse § 2 kohaselt tehakse majandus- ja taristuministri 1. märtsi 2016. a määruses nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele“ järgmised muudatused:

Punktiga 1 täiendatakse paragrahvi 3 lõige 3 punkti 2 sõnastust. Kehtiva sõnastuse kohaselt kajastatakse ohutuse tagamise süsteemi kirjelduses suurõnnetuse ohu kindlaksmääramist ja hindamise tegevusest põhjustatud võimaliku suurõnnetuse ohu süstemaatilise kindlaksmääramise meetodite rakendamist ning suurõnnetuse ohu tõenäosuse ja tõsiduse hindamiseks vajalike meetodite kindlaksmääramist ja rakendamist.

Euroopa Komisjon leidis, et Eesti ei võtnud nõuetekohaselt üle SEVESO III direktiivi III lisa punkti b alapunkti ii, kuna puudusid viited tava- ja erandkäitamisele ohtude kindlakstegemisel ja hindamisel, sealhulgas vajaduse korral allhankijate tegevusest tulenevate tõsiste ohtude süstemaatilise kindlakstegemise korra vastuvõtmisele.

Tulenevalt Euroopa Komisjoni märkusest sõnastame ümber § 3 lg 3 p 2 ja asendame sõna „tegevusest“ sõnadega „tava- ja erandkäitamisest, sealhulgas olemasolul alltöövõtjate poolsest tegevusest“ ning lisaks juba kehtivas sõnastuses „suurõnnetuse ohu tõenäosuse ja tõsiduse hindamiseks vajalike meetodite kindlaksmääramisele ja rakendamisele“ lisame juurde korra vastuvõtmise osa.

Paragrahvi 3 lõige 3 punkti 3 sõnastust muudetakse. Kehtiva sõnastuse kohaselt kajastatakse ohutuse tagamise süsteemi kirjelduses töökorralduslikud meetmed kemikaali käitlemisega seotud üksikute protsesside ning seadmete ohutuks toimimiseks vajalikke tegevusi, tehnohooldust, tegutsemismeetodite ja -juhiste vastuvõtmist, rakendamist ning õpetamist.

Euroopa Komisjon on viidanud, et Eesti ei võtnud nõuetekohaselt üle SEVESO III direktiivi III lisa punkti b alapunkti iii, sest riigisisestest sättest on välja jäetud enamik direktiivi nõude elementidest, näiteks ei ole selge, millised on riigisisestest sättes osutatud „tegutsemismeetodid ja -juhised“.

Kehtiva määruse § 3 lg 3 p-s 3 on mh sätestatud, et kirjeldatakse kemikaali käitlemise tegutsemismeetodeid ja -juhiseid, mille all ongi mõeldud direktiivis sätestatud parimaid seire- ja kontrollitavasid käsitleva teabega arvestamist, vähendamaks süsteemi rikke ohtu, samuti käitisesse paigaldatud seadmete vananemise ja korrosiooniga seotud ohtude juhtimist ning kontrollimist käitise seadmete seisundi seire ja kontrollimise strateegia ja metoodika kohta (sh sobivad järeelmeetmed ja vajalikud vastumeetmed) kohta. Seega täiendatakse olemasolevat sõnastust üksnes osas, mis puudutab ettevõtte häireolukorras toimimist ja ajutist seiskamist.

Paragrahvi 3 lõige 3 punkti 4 sõnastust muudetakse. Kehtiva sõnastuse kohaselt kajastatakse ohutuse tagamise süsteemi kirjelduses muudatuse juhtimises selliseid reegleid ja tegutsemisviise, millest lähtutakse käitises muudatuse kavandamisel või uue käitise, seadme või tehnoloogia kaevandamisel.

Euroopa Komisjon leidis, et Eesti ei võtnud nõuetekohaselt üle SEVESO III direktiivi III lisa punkti b alapunkti iv, kuna „uute käitiste, protsesside või hoidlate planeerimise või nende muutmise kavandamisele“ viitamise asemel viidatakse riigisisest § 3 lg 3 p-s 4 „käitises muudatuse kavandamisele või uue käitise, seadme või tehnoloogia kavandamisele“.

Kuna määruse § 3 lg 3 p 4 sõnastus peab ära katma ka protsesside ja hoidlate planeerimise ning kavandamise, muudetakse sätte sõnastust ning edaspidi kirjeldatakse muudatuse juhtimises selliseid reegleid ja tegutsemisviise, millest lähtutakse uue käitise, seadme, protsessi, tehnoloogia või hoidla planeerimisel või nende muutmise kavandamisel, vastuvõtmisel ja rakendamisel.

Punktiga 2 muudetakse paragrahvi 3 lõike 3 punktide 6 ja 7 sõnastust. Kehtiva sõnastuse kohaselt kirjeldab ohutuse tagamise süsteemi tegevuse jälgimine menetluse rakendamist, mille põhjal hinnatakse suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi tõhusust ning puuduste avastamisel nende analüüsimist ja kõrvaldamist. Menetlus peab hõlmama suurõnnetuse ja õnnetuselähedase juhtumi aruandlust ning kaitsemeetmete analüüsi.

Euroopa Komisjon viitas, et SEVESO III direktiivi III lisa punkti b alapunkti vi ei ole nõuetekohaselt üle võetud, kuna riigisisestest sättest on välja jäetud sõna „vastuvõtmine“ ja viidatakse ebamääraselt kaitsemeetmete analüüsile, selle asemel, et sätestada, et aruandlus peaks hõlmama eelkõige neid juhtumeid, mis hõlmavad kaitsemeetmete puudujääke ning nende uurimiseks ja saadud õppetundide põhjal järeelmeetmete võtmist. Samuti võiksid menetlused hõlmata ka tulemuslikkuse näitajaid, nagu ohutusalase tulemuslikkuse näitajad ja muud asjakohased näitajad. Euroopa Komisjon ei ole täpsustanud, kas menetlused peavad hõlmama tulemuslikkuse näitajaid või muid asjakohaseid näitajaid, sest säte on sõnastatud tingivas kõneviisis ja lõpuni sisustamata. Seetõttu seda täiendust määrusesse ei lisata.

Võttes arvesse Euroopa Komisjoni etteheideid, sõnastatakse paragrahvi 3 lg 3 p 6 selliselt, et tegevuse jälgimisel kirjeldatakse sellise menetluse vastuvõtmist ja rakendamist, mille põhjal hinnatakse suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi tõhusust ning puuduste avastamisel nende analüüsimist ja kõrvaldamist. Menetlus peab hõlmama

suurõnnetuse ja õnnetuselähedase juhtumi aruandlust ja järelmeetmete võtmist, eriti kui kaitsemeetmetes on olnud puudujääke.

Paragrahvi 3 lõige 3 punkti 7 sõnastust muudetakse. Kehtiva sõnastuse kohaselt kirjeldab ohutuse tagamise süsteemi auditi ja juhtkonnapoolne ülevaatus suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi tõhususe ja sobivuse perioodilist auditeerimist ning juhtkonna dokumenteeritud ülevaatus suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi elluviimise ja ajakohastamise kohta.

Euroopa Komisjon viitas, et SEVESO III direktiivi III lisa punkti b alapunkti vii ei ole nõuetekohaselt üle võetud, sest riigisisene säte erineb direktiivi nõude mitmes aspektis, eelkõige viitab riigisisene säte „dokumenteeringud ülevaatusle suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi elluviimise ja ajakohastamise kohta“, selle asemel et viidata „suurõnnetuse vältimise põhimõtete ja ohutuse juhtimise süsteemi toimimise ja ajakohastamise dokumenteeritud läbivaatamisele“. Riigisisest sättest on välja jäetud mitu direktiivi nõude elementi, mis on vajalikud direktiivi nõuetekohaseks rakendamiseks: korrapärase süstemaatilise hindamise menetluste vastuvõtmine ja rakendamine, sealhulgas auditi ja läbivaatamisega kindlaks tehtud vajalike muudatuste kavandamine ja kasutusse võtmine.

Tulenevalt Euroopa Komisjoni etteheitest täpsustatakse § 3 lg 3 p 7 sõnastust selliselt, et ohutuse süsteemi tagamise auditi ja juhtkonnapoolne ülevaatus kirjeldab suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi tõhususe ja sobivuse perioodilise hindamise menetluste vastuvõtmist, rakendamist ja süstemaatilist auditeerimist ning juhtkonna dokumenteeritud ülevaatus suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi elluviimise ja ajakohastamise kohta, sealhulgas auditi ja läbivaatamisega kindlaks tehtud vajalike muudatuste kavandamist ja kasutusse võtmist.

Punktiga 3 täiendatakse paragrahvi 5 lõiget 1 punktiga 4, mille kohaselt ettevõtte hädaolukorra lahendamise plaan peab kirjeldama ka rakendamise meetmeid kaitsmaks inimeste tervist, elu, vara ja keskkonda suurõnnetuse mõju eest.

Muudatused on tingitud Euroopa Komisjoni märkusest, mille kohaselt ei võtnud Eesti SEVESO III direktiivi artikkel 12 lg 3 nõuetekohaselt üle. Nõustume Komisjoni seisukohaga, et ülevõtmine ei olnud korrektne, kuna riigisiseses õiguses ei olnud üle võetud punkti b, mille kohaselt tuleb plaanides seada eesmärgiks rakendada vajalikke meetmeid, et kaitsta inimeste elu, tervist, vara ja keskkonda suurõnnetuste mõju eest.

Punktiga 4 muudetakse paragrahvi 8 lõike 1 sissejuhatava tekstiosa sõnastust. Kehtiva sõnastuse kohaselt peab suurõnnetuse ohuga ettevõtte ja ohtliku ettevõtte käitaja ohtliku kemikaaliga toimunud õnnetusest teatama Päästeametile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ning kohaliku omavalitsuse üksusele.

Paragrahvi 8 lõikes 1 täpsustatakse, et ohtliku kemikaaliga toimunud õnnetuse kohta tuleb esitada teave järelevalveasutusele ja kohaliku omavalitsuse üksusele esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui 30. kalendripäeval. Kehtiva sõnastuse kohaselt tuli seda teha üksnes 30 kalendripäeva jooksul. SEVESO III direktiivi mõte on, et õnnetuse asjaolud, kui need teada on, tuleb koheselt teatavaks teha järelevalveasutustele ja kohaliku omavalitsuse üksusele.

Punktiga 5 sätestatakse paragrahvi 8 lõikes 2 uus nõue, mille kohaselt õnnetuse hilisema uurimise käigus täpsustunud asjaoludest tuleb sellekohane teave edastada järelevalveasutustele ja kohaliku omavalitsuse üksusele esimesel võimalusel nii nagu näeb ette SEVESO III direktiiv. Euroopa Komisjon heitis Eestile ette, et SEVESO III direktiivi artikkel 16 lg 1 punkt d ei ole nõuetekohaselt üle võetud, kuna käitajal puudub kohustus pärast suurõnnetust teavet

ajakohastada, kui ilmnevad täiendavad asjaolud, mille tõttu olemasolev teave või tehtud järeldused muutuvad.

Nõustume Euroopa Komisjoni seisukohaga ning sellest tulenevalt täiendatakse paragrahvi 8 lõikega 2.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määruse eelnõul on otsene kokkupuude Euroopa Liidu õigusega, täpsemalt SEVESO III direktiiviga, kust tulenevad nõuded ohtliku ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise kohta. Määruse eelnõu vastab SEVESO III direktiivis toodule.

4. Määruse mõjud

1. Mõjude kriteeriumid ja sihtrühmad

Mõjude olulisuse hindamisel lähtutakse neljast kriteeriumist:

1. Mõjutatud sihtrühma suurus;
2. Mõju ulatus;
3. Mõju avaldumise sagedus;
4. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

1.1 Sihtrühm 1 – ettevõtjad

1.2 Sihtrühm 2 – järelevalveasutused

1.1 Sihtrühm 1 – ettevõtjad

1. Suurõnnetuse ohuga ettevõtteid, keda kõnesolevad muudatused puudutavad, on üle 60.
2. Eelnõuga kaasneva mõju ulatus sihtrühmale 1 on tänastele andmetele tuginedes pigem väheoluline, kuna eelnõu muudatustega täpsustatakse üksnes kehtivat regulatsiooni.
3. Mõju avaldumise sagedus sihtrühmale 1 jääb pigem samale tasemele nagu on kehtiva õiguse kohaselt. Võimalik, et osa ohtlikke ettevõtteid peavad vähesel määral täiendama nõutud dokumente, nagu ohutuse tagamise süsteemi kirjeldus ja hädaolukorra lahendamise plaan.
4. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk sihtrühmale 1 on väike, sest määruse muudatuste jõustumise järel kehtivad nõuded üksnes täpsustuvad.

1.2 Sihtrühm 2 - järelevalveasutused

1. Sihtrühma 2 moodustavad Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Päästeamet. Need on järelevalveasutused, kes teostavad antud valdkonnas järelevalvet ning muudatustega nende pädevuste osas muutust ei toimu.
2. Mõju ulatus sihtrühmale 2 ei muutu, kuna täpsustatakse olemasolevaid nõudeid.
3. Mõju avaldumise sagedus sihtrühmale 2 võib vähesel määral suurened, kui ettevõtteid hakkavad dokumente uuendama ning need tuleb kooskõlastada järelevalveasutustega. Samas on teada, et SEVESO III direktiivi nõudeid praktikas rakendatakse ning suuri sisulisi muutusi dokumentides ette ei ole näha.
4. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk sihtrühma 2 jaoks on madal. Pigem jääb järelevalveasutuste töökoormus samale tasemele, mis oli siiani.

Määrusel puudub mõju või on mõju neutraalne järgmistes küsimustes:

- sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju;
- mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele;
- mõju regionaalarengule.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamiseks ei ole vaja täiendavaid riigieelarvelisi vahendeid. Samuti ei laeku selle määruse rakendamisega seonduvalt tulusid.

Kuna määrusega kaasnevad muudatused on olukorda täpsustavad, ei eelda nende rakendamine märkimisväärsed tegevusi.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras. Määrusega tehakse korrekture tingituna SEVESO III direktiivi mittenõuetekohasest ülevõtmisest, puudub vajadus rakendamise üleminekuajaks.

7. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu esitatakse koostöölastamiseks Siseministeeriumile ja Keskkonnaministeeriumile eelnõude infosüsteem vahendusel. Määruse eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Päästeametile ja Eesti Keemiatööstuse Liidule.