

Taristuministri määruse „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded ning elutähtsat teenust osutavate sadamapidajate ja nende hallatavate elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavate sadamate määramise metoodika“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu koostamise vajadus on tingitud 18. oktoobril 2024. a jõustunud hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadusest, millega määrati sadamapidaja elutähtsa teenuse osutajaks, kui tema hallatav sadam vastab ühele järgmisest tingimusest:

- 1) tema sadama toimimine mõjutab teise elutähtsa teenuse toimepidevuse või riigikaitse tagamist;
- 2) tema sadamat läbivate reisijate arv moodustab märkimisväärse osa rahvusvaheliste reisijate arvust Eestis;
- 3) tema sadama kaudu veetava kauba maht moodustab märkimisväärse osa Eestis sadamate kaudu veetavate kaupade kogumahust.

Eelnõukohases määruses sätestatakse tingimused, mille alusel määratakse sadamapidaja ja tema hallatav sadam elutähtsa teenuse osutajaks. Kuna sellistele sadamatele ei ole määratud toimepidevuse nõudeid, tuleb need *HOS*-i kohaselt sätestada. Elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavaks sadamaks määramise tingimused ja toimepidevuse nõuded sätestatakse kahe volitusnormi alusel ühe määrusena. Määrus kehtestatakse hädaolukorra seaduse § 37 lõike 2 ja sadamaseaduse § 3¹ lõike 2 alusel.

Elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseerub sellise sadama pidaja, kelle hallatava sadama elutähtis teenus mõjutab riigikaitse tagamist või teise elutähtsa teenuse toimimist, kui sadamat läbiva kaubamaht moodustab vähemalt 20% Eesti sadamate kaudu veetavast kaubamahust või kui sadamat läbivate reisijate arv moodustab vähemalt 50% rahvusvaheliste reisijate arvust Eestis. Eelnõukohase määruse järgi vastavad sätestatavatele tingimustele AS Tallinna Sadam ja AS Sillamäe Sadam.

Eelnõukohase määruse teine eesmärk on sadamate toimimise kui elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamine. Oluline on, et ka kriisiolukordades oleks tagatud pidev laevade vastuvõtt, neilt kauba lossimine ning reisijate maha tulek. Selleks, et laeva kai ääres üldse teenindada, peab olema tagatud laevade sildumine, vajaduse korral nende pukseerimine ning toimima peab jäämurre akvatooriumil. Samuti tuleb reguleerida tegutsemise olukordades, kus sadam ei saa toimida.

Kui tekib hädaolukord, peab sadamapidaja selle kõrvaldama nii kiiresti, kui on vähegi võimalik või hiljemalt 48 tunni möödumisel juhtumist. Hädaolukorra puhul võib sadamapidaja võtta laevu vastu ka oma teistes sadamates, arvestades nende vastuvõtuvõimet. Täpsemalt nähakse hädaolukorras tegutsemine ette *HOS*-i § 39 lõikes 1 nimetatud toimepidevuse riskianalüüsis ja plaanis (edaspidi *toimepidevuse riskianalüüs ja plaan*). Sadamapidaja peab tagama hädaolukorra ennetamise ning selle tekkimisel tegutsemiseks vajalikud meetmed vajaduse korral koostöös sadama operaatoriga.

Elutähtsa teenuse osutamine toob sadamapidajatele kaasa *HOS*-is kehtestatud kohustused ning Kliimaministeeriumile või volituse korral Transpordiametile kui elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele (edaspidi *ETKA*) lisakohustused.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Määruse eelnõu ja seletuskirja koostas Kliimaministeeriumi merendusosakonna õigusnõunik Aleks Martin Rebane (625 6307, aleks.rebane@kliimaministeerium.ee). Keeletoimetuse tegi Justiits- ja Digiministeeriumi keeletoimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee). Eelnõu õigusekspertiisi tegi Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik Elina Lehestik (626 2904, elina.lehestik@kliimaministeerium.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kümnest paragrahvist.

Paragrahv 1 sätestatakse määruse reguleerimisala. Lisaks nõuetele elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavatele sadamatele sätestatakse sadama toimimise kui elutähtsa teenuse sisu ning selle teenuse toimepidevuse nõuded. Samuti määratakse, kui kaua võib sadama toimimine olla katkenud, ning mida tuleb teha, kui teenuse katkemise tõttu tekib hädaolukord.

Paragrahv 2 sätestatakse tingimused, mille alusel määratakse sadamapidaja ja tema hallatav sadam elutähtsa teenuse osutajaks. Selle kohaselt on elutähtsa teenuse osutaja sadamapidaja, kelle hallatav sadam vastab vähemalt ühele kolmest tingimusest.

Punkti 1 kohaselt on see sadam, mille teenuse toimimine mõjutab mõne HOS-i §-s 36 nimetatud elutähtsa teenuse toimimist või riigikaitse tagamist.

Punkti 2 kohaselt kasutatakse elutähtsa teenuse osutamiseks sadamat, mida läbivate reisijate arv ületab 50% rahvusvaheliste reisijate koguarvust Eestis. Selle järgi kvalifitseerub elutähtsa teenuse sadamaks AS-i Tallinna Sadam hallatav vanasadam, mida 2023. aastal läbis 808 080 796 reisijat¹.

Lõike 2 punkti 3 kohaselt on sadam elutähtsa teenuse osutaja, kui seda läbiva kauba maht moodustab vähemalt 20% kogu Eesti sadamaid läbivast kaubamahust. HOS-i muutmise eelnõu seletuskirja kohaselt kuulub AS-ile Tallinna Sadam 55% Eesti sadamate turuosast. Statistikaameti andmetel veeti Eesti sadamate kaudu 2023. aastal 17,8 mln tonni kaupa². AS-i Tallinna Sadam 2023. aasta kohta esitatud majandusaasta aruandest võib lugeda, et tol aastal oli AS-i Tallinna Sadam sadamate kaubamaht 12,6 mln tonni³. AS-i Sillamäe Sadam majandusaasta aruande järgi läbis Sillamäe sadamat 4,4 mln tonni kaupa⁴. AS-i Tallinna Sadam sadamaid läbiva kauba maht moodustab kogu kaubamahust ligikaudu 71% (70,7) ning Sillamäe sadama kaubamaht ligikaudu 25% (24,7). Nende andmete põhjal kvalifitseeruvad elutähtsa teenuse osutajateks AS-i Tallinna Sadam hallatavad Paldiski lõunasadam ja Muuga sadam ning AS-i Sillamäe Sadam hallatav Sillamäe sadam. Kui kaubamahud on nimetatud sadamates

¹ Allikas: <https://www.ts.ee/investor/pohinaitajad/>.

² Allikas: <https://stat.ee/et/uudised/kaubaveo-maht-eesti-sadamates-landes-2023-aasta-uhaksa-kuuga-31-eesti-raudteedel-42>.

³ Allikas: <https://ariregister.rik.ee/est/company/10137319/aktsiaselts-TALLINNA-SADAM>.

⁴ Allikas: <https://ariregister.rik.ee/est/company/10318973>.

langenud alla 20% kogu sadamaid läbivast kaubamahust, võivad sadamad kvalifitseeruda elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavateks sadamateks lõike 2 punkti 1 alusel, sest need sadamad võivad olla olulised teise elutähtsa teenuse toimimiseks (näiteks vedelkütusega varustamiseks) või riigikaitseks.

Elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatava sadama määrab ETKA ehk antud juhul Kliimaministeerium kaalutulusõiguse alusel HOSi § 38 lõikes 1² sätestatud haldusaktiga. Enne haldusakti andmist konsulteerib Kliimaministeerium teiste ETKA-dega, et määrata kindlaks, milline sadam võib kvalifitseeruda elutähtsa teenuse sadamaks, ning teeb otsuse teatavaks sadamapidajale. ETKA järgib otsustamisel üleriigilist riskianalüüsi ning arvestab HOS-i §-s 36 loetletud elutähtsate teenustega ning nende seotusele konkreetse sadamaga.

Paragrahv 3 sätestatakse sadama toimise kui elutähtsa teenuse sisu. Paragrahv 3 loetletud teenused on kõik sadamateenused sadamaseaduse § 3 lõike 1 tähenduses. Loetelust on välja jäetud veesõiduki punkerdamine ja laevajäätmete vastuvõtt.

Veesõiduki punkerdamine ei ole elutähtis teenus, sest punkerdada on võimalik ka veokitelt sadamas või punkerlaevadega reidil kindlaksmääratud ankrualadel. Kaubalaevad punkerdavad tavaliselt reidil, reisilaevad sõidukitelt või punkerlaevalt sadamas. Laev tellib kütuse otse kütusetarnijalt.

Jäätmete vastuvõtt laevalt ei ole elutähtis teenus, sest laeval on piiratud ruum jäätmete paigutamiseks. Teoreetiliselt on võimalik jäätmeid ajutiselt ladustada ka kail. Ülejäänud nimetatud teenused on sadama toimimiseks vajalikud.

Paragrahv 4 sätestatakse sadamapidajale kohustus määrata elutähtsa teenuse toimimiseks vajalik taristu. Sadamapidaja määrab taristu, mis mõjutab tema elutähtsa teenuse toimepidevust enim (edaspidi *kriitiline taristu*) ning tagab selle kaitse HOS-i kohaselt. Kriitiline taristu määratakse kindlaks toimepidevuse riskianalüüsis ja plaanis kooskõlastatult ETKA-ga.

Paragrahv 5 sätestatakse sadamapidajale kohustus tagada sadama toimimine 50% ulatuses, võttes aluseks tavaolukorra. 50% sadama toimimisest reisijate teenindamise mõistes tähendab, et sadamates, kus teenindatakse reisijaid, saaks hädaolukorras teenindada 50% kogu reisijate tavalisest hulgast. Reisijate teenindamiseks on oluline, et laev saaks silduda ning reisijad saaksid laevalt maha tulla. Kaubamahu puhul tähendab sadama toimimine strateegiliste kaupade puhul vähemalt 50% käitlemisvõimet võrreldes tavaolukorraga. Käitlemine tähendab, et laev saaks silduda ning kaup lastitud või lossitud.

Lõikes 2 sätestatakse strateegilise kauba tähendus. Lõikes 2 esitatud kaubaliikide loetelu ei ole ammendav ning võib muutuda, arvestades kriisiolukorda.

Paragrahv 6 käsitletakse elutähtsa teenuse katkemise ennetamist.

Lõike 1 kohaselt nähakse elutähtsa teenuse katkemise ennetamiseks vajalikud tegevused ette toimepidevuse riskianalüüsis ja plaanis. Lisaks teiste elutähtsate teenuste katkemisele tuleb sadamate toimimise puhul arvestada ka sadamatele omaste ohtudega.

Lõike 2 punktiga 1 nähakse ette autonoomse elektritoitesüsteemi olemasolu, et vältida elektrikatkestuse ajal sadama toimimise katkemist. Lõike 2 punktiga 2 nähakse sadamapidajale

ette kohustus mehitada sadam piisava hulga töötajatega, et tagada sadama toimimine. Lõike 2 punktis 3 sätestatakse kohustus tagada alternatiivse sidepidamislahenduse kättesaadavus. Alternatiivse lahendusena peetakse silmas näiteks raadiosidet. Täpsemad lahendused nähakse ette toimepidevuse riskianalüüsis ja plaanis.

Paragrahv 7 sätestatakse elutähtsa teenuse katkemise maksimaalne lubatud aeg.

Lõikes 1 sätestatakse elutähtsa teenuse katkemise puhul sadamapidaja kohustus katkestus likvideerida nii kiiresti kui võimalik, arvestades, et sadama toimimise katkemine ei tohi kesta kauem kui 48 tundi. Kui katkemine kestab kauem kui 48 tundi, sekkub ETKA HOS-is sätestatud alustel. Sellisel juhul rakendatakse HOS-i §-s 15 sätestatud hädaolukorra lahendamise plaani.

Lõikes 2 sätestatakse olukord, millal on tegemist elutähtsa teenuse katkemisega.

Lõikes 3 sätestatakse sadamapidaja kohustus taastada elutähtsa teenuse toimine. Olenevalt olukorrast võib sadama toimimise tagamiseks vajalike teenuste taastamise järjekord olla erinev. Näiteks raskete jääolude korral peaks olema tagatud esmalt jäämurdevõime, et laev jõuaks sadama akvatooriumisse ja saaks seal silduda, alles seejärel saaks tegeleda kaupade ja reisijatega. Samas juba kai ääres olevate laevade puhul võib tegutsemise järjekord olla teistsugune. Üldiselt on jäämurre ja pukseerimine küll vajalikud teenused, kuid seda vaid teatud oludes, mistõttu nende taastamine tavalistes oludes jääb tõenäoliselt viimaseks. Täpsemad sadamapidaja tegevused erinevate riskide korral ning teenuse toimepidevuse taastamiseks sätestatakse toimepidevuse riskianalüüsis ja plaanis.

Paragrahv 8 sätestatakse nõuded elutähtsa teenuse toetamiseks vajaliku teenuse ostmise kohta. Elutähtsa teenuse toimimise toetamiseks vajalik teenus võib olla näiteks IT-teenus, turvateenus vm sadama toimimist toetav teenus.

Paragrahv 9 kirjeldatakse hädaolukorda. Hädaolukord tekib juhul, kui sadama toimimine on häiritud rohkem kui 48 tundi või kui sadama toimimise teenuse katkemine põhjustab mõne teise HOS-i §-s 36 sätestatud elutähtsa teenuse katkemise.

Paragrahv 10 sätestatakse juhised, kuidas ETKA-t tekkinud hädaolukorrast teavitada. Sadamate puhul on elutähtsa teenuse toimimist korraldav asutus HOS-i § 36 lõike 1¹ alusel Kliimaministeerium. Täpsemad kontaktid määratakse toimepidevuse riskianalüüsis ja plaanis.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

4.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Määrusega ei kaasne sotsiaalseid ega demograafilisi mõjusid.

4.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Määrusega kaasneb positiivne mõju riigi julgeolekule, sest sadamapidajate elutähtsa teenuse osutajaks määramine suurendab riigi valmisolekut vastu võtta liitlasi ning nende tehnikat. Lisaks suurendab see sadamate turvalisust. Mõju välissuhetele puudub.

4.3. Majanduslik mõju

Määrusega võib kaasneda sadamapidajale keskmine kuni suur majanduslik mõju, kui suureneb vajadus vastu võtta reisijaid või kaupa tavapärasest rohkem.

4.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Määrusega kaasneb riigiasutustele väheoluline mõju, kuna ETKA-l on kohustus kontrollida kõnealuste sadamate toimepidevust, teha nende üle järelevalvet ning nõustada sadamapidajat. Kohalikele omavalitsustele mõju puudub.

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

Määruse rakendamisega ei teki riigile lisatulusid. Kliimaministeeriumile ja Transpordiametile tekib kohustus hakata kontrollima kõnealuste sadamate toimepidevust, mistõttu võib see kaasa tuua lisakulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu esitatakse koostöölastamiseks Riigikantseleile, Kaitseministeeriumile ja Siseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Logistika ja Sadamate Liidule, AS-ile Tallinna Sadam ning AS-ile Sillamäe Sadam eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu.