

## ÕIGUSLIK ANALÜÜS

14. august 2017

**Kellele:** Viimsi Vallavalitsus

**Kellelt:** vandeadvokaat Kristo Kallas  
Advokaadibüroo Sirel & Partnerid

**Teema:** Muuga sadama ohtlike ainete vedude ning käitlemisega seotud võimalikku suurõnnetust puudutava õigusruumi analüüs

### ANALÜÜSI EESMÄRK:

**Muuga sadama ohtlike ainete vedude ja nende käitlemisega seotud võimaliku suurõnnetuse õigusruumi analüüsi eesmärgiks on:**

- anda ülevaade Eesti ja Euroopa Liidu ohtlike ainete vedude ja käitlemisega seotud suurõnnetuste riskide leevendamise ja tagajärgedega seotud õigusaktidest, Eestis tunnustatud printsiipidest ning konventsioonidest, millega Eesti ja Euroopa Liit on liitunud;
- hinnata Viimsi Vallavalitsuse ja Viimsi omavalitsuse elanike ning ettevõtete õiguseid ja kohustusi Muuga sadamaga tegevusega seotud suurõnnetuse korral;
- Anda soovitusi Viimsi Vallavalitsusele valla üldaktide ja dokumentide täiendamiseks ning parendamiseks.

Analüüsi koostamist on toetanud Euroopa Liit läbi Euroopa Regionaalarengu Fondi ning töö on valminud INTERREG Läänemere regiooni programmi projekti HAZARD (Mitigating the Effects of Emergencies in Baltic Sea Region Ports (Hädaolukordade mõjude leevendamine Läänemere regiooni sadamates) (2016-2019)) raames.

## SISUKORD

KOKKUVÕTE .....	4
SUMMARY .....	7
LÜHENDID .....	11
1. ÜLEVAADE EESTI JA EUROOPA LIIDU OHTLIKE AINETE VEDUDE JA KÄITLEMISEGA SEOTUD SUURÕNNETUSTE RISKIDE LEEVENDAMISE JA TAGAJÄRGEDEGA SEOTUD ÕIGUSAKTIDEST, EESTIS TUNNUSTATUD PRINTSIIPIDEST NING KONVENTSIIONIDEST, MILLEGA EESTI JA EUROOPA LIIT ON LIITUNUD.....	12
1.1. Rahvusvahelised konventsioonid ja lepingud ning Euroopa Liidu õigus .....	12
1.2. Siseriiklik regulatsioon .....	19
1.3. Puudused ja kitsaskohad regulatsiooni rakendamisel. Võimalused õigusnormide rakendamise parandamiseks .....	21
2. VIIMSI VALLAVALITSUSE JA VIIMSI VALLA ELANIKE NING ETTEVÕTETE ÕIGUSED JA KOHUSTUSED MUUGA SADAMAGA TEGEVUSEGA SEOTUD SUURÕNNETUSE KORRAL. ....	22
2.1. Üldist. Toimimine hädaolukorras .....	23
2.2. Suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja õigused ja kohustused.....	24
2.2.1. Dokumendinõuded.....	24
2.2.2. Teavituskohustus .....	26
2.2.3. Õppuse korraldamine .....	28
2.2.4. Kindlustuskohustus.....	28
2.3. Valla õigused ja kohustused .....	30
2.3.1. Riskianalüüs.....	30
2.3.2. Kriisikomisjon .....	32
2.3.3. Hädaolukorra lahendamise juhtimine .....	33
2.3.4. Hädaolukorra lahendamise plaan .....	35
2.3.5. Elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamine.....	37
2.3.6. Õppuse korraldamine .....	41
2.3.7. Evakuatsioon ning viibimiskeeld.....	42
2.3.8. Planeerimine ja ehitusõigus .....	48
2.3.9. Ammooniumnitraadi käitlemine .....	52

2.4.	Elanike õigused ja kohustused.....	53
2.4.1.	Õigus informatsioonile .....	53
2.4.2.	Isiku rakendamine tööle.....	55
2.4.3.	Isiku vara kasutamine ja sundvõõrandamine .....	58
2.4.4.	Tegevuspiirangud, talumiskohustus, evakuatsioon ja viibimiskeeld.....	60
2.5.	Vastutus .....	63
2.5.1.	Suurõnnetuse ohuga ettevõtte vastutus .....	63
2.5.2.	Kahju hüvitamine.....	63
2.5.3.	Elutähtsa teenuse osutaja vastutus .....	65
2.5.4.	Kohaliku omavalitsuse üksuse vastutus.....	66
2.5.5.	Muude isikute vastutus .....	67
3.	SOOVITUSED VIIMSI VALLAVALITSUSELE VALLA ÜLDAKTIDE JA DOKUMENTIDE TÄIENDAMISEKS NING PARENDAMISEKS .....	68
3.1.	Kriisikomisjoni põhimääruse vastavus.....	68
3.2.	Riskianalüüsi vastavus.....	70

## KOKKUVÕTE

1. Kohaliku omavalitsuse tasandil saab kitsaskohaks pidada ennekõike piisava otsustuspädevuse puudumist, samas ei saa üheselt väita, et see on tingimata puudus ning et kohaliku omavalitsuse üksusele peaks andma suurema otsustusõiguse.
2. Kohalike omavalitsuse üksuste ainus võim tundubki väljenduvat planeerimismonopoli rakendamisel, mil omavalitsus saab ise kujundada ja otsustada, milliseid tegevusi oma territooriumile lubada.
3. Kohaliku omavalitsuse üksused kontrollivad vaid väga väikest osa kogu kriisireguleerimise valdkonnast, seonduvalt vaid mõne elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega ja sellest tuleneva kontrolliõigusega.
4. Õigusnormide paremaks rakendamiseks on ennekõike vaja tõsta omavalitsuse ametnike ja otsustajate teadlikkust valdkonna regulatsioonist, kohaliku omavalitsuse üksuse kohustustest ja võimalustest. Muus osas pigem ei ole vaja ette näha omavalitsustele suuremaid õiguseid, kuna hädaolukordade lahendamine on pigem just riiklik küsimus ning selle juhtimine ja koordineerimine on suurema segaduse vältimiseks pigem otstarbekam korraldada just kõrgemal tasandil. Erinevate vastutajate killustamist on uue hädaolukorra seadusega püütud vältida ning seda tuleb pigem tunnustada.
5. Arvestades võimaliku ohu realiseerumise mõjusid keskkonnale ning inimestele, ei ole asjakohase teabe avaldamine üksnes taotluse esitamise korral piisav abinõu. Kuna Muuga sadamas tegusevaid ohtlikke ja suurõnnetuse ohuga ettevõtteid on mitmeid, ei piisa ilmselt ka info avaldamisest nende ettevõtete kodulehtedel. Muuga sadama puhul peaks seega asjakohane info olema avaldatud AS-i Tallinna Sadam kodulehel, kuna võib eeldada, et seal oskavad inimesed teavet otsida. Praegune ohutusala teave AS-i Tallinna Sadam veebilehel ei ole hõlpsasti leitav ning on liiga üldine. Mõistagi saab vastavad viited esitada ka valla kodulehel, mida inimesed eeldatavalt rohkem külastavad või kust arvavad soovitud infot leidvat. Kohaliku omavalitsuse üksuse roll võiks siin olla koordineeriv suhtlus vastavate ettevõttega, tagamaks info parema avalikustamise ja kättesaadavuse.
6. Kindlustuskohustuse puhul võiks seadusandja kahjustatud isikute ja keskkonna huve silmas pidades ette näha lisaks miinimumsummale siiski ka konkreetse nõude, et kindlustussumma määramisel tuleb arvestada ohualaga ning et kindlustussumma peab katma õnnetuse korral tekkiva kahju. Sõltumata sellest, et kindlustussummat ületava kahju tuleb hüvitada ettevõttel endal, ei pruugi see anda tegelikku tagatist ning kahjustatud isik võib jääda tegeliku hüvituseta.
7. Kohaliku omavalitsuse üksusel tuleb kehtestada elutähtsa teenuse kirjelduse ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded. See, millal on tegemist pikaajalise või raskete tagajärgedega elutähtsa teenuse katkestusega, on iga teenuse puhul erinev ja

- see tuleb sätestada elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse (st ka valla) kehtestatavas toimepidevuse nõuete määrukses.
8. Toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide kinnitamisel tuleb elutähtsa teenuse toimepidevust korraldaval asutusel kontrollida, kas elutähtsa teenuse osutajad on analüüsinud enda sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, näinud ette ennetavad meetmed ja kas ta praktikas neid ka rakendab.
  9. Elutähtsa teenuse osutaja peab kontrollima riskianalüüsi ja plaani ajakohasust kord kahe aasta jooksul. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldaval asutusel (ka valla) on õigus nõuda, et teenuseosutaja alustaks riskianalüüsi ja plaani uuendamist ning esitaks uuendatud riskianalüüs ja plaan korraldavale asutusele kinnitamiseks. Vastavad riskianalüüsid ja plaanid kas ajakohastada või koostada hiljemalt 01.07.2018.
  10. Kohaliku omavalitsuse üksus võib otsustada hädaolukorra lahendamise ja elutähtsa teenuse korraldamisel oma ülesannete edasiandmise oma allasutustele. Siin tuleb mõelda, millises ulatuses ja milliseid ülesandeid edasi anda, kuid siiski peab arvestama, et ülesannete täitmise eest jääb vastutavaks kohaliku omavalitsuse üksus. Selliste ülesannete jaotuse saab märkida nt kriisikomisjoni põhimääruses või teatud määral ka hädaolukorra lahendamise plaanis.
  11. Hädaolukorra lahendamist juhtivad asutused saavad korraldada kaasatud asutuste tegevusi osas, mis on omavahel kokku lepitud hädaolukorra lahendamise plaani koostamise käigus. Samas ei ole siin kohaliku omavalitsuse üksusel õigust kedagi sundida ehk hädaolukorra lahendamine toimub siiski eelnevalt kokku lepitud plaani kohaselt.
  12. Kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole pädevust otsustada evakuatsiooni korraldamist, kuid kohaliku omavalitsuse üksusel on oluline abistav roll evakuatsiooni läbiviimisel. Kohaliku omavalitsuse üksusel tuleb koostada evakuatsioonikohtade plaan hiljemalt 01.07.2018.
  13. Kohaliku omavalitsuse üksusel on ohutuse ennetamiseks äärmiselt oluline roll just planeerimisotsuste teostamisel ehk üksnes nii on võimalik määratleda, milliseid ettevõtteid ja tegevusi oma territooriumile lubada. Mõistetavalt on hetkeolukorras Muuga sadama ja neis tegutsevate suurõnnetuse ohuga ettevõtete ja ohtlike ettevõtete olemasolul planeerimismonopolile rõhumine pigem teoreetiline, kuid siiski on vaja neid õigusi tulevikuotsuste puhul silmas pidada, eriti arvestada võimaliku doominoefektiga.
  14. Isikud peavad arvestama võimalusega, et neid rakendatakse eriolukorra töödele, nende vara võidakse eriolukorra lahendamiseks võtta kas sundkasutusse või sundvõõrandada. Samuti võidakse eriolukorra lahendamisel piirata isikute liikumisvabadust, sundida neid evakueeruma, ning keelata neil avalike koosolekute pidamine.
  15. Suurõnnetuste toimumisel ei saa välistada ühegi kahju liigi esinemist, arvestades sealjuures üldisi kahju hüvitamise põhimõtteid. Lisaks tavapärasele kahju hüvitamise

regulatsioonile ning vastutuse printsiibile tuleb ohtlike ettevõtete ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete puhul arvestada ka asjaoluga, et nende vastutus võib laieneda ka olukordadele, kus nende süü puudub (nn suurema ohu allikaga seotud vastutus).

16. Seadus ei pane kohustusi sadama maa-ala omanikule, vaid üksnes konkreetselt neile ettevõtetele, kelle tegevus on seotud ohtlike ainete käitlemisega ja suurõnnetuse ohuga ning kelle tegevus võib seetõttu kaasa tuua õnnetuse ja kahju. Seega otseseid nõudeid AS-ile Tallinna Sadam kui Muuga sadama territooriumi omanikule esitada ei saa.
17. Teoreetiliselt on võimalik elutähtsa teenuse toimimise korraldamata jätmisel ka tsiviilõigusliku kahju tekkimine, kuid sellise kahju tekkimise ja elutähtsa teenuse osutaja või korraldaja (st ka valla) tegevuse vahelise põhjusliku seose sisustamine võib osutuda keeruliseks.
18. Kohaliku omavalitsuse üksus on kriisikomisjoni põhimääruse kehtestamisel küllalt vaba otsustama, milliseid ülesandeid kriisikomisjonile antakse. Iga kohaliku omavalitsuse üksus otsustab ise, mis täpsemalt on kriisikomisjoni pädevuses ning kui suur on kriisikomisjoni roll. Arvestama peab aga sellega, et komisjonile ei saa anda ülesandeid, mille pädevust kohaliku omavalitsuse üksusel enesel ei ole.
19. Viimsi valla kriisikomisjoni põhimäärus ei vaja olulist muutmist, vaid üksikutes nüanssides täpsustamist. Samas vajab selgitamist, kas ja mil määral kehtib Riigi Teatajas avaldatud Maardu Linnavalitsuse 25.04.2011 määrusega nr 3 kehtestatud Maardu linna, Viimsi valla ja Jõelähtme valla ühise territoriaalse kriisikomisjoni põhimäärus ning ebakõlad ja topeltregulatsioon vajavad kõrvaldamist.
20. Kokkuvõtlikud järeldused kehtiva riskianalüüsi kohta:
  - Üldistatult saab väita, et hädaolukorda põhjustavate sündmuste liigid ja võimalikud ohustavad sündmused jms ning ka eelnimetatud järeldused on riskianalüüsis kajastatud ning nende esinemise tõenäosust hinnatud, kuid andmete nõutav detailsus on vaieldav.
  - Hinnangut eriolukorra väljakuulutamise võimaliku vajaduse kohta riskianalüüsis ei ole antud.
  - Ettepanekud vajaliku varu osas on riskianalüüsis puudulikud. Valdkonniti esitatud riskitabelites on toodud küll täiendava päästeressursi vajadus, kuid see ei kajasta nõutavat ettepanekut hädaolukorra lahendamiseks vajaliku varu, sealhulgas tegevusvaru suuruse kohta.
  - Sõltumata riskianalüüsi sisust on ilmne, et Viimsi valla riskianalüüs, mis on kehtestatud aastal 2007, vajab igal juhul põhjalikku ülevaatamist ning uuendamist ja uue vormiga vastavusse viimist. Riskianalüüsi ajakohastamine on pidev protsess ning ka uue riskianalüüsi valmimisel tuleb järjepidevalt riske hinnata ning asjaolude muutumisel muuta ka riskianalüüsi, mitte oodata nõutava riskianalüüsi ülevaatamise kohustusliku intervalli möödumist.

## **SUMMARY**

1. At the local authority level, the lack of sufficient decision-making power can be seen as a bottleneck; however, it cannot be unequivocally stated that this is necessarily a shortage and that a local authority should be given greater decision-making power.
2. The only power of local authorities appears to be the implementation of the planning monopoly when the local authority can itself design and decide what kind of activities to be allowed on its territory.
3. The local authorities control only a very small part of the whole field of crisis management in connection with only to ensuring the continuity of some vital services, and the resulting right of scrutiny.
4. To better implement legal provisions, it is above all necessary to raise awareness among the local government officials and decision-makers in the field of regulations, the responsibilities and opportunities of the local authority. On the other hand, it is more likely unnecessary to foresee greater rights to the local authorities as the resolution of emergency situations is rather a national matter, and its management and coordination is more practical at a higher level to avoid any confusion. The new Emergency Act seeks to avoid the fragmentation of various responsible persons, and it should be recognised.
5. Taking into account the impact effects of the realisation of a potential threat on the environment and on people, the disclosure of relevant information is not an adequate remedy in the event of submission of the application. As there are several dangerous enterprises and enterprises liable to be affected by major accident in Muuga Harbour, the publication of information on the websites of these companies is probably insufficient. Therefore, in the case of Muuga Harbour, the relevant information should be published on the website of AS Tallinna Sadam, as it can be assumed that people can search for information there. The current safety information published on the website of AS Tallinna Sadam is not readily available and is too general. Of course, the corresponding references can also be presented on the municipality's website that people expectedly visit more often, or from which they can find the information they want. Here, the role of a local authority could be coordinating communications with the respective company to ensure better disclosure and availability of information.
6. In the case of an insurance obligation, the legislator could, in view of the injured parties and the interests of the environment, provide a specific claim in addition to the minimum amount that the sum insured should be calculated based on the risk area and that the sum insured should cover losses resulting from an accident. Irrespective of the fact that the damage exceeding the sum insured must be reimbursed by the

company itself, it may not provide a real guarantee, and the injured party may be left with no actual compensation.

7. A local authority needs to establish a description of the vital service and the continuity requirements thereof. The fact whether it is a termination of a long-term or severe vital service is different for each service and must be set out in the Regulation on the continuity requirements to be established by the authority (i.e. a municipality), managing the vital service.
8. Upon validating risk analyses and plans for continuity, the authority that manages the vital service needs to check whether providers of vital service have analysed their dependence on other vital services and anticipated preventive measures and whether they will implement them in practice.
9. A provider of vital service must check the timeliness of the risk analysis and the plan once every two years. An authority that manages a vital service (including a municipality) has the right to require the provider to start a risk analysis and plan update and submit an updated risk analysis and plan to the organising authority for approval. The relevant risk analyses and plans may either be updated or compiled by 1 July 2018 at the latest.
10. A local authority may decide on the transfer of resolving emergency situations and the provision of vital services to their subordinate institutions. Here, one has to think about the tasks and the extent to which the tasks are to be handed over; however, it must be borne in mind that the local authority remains responsible for carrying out the tasks. The distribution of such tasks can be noted, for example, in the Crisis Management Committee's Statute or, to a certain extent, in the Emergency Plan.
11. The authorities that manage the resolving of an emergency can organise the activities of the involved authorities to those parts which are mutually agreed upon during the preparation of the Emergency Plan. However, a local authority is not entitled to force anyone, that is, the resolving of emergency is settled in accordance with the previously agreed plan.
12. A local authority is not competent to decide on an evacuation; however, a local authority has the important role of assisting in carrying out the evacuation. A local authority must draw up a plan for evacuation sites by 1 July 2018 at the latest.
13. In terms of safety prevention, a local authority has an extremely important role in the implementation of planning decisions, that is, only so it is possible to determine which companies and activities are allowed on its territory. Clearly, in the current situation, emphasising the planning monopoly in Muuga Harbour and the dangerous enterprises and enterprises liable to be affected by major accident in Muuga Harbour is rather theoretical; however, it is still necessary to consider these rights in future decisions, especially in the case of a potential domino effect.
14. Persons must take into account the possibility that they will be implemented in the emergency works, and their property may be either granted to use or expropriated to resolve an emergency. In resolving an emergency, the freedom of movement of



persons may also be restricted; persons may be forced to evacuate and prohibited from holding public meetings.

15. Presence of any type of damage cannot be ruled out upon the occurrence of major accidents, taking into account the general principles of compensation for damage. In addition to the usual rules on compensation for damages and the principle of liability, the fact that the responsibility of dangerous enterprises and enterprises liable to be affected by major accident may extend to situations where they are not at fault (so-called "higher risk" liability) must also be taken into account.
16. The law does not impose obligations on the owner of the port land, but only specifically for those companies whose activities relate to the management of hazardous substances and the risk of major accidents and whose activities may, therefore, result in accidents and damage. Therefore, direct claims to AS Tallinna Sadam as the owner of the territory of Muuga Harbour cannot be submitted.
17. Theoretically, civil law damage can occur in the absence of the functioning of a vital service; however, it may be difficult to provide a causal link between such damage and the activity of the provider or organiser of a vital service (i.e. the municipality).
18. The local authority is relatively free to decide on the tasks assigned to the crisis management committee when establishing the Crisis Management Committee's Statute. Each local authority decides itself what exactly is within the competence of the crisis management committee and the extent of the role thereof. However, it must be taken into account that the committee cannot be given tasks that are beyond the competence of a local authority.
19. The Crisis Management Committee's Statute of Viimsi rural municipality does not require a major change, only in some nuances. However, it needs to be clarified whether and to what extent the Crisis Management Committee's Statute for joint territorial of Maardu, Viimsi rural municipality and Jõelähtme rural municipality, imposed by Maardu City Government Regulation No 3 of 25 April 2011, published in Riigi Teataja, is valid, and what inconsistencies or double regulations need to be eliminated.
20. Summary conclusions on the valid risk analysis:
  - In general, it can be stated that the types of incident events and possible hazardous events, etc. that cause an emergency, and also the conclusions mentioned above, are reflected in the risk analysis and the probability of their occurrence is assessed, however, the required detail of the data is controversial.
  - An assessment on the possible declaration of an emergency has not been given in the risk analysis.
  - Proposals for the required reserve are inadequate in the risk analysis. Although the risk tables provided by areas indicate the need for additional rescue resources, they do not reflect the required proposal in terms of reserve for emergency response, including the amount of operating reserve.

- Irrespective of the content of the risk analysis, it is evident that the risk analysis of Viimsi rural municipality, established in 2007, clearly needs a thorough review, updating and alignment with the new form. Updating of a risk analysis is a continuous process, and upon composing a risk analysis, the risks need to be continually evaluated and, if circumstances change, the risk analysis also needs to be changed. One should not wait for the expiry of the mandatory period of review of the required risk analysis.

## LÜHENDID

Käesolevas analüüsis on kasutatud lühendeid alltoodud tähenduses:

EhS – ehitusseadustik

EL – Euroopa Liit

ETKA – elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus

ETO – elutähtsa teenuse osutaja

HOLP – hädaolukorra lahendamise plaan

HOS – hädaolukorra seadus (kui eraldi ei ole redaktsioonile viidatud, siis tähistab HOS 01.07.2017 jõustunud redaktsiooni);

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KorS – korrakaitse seadus

KOV – kohaliku omavalitsuse üksus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

PäästeS – päästeseadus

TSÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

VÕS – võlaõigusseadus

**1. ÜLEVAADE EESTI JA EUROOPA LIIDU OHTLIKE AINETE VEDUDE JA KÄITLEMISEGA SEOTUD SUURÕNNETUSTE RISKIDE LEEVENDAMISE JA TAGAJÄRGEDEGA SEOTUD ÕIGUSAKTIDEST, EESTIS TUNNUSTATUD PRINTSIIPIDEST NING KONVENTSIOONIDEST, MILLEGA EESTI JA EUROOPA LIIT ON LIITUNUD**

Selles analüüsi osas antakse põhjalik ülevaade Eesti ja Euroopa Liidu ohtlike ainete vedude ja käitlemisega seotud suurõnnetuste riskide leevendamise ja tagajärgedega seotud õigusruumist (Eestis tunnustatud printsiipidest ning konventsioonidest, millega Eesti ja Euroopa Liit on liitunud), sealhulgas ka rahvusvaheliselt tunnustatud printsiipidest ning kehtivatest konventsioonidest. Samuti tuuakse kohaliku omavalitsuse tasandil välja puudused ja kitsaskohad antud õigusnormide rakendamises ning võimalused antud õigusnormide rakendamise parandamiseks.

Muuga sadamaga seonduvad mõjud on tegelikkuses palju laiemad kui pelgalt lokaalne sadama asukohast tulenev mõju ümbruskonna keskkonnale, sh inimeste elule ja tervisele. Põhjus seisneb mõistagi selles, et Muuga sadama tegevused on seotud nii mere-, raudtee- kui maanteetranspordiga ning see võrgustik ulatub seetõttu üsna laiaks. Siiski, et mitte analüüsiga liialt laiali valguda, on fookus asetatud kitsamalt Muuga sadama alale ja selle mõjudele lähiümbruses. Printsiibid on aga kohaldatavad ka laiemalt.

Veel enne kui minna analüüsis sisu juurde, tuleb põgusalt peatuda ka suurõnnetuse mõistel. Suureõnnetuse mõiste on Eesti õiguses avatud [kemikaaliseaduse](#) (KemS) § 21 lõikes 6, mille kohaselt **suurõnnetus on ettevõtte töö kontrolli alt väljumisest tingitud ohtliku kemikaali ulatuslik leke, tulekahju või plahvatus, mis kohe või tulevikus põhjustab raskeid tagajärgi inimese elule, tervisele või keskkonnale kätise sees või väljaspool seda ning mis on seotud ühe või mitme ohtliku kemikaaliga.**

**1.1. Rahvusvahelised konventsioonid ja lepingud ning Euroopa Liidu õigus**

Selguse huvides tuleb esmalt märkida, et siin toodud viited konventsioonidega ühinemise kohta on esitatud vastava otsuse tegemise kuupäevadega. Tuleb tähele panna, et jõustumisaeg on ühinemise otsustamisest hilisem.

- 1.1.1. Esmase ja vast tähtsaima konkreetselt suurõnnetuste valdkonda reguleeriva rahvusvahelise konventsioonina saab nimetada Rahvusvahelise Töökonverentsi poolt 22.06.1993 Genfis vastu võetud [Tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise](#)

konventsiooni,<sup>1</sup> mille on Eesti Vabariik **ratifitseerinud 14.06.2002.**<sup>2</sup> Selguse huvides tuleb muidugi märkida, et on olnud ka varasemaid konventsioone selles valdkonnas, kuid see 1993. aastal Genfis vastu võetud konventsioon on hetkel kehtiv.

Tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsiooni eesmärk on ära hoida ohtlike ainete põhjustatavaid tööstuslikke suurõnnetusi ning leevendada selliste õnnetuste tagajärgi. Nimetatud eesmärk koos selle realiseerimise abinõudega on läbivalt kantud edasi ka teistesse suurõnnetusega seotud rahvusvahelistesse konventsioonidesse, lepingutesse, Euroopa Liidu õigusse kui ka Eesti Vabariigi siseriiklikku õigusesse.

Analüüsi kontekstist lähtuvalt tuleb märkida, et Tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsiooni artikli 1 lõige 3 punkt C jätab konventsiooni kohaldamisalast välja ettevõtte territooriumi välised veod, välja arvatud torustranspordi. Samalaadne välistus on tehtud ka KemS § 20 lõike 2 punktides 3 ja 4 – ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte suhtes kohaldatavaid nõudeid ei kohaldata väljaspool käitist toimuvale ohtliku kemikaali transpordile ja sellega otseselt seotud ajutisele vaheladustamisele maanteel, raudteel, merel, siseveekogul ja õhus, kaasa arvatud laadimine, lossimine ja vedu muusse transpordivahendisse ja sellest välja dokis, kail ja sorteerimisjaamas; samuti väljaspool käitist torujuhet pidi toimuvale ohtliku kemikaali transpordile, kaasa arvatud pumbajaamas. See on aktuaalne ka Muuga sadama puhul, kuna valdav osa Muuga sadama territooriumil asuvatest suurõnnetuse ohuga või ohtlikest ettevõtetest on seotud ohtlike ainete erinevate transpordiviisidega.

- 1.1.2. Õnnetustel võib olla ka laiem mõju ning ulatuda ka Eesti Vabariigi territooriumilt väljapoole. Võimaliku piiriülese mõjuga tööstusõnnetuste ärahoidmise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise, samuti kõnealuse valdkonna rahvusvahelise koostöö meetmed on sätestatud ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 17.03.1992 vastu võetud Piiriülese toimega tööstusõnnetuste konventsioonis,<sup>3</sup> mille Euroopa Liit kiitis heaks nõukogu 23.03.1998 otsusega 98/685/EÜ tööstusõnnetuste piiriülese mõju konventsiooni sõlmimise kohta.<sup>4</sup> Euroopa Liidu õigusesse on konventsioon üle võetud direktiiviga 96/82/EÜ ohtlike ainete seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta (nn SEVESO II direktiiv).<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/78213>

<sup>2</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/26424#para2>

<sup>3</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/78120>

<sup>4</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:31998D0685>

<sup>5</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996L0082&from=EN>

Eesti Vabariik on [Piiriülese toimega tööstusõnnetuste konventsiooni ratifitseerinud 09.03.2000.](#)<sup>6</sup>

Direktiivi 96/82/EÜ muudeti omakorda [direktiiviga 2012/18/EL ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta \(nn SEVESO III direktiiv\).](#)<sup>7</sup> Selle direktiiviga muudeti muu hulgas ohtlike ainete klassifikatsiooni ning suurendati inimeste õigusi asjakohasele informatsioonile ligipääsemisel ja enda õiguste kaitsel. Konventsiooni ja direktiivi 2012/18/EL nõuded on Eesti Vabariigi õigusaktidesse toodud peamiselt kemikaaliseaduse ja selle rakendusaktidega.

[SEVESO III direktiivist](#) tulenevad kohustused käitistele, kus käideldakse teatud kogusest suuremas koguses (känniskogus) ohtlikke kemikaale ja mis on seetõttu suurõnnetuse ohuga. Sellised ettevõtted peavad oma tegevusega kaasnevaid riske hindama, rakendama vajalikke ettevaatus- ja ennetusabinõusid ning seda kõike kajastama ka vastavas dokumentatsioonis. See dokumentatsioon allub riigipoolsele eelnevale kontrollile ja selle kontrolli läbimise korral antakse käitisele käitamisluba. Lisaks sellele sisaldab [SEVESO III direktiiv](#) teatud reegleid maakasutuse planeerimisele suurõnnetuse ohuga ettevõtete ümbruses ning uue suurõnnetuse ohuga ettevõtte asukoha valikule ning avalikkuse teavitamise ja kaasamise kohta. Kõik need kohustused kehtisid ka SEVESO II direktiivi ja seda üle võtva Eesti õiguse kohaselt.<sup>8</sup>

[SEVESO III direktiiv](#) sätestab üksnes miinimumnõuded, Eestis ja enamikes teistes riikides on lisaks direktiivist tulenevatele nõuetele kehtestatud mõnevõrra rangemaid nõudeid. Rangemad nõuded väljenduvad Eesti puhul [SEVESO III direktiivis](#) määratletud ohtlike ainete künniskogusest madalama alammäära sätestamises sellega seonduvalt proportsionaalsete kohustuste sätestamises.

1.1.3. Kuna ohtlike ainete käitlemine on Muuga sadamas valdavalt seotud transiidiga, ei saa üle ka piiriülesest regulatsioonist ohtlike ainete veol. Ohtlike kaupade rahvusvahelist vedu reguleerivad:

- 30.09.1957 Genfis sõlmitud [ohtlike kaupade rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkulepe](#) (ADR),<sup>9</sup> millega Eesti Vabariik on ühinenud

---

<sup>6</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/26286>

<sup>7</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0018>

<sup>8</sup> Vt KemS eelnõu 72SE seletuskiri.

<sup>9</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12860577>

28.05.1996<sup>10</sup> ning mille väljundiks Eestis on ohtlike veoste autoveo eeskiri;<sup>11</sup>

- **ohtlike kaupade rahvusvahelise siseveetranspordi Euroopa kokkulepe (ADN)**;<sup>12</sup>
- **rahvusvahelise raudteekaubaveo kokkulepe (SMGS)**, mida rakendatakse **Eesti Vabariigis alates 01.03.1993**;<sup>13</sup>
- **ohtlike kaupade rahvusvahelise raudteeveo määrus (RID)**,<sup>14</sup> mis on osaks 09.05.1980 **rahvusvahelise raudteeveo konventsioonist (COTIF)**,<sup>15</sup> millega **Eesti Vabariik on ühinenud 07.04.2004**.<sup>16</sup>

Neid eeskirju tuleb laiendada ka riigisisestele vedudele, et ühtlustada ohtlike kaupade veo tingimused kogu Euroopa Liidus ning tagada Euroopa Liidu ühise transpordituru nõuetekohane toimimine. Nimetatud kokkulepped on Euroopa Liidu õigusesse üle võetud **Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/68/EÜ ohtlike kaupade siseveo kohta**,<sup>17</sup> mis asendas ja ühendas senised eraldiseisvad direktiivid 94/55/EÜ (ADR) ja 96/49/EÜ (RID).

ADR, RID ja ADN sisaldavad ohtlike kaupade loendit, mis näitavad, kas nende vedu on lubatud või mitte, ja nimetavad transpordinõuded, kui vedu on lubatud. Teatavatel tingimustel võivad Euroopa Liidu riigid taotleda ajutisi erandeid.<sup>18</sup> See aga ei puuduta otseselt käesoleva analüüsi uurimisvaldkonda, mistõttu sel ka pikemalt ei peatu.

1.1.4. Muuga sadamas asuvate ettevõtete tegevus on valdavalt puutumuses ka mereveoga.

Ohtlike ainete merevedu puudutavad peamiselt järgmised rahvusvahelised konventsioonid ja kokkulepped, ent käesoleva analüüsi kontekstis ei oma need märkimisväärset tähtsust, kuna tegemist on regulatsiooniga peamiselt juhtude kohta, mis jäävad Muuga sadama territooriumilt väljapoole.<sup>19</sup>

---

<sup>10</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/25120>

<sup>11</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/110062011019?leiaKehtiv>

<sup>12</sup> 26.05.2000 Genfis sõlmitud ohtlike kaupade rahvusvahelise siseveetranspordi Euroopa kokkulepe.

<sup>13</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/744974>

<sup>14</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/221042017001>

<sup>15</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/755199> ja <https://www.riigiteataja.ee/akt/755290>

<sup>16</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012003>

<sup>17</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:32008L0068>

<sup>18</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=URISERV%3Atr0006>

<sup>19</sup> Mereveo regulatsioon on palju laiem, kuid siin on valik tehtud kitsendatult osas, millel on ohtlike ainete veoga ja õnnetusohuga enam seost.

- [1978. aasta protokolliga muudetud 1973. aasta rahvusvaheline laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsioon](#) (MARPOL),<sup>20</sup> millega Eesti Vabariik on ühinenud 19.11.1991;<sup>21</sup>
- [1972. aasta rahvusvaheline konteinerite ohutuse konventsioon](#),<sup>22</sup> millega Eesti Vabariik on ühinenud 18.08.1993;<sup>23</sup>
- 09.04.1992 Helsingis vastu võetud [Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon](#),<sup>24</sup> mille on Eesti Vabariik ratifitseerinud 19.04.1995;<sup>25</sup>
- [1974. aasta rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel](#) ja selle 1988. aasta protokoll (SOLAS),<sup>26</sup> millega on Eesti Vabariik ühinenud 11.06.2003;<sup>27</sup>
- [Naftareostuse korral avamerel sekkumise 1969. aasta rahvusvaheline konventsioon](#), millega Eesti Vabariik on ühinenud 22.11.2007;<sup>28</sup>
- [Ohtlikest ja kahjulikest ainetest põhjustatud reostusjuhtumiteks valmisoleku ning nende reageerimise ja koostöö 2000. aasta protokoll](#),<sup>29</sup> millega Eesti Vabariik on ühinenud 22.11.2007;<sup>30</sup>
- [Vastastikuse mõistmise memorandum pakitud ohtlike kaupade veoks Läänemeres](#),<sup>31</sup>
- rahvusvahelise ohtlike kaupade mereveo kodeks (IMDG kodeks);
- rahvusvaheline tahkete puistkaupade mereveo kodeks (IMSBC kodeks);

Euroopa Liidu regulatsioon puudutab vaid sisevetel veoste vedu, millest saab esile tuua:

- ohtlike veoste rahvusvaheline siseveeteede Euroopa kokkulepe (ADN);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [direktiiv 2008/68/EÜ ohtlike kaupade siseveo kohta](#).

---

<sup>20</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13199975>

<sup>21</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13200015>

<sup>22</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/1062341>

<sup>23</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/1062334>

<sup>24</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12816983>

<sup>25</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/35650>

<sup>26</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/606772>

<sup>27</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/606759>

<sup>28</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12886554>

<sup>29</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13032243>

<sup>30</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12886559>

<sup>31</sup> Vt [http://www.vta.ee/public/MoU35\\_Taani\\_kirjalik\\_menetlus\\_2014\\_Mitteametlik\\_tolge-1.pdf](http://www.vta.ee/public/MoU35_Taani_kirjalik_menetlus_2014_Mitteametlik_tolge-1.pdf) (kehtiv alates 01.01.2015) ning [http://www.vta.ee/public/Baltic\\_MoU\\_2018\\_avaldamiseks.pdf](http://www.vta.ee/public/Baltic_MoU_2018_avaldamiseks.pdf) (kehtiv alates 01.01.2018).



Riigisisestest õigusaktidest käsitleb veekaitset ohtlike ainete eest veel veeseadus. Sh ohtlike ainete vette heite piirnorme. Laevadelt saasteainete merreheitmist keelab [veeseaduse § 26<sup>14</sup>](#), millega võeti üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiivi 2005/35/EÜ](#),<sup>32</sup> mis käsitleb laevade põhjustatud merereostust ning karistuste kehtestamist merereostusega seotud rikkumiste eest, viimati muudetud [direktiiviga 2009/123/EÜ](#),<sup>33</sup> nõuded.

Olulised on veel:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv 2000/60/EÜ](#),<sup>34</sup> millega kehtestatakse ühenduse veepoliitikaalane tegevusraamistik, muudetud [direktiiviga 2013/39/EL](#),<sup>35</sup>
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv 2006/118/EÜ](#), mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest,<sup>36</sup> muudetud [direktiiviga 2014/80/EL](#).<sup>37</sup>

1.1.5. Kemikaali tootmisele, turuleviimisele ja kasutamisele nii aienena kui ka segu või toote koostisosana kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrust \(EÜ\) nr 1907/2006](#), mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist<sup>38</sup> ja millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur ning muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93, komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (*REACH-määrus*).<sup>39</sup>

Kemikaali klassifitseerimisele, märgistamisele ja pakendamisele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrust \(EÜ\) nr 1272/2008](#), mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006 (*CLP-määrus*).<sup>40</sup>

---

<sup>32</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32005L0035>

<sup>33</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32009L0123>

<sup>34</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>

<sup>35</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32013L0039>

<sup>36</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32006L0118>

<sup>37</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32014L0080>

<sup>38</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0850:ET:PDF>

<sup>39</sup> Vt KemS § 2 lg 2

<sup>40</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:353:0001:1355:et:PDF>

Nimetatud määrused on olulised, kuna siit tuleneb klassifikatsioon ja üldisemad nõuded osas, mille alusel ettevõtete ohtlikkust määrata. Nende määruste nõuetega on arvestatud [SEVESO III direktiivi](#) vastuvõtmisel.

- 1.1.6. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta](#).**<sup>41</sup> Keskkonnavastutuse direktiiv põhineb „saastaja maksab” põhimõttel, mille kohaselt vastutab kahju põhjustanud saastaja vajalike ennetus- ja heastamismeetmete rakendamise eest ning katab nendega seotud kulud. Üldpõhimõte on heastamine, millega taastatakse keskkonnaseisund sellisel kujul, nagu see oli enne kahju tekkimist. Keskkonnavastutuse direktiiv tagab raamistiku kahju ja heastamise hindamiseks. Keskkonnavastutuse direktiivi ei kohaldata aga nt merel aset leidnud naftareostuse, ohtlike ainete veo, tuumaenergiaalase tegevuse ja muu sellisega, mida reguleeritakse kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonidega.

Keskkonnavastutuse direktiiv toetab ELi õigusakte, mille eesmärk on loodusvarade ja nende pakutavate hüvede (funktsioonide) säilitamine. Keskkonnavastutuse direktiiv seoti elupaikade direktiivi ja linnudirektiiviga ning sellega nähakse ette vastutuse kord, mille eesmärk on vältida elurikkuse kahjustamist ja heastada tekitatud kahju kogu Euroopas, eelkõige Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel. Vastutuskord laieneb ka kõigile veepoliitika raamdirektiivis määratletud ELi veevarudele ja inimeste tervist kahjustavale pinnasereostusele.<sup>42</sup>

Liikmesriigid pidid keskkonnavastutuse direktiivi rakendama hiljemalt 30.04.2007. Eesti Vabariik võttis direktiivi rakendamiseks 14.11.2007 vastu [keskkonnavastutuse seaduse](#), seega väikese viivitusega.

- 1.1.7. Mitte küll otseselt suurõnnetustega seotud, kuid siiski olulise keskkonnavalase konventsioonina tuleb välja tuua 25.06.1998 Taanis Århusis vastu võetud [Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni](#),<sup>43</sup> ehk nn **Århusi konventsiooni**, milles käsitletakse juurdepääsu teabele, avalikkuse kaasamist otsuste langetamisse ja õiguskaitse kättesaadavust keskkonnaküsimustes. Eesti Vabariik on konventsiooni **ratifitseerinud 06.06.2001**.<sup>44</sup> Konventsioon kiideti Euroopa Liidu nimel heaks nõukogu 17.02.2005 otsusega nr [2005/370/EÜ](#)

---

<sup>41</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:02004L0035-20130718>

<sup>42</sup> Vt Keskkonnavastutuse direktiivi infoleht (kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/keskkonnavastutus>)

<sup>43</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/78466>

<sup>44</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/27132>

(keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanäsjade otsustamiseks üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel). Århusi konventsiooni printsiipe on arvestatud muu hulgas ka [direktiivi 2012/18/EL](#) (SEVESO III) vastuvõtmisel.

## 1.2. Siseriiklik regulatsioon

Valdkonnaga seotud regulatsioon on üsna laialivalgub. Uue, 01.07.2017 jõustunud, hädaolukorra seadusega (HOS) on küll püütud laialivalgubust osaliselt vähendada ja koondada ühte seadusse nii hädaolukorda kui eriolukorda puudutav regulatsioon, kuid siiski tuleb asjakohase õigusraamistiku saamiseks vaadata kaugemale.

Lühidalt öeldes võib valdkonna regulatsiooni liigitada kaheks – esmalt ohtlike ainete käitlemisega seonduv tegevus valdavalt kemikaaliseaduse (KemS) ja selle rakendusaktide alusel ning teiseks suurõnnetusega tegelemine hädaolukorra seaduse ja selle rakendusaktide alusel. Teisiti öeldes tegeleb kemikaaliseadus olukordadega enne õnnetust, eesmärgiga tagada ohtlike ainete selline käitlemine, et oht ei realiseeruks, ning hädaolukorra seadus tegeleb olukordadega peale õnnetust, püüdes kahjusid minimeerida ja võimalikult kiiresti taastada normaalne elukorraldus. Tuleb muidugi tähele panna, et selline liigitus on esitatud väga suure üldistusastmega. Mõistagi sisaldab ka hädaolukorra seadus õnnetuse ennetamise meetmeid jms ehk tegevust enne õnnetust, mitte ei reguleeri käitumist üksnes tagajärgede korral. Samuti sisaldab kemikaaliseadus sätteid õnnetuse toimumise järgseks tegevuseks.

Suurõnnetused ning neist tingitud hädaolukorrad on seotud ohtlike ainete käitlemisega. Ohtlike ainete käitlust reguleerib kemikaaliseadus. Et rääkida üldse suurõnnetusohust ning ettevõtetest ja tegevustest, mis võivad seda ohtu põhjustada, tuleb esmalt lühidalt vaadelda, milliste ainete käitlemine suurõnnetusohuga seonduv.

Suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted on kemikaaliseadusest tulenevalt künniskogusest või alammäärast suuremas koguses ohtlike kemikaale käitlevad ettevõtted. Suurõnnetuse ohuga ettevõtted jagunevad kemikaalide koguse alusel A- ja B-kategooria ettevõteteks.<sup>45</sup> Alammäärad ja künniskogused on kehtestatud majandus- ja taristuministri 02.02.2016 määrusega nr 10 „[Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskoguse ning ettevõtte ohtlikkuse kategooria määramise kord](#).“

Kehtiva Viimsi valla riskianalüüsi p 1.4 kohaselt kuulub Viimsi vallas tegutsevatest ettevõtetest 15 kemikaaliseadusest lähtuvalt ohtlike ettevõtete hulka (6 A-kategooria

---

<sup>45</sup> KemS § 21 lg 4.

suurõnnetuse ohuga, 3 B-kategooria suurõnnetuse ohuga ja 6 ohtlikku ettevõtet. Lisaks nendele on Viimsi valla territooriumil 4 ettevõtet, mida võib [hädaolukorraks valmisoleku seaduse](#)<sup>46</sup> § 26 lg 2 ja Viimsi valla riskianalüüsi alusel lugeda ohtlike ettevõtete hulka.

Täpsemad andmed on toodud kehtiva riskianalüüsi punktis 3.4, tabelis 3.22. Nende andmete järgi on Muuga sadama territooriumil neli A-kategooria suurõnnetuse ohuga ettevõtet ning kolm B-kategooria suurõnnetuse ohuga ettevõtet. Samas hetkel puudub info, kas ja mil määral on need andmed ajakohased.

**Suurõnnetus** on ettevõtte töö kontrolli alt väljumisest tingitud ohtliku kemikaali ulatuslik leke, tulekahju või plahvatus, mis kohe või tulevikus põhjustab raskeid tagajärgi inimese elule, tervisele või keskkonnale käitise sees või väljaspool seda ning mis on seotud ühe või mitme ohtliku kemikaaliga.<sup>47</sup>

Keskkonnainspeksioon teostab järelevalvet kemikaaliseaduse alusel ning kontrollib ka riikliku järelevalve raames suurõnnetuse ohuga ettevõtteid, kuid seda keskkonnale ohtliku kemikaali käitlemise asjakohaste nõuete täitmise üle oma valdkonna järelevalve objektidel. Kontroll viiakse läbi eeskätt keskkonnalubade nõuete osas, mis hõlmab ka kemikaalide kasutust ja arvestust ning ohutuskaartide kontrolli.

Ohtlike ainete vedu teedel reguleerib teede- ja sideministri 14.12.2001 **määrus nr 118 „[Ohtlike veoste autoveo eeskiri](#)“** (ADR),<sup>48</sup> mille üle teostavad järelevalvet politseiametnikud. Ohtlike jäätmete vedude osas teostab järelevalvet Keskkonnainspeksioon.

Päästeameti pädevuses on järelevalve tegemine ohtlikus ja suurõnnetuse ohuga ettevõttes õnnetuse ärahoidmise ja võimalike õnnetuste tagajärgede leevendamise ning avalikkuse teavitamise üle (KemS § 38 lg 3). Tehnilise Järelevalve Ameti on järelevalve tegemine ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitamisloa kontrolliesemesse kuuluvate nõuete ning vastutuskindlustuse nõude täitmise üle ning ohtliku kemikaali arvestuse üle (KemS § 38 lõige 5).

Otseselt suurõnnetusohu tõrjumise ning selle toimumisel tegutsemise ja tagajärgede kõrvaldamisega seonduv regulatsioon tuleneb valdavalt hädaolukorra seadusest. Selles valdkonnas on hiljuti toimunud regulatiivsed muudatused ning 01.07.2017

---

<sup>46</sup> Hädaolukorraks valmisoleku seadus kehtis kuni 23.07.2009. HOVS § 26 lg 2 sätestas, et valla- ja linnavalitsused määravad valla või linna riskianalüüsi alusel ettevõtted ja asutused, kes peavad lisaks HOVS § 26 lõigetes 1 ja 1<sup>1</sup> nimetatutele koostama hädaolukorra lahendamise plaani.

<sup>47</sup> KemS § 21 lg 6.

<sup>48</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017030>

jõustus uus hädaolukorra seadus koos selle rakendusaktidega. Kuivõrd õnnetusjuhtumi ajal ja järel tegutsemisega seonduv puudutab valdavalt erinevate isikute ja asutuste pädevust ning õigusi ja kohustusi, on vastav ülevaade toodud analüüsi järgmistes punktides.

### **1.3. Puudused ja kitsaskohad regulatsiooni rakendamisel. Võimalused õigusnormide rakendamise parandamiseks**

Arvestades, et 01.07.2017 jõustus uus hädaolukorra seadus, võib eeldada, et olulised kitsaskohad valdkonna regulatsioonis on kõrvaldatud. Hädaolukorra seaduse eelnõu 205SE seletuskirjas on märgitud, et algselt kavandati vaid seaduse muutmist, kuid arvestades muudatuste suurt mahtu, päädis see koguni uue seaduse vastuvõtmisega.

Selle analüüsi mahus ei ole mõistlik seadusandja rolli üle võtta ega hakata oluliselt värskendatud kriisireguleerimisvaldkonda ja selle kitsaskohti taas läbi analüüsima.

Puudused regulatsiooni rakendamisel tulenevad pigem inimfaktorist ehk sõltuvad nii pädevate asutuste, ametnike kui ka üldsuse suhtumisest võimalikesse ohuteguritesse ja nende ennetamise vajadusse. Praktika valdkonna õigusaktide rakendamisel kõige kriitilisemates olukordades on olnud üsna vähene, mistõttu saabki hinnanguid anda ennekõike teoreetilisel tasandil.

Kohaliku omavalitsuse tasandil saab kitsaskohaks pidada ennekõike piisava otsustuspädevuse puudumist. HOS eelnõu 205SE seletuskirja järgi julgustatakse asutusi ja KOV-e oma algatusel hindama oma vastutusallas kõiki võimalikke ohte, mis võivad põhjustada hädaolukorra või häirida oluliselt nende igapäevatööd. Eesmärk on suurendada üleüldist riskide hindamist ja võimalike ohtudega arvestamist, et riske ei hinnataks ainult Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud hädaolukordade puhul. Sellise riskianalüüsi koostamisel võib lähtuda riskianalüüsile kehtestatud nõuetest. Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise nõuded on siiski kohustuslikud vaid Vabariigi Valitsuse korralduses nimetatud hädaolukordade puhul.<sup>49</sup> KOV-ide ainus võim tundubki väljenduvat planeerimismonopoli rakendamisel, mil omavalitsus saab ise kujundada ja otsustada, milliseid tegevusi oma territooriumile lubada. Pelgalt riskide hindamisele julgustamine siiski iseseisvalt midagi ei muuda ega omavalitsuste otsustuspädevust ei laienda. Samuti tähendab KOV-i õigus kontrollida ja juhendada erinevate riskianalüüsides ja hädaolukorraks valmisoleku plaanide jms koostamist pigem ohtlike ettevõtete olemasolu aktsepteerides võimalike õnnetusteks valmisolekuga tegelemist.

---

<sup>49</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskirja p 1.1.2.

Siiski annab kehtiv HOS kohalikele omavalitsustele enam otsustusõigust elutähtsate teenuste osutamise korraldamisel.<sup>50</sup>

Seadusandja on väga oluliseks pidanud just kommunikatsiooni ja teadlikkuse tõstmist. HOS eelnõu 205SE seletuskirjas on välja toodud, et oluline muudatus uues seaduses on see, et hädaolukorra ennetamise ja selleks valmistumise ühe olulise osana hakatakse edaspidi korraldama riskikommunikatsiooni. Riskikommunikatsioon tähendab elanike teavitamist hädaolukorda põhjustavatest ohtudest ja hädaolukorra võimalikest tagajärgedest. Riskikommunikatsiooni eesmärk on suurendada elanike teadlikkust võimalikest riskidest ning tõsta nende valmisolekut võimalikeks hädaolukordadeks.<sup>51</sup> Jääb vaid loota, et selline eesmärk ei jää vaid eesmärgiks, vaid leiab ka realiseerub. Ehk **õigusnormide paremaks rakendamiseks on siin ennekõike vaja tõsta ka omavalitsuse ametnike ja otsustajate teadlikkust valdkonna regulatsioonist, KOV kohustustest ja võimalustest. Muus osas pigem ei ole vaja ette näha omavalitsustele suuremaid õiguseid, kuna hädaolukordade lahendamine on pigem just riiklik küsimus ning selle juhtimine ja koordineerimine kõrgemal tasandil tundub suurema segaduse vältimiseks pigem otstarbekam. Erinevate vastutajate killustamist on just uue HOS-iga püütud vältida ning seda tuleb pigem tunnustada.**

## **2. VIIMSI VALLAVALITSUSE JA VIIMSI VALLA ELANIKE NING ETTEVÕTETE ÕIGUSED JA KOHUSTUSED MUUGA SADAMAGA TEGEVUSEGA SEOTUD SUURÕNNETUSE KORRAL.**

Selles analüüsi osas antakse ülevaade Viimsi Vallavalitsuse ja Viimsi Vallavolikogu ning potentsiaalselt suurõnnetusest mõjutatud elanike ning ettevõtete õigustest ja kohustustest suurõnnetuse korral, käsitledes nii kahju ettevõtete ja elanike elule, varale ning keskkonnale, lähtudes nii tsiviilõiguslikest kui ka avalik-õiguslikest nõuetest.

Tuuakse välja Viimsi Vallavalitsuse kohustused ning võimalused Muuga sadamas ohtlike ainete käitlemise ja veoga seotud suurõnnetuse ennetamisele ning tagajärgede leevendamisele.

Samuti analüüsitakse Viimsi valla ja selle elanike võimalikke nõudeid suurõnnetuse korral nii AS-ile Tallinna Sadam (kui Muuga sadama omanikule ja haldajale) kui ka

---

<sup>50</sup> Vt analüüsi punkt 2.3.5.

<sup>51</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskirja p 1.1.2.

Muuga sadama operaatoritele (kui ohtlike ainete käitlejatele ja võimaliku suurõnnetuse allikale).

## 2.1. Üldist. Toimimine hädaolukorras<sup>52</sup>

Riik peab hädaolukordadeks alati valmis olema. **Hädaolukord** on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist (nt on kümned inimesed vigastatud). See võib olla ka sündmus, mis põhjustab suure (nt enam kui miljoni euro suuruse) varalise kahju, suure keskkonnakahju (olukorra, kus looduse eelneva seisundi taastamiseks on vajalik inimese sekkumine) või tõsiseid häireid elutähtsa teenuse toimimises.

Hädaolukord erineb tavapärasest korrarikkumisest, kuna:

- see on laiem ulatus ja pikema kestusega ning selle tagajärjed on raskemad;
- selle lahendamiseks läheb tarvis tavapärasest rohkem ressursse, vajadusel ka välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide omi;
- selle lahendamiseks on vajalik koostöö.

Hädaolukordade lahendamisel tuginetakse hädaolukordade lahendamise plaanidele ja eriseadustele. Väga laia ulatus ja raskete tagajärgedega hädaolukorra puhul võib valitsus ühes piirkonnas või terves riigis kuulutada välja eriolukorra.

Hädaolukordadeks valmistumisel on aluseks **riskianalüüsid** ja **hädaolukorra lahendamise plaanid**. Riskianalüüsid koostatakse selleks, et analüüsida tõenäolisemaid hädaolukordi ja nende põhjuseid, nende toimumise tõenäosust ning võimalikke tagajärgi. Hädaolukordade lahendamise plaanides kirjeldatakse muuhulgas seda, kuidas selliseid olukordi lahendada, kuidas kaasata ja kasutada vajalikke ressursse ning kuidas teavitada avalikkust nii, et elanike turvalisus oleks tagatud.

**Hädaolukordade lahendamist** juhivad olukorrast sõltuvalt ministeeriumid, ametid, inspeksioonid või ametnikud. Hädaolukorra ennetamiseks on moodustatud alaliselt tegutsevad kohaliku omavalitsuse kriisikomisjonid, regionaalsed kriisikomisjonid ja siseministri juhitud valitsuse kriisikomisjon. **Kriisikomisjonid** koordineerivad asutuste tegevusi hädaolukordade ennetamisel ja nendeks valmistumisel ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel. Ükski kriisikomisjon ei juhi sündmuste lahendamist, kuid aitab vajadusel hädaolukorda lahendavaid asutusi.

---

<sup>52</sup> vt [https://www.eesti.ee/est/riigikaitse/riigikaitse/ohud/hadaolukorraks\\_valmisolek/](https://www.eesti.ee/est/riigikaitse/riigikaitse/ohud/hadaolukorraks_valmisolek/)

**Eriolukord** on hädaolukorrast veelgi tõsisem olukord. Eriolukord kuulutatakse vajadusel välja selleks, et tõhustada hädaolukorra lahendamist. Selleks koondatakse olukorra lahendamise juhtimine ühte kohta kokku ning kasutatakse meetmeid, mida tavaolukorras kasutada ei saa. Sellisel juhul määratakse eriolukorra juht ja vajadusel eriolukorra tööde juhid. Eriolukorra kuulutab välja Vabariigi Valitsus.

## **2.2. Suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja õigused ja kohustused**

### **2.2.1. Dokumendinõuded**

Ettevõtete peamine ülesanne, arvestades selle analüüsi konteksti, on tagada oma tegevuse ohutus. Sellest johtuvalt tuleb ettevõttel tagada oma tegevuse kontrollitavus ning sellest tulenevalt peab ettevõtte koostama ja kooskõlastama ja järjepidevalt uuendama ka erinevaid dokumente jms. Kuivõrd need tegevused ei ole kohaliku omavalitsuse kontrollida, ei ole selle analüüsi raames otstarbekas neil ka üksikult peatuda. Ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja kohustused on koondina loetletud KemS §-s 22 ning dokumenteerimisinõuded KemS §-s 23.

[SEVESO III direktiivist](#) tulenev regulatsioon lähtub ettevõtja hoolsuskohustusest ning põhimõttest, mille kohaselt peab ettevõtja ise määratlema oma tegevuse ohud ja riskid ning nägema ette sobivad ennetusmeetmed. Kõike seda peab ettevõtja kirjeldama oma kohustuslikus dokumentatsioonis. Olenevalt ettevõtte ohtlikkuse kategooriast tuleb koostada teabeleht, ohutusaruanne, ettevõtte hädaolukorra lahendamise plaan, riskianalüüs, ohutuse tagamise süsteemi kirjeldust.

KemS § 22 lg 3 kohaselt tuleb õnnetuse ennetamisel ja õnnetuse korral rakendada riskianalüüsis, ohutusaruandes, ettevõtte hädaolukorra lahendamise plaanis ja ohutuse tagamise süsteemi kirjelduses kajastatud abinõusid. Need kohustuslikud dokumendid tuleb kooskõlastada kas Tehnilise Järelevalve Ametiga või Päästeametiga.

Oluline on Muuga sadama kontekstis just KemS § 22 lg-st 4 tulenev nõue käitajatele vahetada dominoefekti tõenäosuse korral omavahel vajalikku teavet, et rakendada asjakohaseid meetmeid, ning teha koostööd avalikkuse teavitamisel. Tegemist on uue nõudega, mis tuleneb [SEVESO III direktiivi](#) artikli 9 lg-st 3.

Nõuded suurõnnetuse ohuga ettevõtete dokumentidele on täpsemalt kehtestatud Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruses nr 18 „[Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest](#)”



teavitamisele.“ Kuna KOV ei sekku otseselt ettevõtte dokumentide koostamisse, ei ole siin analüüsis nende nõudeid detailselt kirjeldatud. Samas omamaks võimalikult igakülgselt teavet ettevõtete riskide ja nende dokumentide kohta tuleks KOV-il ettevõtetele teha koostööd, mitte jääda üksnes passiivselt ootama, mil dokumendid KOV-ile edastatakse.

Siin on oluline tähele panna, et nende kohustuslike dokumentide koostamisel kohaliku omavalitsusega kooskõlastamise nõuet ei ole, küll aga erinevate riigiasutustega (KemS § 23 lg 2). Siiski ei jää ka kohalik omavalitsus kogu sellest infoväljast kõrvale. Ohtlikus ettevõttes või suurõnnetuse ohuga ettevõttes selliste muudatuste tegemisel, millega kaasneb suurõnnetuse risk või selle suurenemine, edastab Tehnilise Järelevalve Amet vastava teabe planeerimismenetluse algatamise vajaduse hindamiseks kohaliku omavalitsuse üksusele. Seejärel hindab kohaliku omavalitsuse üksus planeerimismenetluse algatamise vajadust ja teavitab oma arvamusest Tehnilise Järelevalve Ametit. Pädevatel asutustel tuleb ka teha oma ülesannete täitmisel koostööd, sh vahetada informatsiooni kohustuslike dokumentide ja nende kooskõlastamise kohta. Kooskõlastatud teabelehe ja riskianalüüsi kokkuvõtte edastab Tehnilise Järelevalve Amet teadmiseks ettevõtte asukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele.<sup>53</sup>

Et käitumine õnnetuse toimumisel oleks võimalikult ühetaoline, oleks vaja tagada, et hädaolukorra lahendamise plaanid ettevõtete kaupa oleks samuti ülesehituselt ja loogikalt sarnased. Vastasel korral võib tekkida erinevate hädaolukordade kooseksisteerimisel segadus ja kaos. Selleks on vaja tagada, et KOV või muu vastav asutus saaks erinevate hädaolukordade lahendamise plaanide alusel koostada ühtse dokumendi või vähemalt koordineerida erinevate hädaolukordade lahendamise plaanide koostamist, viies need ühetaoliseks.

Kemikaaliseaduse vastuvõtmisel kehtestati ka üleminekusätetena tähtajad, milleks tuli ettevõtjal esitada KemS alusel nõutud dokumendid. KemS § 51 lg 2 kohaselt esitab ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja hiljemalt 2016. aasta 1. juuniks KemS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuetest lähtuvalt uuendatud **teabelehe** ja suurõnnetusohuga ettevõtte käitaja lisaks ka **hädaolukorra lahendamise plaani**, kui ettevõtte riskianalüüsis on tehtud muudatusi.

Analüüsi koostajale ei ole teada, kas need nõuded on täidetud. Avalikest allikatest kättesaadav DBT infovoldik on näiteks aastast 2014, kuid pole teada, kas on uuendatud.

---

<sup>53</sup> KemS § 23 lg 6 ja 7.

### 2.2.2. Teavituskohustus

KemS §-st 24 tuleneb ettevõtja kohustus teavitada avalikkust enda tegevusega seotud riskidest ja kasutusele võetud ohutusabinõudest ning tegutsemisjuhistest. KemS § 24 lg 3 kohaselt teeb suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja 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 Tehnilise Järelevalve Ametile.

Arvestades võimaliku ohu realiseerumise mõjusid keskkonnale ning inimestele, ei ole asjakohase teabe avaldamine üksnes taotluse esitamise korral piisav abinõu. Eeldus, et inimesed oleksid ise aktiivsed saamaks teavet ümbruskonna ohtude kohta, on ekslik. Tihti ei tea inimesed, kellelt küsida ja kust vajalikku teavet hankida. Seega tuleb igal juhul ettevõtetel endil taotlusi ootamata panustada sellele, et asjakohane info oleks kättesaadav. Kuna Muuga sadamas tegusevaid ohtlikke ja suurõnnetuse ohuga ettevõtteid on mitmeid, ei piisa ilmselt ka info avaldamisest nende ettevõtete kodulehtedel. Muuga sadama puhul peaks seega asjakohane info olema avaldatud AS-i Tallinna Sadam või eraldi Muuga sadama kodulehel, kuna võib eeldada, et seal oskavad inimesed teavet otsida. Praegune ohutusala teave AS-i Tallinna Sadam veebilehel ei ole hõlpsasti leitav ning on liiga üldine.<sup>54</sup> Mõistagi saab vastavad viited esitada ka valla kodulehel, mida inimesed eeldatavalt rohkem külastavad või kust arvavad soovitud infot leidvat. Osaliselt on vastava info edastamise viis ette nähtud ka majandus- ja taristuministri määruses. **KOV-i roll võiks siin olla koordineeriv suhtlus vastavate ettevõttega, tagamaks info parema avalikustamise ja kättesaadavuse.**

Avalikkuse teavitamise regulatsioon seondub SEVESO III direktiiviga, milles vastav regulatsioon on omakorda üle võetud ÜRO konventsioonist keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta (nn Århusi konventsioon).

Avalikkuse teavitamist reguleerib täpsemalt KemS § 24 lg 6 alusel kehtestatud Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 **määrus nr 18 „Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikele dokumentidele ja nende**

---

<sup>54</sup> Vt <http://www.ts.ee/ohutus>

koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele.<sup>55</sup>

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.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

Suurõnnetuse ohuga ettevõtte ja ohtliku ettevõtte käitajal tuleb viivitamatult **teavitada Häirekeskust kemikaali käitlemisega kaasnenud keskkonnareostusest või õnnetusest.** Häirekeskus edastab teabe õnnetusega kaasnenud keskkonnahäiringu puhul Keskkonnainspeksioonile ja ohtlikus ettevõttes või suurõnnetuse ohuga ettevõttes toimunud õnnetuse puhul Tehnilise Järelevalve Ametile.<sup>57</sup> Suurõnnetuse ohuga ettevõtte ja ohtliku ettevõtte käitaja peab õnnetuse korral tagama õnnetuse mõjupiirkonda jäävate inimeste kohese teavitamise õnnetusest ja käitumisjuhustest. Õnnetusest teavitamiseks kasutatav varajase hoiatuse süsteem peab vastama käitisest lähtuvalle ohule ning tagama õnnetuse korral kõigi ohustatud inimeste teavitamise.<sup>58</sup>

Ohtliku kemikaaliga toimunud õnnetusest tuleb suurõnnetuse ohuga ettevõtte ja ohtliku ettevõtte käitajal anda 30 kalendripäeva jooksul Päästeametile, Tehnilise Järelevalve Ametile ja kohaliku omavalitsuse üksusele järgmist teavet järgmiste asjaolude kohta:<sup>59</sup>

- õnnetuse asjaolud;
- õnnetuse põhjustamisega seotud ja õnnetuse tagajärjel vabanenud ohtlikud kemikaalid;
- kirjeldus õnnetuse mõjust inimestele, keskkonnale ja varale;
- rakendatud kaitsemeetmed ja tegutsemisjuhised õnnetuse mõju vähendamiseks;
- õnnetuse keskmise ja pikaajalise toime leevendamise meetmed;
- õnnetuse kordumise vältimise meetmed.

---

<sup>55</sup> KemS § 10 ja Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 § 6 lg 2.

<sup>56</sup> Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 § 6 lg 3.

<sup>57</sup> Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 § 7 lg 1.

<sup>58</sup> Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 § 7 lg 2.

<sup>59</sup> Majandus- ja taristuministri 01.03.2016 määruse nr 18 § 8.

Teavituskohustuse alla võib liigitada ka KemS § 32 lg-st 2 tuleneva ohtliku ettevõtte või suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja kohustuse anda piisavat teavet ettevõttest lähtuvate riskide ja ohtude kohta, kui seda taotleb pädev asutus planeeringu koostamiseks, projekteerimistingimuste või ehitusloa andmiseks.

### 2.2.3. Õppuse korraldamine

KemS § 22 lg 5 näeb ette suurõnnetuse ohuga ettevõtet käitava isiku kohustuse korraldada õppus ettevõtte hädaolukorra lahendamise plaani katsetamiseks kord kolme aasta jooksul õppuse. Õppusest teavitatakse Päästeametit vähemalt 20 tööpäeva enne selle toimumist.

Tegemist on uue sättega, mida varasemas HOS-is ei olnud. Nimetatud täiendus on tingitud [SEVESO III direktiivi](#) artikli 12 lõikest 6. Hädaolukorra lahendamise plaani kohase õppuse eesmärgiks on vastutavate töötajate kohustuste läbiproovimine ja kinnistamine ning ressursside piisavuse kohta teabe saamine. Õppuse tulemusel peaksid selguma täiendavad koolituse ja ressursside uuendamise/täiendamise vajadused. Õppuse tulemuste põhjal tuleb uuendada hädaolukorra lahendamise plaani. Päästeameti teavitamine on ettenähtud selleks, et viimane kui ettevõttes hädaolukorraks valmisoleku üle järelevalvet tegev asutus saaks vajadusel õppust jälgida või võimaluse korral planeerida ettevõtjaga ühisõppuse.<sup>60</sup>

### 2.2.4. Kindlustuskohustus

Õnnetusjuhtumitega on kahju tekkimine tihti vältimatu ning üldprintsibiina tuleb kahju tekitajal kannatanule kahju hüvitada.

KemS § 25 lg 1 kohaselt peab suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitajal selles ettevõttes kemikaali käitlemisest kolmandale isikule (kahjustatud isik) tekkida võiva lepinguvälise ja õigusvastase kahju hüvitamiseks olema vastutuskindlustus. Lõike 4 kohaselt peab kindlustussumma olema minimaalselt 400 000 eurot. Kindlustusleping peab katma vähemalt otsese varalise kahju ning tervise kahjustamise, kehavigastuse tekitamise ja surma põhjustamise korral ka saamata jäänud tulu, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Seejuures tuleb rõhutada ka kohustusliku vastutuskindlustuse ja keskkonnavastutuse mõistes kasutatava kindlustuse põhimõttelist erinevust:

---

<sup>60</sup> Vt KemS eelnõu 72SE seletuskiri.

**vastutuskindlustuse puhul on kindlustatuks kolmas isik ning kahju nõude võib esitada kahju kannatanud kolmas isik**, keskkonnavastutuse puhul kasutatakse aga teistsugust kindlustustoodet, mille puhul on kindlustatud üksnes keskkonnakahjud ning kahju hüvitamise nõudeõigus on riigil. Kemikaaliseadusega ette nähtud kohustuslik vastutuskindlustus ja keskkonnavastutuse seadusest tulenev keskkonnavastutus on erinevad ja ei välista teineteist. **Nii vastutuskindlustus kui keskkonnale tekkinud kahju hüvitamise kohustus on eraldi nõuded.**

Piisava kindlustuskatte olemasolu ei ole käitamisloa kontrolliesemesse kuuluv nõue. Hetkel, kui taotletakse suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitamisluba, ei tohiks ettevõttes veel olla künniskogusest suuremas koguses ohtlikke kemikaale. Vastutuskindlustuse nõude puhul on tegemist nõudega, mis kohaldub suurõnnetuse ohuga ettevõtte suhtes alates hetkest, mil künniskogus on ületatud ja kogu tegevuse vältel ja ei olene asjaolust, kas sellele tegevusele on väljastatud luba või mitte. Tegutseva suurõnnetuse ohuga ettevõtte puhul **võib riiklikku järelevalvet tegev Tehnilise Järelevalve Amet kontrollida ka vastutuskindlustuse olemasolu ja selle vastavust seadusest sätestatud nõuetele.**

Seaduses on sätestatud üksnes vastutuskindlustuslepingu miinimumnõuded. See kehtib nii kindlustusega kaetavate kahjude kui ka kindlustussumma osas. Samas tasub tähelepanu pöörata asjaolule, et miinimumnõuete kehtestamine ei piira mingil viisil suurõnnetuse ohuga ettevõtte eest vastutava isiku vastutust tekkida võivate kahjude eest. Vastutav isik peab ise suutma hinnata millist kindlustuskaitset ta vajab. Vastutustundlik isik sõlmib kindlustuslepingu tegelikele oludele vastava ja ei lähtu üksnes seaduses sätestatud miinimumnõuetest. Tegemist on eelkõige kindlustusandja ja kindlustusvõtja omavahelise lepingulise suhtega millesse riik sekkub vaid minimaalsel määral.

Kindlustus ei ole oma olemuselt avalik-õiguslik instrument, see ei ole enam kui vaid üks kindlustusvõtja riskide maandamise meede. Kindlustus on alati olnud ja jääb ka edaspidi üksnes sekundaarseks tagatiseks kindlustusjuhtumi tagajärjel tekkinud kahjude rahaliseks hüvitamiseks (esmane on kahju põhjustaja enda hüvitamiskohustus). Vastutuskindlustuse mõte seisnebki üksnes selles, et tagada kahju tekkimise korral kolmandate isikute õiguste parem kaitstus. Kindlustuse puudumise korral peaks kahju tekitanud isik ise kahju hüvitama.<sup>61</sup>

Mõistlik ja hoolas ettevõtte arvestab vastutuskindlustuse ulatuse (summa) puhul igal juhul riskianalüüsis toodud võimalikku kahjustatud ala ning sel asuvate elanike ja varaga ning määrab kindlustussumma selle järgi. Samas, nagu öeldud, ei ole otsest

---

<sup>61</sup> Vt KemS eelnõu 72SE seletuskiri.

kohustust maksimaalse potentsiaalse kahju suurusega arvestada, vaid seaduse nõue on täidetud üksnes juhul, kui kindlustussumma ületab 400 000 eurot. **Kahjustatud isikute huve silmas pidades võiks seadusandja ette näha lisaks miinimumsummale siiski ka konkreetse nõude, et kindlustussumma määramisel tuleb arvestada ohualaga ning et kindlustussumma peab katma õnnetuse korral tekkiva kahju. Sõltumata sellest, et kindlustussummat ületava kahju tuleb hüvitada ettevõttel endal, ei pruugi see anda tegelikku tagatist ning kahjustatud isik võib jääda tegeliku hüvituseeta.**

### 2.3. Valla õigused ja kohustused

Kohaliku omavalitsuse üksuse üldine kohustus tuleneb [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 6 lõikest 1, mille kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi, eakate hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

KOKS § 6 lg 4 p-st 1 tulenevalt täidab omavalitsusüksus ka riiklikke kohustusi, mis on talle pandud seadusega. Paljud neist riiklikest ülesannetest tulenevadki hädaolukorra seadusest, mis paneb omavalitsusüksusele kohustusi hädaolukorras ja eriolukorra juhtumitega seonduvateks tegevusteks.

#### 2.3.1. Riskianalüüs

Valla õigused ja kohustused seonduvad peamiselt kriisikomisjoni ja riskianalüüsiga. Riskianalüüsi koostamine on peamine kohustus, millest lähtuvad edasised tegevused ennetuse ja valmisoleku tagamiseks ning ka tagajärgede kõrvaldamiseks.

HOS § 9 lg 1 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning määrab hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused.

Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruse nr 108 „[Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused](#)“ § 1 p 1 kohaselt on hädaolukorda põhjustada võivaks sündmuseks, mille kohta tuleb koostada riskianalüüs, ka **päästesündmus** – s.o tulekahjust, plahvatuses, varingust, transpordiõnnetusest, keskkonnareostusest, looduslikest põhjustest või muust

sarnasest sündmusest tekkinud olukord maismaal ja siseveekogul, mis ohustab inimese elu, tervist, vara või keskkonda. Samas ei saa välistada ka mõne muu loetelus märgitud sündmuse esinemist, mis Muuga sadamast tulenevate ohtude puhul riskianalüüsi koostamist nõuab.

Hädaolukorra **riskianalüüs** on dokument, milles hinnatakse hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja hädaolukorra tagajärgi ning esitatakse ettepanekud hädaolukorra ennetamiseks (HOS § 9 lg 2). Täpsemad nõuded riskianalüüsi koostamiseks on esitatud siseministri 19.06.2017 **määruses nr 28**, „[Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord](#).“

Tuleb tunnistada, et kohaliku omavalitsuse kohustus riskianalüüsi koostamiseks on HOS-is ja selle alamaktides esitatud ebaselgelt. HOS § 9 lg 5 sätestab, et kui asutus või kohaliku omavalitsuse üksus analüüsib oma kriisireguleerimisülesannete täitmiseks riske, mida ei ole nimetatud HOS § 9 lg 1 alusel kehtestatud määruses (st [määruses nr 108](#)), ei pea riski hindamisel lähtuma käesolevas paragrahvis sätestatud nõuetest. Siit nähtuvalt oleks justkui kohaliku omavalitsuse riskianalüüsi koostamine valikuline ehk vaba. Ometi see nii ei ole.

[Määruse nr 28](#) § 2 lg 2 kohaselt juhib riskianalüüsi koostamist HOS § 9 lg 1 alusel määratud hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtiv asutus, kes kaasab riskianalüüsi koostamisse asjassepuutuvad asutused ja isikud. Seega päästesündmuse puhul on juhtivaks asutuseks Päästeamet.<sup>62</sup>

Vald ei ole riskianalüüsi koostamisel vaba, vaid peab lähtuma [määruse nr 28](#) nõuetest. Vabadus jääb KOV-ile riskianalüüsi koostamisel üksnes nende riskide osas, mida ei ole nimetatud [määruses nr 108](#). Kuigi ka neil juhtudel oleks mõistlik lähtuda samadest nõuetest ja meetodikast.

Viimsi valla riskianalüüsi nõuetekohasuse analüüs on toodud analüüsi punktis 3.2. Siin aga toome olulise aspektina välja riskianalüüsi ajakohastamise nõude.

[Määruse nr 28](#) § 12 kohaselt tuleb hinnata riskianalüüsi ajakohasust **regulaarselt, aga mitte harvem kui üks kord kolme aasta jooksul** ja täiendada vajaduse korral riskianalüüsi. Kui muutunud on eeldused, mis on olnud kehtiva riskianalüüsi stsenaariumite väljatöötamise ning tõenäosuse ja tagajärgede arvutamise aluseks, tuleb riskianalüüsi muutuste järgi ajakohastada. Juhtiv asutus teavitab Siseministeeriumi kirjalikult riskianalüüsi ajakohasusest või eelduste muutumisest ja edastab täiendatud riskianalüüsi. Kui juhtiv asutus ei alusta eelduste muutumise

---

<sup>62</sup> Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruse nr 108 § 2 p 1.

tõttu riskianalüüsi uuendamist, on Siseministeeriumil õigus nõuda riskianalüüsi uuendamise alustamist ja uuendatud riskianalüüsi esitamist.

### 2.3.2. Kriisikomisjon

KOV-i kõige olulisem ülesanne on KOKS-i järgi korraldada kohaliku elu küsimusi KOV-is (KOKS § 3 p 1), seda ka kriisireguleerimisvaldkonnas. Iga KOV peab olema võimalikult suurel määral valmis hädaolukorras oma elanike eest hoolitsema, tagama tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimimise jne. HOS näeb KOV-ile oma kriisireguleerimisega seotud ülesannete täitmise abistamiseks ette kohustuse moodustada kriisikomisjon. **Iga KOV otsustab ise, mis täpsemalt on kriisikomisjoni pädevuses ning kui suur on kriisikomisjoni roll.** HOS järgi ei sätestata KOV-ile täpseid ülesandeid, mida KOV-i kriisikomisjon peab täitma. Tegemist on selliste ülesannetega, mida KOV peab täitma kohaliku elu korraldamisest tulenevalt või mis on juba sätestatud HOS-is või teistes seadustes. Näiteks ei pea seaduse tasandil reguleerima seda, et KOV-i kriisikomisjon koordineerib elutähtsa teenuse toimepidevust tagamist. See on KOV-i ülesanne HOS § 36 lõike 4 järgi. Viidatud säte tugineb omakorda KOKS-i § 6 lõikele 1, kus on sätestatud KOV-i kohustus teatud teenused tagada. Seega jäetakse eelnõus KOV-ile küllalt suur vabadus otsustada, millised on tema kriisikomisjoni ülesanded hädaolukordadeks valmistumisel, nende lahendamisel ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel. Näiteks võib KOV anda hädaolukorras mõne ülesande täitmise korraldamise kriisikomisjoni ülesandeks, kui see on tema hinnangul mõistlik ja põhjendatud. Küsimustes, mis ei ole KOV-i korraldada, on KOV-i kriisikomisjon aga selgelt nõuandvas rollis. Näiteks abistab KOV-i kriisikomisjon vajaduse korral eriolukorra juhti hädaolukorra lahendamise koordineerimisel.<sup>63</sup>

Kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus kriisikomisjoni moodustamiseks tuleneb HOS §-st 6. Komisjoni ülesanneteks on koordineerida kriisireguleerimist kohaliku omavalitsuse üksuses, esitada regionaalsele kriisikomisjonile kord aastas kokkuvõtte omavalitsusüksuse kriisikomisjoni tegevusest ja järgmise aasta tööplaan ning täita muid seadusest ja komisjoni põhimäärusest tulenevaid ülesandeid. Täpsemad üksikasjad, mis peaks ülevaates sisalduma, kui täpset teavet kriisikomisjon vajab jne, lepivad regionaalsed ja KOV-i kriisikomisjonid omavahel kokku.

Kriisikomisjon on alaline komisjon ning see võidakse moodustada ühiselt mitme kohaliku omavalitsuse üksusega. Võrreldes eelmise HOS-i regulatsiooniga on

---

<sup>63</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.



ühiste kriisikomisjonide moodustamine läinud vabamaks ega ole enam seotud omavalitsuse elanike arvuga.<sup>64</sup>

Valla kriisikomisjoni juhiks (esimeheks) on alati vallavanem, kes kinnitab ka komisjoni koosseisu (HOS § 6 lg 4). Komisjoni põhimääruse kehtestab vallavalitsus (HOS § 6 lg 5). Tuleb siiski tähele panna, et põhimääruse eelnõu peab eelnevalt kooskõlastama Päästeametiga (HOS § 6 lg 6), et tagada põhimääruste ühtlaselt hea kvaliteet ning et seal oleksid kajastatud kõik olulised kriisireguleerimistevõimed.

**Kokkuvõtvalt, nagu ka eespool öeldud, on KOV kriisikomisjoni põhimääruse kehtestamisel küllalt vaba otsustama, milliseid ülesandeid kriisikomisjonile antakse.**

Valla kehtiva kriisikomisjoni põhimääruse kehtivale õigusele vastavuse analüüs on esitatud edaspidi punktis 3.1.

### 2.3.3. Hädaolukorra lahendamise juhtimine

HOS § 14 lg 1 kohaselt juhib hädaolukorra lahendamist (hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus) Vabariigi Valitsuse määratud täidesaatva riigivõimu asutus või elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus, kui hädaolukorra on põhjustanud elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajaline katkestus.<sup>65</sup> **Seega võib hädaolukorra lahendamist juhtivaks asutuseks olla ka KOV.**

Hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse pädevuses on otsustada, kas on tegemist hädaolukorraga. Kui hädaolukorra on põhjustanud elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajaline katkestus, määratakse, kas on tegemist hädaolukorraga, HOS § 37 lõike 2 alusel kehtestatava määruse<sup>66</sup> kohaselt (HOS § 14 lg 3). Hädaolukorra lahendamist juhitakse õigusaktides ning hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatu kohaselt (HOS § 14 lg 4).

HOS ei anna hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele õigust anda korraldusi teistele olukorra lahendamises osalevate asutustele. **Hädaolukord lahendatakse üldjuhul kokkuleppe ja konsensuse alusel.** Siiski on hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse õigusi vaja käsitleda koosmõjus HOS-i § 1 lõikega 4, mille alusel kehtivad teistest õigusaktidest tulenevad pädevused ja volitused ka hädaolukorra lahendamisel. See tähendab, et kui asutusel on oma valdkondliku eriseaduse alusel

---

<sup>64</sup> Varasema HOS §5 lg 2 järgi oli lubatud moodustada ühine komisjon, kui elanike arv jääb alla 40 000.

<sup>65</sup> Sama on sätestatud määruse nr 112 § 2 lg-s 1.

<sup>66</sup> Hetkel ei ole teada, kas HOS § 37 lg 2 alusel on määruseid kehtestatud. Samas annab viidatud säte õiguse vastava määruse kehtestamiseks ka Viimsi vallale kui elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale.

õigus anda teistele asutustele ja isikutele korraldusi, kehtib selline korralduste andmise õigus ka hädaolukorra lahendamisel. Samas tuleb arvestada, et valdkondlikud eriseadused annavad hädaolukorra lahendamist juhtivatele asutustele erinevad õigused. Näiteks on PäästeS-i alusel päästetöö juhil õigus anda päästetööl korraldusi teistele riigi- ja KOV-i asutustele ning eraõiguslikele juriidilistele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Teistel hädaolukorra lahendamise juhtasutustel selline õigus puudub.<sup>67</sup>

Kuna hädaolukord ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju, on väga oluline, et kõigil hädaolukorra lahendamist juhtivatel asutustel on vähemalt teatud määral samad õigused ja kohustused ning kõigile asutustele on selge, kuidas hädaolukord lahendatakse. Hädaolukorrad on üldjuhul sellised sündmused, mille lahendamiseks peavad ülesandeid täitma mitmed asutused erinevate ministeeriumide valitsemisalades. Seetõttu on oluline enne hädaolukorra toimumist täpselt paika panna, kes olukorra lahendamist juhib, või kattuva pädevuse korral sätestada, milline asutus millises faasis hädaolukorra lahendamist juhib.<sup>68</sup>

HOS § 14 lõikes 3 sätestatakse sõnaselgelt, et hädaolukorra lahendamist **juhtiv asutus otsustab, millal on tegemist hädaolukorraga ning millal võib hädaolukorra lõppenuks lugeda**. Otsuse tegemisel lähtub asutus asjaolust, kas sündmus on võimalik lahendada tavasündmuse raames või on lahendamiseks vaja kasutada HOS-is sätestatud põhimõtteid (nt on vaja kasutada HOLP-is kokku lepitud hädaolukorra lahendamise korraldust, vaja on rakendada **määruses nr 112** kirjeldatud juhtimis- ja koordineerimispõhimõtteid jne).

HOS § 14 lõikes 4 sätestatakse, et juhtiv asutus juhib hädaolukorra lahendamist õigusaktides ning HOLP-is sätestatu kohaselt. HOLP-ides on kirjeldatud hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutuste ülesannete täitmise täpne korraldus. Sisuliselt lepivad asutused HOLP-is kokku, kuidas nad oma ülesandeid täidavad. **Seega saavad hädaolukorra lahendamist juhtivad asutused korraldada kaasatud asutuste tegevusi osas, mis on omavahel kokku lepitud HOLP-i koostamise käigus**. Nagu ka eespool öeldud, et ole siin KOV-il õigust kedagi sundida (HOS § 15 lg 2).

Täpsemad nõuded hädaolukorra lahendamise juhtimiseks jms on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 **määrusega nr 112 „[Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse](#)“**

---

<sup>67</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

<sup>68</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

[teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord.](#)

#### 2.3.4. Hädaolukorra lahendamise plaan

HOS § 15 lg-st 4 tulenevalt koostab **hädaolukorra lahendamise plaani** elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus (ehk teatud juhtudel ka KOV) elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajalisest katkestusest põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks. **KOV peab vastava plaani kooskõlastama Päästeametiga**, kellel on õigus jätta plaan kooskõlastamata, kui see ei vasta nõuetele, ei ole kooskõlas tegelike asjaoludega või ei võimalda hädaolukorda piisavalt kiiresti ja tulemuslikult lahendada (HOS § 15 lg-d 5 ja 6).

Täpsemad nõuded hädaolukorra plaanide koostamiseks tulenevad siseministri 21.06.2017 määrusest nr 30 „[Hädaolukorra lahendamise plaani nõuded ja koostamise kord.](#)“

HOS § 15 lg 2 järgi on hädaolukorra lahendamise plaanid koostöökokkulepped, milles hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus ning hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutused ja juriidilised isikud lepivad kokku, kuidas hädaolukord lahendatakse. Näiteks lepitakse omavahel kokku, millised ressursid hädaolukorra lahendamisse kaasatakse, milline juhtimistasand määratakse ja milliste asutuste esindajad kaasatakse staapi, millised on hädaolukorra lahendamiseks kasutusele võetavad varud ja kuidas korraldatakse nende kasutamine, milline on kommunikatsiooniplaan avalikkuse teavitamiseks jne.

Võrreldes varasema seadusega on HOLP regulatsioon oluliselt üksikasjalikum ning selle eesmärk on tagada parem valmisolek hädaolukorraks ning abistada hädaolukorra lahendamisel osalevaid asutusi selle lahendamise korraldamisel. HOLP-e on võimalik ka kiiresti muuta vastavalt sündmustele või õppustel saadud kogemustele. Oluline muudatus võrreldes eelmise HOS-iga on, et HOLP koostatakse ka pikaajalise või raskete tagajärgedega elutähtsa teenuse katkestuse lahendamiseks.

Hädaolukorra nimekirja koostamisel võetakse aluseks hädaolukorra riskianalüüside käigus läbi analüüsitud ohustsenaariumid. Kui nende põhjal selgub, et oht hädaolukorra tekkimiseks on väga väike, võib otsustada, et HOLP-i koostamine ei ole vajalik ning seda nimekirja ei lisata.

Elutähtsa teenuse pikaajalise või raskete tagajärgedega katkestuse lahendamise HOLP-is kirjeldatakse, kuidas tagatakse teenuse toimimine, kui üks või teine

teenuseosutaja ei ole suuteline elutähtsa teenuse osutamist jätkama, kuidas jaotatakse teenuse osutamine toimivate teenuseosutajate vahel, kuidas lahendatakse hädaolukord, kui see puudutab tervet Eestit või üksnes teatud piirkonda jne. Näiteks ulatusliku ja pikaajalise kaugkütte katkestuse korral saab teenuseosutaja teha kõik endast oleneva, et tema osutatav teenus kiiresti taastada. Samas ei ole teenuseosutaja pädevuses näiteks elanike evakueerimine ohutusse piirkonda. Kõik need tingimused tuleb HOLP-i koostamisel läbi mõelda ja võimalikud lahendused kokku leppida.<sup>69</sup>

Raskete tagajärgedega või pikaajalise elutähtsa teenuse katkestuse lahendamiseks koostab HOLP-i ETKA, kes vastava hädaolukorra lahendamist juhib. Vaid ETKA-l on terviklik ülevaade kõigi enda korraldatavate teenuste toimepidevuse tagamisest riigis, sest ETKA-l on kõikide ETO-de toimepidevuse riskianalüüsid ja plaanid. ETKA saab nimetatud riskianalüüsid ja plaanid HOLP-i koostamisel ja hädaolukorra lahendamisel aluseks võtta.

Võttes arvesse seda, et HOLP-is nimetatud osalised võivad olla nii riigi- ja KOV-i asutused kui ka eraõiguslikud isikud, võivad HOLP-id olla kolme tüüpi lepingud:<sup>70</sup>

- Kui HOLP-is osalevad vaid asutused või avaliku halduse ülesandeid täitvad isikud, on HOLP-id haldusesisesed koostöökokkulepped. Tuleb aga tähele panna, et HOLP-iga kui koostöökokkuleppega ei saa asutused oma pädevust laiendada, kitsendada või jagada, kuid saab asutuste õigusi ja pädevusi täpsustada.
- HOLP võib olla haldusleping, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi (nt kiirabi).
- HOLP võib eraõiguslikke isikuid puudutavas osas olla ka tsiviilõiguslik. Halduskoostöö seaduse § 3 lõike 4 järgi võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei sätesta üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või KOV-i ei vabastata temal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

**HOS-i § 37 lg 1 p 3 järgi juhib oma korraldatava teenuse lahendamist ka KOV, kes peab samuti hädaolukorra lahendamiseks HOLP-i koostama. HOLP-i koostamisel peab KOV hindama, kas sündmuse lahendamisse tuleb suure tõenäosusega kaasata naaberomavalitsusi, Päästeametit, teisi ETO-sid jne. Näiteks saab HOLP-i abil planeerida, kuidas tagatakse elanikele joogivesi, kui veevarustus**

---

<sup>69</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

<sup>70</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

pikemaks ajaks katkeb. Samuti saab määrata, kas vee tarnimiseks sõlmitakse kokkulepped naabervaldadega, lepatakse kokku teiste vee-ettevõtjatega, et nemad kataksid teatud mahus tarbijate vajadusi valla vee-ettevõtja teeninduspiirkonnas, või leitakse muu lahendus.

Iga ETKA peab HOS § 37 lõike 2 alusel kehtestatavas määruses sätestama, mis loetakse pikaajaliseks katkestuseks. ETKA otsustab, millal ei piisa olukorra lahendamiseks vaid ETO enda toimepidevuse plaanist ning on vaja koostada HOLP. See, millal on tegemist pikaajalise või raskete tagajärgedega elutähtsa teenuse katkestusega, on iga teenuse puhul erinev ja sätestatakse ETKA kehtestatavas toimepidevuse nõuete määruses.

**HOS § 37 lg 2 alusel ei ole Viimsi vald määrust kehtestanud. See tuleb kindlasti koostada ja vastu võtta, arvestades muu hulgas [määrusest nr 30](#) tulenevaid plaani koostamise nõudeid.**

### **2.3.5. Elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamine**

HOS-i elutähtsate teenuste regulatsiooni eesmärk on tugevdada ja suurendada elutähtsate teenuste toimepidevust. Eesmärk saavutatakse täiendavate teenuse toimepidevuse nõuete kehtestamise, järelevalve teostamise võimalikkuse ja järelevalvemeetmete rakendamise kaudu. Kõik need meetmed võimaldavad riigil suunata eraõiguslikke juriidilisi isikuid tegutsema avalikes huvides ja panustama osutatava teenuse toimepidevusse, et teenus oleks tarbijatele kättesaadav ka kriisi ajal.<sup>71</sup>

Erinevate elutähtsate teenuste osutamise korraldamine on pandud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Eesti Panga ja KOV-ide ülesandeks (HOS § 36).

KOV-ide korraldada on (HOS § 36 lg 4):<sup>72</sup>

- kaugküttega varustamine – teenus, mis seisneb kaugküttega liitunud tarbijate soojusega varustamises Eesti territooriumil ning mille osutamiseks on vajalik soojuse katkematu tootmine, kaugküttevõrgu kaudu soojuse jaotamine ning tarbijate soojuse ja sooja veega varustamiseks tehniliste vahendite, seadmete ja nendega seotud ehitiste katkematu toimimine;
- kohaliku tee sõidetavuse tagamine – teenus, mis seisneb tingimuste tagamises transpordi ja inimeste ohutuks liikumiseks ja liiklemiseks valla

---

<sup>71</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

<sup>72</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

teedel ning mille toimimiseks tuleb teed hoida korras, tagada teede nõuetekohane tähistamine, teha vajaduse korral parandustöid jne. Elutähtsa teenuse osana ei käsitata teede ehitamist ja projekteerimist;

- veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine – teenus, mis seisneb liitunud tarbijate varustamises joogiveega ühisveevärgi kaudu ning reovee, sademevee, drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimises ühiskanalisatsiooni, sealhulgas sademeveekanaliseerimise kaudu ning mille osutamiseks peab toimima pinna- või põhjavee haaretest veevõtmine, pinna- või põhjavee puhastamine, veesurve tagamine ja ühisveevärgi ja ühiskanalisatsiooni taristu toimimine ning ärajuhitud reovee puhastamine reoveepuhastis.

Siiski tuleb tähele panna, et KOV on elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajaks juhul, kui tema korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja ning tema territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku. Viimsi valla puhul on elanike nõue täidetud. Samas ei tähenda see tingimata, et kriteerium oleks täidetud iga teenuse liigi puhul. HOS SK-s on eraldi välja toodud, et Viimsi valla puhul on vaatamata sellele, et elanikkonna arv on üle 10 000 inimese, soojuse müügimaht kaks korda väiksem kui teistes sama suurtes KOV-ides ja individuaalsete süsteemide osakaal on suurem. Seega kui sellises piirkonnas kaugkütte teenus katkebki, ei anna selle tagajärjed üldjuhul välja hädaolukorra mõõtu. Siiski jääb kõigi KOV-i korraldatavate teenuste puhul kehtima ka üldhuviteenuse regulatsioon. See tähendab, et teenuse osutamise üle teostatakse järelevalvet, teenuseosutaja ei saa turult kergesti lahkuda jne. Teenused, mis on harjumuspärased ja vajalikud igapäevaseks toimimiseks, kuid mille toimimine tagatakse hädaolukorra ajal vaid võimaluse korral, reguleeritakse jätkuvalt üldhuviteenuste regulatsiooniga. Need teenused on muutunud tavaelus harjumuspärasteks, kuid elanikkond suudab vajaduse korral teatud ajaperioodi (nädalad või kuud) ilma selle teenuseta olla. Seega ei pea ka nende teenuste toimepidevusse nii palju panustama, näiteks suurendama tehnilist võimekust, dubleerima teenuse erinevaid osasid. Piisab sellest, et MsüS-i regulatsiooni kohaselt on üldhuviteenuse osutajal keelatud lahkuda turult, kui talle ei ole leitud asendajat. Teenuse osutamine peab olema järjepidev ja vastavatel ametkondadel on õigus teha põhjalikku järelevalvet nende teenuste osutajate tegevuse üle.<sup>73</sup>

Võrreldes varasema regulatsiooniga on KOV-i ülesannete loetelust elutähtsate teenuste tagamise korraldamisel välja võetud jäätmehoolduse toimimine ning vallasisese ühistranspordi toimimine.

---

<sup>73</sup> Vt samuti HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

HOS § 37 lg 1 määratleb elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse ülesanded järgmiselt:

- koordineerib elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist, arvestades elutähtsate teenuste ristsõltuvust;
- nõustab elutähtsate teenuste osutajaid;
- teeb järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise, sealhulgas elutähtsa teenuse katkestusi ennetavate meetmete rakendamise üle;
- kinnitab elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani HOS § 40 kohaselt;
- juhib hädaolukorra lahendamist, koostab hädaolukorra lahendamise plaani ning korraldab riskikommunikatsiooni ja kriisireguleerimisõppusi HOS 3. peatükis sätestatu kohaselt.

HOS § 37 lg 5 võimaldab KOV-il anda § 37 lg 1 p-des 2–5 nimetatud ülesannete täitmise üle KOV-i määratud ametiasutusele. Seega on ETKA-l õigus oma ülesanded allasutusele (ministeeriumi puhul tema valitsemisalas asuvale ametile või inspeksioonile, KOV-i puhul tema määratud ametiasutusele) delegeerida. Selline võimalus oli piiratud ulatuses, st järelevalveülesannete puhul, ka eelmises HOS-is, kuigi HOS eelnõu seletuskirja järgi on siiani seda võimalust kasutanud vaid Sotsiaalministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Teiste ülesannete puhul polnud varem seaduses delegerimisõigust otsesõnu sätestatud. ETKA saab delegeerida kõik oma ülesanded, välja arvatud üldise koordineerimise ülesanne. Oluline on rõhutada, et kui ETKA delegeerib ülesande oma allasutusele, siis ei vabasta see ETKA-t vastutusest oma valdkonna ülesannete täitmise eest.<sup>74</sup>

Tuleb tähele panna, et vallal ei ole üksnes korraldav ja kooskõlastav funktsioon, vaid vallal tuleb realselt ka koostada dokument elutähtsa teenuse osutamise nõuete kohta. HOS § 37 lg 2 kohaselt kehtestab elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse juht või kohaliku omavalitsuse üksuse organ määrusega elutähtsa teenuse kirjelduse ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded, milles peavad olema toodud (HOS § 37 lg-d 3 ja 4):

- teenuse kirjeldus ehk see, millisele teenuse osale elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded kehtivad;
- nõuded teenuse tasemele ning valmisolekule osutada teenust ka teiste elutähtsate teenuste katkestuse korral ja hädaolukorras või muus sarnases olukorras, sh:
  - millised protsessid, ehitised, seadmed ja muud vahendid ning milline personal peab olemas olema, et tagada teenuse osutamine

---

<sup>74</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

hädaolukorra või muu sarnase olukorra ajal ja vajaduse korral rahuldada sellel ajal suurenenud nõudlus teenuse järele;

- milliseid olulisemaid meetmeid tuleb elutähtsa teenuse osutajal rakendada, et vähendada enda osutatava teenuse sõltuvust olulisematest elutähtsatest teenustest, tarnijatest ja muudest lepingupartneritest.
- nõuded elutähtsa teenuse katkestuse ennetamiseks;
- elutähtsa teenuse katkestuse lubatud aeg, elutähtsa teenuse taastamise korraldus ja vajaduse korral taastamise prioriteedid;
- vajaduse korral nõuded elutähtsa teenuse osutaja põhitegevust toetavate teenuste sisseostmiseks teiselt ettevõttelt;
- tingimused, mille puhul on tegemist elutähtsa teenuse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorraga, mille lahendamist korraldab elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus;
- hädaolukorrast või selle ohust teavitamise korraldus;
- muud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks olulised nõuded.

**Toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide kinnitamisel kontrollib ETKA, kas ETO-d on analüüsinud enda sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, näinud ette ennetavad meetmed ja kas ta praktikas neid ka rakendab.** Kui ETKA korraldada on mitme elutähtsa teenuse toimepidevus, siis vaadatakse korraldatavate teenuste omavahelist sõltuvust ja mõju teineteisele.

Üks oluline muudatus värskes HOS-is on see, et **ETKA teeb järelevalvet ka elutähtsa teenuse katkestusi ennetavate meetmete rakendamise üle.** Nimelt peab ETO ka praegu koostama elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja toimepidevuse tagamise plaani. Varasema korra probleem oli see, et kuigi riskianalüüsides ja plaanides nimetati teenuse toimepidevuse puudused, ei jälginud kõik ETKA-d süsteemselt tuvastatud puudujääkide kõrvaldamist. Muudatuse eesmärk oli tagada, et ETO hindaks koostöös ETKA-ga järjepidevalt võimalikke ohte ning katkestusi ennetavaid ja tagajärgi leevendavaid meetmeid ning otsustaksid prioriteetsete meetmete rakendamise. **Edaspidi kontrollib ETKA järelevalvet teostades muu hulgas otsustatud meetmete rakendamist.** Muudatus võimaldab ETKA-l saada parema ülevaate toimuvast ja rääkida rohkem kaasa tema korraldatavate teenuste toimepidevuse tõstmise osas.<sup>75</sup>

Täpsemad nõuded elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamiseks on kehtestatud siseministri 21.06.2017 määrusega nr 29 „[Elutähtsa](#)

---

<sup>75</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.



**teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord.**

Määruse nr 29 § 4 lg 1 kohaselt hindab teenuseosutaja riskianalüüsi ja plaani ajakohasust vähemalt üks kord kahe aasta jooksul või siis, kui kriitilised tegevused, ohud või muud elutähtsa teenuse osutamist mõjutavad olulised asjaolud muutuvad. Teenuseosutaja algatab vajaduse korral riskianalüüsi ja plaani uuendamise ning esitab selle korraldavale asutusele kinnitamiseks hädaolukorra seaduses sätestatud korras. Lõike 2 järgi tuleb igal juhul, st ka juhul kui uuendamisvajadus puudub, korraldavat asutust sellest teavitada. Kui teenuseosutaja ei ole oluliste asjaolude muutumise tõttu riskianalüüsi ja plaani uuendanud ega kinnitamiseks esitanud annab Määruse nr 29 § 4 lg 3 korraldavale asutusele õiguse nõuda, et teenuseosutaja alustaks riskianalüüsi ja plaani uuendamist ning esitaks uuendatud riskianalüüs ja plaan korraldavale asutusele kinnitamiseks.

Määruse nr 29 § 17 kohaselt tuleb vastavad riskianalüüsid ja plaanid kas ajakohastada või koostada hiljemalt 1. juuliks 2018.

HOS § 37 lg-st 1 tuleneb selgelt valla kohustus tagada ennekõike elutähtsa teenuse osutajate riskianalüüside ja plaanide olemasolu.

Lisaks tuleb HOS § 37 lg 2 kohaselt vallavanemal KOV kui asutuse juhil kehtestada elutähtsa teenuse kirjelduse ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded.

### 2.3.6. Õppuse korraldamine

Ühe olulise aspektina elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel tuleb välja tuua ka õppuse korraldamise kohustus. Õppuse korraldamise kohustus on ka KOV-il.

HOS § 18 lg 1 kohaselt korraldatakse kriisireguleerimisõppus (edaspidi *õppus*) hädaolukorra lahendamise võime kontrollimiseks või harjutamiseks ning sellel osalevad üldjuhul kõik pädevad asutused.

HOS § 18 lg 2 kohaselt korraldab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus õppuse vähemalt üks kord kahe aasta jooksul.

Siseministri 06.06.2017 määruse nr 22 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“ § 3 lg 3 Kohaliku omavalitsuse õppus on õppus, mille korraldab kohaliku omavalitsuse üksus hädaolukorra seaduse

§ 36 lõikes 4 nimetatud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks või hädaolukorra lahendamise protseduuride ja võimekuse kontrollimiseks.

Õppuse korraldamise eesmärk on tagada kriisireguleerimises osaleva riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse ning juriidilise isiku valmisolek hädaolukorraks või elutähtsa teenuse katkestuseks ning selle kiireks ja tulemuslikuks lahendamiseks ([määruse nr 22](#) § 4 lg 1).

Siiski on KOV-i osa õppuse korraldamisel ja kava koostamisel vähendatud. Regionaalsete ja kohalike omavalitsuste kriisireguleerimisõppuste kava koostab Päästemeti päästekeskus koostöös regionaalse kriisikomisjoni töösse kaasatud teiste asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksustega ning selle kinnitab regionaalne kriisikomisjon ([määruse nr 22](#) § 6 lg 6 ja § 9 lg 5).

Oluline on märkida, et erinevad asutused ja isikud, kes erineva tasandi õppuste korraldamisega seotud on, peavad oma korraldatavatest õppustest KOV-i teavitama.

### **2.3.7. Evakuatsioon ning viibimiskeeld**

Uue HOS-iga on KOV-ide ülesandena nähtud ette aidata kaasa isikute evakueerimisele ning evakueeritute majutamisele ja toitlustamisele. HOS § 16 lg 4 kohaselt aitab kohaliku omavalitsuse üksus kaasa isikute evakueerimisele ning evakueeritute majutamisele ja toitlustamisele.

Täpsemad nõuded evakuatsiooni korraldamisele tulenevad Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 **määrusest nr 112** „[Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord](#).“

Samuti tuleb järgida Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. aasta **määruse nr 5** „[Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord](#)“ nõudeid, ehkki see kohaldub vaid päästesündmustele.

[Määruse nr 112](#) § 10 lg 5 kohaselt **KOV ülesandeks**: 1) määrata koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga oma haldusterritooriumil paiknevad võimalikud evakuatsioonikohad ning koostada koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga evakuatsioonikohtade kasutusele võtmiseks evakuatsioonikohtade plaan; 2) abistada Politsei- ja Piirivalveametit hädaolukorras evakuatsioonikohtade kasutusele võtmisel ning majutuse ja toitlustamise korraldamisel. Lõike 6 järgi

tuleb plaan koostada arvestusega, et evakuatsioonikohtadesse on võimalik paigutada vähemalt kaks protsenti kohaliku omavalitsuse elanikest. Plaan tuleb koostada [määruse nr 112](#) lisas toodud vormi kohaselt.

**Määruse nr 112 § 12 kohaselt tuleb eelnimetatud plaan koostada hiljemalt 01.07.2018.**

KOV küll ei otsusta evakuatsiooni läbiviimist, kuid kuna HOS järgi on KOV-i kohustuseks igati evakuatsiooni läbiviimist toetada, siis toome siin analüüsis ka pikema käsitluse evakuatsiooniga seotud erinevate asutuste toimingute ja õiguste kohta.<sup>76</sup>

Ulatusliku evakuatsiooni regulatsiooni sätestamisel on peamiselt lähtutud järgmistest põhimõtetest.

- Ulatusliku evakuatsiooni võib otsustada vastava pädevusega asutus või isik, kellel on õigus kohaldada viibimiskeeldu (kas tavaolukorras KorS-i alusel või eriolukorras HOS-i alusel).
- Olenemata sellest, kes ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise otsustab, viib ulatuslikku evakuatsiooni igal juhul läbi Politsei- ja Piirivalveamet. Samuti on siin oluline, et HOS-is reguleeritakse ulatuslikku evakuatsiooni, mis viiakse läbi hädaolukorras. Tavaolukorras läbiviidavat evakuatsiooni ei reguleerita.
- HOS-is sätestatakse, et ka siis, kui vastava pädevusega korrakaitseorgan soovib inimestel kodust lahkuda, peab riik kindlaid ülesandeid täitma, nt looma evakuatsioonikohad jne. Oluline on see, et soovitus saab anda selleks vajalike teadmiste ja oskustega asutus, mistõttu võib soovitusliku evakuatsiooni otsustada ka vaid see asutus või isik, kellel on ka muidu õigus viibimiskeeldu kohaldada.<sup>77</sup>

HOS § 16 lg-s 1 sätestatakse, et ulatusliku evakuatsiooni otsustab oma pädevuse piires korrakaitseorgan KorS-i §-s 26 või 44 või HOS § 31 lõikes 1 sätestatud alustel ja korras. Ulatusliku evakuatsiooni otsustamine hõlmab nii kohustuslikku ehk viibimiskeeldu (KorS-i § 44 ja HOS § 31) alusel läbiviidavat evakuatsiooni kui ka soovituslikku evakuatsiooni, mille puhul soovitab pädev korrakaitseorgan isikul ohualast lahkuda.

---

<sup>76</sup> Alltoodu on suuresti HOS eelnõu 205SE seletuskirja tekst vastava sätte juures, kuivõrd annab väga hea ülevaate ja selgituse evakuatsiooni korraldamisest ja seotud õigusruumist. Siiski on siin analüüsis teksti teatud mahus kärbitud, et fookus püsiks KOV-iga seotud toimingutel.

<sup>77</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

Ulatusliku evakuatsiooni otsustamiseks peab asutusel olema valdkondliku seaduse alusel pädevus hädaolukorra lahendamisel selline otsus teha. Kui viiakse läbi soovituslikku evakuatsiooni, ei ole vaja eraldi volitust teavitustoimingu tegemiseks, sest KorS-i § 26 on riikliku järelevalve üldmeede, mida võib kohaldada iga pädev korrakaitseorgan. Viibimiskeelu kohaldamiseks on vaja vastavat volitust. Kui asutusel on küll olemas pädevus hädaolukorra lahendamiseks, kuid puudub volitus viibimiskeelu kehtestamiseks, otsustab ulatusliku evakuatsiooni viibimiskeelu alusel üldkorrakaitseorganina Politsei- ja Piirivalveamet.

KorS-i § 26 järgi on korrakaitseorganil oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest (teadaanded, soovitusel, hoiatused). Evakuatsioon ei pruugi alati olla kohustuslik. Pädev korrakaitseorgan võib inimestel soovitada ohualast lahkuda, kehtestamata viibimiskeeldu. Evakueerumist võidakse soovitada siis, kui tegemist on küll hädaolukorraga, kuid inimeste elu või tervis pole veel ohtu sattunud. Oluline on see, et KorS-i §-s 26 sätestatud meetet võivad kohaldada ka need korrakaitseorganid, kellel ei ole õigust kohaldada KorS-i §-s 44 sätestatud meetet ehk viibimiskeeldu. See tähendab, et ulatusliku evakuatsiooni võib soovituslikuna otsustada ka see asutus, kellel ei ole volitust kohustusliku evakuatsiooni läbiviimiseks.

KorS-i § 44 lõike 1 järgi võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan ajutiselt keelata isiku viibimise teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma. KorS-i § 44 lõike 3 järgi tuleb inimesele säilitada võimaluse korral juurdepääs elu- ja töökohale. Oluline on see, et juurdepääs elu- või tööruumile tuleb säilitada võimaluse korral. On selge, et kui inimese elu või tervis võib elu- või töökohas ohtu sattuda, ei saa sinna juurdepääsu säilitada. Samuti sätestatakse KorS-i § 44 lõikes 4, et viibimiskeeldu võib rakendada kuni aluse äralangemiseni. Seni kuni püsib põhjus, miks inimesed on evakueeritud, võib nende viibimise ohustatud alal keelata. Seejuures tuleb loomulikult arvestada proportsionaalsuse põhimõttega. KorS-i viibimiskeelu puhul on tegemist isiku õiguste lühiajalise piiramisega ehk ajutise meetmega. Kui on selge, et hädaolukorda ei saa lahendada tavapäraste meetmetega, siis on täpselt selleks eelnõus ja kehtivas HOS-is sätestatud eriolukorra meetmed. Kui viibimiskeeldu peab kohaldama pikemat aega või suuremale alale, tuleb kaaluda eriolukorra väljakuulutamist HOS § 19 lg 1 alusel. See õigus on mõistagi vaid Vabariigi Valitsusel, mitte KOV-il.

Eriolukorras on viibimiskeeldu võimalik HOS § 31 lõike 1 alusel ulatuslikumalt rakendada – kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning

keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibimine. Eriolukorra piirkond on ala, kus on eriolukord välja kuulutatud, kas terves riigis, ühe või mitme maakonna või KOV-i territooriumil (HOS § 20). Kuna HOS § 31 lõikes 1 sätestatud meetet on õigus kohaldada Vabariigi Valitsusel, eriolukorra juhil, eriolukorra tööde juhil või eriolukorra juhi määratud ametiisikul, sätestatakse HOS § 16 lg-s 1, et selle meetme kohaldamisel otsustab ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise vastav organ või isik.

HOS § 16 lg-s 2 sätestatakse ulatusliku evakuatsiooni määratlus, mille kohaselt on see hädaolukorra või selle ohu korral toimuv elanikkonna ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta. Ulatusliku evakuatsiooniga on tegemist siis, kui ümber paigutatakse elanikkonda. Elanikkonna terminit kasutatakse selleks, et eristada ulatuslikku evakuatsiooni lihtsalt paljude inimeste lahkumisest. See, et ulatuslik evakuatsioon tähendab elanikkonna ümberpaigutamist, tähendab, et üldjuhul evakueeritakse kogu piirkonna või ala elanikud, mitte näiteks konkreetse asutuse töötajad.

HOS § 16 lg-s 3 sätestatakse, et **ulatuslikku evakuatsiooni korraldab Politsei- ja Piirivalveamet**. Politsei- ja Piirivalveamet korraldab ulatuslikku evakuatsiooni igal juhul, olenemata sellest, kes ulatusliku evakuatsiooni otsustab. Ulatusliku evakuatsiooni korraldab küll Politsei- ja Piirivalveamet, kuid vajaduse korral võib ta ise kaasata (tema juhitava hädaolukorra puhul) või teha hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele ettepaneku kaasata ka teiste asutuste isikuid ja vahendeid. See tähendab, et ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks võib Politsei- ja Piirivalveamet teatud juhtudel juhtida ja koordineerida ka teiste asutuste inimesi ja vahendeid.

Ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine on üks osa hädaolukorra lahendamisest. See tähendab, et ulatusliku evakuatsiooni korraldaja allub üldiselt hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele. Samas on korraldaja evakuatsiooni korraldamisel iseseisev ning võib iseseisvalt teha otsuseid, kuidas inimesi evakueerida. On oluline, et praktikas on kõikide kaasatud asutuste esindajad staabis ning teevad olukorra lahendamisel pidevalt koostööd. Hädaolukorra juht, evakuatsiooni otsustaja (juhul kui see pole sama asutus, kes juhib hädaolukorda, mis on ebatõenäoline, kuid iseenesest võimalik olukord) ning evakuatsiooni korraldaja otsustavad kõik olulised küsimused koos ning üksteisega konsulteerides. Ulatusliku evakuatsiooni läbiviimist analüüsitakse hädaolukorra lahendamise plaani koostamisel. Kõik hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutused hindavad ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise vajadust ning lepivad kokku, kuidas ressursse kaasatakse, kuidas evakuatsioon läbi viiakse jne. See aitab juba valmistumise faasis läbi mõelda meetme rakendamise vajaduse ning selle korraldamise üksikasjad.

Ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise vajaduse näitena võib tuua elektrivarustuse või kaugküttega varustamise pikaajalise või raskete tagajärgedega katkemise. Elektrivarustuse katkestusest tingitud hädaolukorra lahendamist juhib vastavalt HOS § 13 lõikele 1 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Samamoodi juhib linnapea või vallavanem kaugküttega varustamise katkestusest tingitud hädaolukorra lahendamist. Nii elektrivarustuse kui ka kaugküttega varustamise pikaajaline ja raskete tagajärgedega katkestus hakkab mõjutama inimeste igapäevast ja tavapärast toimetulekut ning teatud juhtudel (nt kui elektrivarustuse või kaugkütte katkemine on pikaajaline ning samal ajal valitsevad ekstreemsed ilmastikuolud) võib see ohustada ka inimeste elu või tervist. Seetõttu otsustatakse, et lähiümbruses elavad inimesed tuleb evakueerida. Tegemist oleks ulatusliku evakuatsiooniga, kuna see hõlmaks KOV-i territooriumil paljude inimeste evakueerimist. Selle näite puhul teeb otsuse inimesed evakueerida Politsei- ja Piirivalveamet, kes kohaldab KorS-i §-s 44 sätestatud meetet. Ohualas viibivad inimesed otsustatakse evakueerida teise KOV-i. Politsei peab pärast viibimiskeelu kohaldamist teavitama elanikke, kes viibimiskeelu piirkonnas elavad või viibivad. Politsei peab kõik evakueeritavad registreerima ning korraldama neile vajaduse korral transpordi ja tagama, et neid oleks võimalik teises KOV-is majutada. KOV peab politseid kõigis nendes tegevustes aitama. KOV-il, kelle territooriumilt inimesed evakueeritakse, on kõige täpsem teave selle kohta, millised on erivajadustega evakueeritavad, kus asuvad koolid ja lasteaiad jne. KOV-il, kuhu inimesi evakueeritakse, on omakorda kõige parem ülevaade võimalikest kohtadest, kuhu saab inimesed evakueerida ja kus neid majutada.

HOS § 16 lg-s 4 sätestatakse **KOV-i abistav roll evakuatsiooni korraldamisel**. Näiteks aitab KOV teha kindlaks evakuatsioonialal elavate inimeste hulga, teeb kindlaks täiendavat abi vajavad inimesed (näiteks evakuatsioonialal elavad vanurid või puuetega inimesed). Lisaks saab KOV evakuatsiooni läbiviivat asutust abistada piirkonnas evakuatsioonikohtade leidmisel (nt kooli- või kultuurimajad vms), oma lepinguliste partnerite kasutamisega evakueeritute transportimisel ja toitlustamisel. Evakuatsioonikoht on ettevalmistatud koht, kuhu evakueeritud majutatakse ning kus tagatakse inimeste viibimiseks esmavajalikud tingimused.

Evakuatsiooni otsustaja, korraldaja ning KOV-i rolle aitab selgitada järgmine näide. Näiteks otsustab Päästeamet hädaolukorra „Suurõnnetus ohtlikke kemikaale käitlevas ettevõttes või muus tööstus- või laohoones“ lahendamisel evakuatsiooni vajaduse, sest on oht ümberkaudsete elanike elule ja tervisele, ning kaasab Politsei- ja Piirivalveameti evakuatsiooni läbiviimiseks. Politsei- ja Piirivalveamet viib evakuatsiooni läbi, korraldab inimeste lahkumise ohustatud alalt ohutule alale, ohustatud ala suuruse määrab Päästeamet. Evakuatsioonikohtade määramisel vajab

Politsei- ja Piirivalveamet KOV-i abi, sest neil on kõige parem ülevaade evakuaatsioonikohtadeks sobivatest hoonetest, nt koolid, rahvamajad jne. Samuti on KOV-il kõige parem ülevaade teenuseosutajatest, kelle abil on võimalik korraldada evakueeritutele vajalike teenuste osutamine. Kogunemiskohtade määramisel ja transpordi korraldamisel tegutsevad evakuaatsiooni korraldaja ja KOV koordineeritult ja teevad koostööd.

HOS § 16 lg-s 5 sätestatakse riikliku järelevalve meetmed, mida Politsei- ja Piirivalveamet võib evakuaatsiooni läbiviimisel kohaldada. Politsei võib kohaldada KorS-i §-des 30, 32, 35 ja 45–52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-is sätestatud alustel ja korras.

Ulatusliku evakuaatsiooni korraldamiseks on Politsei- ja Piirivalveametil vaja rakendada järgmisi riikliku järelevalve erimeetmeid:

- küsitlemine ja dokumentide nõudmine (KorS-i § 30) – viibimiskeelu alalt on vaja kõik inimesed evakueerida. Seetõttu võib Politsei- ja Piirivalveametil olla vajadus viibimiskeelu alal inimesi peatada ja küsitleda, et veenduda, kas ohualal võib olla veel inimesi, keda on vaja evakueerida;
- isikusamasuse tuvastamine (KorS-i § 32) – viibimiskeelu piirkonnas võib elada inimesi, kes vajavad evakueerumisel täiendavat abi. Sellised inimesed tehakse kindlaks KOV-i abiga, nendeks on näiteks vanurid, haiged, puuetega inimesed jne. Veendumaks, et täiendavat abi vajavad inimesed on evakueeritud, võib Politsei- ja Piirivalveametil tekkida vajadus nende inimeste isikusamasuse tuvastamiseks (nt inimene ei ole suuteline oma isikuandmeid edastama). Lisaks on vaja kõik evakueeritud inimesed registreerida, mistõttu võib tekkida vajadus küsida evakueeritud inimestelt dokumente;
- isikuandmete töötlemine andmete saamisega sideettevõtjalt (KorS-i § 35) – evakuaatsiooni läbiviimise ajal võib Politsei- ja Piirivalveametil tekkida vajadus saada andmeid sideettevõtjatelt. Näiteks soovib Politsei- ja Piirivalveamet mobiiltelefonide positsioneerimise teel teha kindlaks, kas viibimiskeelu alale on jäänud inimesi, keda on vaja evakueerida. Samuti võib olla vajalik teha positsioneerimise abil kindlaks viibimiskeelu alal evakueerimist vajavate inimeste asukohad;
- sõiduki peatamine (KorS-i § 45) – sõiduki peatamise vajadus võib tekkida seetõttu, et sõidukitega viibimiskeelu alal viibivad inimesed on vaja evakueerida. Selleks on aga vaja Politsei- ja Piirivalveametil nimetatud sõidukid peatada;
- isiku kinnipidamine (KorS-i § 46) – kõik viibimiskeelu alal viibivad inimesed ei pruugi olla evakueerimisega nõus (nt ei ole nad nõus jätma oma vara järelevalveta). Seetõttu ei pruugi nad olla nõus viibima vabatahtlikult

evakuatsioonikohtades ning soovivad igal juhul minna tagasi oma kodudesse. See võib neile aga ohtlik olla ning päästmaks selliste inimeste elu ja tervist võib Politsei- ja Piirivalveametil olla vajadus nende ajutiseks kinnipidamiseks;

- turvakontroll, isiku läbivaatus, vallasasja läbivaatus ja vallasasja hoiulevõtmine (KorS-i §-d 47–49 ja 52) – ulatusliku evakuatsiooni korral kogutakse evakuatsioonikohtadesse suur hulk inimesi (nt lapsed, vanurid, kriminaalkorras karistatud isikud jne). Seetõttu võib seal tekkida suur oht tülide tekkimiseks, korrariikumisteks jne. Evakuatsioonikohtades on turvalisuse tagamiseks vaja, et Politsei- ja Piirivalveametil on õigus teostada evakueeritud inimeste turvakontroll, isiku läbivaatus, vallasasja läbivaatus. Samuti on turvalisuse tagamiseks vajadus võtta hoiule vallasasjad, mis võivad teiste evakueeritud inimeste jaoks olla ohtlikud (nt terariistad, kergesti süttivad vedelikud vms);
- valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus (KorS-i §-d 50 ja 51) – tagamaks viibimiskeelu alalt kõikide ohus olevate inimeste evakueerimine, on vaja, et Politsei- ja Piirivalveametil on õigus viibimiskeelu alal valdusesse siseneda ja selle läbivaatust korraldada. Näiteks võib seda olla vaja olukorras, kus on teada, et valduses elab puuetega inimene, kes ei ole suuteline sellises olukorras ise ennast aitama ja on vaja on tema valdusesse siseneda.

**Kokkuvõtvalt on oluline arvestada, et KOV-il ei ole pädevust otsustada evakuatsiooni korraldamist, kuid KOV-il on oluline abistav roll evakuatsiooni läbiviimisel.**

**Lisaks tuleb arvestada [määruses nr 112](#) nõutud evakuatsioonikohtade plaani koostamise kohustusega hiljemalt 01.07.2018.**

### 2.3.8. Planeerimine ja ehitusõigus

KemS § 23 lg 5 p 3 kohaselt kontrollitakse ettevõtte kohustuslike dokumentide kooskõlastamise käigus esitatud dokumentide vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele, sealhulgas kontrollitakse, kas ohtlikus ettevõttes või suurõnnetuse ohuga ettevõttes selliste muudatuste tegemisel, millega kaasneb suurõnnetuse risk või selle suurenemine, on arvestatud ümbruskonnale kaasnevaid ohte ja nende maandamiseks rakendatavate abinõude piisavust ning kooskõla planeeringuga.

KemS § 23 lg 6 näeb ette, et ohtlikus ettevõttes või suurõnnetuse ohuga ettevõttes selliste muudatuste tegemisel, millega kaasneb suurõnnetuse risk või selle suurenemine, edastab Tehnilise Järelevalve Amet (TJA) vastava teabe



planeerimismenetluse algatamise vajaduse hindamiseks kohaliku omavalitsuse üksusele. Kohaliku omavalitsuse üksus hindab planeerimismenetluse algatamise vajadust ja teavitab oma arvamusest Tehnilise Järelevalve Ametit 30 päeva jooksul teavituse saamisest arvates.

Täpsustused seonduvad planeeringuga (reeglina üldplaneeringuga) vastavuses. Kooskõlastamise käigus kontrollitakse, kas ohtlikus ettevõttes või suurõnnetuse ohuga ettevõttes selliste muudatuste tegemisel, millega kaasneb suurõnnetuse oht või selle suurenemine, on arvestatud ümbruskonnale kaasnevaid riske ja nende maandamiseks rakendatavate abinõude piisavust ning kooskõla planeeringuga. Et tuvastada kooskõla planeeringuta, esitatakse vastavad dokumendid hinnangu saamiseks ka kohaliku omavalitsuse üksusele (KemS § 23 lg 6) ning omavalitsuse üksus annab selles küsimuses oma seisukoha. Kui kavandatav muudatus on vastuolus kehtiva planeeringuga, ei saa neid rakendada enne kui planeering on muudetud neid lubavaks. Kohaliku omavalitsuse üksus, saades TJA-st vastava info, otsustab selle põhjal planeerimismenetluse algatamise vajaduse ning teavitab otsusest TJA-d. Teatud muudatuste (näiteks kemikaali koguse suurendamine) puhul ei pruugi olla vajalik ehitustegevus, kuid õnnetuse ohuala ja õnnetuse risk suurenevad, mis võib olla vastuolus kehtiva planeeringuga. Kohaliku omavalitsuse üksuse selline kaasamine tagab informatsiooni jagamise ja väldib vastuolusid kehtiva planeeringuga.<sup>78</sup>

Kui dokumentide kooskõlastamise käigus selgub, et juba loa alusel tegutseva ettevõtte tegevus muutub niivõrd, et vaja on ka luba muuta, hinnatakse keskkonnamõju hindamise vajadust loa muutmise menetluse raames. KeHJS kohaselt ei ole kooskõlastamismenetluse käigus keskkonnamõju hindamine võimalik. Vastavalt KeHJS §-le 3 hinnatakse keskkonnamõju kahel juhul: 1) taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju; 2) kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.

Sarnane KOV-iga kooskõlastamise regulatsioon puudutab ka käitamisluba andmist. KemS § 27 lg 4 kohaselt teavitab Tehnilise Järelevalve Amet käitamisluba taotlusest ettevõtte asukohajärgset kohaliku omavalitsuse üksust, kes annab arvamuse kavandatava tegevuse kooskõla kohta kehtiva planeeringuga 30 tööpäeva jooksul teavituse saamisest arvates. KemS § 27 lg 7 näeb ette, et kui käitamisluba menetluses selgub planeeringu muutmise vajadus ning vastav planeeringu muudatus algatatakse, võib käitamisluba menetluse peatada kuni planeerimismenetluse lõpuni.

---

<sup>78</sup> Vt KemS eelnõu 72SE seletuskiri.

Menetluse peatamise alternatiiviks on menetluse lõpetamine käitamisloa andmisest keeldumisega.

**Seega on ääremiselt oluline KOV-il põhjalikult planeeringute koostamisel läbi mõelda, kuhu ja milliseid ettevõtteid lubada.**

KemS § 32 sätestab täpsemad nõuded maakasutuse planeerimisel ja ehitiste projekteerimisel ehk projekteerimistingimuste ja ehitusloa andmise menetlusel. Siit tuleneb KOV kohustus arvestada planeerimisel, projekteerimisel ja ehituslubade andmisel käitistest tulenevate mõjudega.

Võrreldes KemS varasema redaktsiooniga on [SEVESO III direktiivi](#) artiklist 13 tulenevalt seda regulatsiooni sisuliste eesmärkide ja nõuete osas veidi uuendatud.

Maakasutuse planeerimine on olemuslikult kohaliku elu küsimus ja seega on kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses. Käesolev eelnõu seda põhimõtet ei muuda. Nii kehtiv KemS kui käesolev seadus üksnes täpsustab maakasutuse planeerimise põhimõtteid seonduvalt ohtlike ettevõtetega ja suurõnnetuse ohuga ettevõtetega. Maakasutuse planeerimisel (nii üld- kui detailplaneeringu kui ka eriplaneeringu puhul) tuleb arvestada olemasolevaid käitisi, neis tehtavaid muudatusi aga ka käitiste lähiümbrusse teiste ehitiste ehitamist.

Maakasutuse planeerimine peab tagama ka pikemaajalises perspektiivis suurõnnetusohuga käitise ja elamurajoonide ning muude avaliku kasutusega alade vahel olevate piisavate ohualade olemasolu. Nimetatud vahemaade suurused sõltuvad ettevõtte tegevusalast ja riski suurusest, mis selgitatakse välja riskide hindamise käigus. Vahemaade osas, millega arvestada, on Päästeamet koostanud ka metoodika „[Kemikaaliseaduse kohase planeeringute kooskõlastamise ja ehitusprojektide heakskiitmise otsuse tegemine](#)“,<sup>79</sup> millest lähtub varasem KemS § 14 lõike 2 planeeringute kooskõlastamisel ja ehitusprojektide heakskiitmisel. Metoodika toob ära, millises ettevõtte õnnetuse ohuala tsoonis (kokku kolm tsooni) millist liiki ehitised on lubatud ning seda on võimalik rakendada nii uute ettevõtete planeerimisel kui olemasolevates ettevõtetes muudatuste planeerimisel ning olemasolevate ettevõtete ohualasse planeerimisel.<sup>80</sup> KemS on küll muutunud, kuid uut vastavat metoodikat ei ole Päästeamet teadaolevalt välja töötanud. Samas võib eeldada, et metoodika on jätkuvalt toimiv ja rakendatav, kuna KemS ei ole selles osas põhimõtteliselt muutunud.

---

<sup>79</sup> Vt <https://www.rescue.ee/dotAsset/66a5817b-c309-4ac5-a251-d6df828e2365.pdf>

<sup>80</sup> Vt KemS eelnõu 72SE seletuskiri

Samuti tuleb maakasutuse planeerimisel arvestada looduse poolest erilist huvi pakkuvaid või eriti tundlikke alasid ettevõtte läheduses ja nende kaitse vajadust. Ka selleks tuleb tagada ohutu vahemaa või võtta muid asjakohaseid meetmeid. Vajalik info selgitatakse välja planeeringu või loa menetluses tehtavas keskkonnamõju hindamises. Nimetatud täiendus on tingitud [SEVESO III direktiivi](#) artikli 13 lõike 2 punktist B.

Lisaks nähakse ette olemasolevates suurõnnetuse ohuga ettevõtetes muudatuste planeerimisel või nende ohualasse planeerimisel vajadusel ettevõttes täiendavate meetmete rakendamise. Täiendavate meetmetega on võimalik vähendada ettevõtte ohuala. Olemasoleva ettevõtte ohuala planeerimisel sõltub ettevõttes täiendavate meetmete planeerimine koostööst ja kokkulepetest isikuga, kes käitab vastavat suurõnnetuse ohuga ettevõtet, kuna täiendavate meetmete planeerimine on seotud kuludega. Nimetatud täiendus on tingitud [SEVESO III direktiivi](#) artikli 13 lõike 2 punktist C.

Selleks, et maakasutust mõjutavate otsuste tegemisel (eelkõige planeerimismenetluses ja ehitusloa menetluses) oleks otsuse tegijal piisav ja usaldusväärne teave suurõnnetuse ohuga ettevõtetest, peavad viimased andma teavet. Samuti peab otsuse tegijal (kelleks on reeglina kohaliku omavalitsuse üksus) olema võimalik tugineda vastavas valdkonnas parimat kompetentsi omava riigiasutuse ekspertteadmistele (Päästeamet). Selleks sätestatakse ka Päästeametiga kooskõlastamise nõuded.<sup>81</sup>

Hetkel on Muuga sadama mõjude koond kajastatud AS-i Tallinna Sadam tellitud dokumendis „Muuga sadama sadamaalal asuvate ettevõtete tegevusega seonduvate riskide hindamine ja summaarne riskianalüüs“, mille kokkuvõte on kättesaadav ka AS Tallinna Sadam kodulehel.<sup>82</sup>

Kui planeeringuline alus on olemas, tuleb edasi vaadata konkreetsete ehitiste nõudeid, milles ohuallikas peitub.

[Ehitusseadustiku](#) (EhS) § 14 lg 3 p-st 1 tulenevalt peab enne ehitamise alustamist ehitamise aluseks oleva ehitusprojekti nõuetele vastavust kontrollima ehitusprojekti koostajast sõltumatu pädev isik, kes teeb ekspertiisi, kui kavandatav ehitis on ehitustehniliselt keerukas või muul põhjusel suurema ohupotentsiaaliga. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on seega siin tagada, et sellise kõrgendatud riskiga ehitise ehitamisel ei jääks nn topeltkontroll teostamata. Ehitusprojekti ekspertiisi nõuded

---

<sup>81</sup> Vt KemS eelnõu 72SE seletuskiri

<sup>82</sup> Vt <http://www.ts.ee/ohutus>

tulenevad majandus- ja taristuministri 08.06.2015 määrusest nr 62 „[Nõuded ehitusprojekti ekspertiisile](#).“

EhS § 8 kohaselt peab ehitise, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus olema ohutu. Ehitise, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus on ohutu, kui see ei põhjusta ohtu inimesele, varale või keskkonnale. Ehitise ja ehitamise ohutus hõlmab loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning asjakohasel juhul ka looma elu ja tervist.

Sellest põhimõttest lähtuvalt on antud pädevale asutusele (ka KOV) õigus keelduda nii ehituslubade kui kasutuslubade väljastamisest (EhS § 44 ja § 55).

**Kokkuvõtvalt tuleb rõhutada, et KOV-il on ohutuse ennetamiseks äärmiselt oluline roll just planeerimisotsuste teostamisel ehk üksnes nii on võimalik määratleda, milliseid ettevõtteid ja tegevusi oma territooriumile lubada. Mõistetavalt on hetkeolukorras Muuga sadama ja neis tegutsevate suurõnnetuse ohuga ettevõtete ja ohtlike ettevõtete olemasolul planeerimismonopolile rõhumine pigem teoreetiline, kuid siiski on vaja neid õigusi tulevikuotsuste puhul silmas pidada, eriti arvestada võimaliku doominoefektiga.**

### **2.3.9. Ammooniumnitraadi käitlemine**

Eraldi punktina toome siin analüüsis lühidalt välja ammooniumnitraadi käitlemise, kuna teadaolevalt asub Muuga sadama territooriumil ammooniumnitraadi ümberlaadimisega tegelev AS DBT.

KemS § 8 lg 6 kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister määrusega kehtestada nõuded kemikaali käitlemisele ja käitlemiskohale, sealhulgas erinõuded ammooniumnitraadi käitlemisele ja veovahendile. Nimetatud alusel on majandus- ja taristuminister 11.01.2016 määrusega nr 5 kehtestanud „[Erinõuded ammooniumnitraadi käitlemisele](#).“

Ehitusseadustiku § 11 lg 4 alusel on võimalik ette näha erinõudeid ehitistele. Nii sisalduvad MKM [määruses nr 5](#) nõuded ka ammooniumnitraadi käitleva ettevõtte ehitise suhtes.

Üksikuid nõudeid ammooniumnitraadi rajatisele ei ole mõistlik eraldi välja tuua, kuid toome välja mõne, millele tuleb ka vallal tähelepanu pöörata. MKM [määruse nr 5](#) § 5 lg 1 kohaselt tuleb ammooniumnitraadi hoidmiseks kasutatava ehitise (hoidlaehitis) asukohavalikul arvestada ladustatava ammooniumnitraadi

maksimumkoguseid ja riskide maandamise abinõusid. Kui riskianalüüsisist ei nähtu teisiti, on ammooniumnitraadi hoidlaehitise kaugus elurajoonist ja muust üldkasutatavast hoonest ning staadionist, avalikust raudteest ja põhimaanteest vähemalt 500 meetrit ning tööstusrajatisest vähemalt 50 meetrit. Avaliku raudtee ja põhimaantee osas kehtib kaugusenõue ainult puistes hoitava ammooniumnitraadi puhul.

**Seega tuleb igal juhul jälgida, kas riskianalüüsis on kaugus elurajoonist ja muust üldkasutatavast hoonest ning staadionist, avalikust raudteest ja põhimaanteest kajastatud või nõuda, et riskianalüüs ka seda teemat käsitleb.**

## **2.4. Elanike õigused ja kohustused**

See alateema ei puuduta tegelikult mitte üksnes elanikke kui füüsilisi isikuid, vaid ka juriidilisi isikuid, kuivõrd suuresti on elanikele ette nähtud õiguste ja kohustuste osa kattuv. Nii on ka valdavalt räägitud üldistatult avalikkusest. Analüüsis esitatud viiteid elanikele tuleb seega käsitleda laiemalt, hõlmates nii füüsilisi kui juriidilisi isikuid ning avalikkust üldisemas mõttes. Kui mingis osas puudutab regulatsioon vaid füüsilisi või juriidilisi isikuid, on viidatud just füüsilistele või juriidilistele isikutele.

Juriidilisi ja füüsilisi isikuid peaks eriti huvitama töökohustuse, sundvõõrandamise ning sundkasutuse problemaatika, kuid samal ajal ka kulude ja tekkinud kahjude hüvitamise regulatsioonid ning isikute sotsiaalsed tagatised.

### **2.4.1. Õigus informatsioonile**

Elanike õigused seostuvad esmapilgul peamiselt asjakohase info saamisega. Samas ei ole info saamise õigus kindlasti peamine. Info saamine on vaid abivahend selleks, et isik teaks, kuidas suurõnnetuse vm õnnetuse olukorras käituda, seda nii enda elu ja tervise kui vara kaitseks või siis juba tekkinud kahjude hüvitamiseks.

Avalikkuse teavitamiseks on HOS-is ette nähtud **riskikommunikatsiooni** regulatsioon. HOS § 10 lg 1 kohaselt korraldatakse avalikkuse teadlikkuse ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamiseks korraldatakse riskikommunikatsiooni. Lõike 2 järgi on riskikommunikatsioon avalikkuse teavitamine hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmine, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja valmisolekut nendeks. HOS eelnõu 205SE seletuskirja järgi on avalikkuse all mõeldud elanikke, ettevõtteid, kogukondi ja kogu ühiskonda tervikuna. Riskikommunikatsiooni tegevuste korraldamisel on oluline arvestada erinevate tasandite ühist toimimist. Oluline on, et avalikkus teab, millised on neid

ümbritsevad ohud ning milline on erinevate poolte suutlikkus hädaolukord lahendada ja neid aidata. Samuti on oluline, et avalikkus teab, mida nad ise saavad hädaolukorra ajal teha. Tihti ollakse seisukohal, et isikliku turvalisuse suurendamine ei ole üldse inimeste endi ülesanne.<sup>83</sup>

Riskikommunikatsioon on oluline element kogu riskijuhtimise valdkonnas ja selle abil on võimalik vähendada hädaolukordadest tekkivaid kahjusid tulevikus. Riskikommunikatsiooni eristab kriisikommunikatsioonist asjaolu, et seda viiakse läbi enne hädaolukorra tekkimist ja selle edukas rakendamine võib aidata hädaolukorda ennetada.<sup>84</sup>

Info saamise õiguse kõrval on vastukaaluna **füüsilistel isikutel ka kohustus infot anda**. Ohuolukordades on reageerimise kiirus tihti määrava tähtsusega ning nii ei tohi keegi meist ohu märkamisel jätta seda tähelepanuta. HOS § 12 paneb füüsilisele isikule kohustuse teatada viivitamata hädaabinumbril 112 talle teatavaks saanud hädaolukorrast või hädaolukorra ohust, kui ei ole alust arvata, et hädaolukorra lahendamiseks pädevat asutust on juba teavitatud.

HOS eelnõu 205SE seletuskirja kohaselt ei ole eesmärk kohustada iga inimest hindama, kas ja millal võib tegemist olla hädaolukorraga. Sätte mõte on anda inimestele teada, et hädaabinumbril 112 tuleb igal juhul sündmusest teatada, sest vaid siis on riigil võimalik hädaolukorrale reageerida.

Avalikkuse teavitamise kohustus pannakse seejärel juba vastavale ametiasutusele, kes hädaolukorra lahendamist juhib.

See, et HOS-is sätestatakse kindlad tingimused, millal peab avalikkust teavitama, ei tähenda, et korraorganisatsioonid ei võiks avalikkust muudes olukordades teavitada. Igal korraorganisatsioonil on KorS-i § 26 alusel oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korraorganisatsioonist (teadaanded, soovituselised, hoiatused). Seega võib asutus ka juhul, kui teavitamata jätmise ei sea näiteks ohtu inimeste elu või tervist, avalikkust siiski teavitada. Seetõttu on eelnõus sellisest täpsustusest loobutud.

HOS SK järgi peab elanikke teavitama selleks, et igal inimesel oleks võimalik enda kaitsmiseks astuda vajalikke samme, et elanikud ei paneks end ohupiirkonnas ohtu, et inimesed oskaksid arvestada, et tekkinud hädaolukord võib nende elukorraldust

---

<sup>83</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri

<sup>84</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri

mõjutada. Sätte puhul on oluline see, et avalikkust ei pea igal juhul teavitama. Avalikkuse teavitamise kohustus on siis, kui teavitamata jätmine võib omakorda kaasa tuua ohu või kahju. Sellised tingimused on seatud seetõttu, et võib olla olukordi, kus elanikke ei tohiks teavitada kas julgeoleku kaalutlustel või nende endi kaitsmiseks.<sup>85</sup>

Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruse nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“ § 9 lg 1 täpsustab, et hädaolukorrast või selle ohust teavitatakse avalikkust esimesel võimalusel, kuid viivitamata juhul, kui teavitamata jätmine ohustab inimeste elu või tervist või tekitab suure varalise kahju. Avalikkusele edastatakse:

- ülevaade hädaolukorrast mõjutatud piirkonnast, ohtudest ja prognoosist;
- käitumisjuhised hädaolukorrast mõjutatud inimestele;
- teavituskanalid hädaolukorraga seotud lisateabe saamiseks või edastamiseks, sealhulgas kannatanute ja mõjutatud isikute kohta info saamiseks;
- teave hädaolukorraga kaasnevatest elutähtsate ja muude elanikele oluliste teenuste häiretest, katkestustest ja teenuste kättesaadavusest;
- teave avalikkust puudutavast hädaolukorra lahendamise käigust ja hädaolukorra lõppemisest.

Arvestada tuleb ka keelenõudega ehk infot peab esitama viisil ja keeles, mis tagab selle jõudmise hädaolukorrast mõjutatud inimesteni.

#### **2.4.2. Isiku rakendamine tööle**

Nii isiku tööle rakendamine kui ka isiku vara kasutamine on seotud põhiõiguste riivega. Selle analüüsi raames aga ei anta õiguslikku hinnangut selle osas, kas selline põhiõiguste riive on lubatud ja põhiseadusega kooskõlas.

Eriolukorra ajal rakendatav töökohustus on meede, mis võimaldab eriolukorra juhul, eriolukorra tööde juhul või muul eriolukorra juhi määratud ametiisikul kaasata füüsilisi isikuid eriolukorra tööde tegemisele. Töökohustuse rakendamisega riivab selleks pädev ametiisik PS-i § 29 lõikes 2 sätestatud põhiõigust, mille järgi ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse. Siiski lubab PS nimetatud õigust rikkuda, kui isikut sunnitakse tegema tööd nakkushaiguse leviku

---

<sup>85</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

tõkestamisel, loodusõnnetuse või katastroofi korral. Seega lubab PS sõnaselgelt isikut tööle sundida, kui välja on kuulutatud eriolukord.

HOS § 26 lg 1 kohaselt eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ja muu eriolukorra juhi määratud ametiisik võivad eriolukorra ajal kohustada füüsilist isikut eriolukorra tööd tegema, kui pädevad asutused või nende poolt vabatahtlikult kaasatud isikud ei saa seda teha või ei saa seda õigel ajal teha.

HOS § 26 lg-s 3 sätestatakse, et isikut ei või töökohustuse täitmisele rakendada järjest kauemaks kui 48 tunniks. Lõike 4 järgi peab tööle rakendatud isikule olema tagatud 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeaega, millest neli tundi puhkeaega peab olema katkematu. Sätte eesmärk on tagada, et isikutele antaks vajalik puhkeaeg. Tööle rakendatud isikutele võib anda ka rohkem puhkeaega, seaduses määratakse puhkeaja minimaalne määr.

Siiski ei saa valimatult iga isikut mis tahes tööks rakendada. HOS § 26 lg-s 2 on sätestatud isikud, keda võib eriolukorra töödele kaasata – vähemalt 18-aastane ning selle töö tegemiseks oma teadmiste, oskuste ja tervises seisundi poolest võimeline.

HOS § 26 lg 5 järgi ei tohi kaasata järgmisi isikuid:

- keskmise, raske või sügava puudega isikut ja tema hooldajat;
- puuduva töövõimega isikut;
- rasedat;
- isikut, kes kasvatab keskmise, raske või sügava puudega last;
- üht alla 12-aastase lapse vanemat või hooldajat;
- alla 35-aastast naissoost isikut, kui tööd tehakse ioniseeriva kiirgusohu piirkonnas;
- kaitseväelast;
- riigikaitse töökohustusega ameti- või töökohal töötavat isikut, kui ta täidab riigikaitse töökohustust.

Tegemist on oluliste sätetega, mis välistavad eriolukorra töödele selliste isikute kaasamise, kes ei ole suutelised eriolukorra tööd tegema või kes tuleb välistada eriolukorra töö tegemisest nende erilise seisundi tõttu (tervis, füüsiline võime jne). Kui näiteks puudega isik soovib eriolukorra tööd teha, ei saa teda eelnõu sõnastuse järgi eriolukorra tööle rakendada. Samuti ei rakendata töökohustust kaitsevälasele ega riigikaitse töökohustusega ameti- või töökohal töötavale isikule, kui ta täidab riigikaitse töökohustust.

HOS § 26 ei piira teiste isikute õigust panna oma pädevuse piires isikutele töökohustust, näiteks säilib päästetööde juhil õigus kaasata asutusi ja isikuid



päästetöödele PäästeS § 19 alusel. Samas võivad eriolukorra tööd olla palju laiaulatuslikumad kui päästetööd ning hõlmata tegevusi, mis päästetöö alla ei mahu. Päästetöö on seotud päästesündmuse lahendamise ja ohu tõrjumise ja korrariikkumise kõrvaldamise või päästesündmuse tagajärgede leevendamisega. Seega saab päästetööd teha kuni ohu tõrjumise või korrariikkumise kõrvaldamiseni. Selliseks tööks, mis ei mahu PäästeS-i päästetöö termini alla, võib olla näiteks katastroofi tagajärgede likvideerimine.<sup>86</sup>

Tuleb tähele panna, et töökohustus on seotud eriolukorraga, mitte aga iga hädaolukorra sündmus. Päästeseadus reguleerib nn tavajuhtumit, mil päästetööde juhi õigused isiku tööerakendamisel on kitsamad, ent HOS reguleerib eriolukorra juhtumit, millisel juhul on eriolukorra juhi õigused isiku rakendamiseks laiemad. HOS § 19 lg 1 järgi võib Vabariigi Valitsus loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma käesolevas peatükis sätestatud juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. Seega ei ole igasugune hädaolukord eriolukord.

Isiku tööle rakendamise osas on ette nähtud tasustamine Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruse nr 110 „[Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksamise ulatus ja kord](#)“ alusel.

Samuti on ette nähtud sotsiaalsed tagatised juhuks, kui isikuga peaks eriolukorra töodel midagi juhtuma. Nimetatud regulatsioon tuleneb siseministri 06.06.2017 määrusest nr 24 „[Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkamise, surma või osalise või puuduva töövõime korral makstava hüvitise ja kulude arvutamise ning hüvitise määramise ja maksamise kord](#).“

**Tuleb aga tähele panna, et isik või isikud võivad ka vabatahtlikult oma abi pakkuda, kuid kui nende abi ei vajata, siis neid ei rakendata ning sel juhul ei teki alust toetuse maksmiseks ning ei ole ka õigust HOS-is sätestatud sotsiaalsetele tagatistele.** Nimetatud põhimõtte kehtib ka juhul, kui isik jääb ikkagi vabatahtlikult kohale midagi tegema. Säte on vajalik selleks, et eriolukorra juhil või eriolukorra tööde juhil või tema määratud ametiisikul oleks ülevaade toimuvast ja tema vastutuse ulatusest. See on eriti oluline töö tegemise ohutuse seisukohast. Isikut tööle rakendades hindab tööle rakendaja lisaks töö vajalikkusele ka rakendatava võimekust ja pädevust tööd teha ning töö tegemise ohutust. Isikut ei või rakendada tööle, mis on talle põhjendamatult ohtlik või mille tegemiseks tal puudub väljaõpe või pädevus. Seega tähendab isiku tööle rakendamine selle lõike

---

<sup>86</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

tähenduses seda, et isiku töö tegemine fikseeritakse. Tegemist ei ole uue põhimõttega, ka kehtivas seaduses on sätestatud, et nii vabatahtlikult kui kohustuslikus korras tööle rakendatud isikule makstakse toetust.<sup>87</sup>

### 2.4.3. Isiku vara kasutamine ja sundvõõrandamine

HOS § 27 lõikes 1 sätestatakse **äratarvitavate vallasasjade sundvõõrandamise õigus eriolukorra ajal** eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi otsusel. Säte on loodud juhuks, kui riigi tegevusvarud on ebapiisavad või kui võõrandamine osutub vajalikuks muudel hädaolukorra lahendamise seotud juhtudel. Oluline on silmas pidada, et sundvõõrandamise eesmärk on seotud üksnes eriolukorra töödega ehk seda ei saa kasutada mis tahes hädaolukorra sündmuse puhul. Samuti tuleb rõhutada, et sundvõõrandada saab üksnes äratarvitavaid asju, mitte muid esemeid, kuid siiski võib neid kasutusse võtta (HOS § 28).

Asja võib sundvõõrandada, kui:

- asi on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning
- muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.

Äratarvitav vallasasi on see, mis otstarbekohasel kasutamisel lakkab olemast või võõrandatakse. Sundvõõrandada ei tohi raha ega isikule kuuluvat vara, millele ei saa pöörata sissenõuet täitemenetluses (HOS § 27 lg 2). Täitemenetluse seadustiku järgi ei saa üldjuhul sissenõuet pöörata erinevatele sissetulekutele, nagu riiklik peretoetus või puudega inimese sotsiaaltoetus, aga ka vallasasjadele. Sellised vallasjad on TMS § 66 järgi näiteks isiklikud asjad, nagu riided või pesu, aga ka prillid või raamatud, mida isik kasutab õppetöös või kultustoiminguteks. Mittearestitavad asjad on ka näiteks sellised vallasjad, mida isik vajab elementaarseks toimetulekuks, nagu üheks kuuks vajalikud toiduained ja eluruumi kütmiseks üheks kütteperioodiks vajaminev küte. Isikule peab ka eriolukorras jääma ellujäämist ja hädavajalikku toimetulekut võimaldav vara.

Sundvõõrandamisega riivatakse PS-i §-s 32 sätestatud põhiõigust, mille järgi on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omanikul on õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. PS lubab omandit omaniku nõusolekuta võõrandada, kuid selline võimalus peab olema sätestatud seaduses, sundvõõrandamine peab teenima üldisi huve ning selle eest peab olema ette nähtud õiglase ja kohene hüvitis. Eelnõus on sätestatud sundvõõrandamise seaduslik alus

---

<sup>87</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri § 43 kohta.

ning vara võib sundvõõrandada vaid eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks (ehk üldistes huvides).<sup>88</sup>

HOS § 28 lõikes 1 sätestatakse, et eriolukorra juhil või eriolukorra tööde juhil on võimalus nii kinnis- kui ka vallasasju sundkasutusse võtta. Seega on võimalik kasutada eraisikutele kuuluvaid transpordivahendeid, kinnisasju, ettevõtete sisseseadet ja muid asju avalikes huvides eriolukorra põhjustanud sündmuse lahendamiseks. Sundkasutusse ei saa võtta äratarvitatavaid vallasasju, sest äratarvitatav vallasasi lakkab otstarbekohasel kasutamisel olemast, mistõttu tuleb need sundvõõrandada (HOS § 27).

Asja sundkasutusse võtmise eesmärk on sama, mis sundvõõrandamise puhul. Asja võib võtta sundkasutusse, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning muud võimalused asja õigeaegselt kasutamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad. Analoogne asja kasutusse võtmise regulatsioon on ka päästetöö korral PäästeS §-s 20 alusel.

Asja sundkasutus lõpeb eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud ajal, kuid kõige hiljem eriolukorra lõpetamisel (HOS § 28 lg 2).

Kinnis- või vallasasja sundkasutus riivab, nagu sundvõõrandaminegi, PS-i §-s 32 sätestatud omaniku õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. PS lubab omandiõigust seadusega kitsendada – seda on seadusandja ka kehtivas HOS-is teinud, lubades teatud tingimustel isikute omandipõhiõigust piirata.

HOS §-s 29 sätestatakse asjade sundvõõrandamise ja sundkasutusse võtmise täpsem kord ning täpsustatakse, kes võib asju sundvõõrandada või -kasutusse võtta ning kuidas asja võõrandamine fikseeritakse.

Riik hüvitab asja ajutisse sundkasutusse võtmisega tekkinud otsesed kulud õiglasel ulatuses (HOS § 29 lg 4). Kui sundkasutusse võetud asi on eriolukorra tööl muutunud kasutamiskõlbmatuks, asendatakse see samaväärsel asjaga või hüvitatakse omanikule asja harilik väärtus selle asja kohaliku keskmise müügihinna (turuhinna) alusel. Nimetatud turuhinna arvutamise põhimõtte tuleneb otseselt [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) (TSÜS) §-st 65, kus on sätestatud, et eseme harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind (turuhind). Asja sundvõõrandamisest tekkinud kulud hüvitatakse analoogselt asja sundkasutamisega tekitatud kuludega. Kui odavam on asendada asi samaväärsel asjaga, siis rahalist hüvitist ei maksta.

---

<sup>88</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles isik oleks siis, kui tema asi ei oleks sundkasutusse võetud ega sundvõõrandatud.<sup>89</sup>

Sundvõõrandatud vara eest on ette nähtud hüvitis ning seda reguleerib täpsemalt Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 109 „[Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord.](#)“

**Seega tuleb isikutel arvestada, et riigil on õigus sekkuda isiku põhiõigustesse, kuid sellise sekkumisega tekitatud varaline diferents tuleb hüvitada.**

#### 2.4.4. Tegevuspiirangud, talumiskohustus, evakuatsioon ja viibimiskeeld

Siin tuleb teha viide Dupleerimise vältimiseks tuleb selle punkti juures vaadata ka analüüsi punkti 2.3.7, kus on muu hulgas evakuatsiooni regulatsiooni kirjeldamisel põimitud ka elanikke puudutav osa, kuna erinevate isikute ja asutuste õigusi ja kohustusi evakuatsiooni ja viibimiskeelu käsitlemisel ei ole mõistlik eraldada. Siiski on siin eraldi välja toodud nn talumiskohustuse ja piirangute osa, mis mõnevõrra täiendab valla õiguste ja kohustuste peatüki all toodut.

HOS §-s 30 sätestatakse, et eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht võib otsustada eriolukorra piirkonnas **valdaja nõusolekuta valdaja kinnisasjal, ehitises või ruumis eriolukorra tööde tegemise**, sealhulgas teha lammutustöid, maha raiuda puud ja tõkestada veekogusid, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks.

Kui valdaja kinnisasjal, ehitises või ruumis tehakse eriolukorra töid, riivab see kodu puutumatus põhiõigust. PS-i § 33 järgi on kodu puutumatu ning ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida. PS lubab nimetatud põhiõigust piirata seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. Kuna eriolukorra töid tohib valduses teha vaid eriolukorra põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks, on kodu puutumatus riive põhjendatud teiste inimeste põhiõiguste ja -vabaduste ning avaliku korra ja tervise kaitsega. Kui eriolukorra põhjutanud hädaolukorda ei lahendata piisavalt kiiresti ja tulemuslikult, võib sündmus eskaleeruda ning ohustada suurema hulga inimeste elu või tervist. Samuti on hädaolukorra lahendamine üldiselt avalikes huvides, et tagada riigi sisemine rahu. Eriolukorra meetmete eesmärk on luua alus isikute põhiõiguste piiramiseks, sest põhiõigusi on

---

<sup>89</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

võimalik piirata vaid kooskõlas PS-iga. Asja sundkasutus riivab omandipõhiõigust, mis on sätestatud PS-i §-s 32. Valduses eriolukorra tööde tegemine riivab kõige otsesemalt kodu puutumast (PS-i § 33).<sup>90</sup>

HOS §-s 31 sätestatakse **viibimiskeelu ja muude liikumisvabaduste piirangute kehtestamise alused**. Sisult sätestatakse paragrahvis kaks alust isikute põhiõiguste piiramiseks.

Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht või nende määratud ametiisik võib HOS § 31 lõike 1 alusel piirata inimeste liikumist eriolukorra piirkonnas, kui see on vajalik hädaolukorra lahendamiseks. Lõikes 2 sätestatakse, et kui viibimiskeeld kehtestatakse määramata arvu isikute suhtes (üldkorraldusena), tagab viibimiskeelu kohaldamise otsustaja viibimiskeelu koha tähistamise arusaadaval viisil. Teave määramata arvu isikute suhtes kehtestatud viibimiskeelu kohta, mis hõlmab suuremat kui ühe ruutkilomeetri suurust ala, avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites.

HOS § 31 lõikes 3 antakse Vabariigi Valitsusele ja eriolukorra juhile õigus kehtestada korraldusega lõikes 1 nimetatud liikumisvabaduse piiranguid eriolukorra piirkonnas, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks. Korraldus avalikustatakse viivitamata massiteabevahendites. Lõike 3 alusel on seega võimalik mitte ainult keelata inimeste viibimine teatud piirkonnas või kohas, vaid kehtestada ka muid liikumispiiranguid. Näiteks võiks selle alusel seada piirangud sõiduvahendite kasutamisele, samuti piirata liikumist kindlatel tänavatel jne. Kui eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks on hädaolukord on väga raskete tagajärgedega, võib proportsionaalse meetmena kõne alla tulla ka inimeste liikumise keelamine kindlal ajavahemikul.

HOS § 31 lõikes 4 sätestatakse, et viibimiskeeld või muu liikumisvabaduse piirang kehtib kuni selle kohaldaja määratud ajani, kuid kõige kauem kui eriolukorra lõpetamiseni.

Viibimiskeelu kehtestamine ja muu liikumisvabaduse piirang riivab PS-i §-s 34 sätestatud õigust vabalt liikuda. PS lubab nimetatud õigust piirata muu hulgas loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Seega on riive võimalus eriolukorras otsesõnu ette nähtud PS-is.

---

<sup>90</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

Viibimiskeeld on riikliku järelevalve meetmena kehtestatud ka KorS-i §-s 44. KorS-i alusel on võimalik kehtestada viibimiskeeld konkreetse isiku läheduses või konkreetse koha suhtes. Eriolukorras saab viibimiskeeldu kohaldada kogu eriolukorra piirkonnas. Seega võib eriolukorras viibimiskeeldu kohaldada suurema ulatusega kui KorS-i alusel. Kuigi ka tavaolukorras võib vajaduse korral kehtestada viibimiskeeldu laiemas ulatuses, näiteks suure metsa- ja maastikutulekahju puhul, on eriolukorras õigus isikute liikumisvabadust veel intensiivsemalt riivata.<sup>91</sup>

**HOS §-s 32 sätestatakse avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud.**

HOS § 32 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsus või eriolukorra juht korraldusega piirata avalike ürituste ja koosolekute pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata avalike ürituste ja koosolekute pidamise eriolukorra piirkonnas, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks. Lõike 2 järgi kehtib korraldus selles ettenähtud ajani, kuid kõige kauem eriolukorra lõpetamiseni.

Avalike koosolekute ja ürituste pidamise piiramine riivab PS-i §-s 47 sätestatud kogunemisvabadust, mille järgi on kõigil õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Kogunemisvabadust võib PS-i järgi seadusega piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Katastroofist või loodusõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamisel võib kogunemisvabadust piirata avaliku korra tagamiseks. Samuti võib eriolukorra ajal olla vaja tagada liiklusohutus ja koosolekust osavõtjate ohutus. HOS-is on kõik nimetatud võimalikud alused koondatud ühe eesmärgi alla nii, et avalike ürituste ja koosolekute pidamise võib eriolukorra piirkonnas keelata või seda piirata, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks.

KorS-is sätestatakse koosoleku korraldamise ja pidamise nõuded ning sellega seotud meetmed, HOS võimaldab eriolukorras koosolekute pidamist täiendavalt piirata. KorS-i §-s 61 on sätestatud, et koosoleku korraldamine ja pidamine eriolukorra ajal toimub KorS-is sätestatud korras HOS-is nimetatud erisustega. Eriolukorras on võimalik koosolekute ja avalike ürituste pidamist piirata ulatuslikumalt, kui see on KorS-i alusel lubatud.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

<sup>92</sup> Vt HOS eelnõu 205SE seletuskiri.

**Talumiskohustuse, evakuatsiooni ja viibimiseelu osas saab kokkuvõtvalt järeldada, et isikul tuleb lihtsalt olukorraga leppida ning kuuletuda võimuesindajate korraldustele, kuid otsest hüvitist sellise sekkumise korral ette nähtud pole.**

## **2.5. Vastutus**

### **2.5.1. Suurõnnetuse ohuga ettevõtte vastutus**

Ettevõtte vastutuse saab peamiselt liigitada kaheks: ühelt poolt vastutab suurõnnetuse ohuga ettevõtte regulatsiooni täitmise eest ehk nn formaalsete nõuete täitmise eest; teiselt poolt vastutav tekitatud kahju eest.

KemS § 48 näeb ette rahalise karistuse ohtliku ettevõtte või suurõnnetuse ohuga ettevõtte poolt teabelehel esitamata ohtliku kemikaali käitlemise või teabelehel esitatust suuremas koguses ohtliku kemikaali käitlemise eest, samuti ohtliku ettevõtte või suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevusele kehtestatud muude nõuete rikkumise eest, kui sellega kaasnes oht inimese elule, tervisele või keskkonnale. Vastava väärtuse kohtuväliseks menetlejaks on Päästeamet või Tehnilise järelevalve Amet (KemS § 50 lg 5).

HOS § 48 näeb ette rahalise karistuse hädaolukorra riskianalüüsi või hädaolukorra lahendamise plaani koostamisega, õppuse korraldamisega või elutähtsa teenuse korraldamisega seotud kohustuse täitmata jätmise eest. Samuti on ette nähtud vastutus eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud ametiisiku seadusliku korralduse eiramise või eriolukorra piirkonnas HOS §-de 26–30 alusel antud korralduse eiramise eest (HOS § 51). Vastavate väärtegade menetlejaks on HOS 52 lg 1 järgi Politsei- ja Piirivalveamet.

### **2.5.2. Kahju hüvitamine**

Põhiseaduse § 25 sätestab, et igaühel on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.

VÕS § 128 lg 1 liigitab kahju varaliseks ja mittevaraliseks. Varaline kahju on eelkõige otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu (lg 2). Otsene varaline kahju hõlmab eelkõige kaotsiläänud või hävinud vara väärtuse või vara halvenemisest tekkinud väärtuse vähenemise, isegi kui see tekib tulevikus, ning kahju tekitamisega seoses kantud või tulevikus kantavad mõistlikud kulud, sealhulgas mõistlikud kulud kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks ja hüvitise saamiseks,

muu hulgas kahju kindlaks tegemiseks ja kahju hüvitamisega seotud nõuete esitamiseks (lg 3). Saamata jäänud tulu on kasu, mida isik oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Saamata jäänud tulu võib seisneda ka kasu saamise võimaluse kaotamises (lg 4). Mittevaraline kahju hõlmab eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ning kannatusi (lg 5).

Suurõnnetuste toimumisel ei saa välistada ühegi kahju liigi esinemist, arvestades sealjuures üldisi VÕS-ist tulenevaid kahju hüvitamise põhimõtteid (VÕS § 127-140).

Kahju hüvitamise puhul tuleb silmas pidada, et kahju hüvitamise eesmärk on kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud (VÕS § 127 lg 1).

Lisaks tavapärasele kahju hüvitamise regulatsioonile ning vastutuse printsiibile tuleb ohtlike ettevõtete ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete puhul arvestada ka asjaoluga, et nende vastutus võib laieneda ka olukordadele, kus nende süü puudub.

Tulenevalt VÕS § 1056 lg-st 1 vastutab ohu allikat valitsenud isik sõltumata oma süüst kahju tekitamise eest kahju põhjustamise korral eriti ohtlikule asjale või tegevusele iseloomuliku ohu tagajärjel. Suurema ohu allikat valitsenud isik vastutab kannatanu surma põhjustamise, talle kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamise või tema asja kahjustamise eest, kui seadusest ei tulene teisiti.

VÕS § 1056 lg 2 kohaselt loetakse asja või tegevust suurema ohu allikaks, kui selle olemuse või selle juures kasutatud ainete või vahendite tõttu võib isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral tekkida suur kahju või võib kahju tekkida sageli. Kui asjale või tegevusele sarnase ohu allika puhul on seadusega juba ette nähtud vastutus, sõltumata allikat valitsenud isiku süüst, eeldatakse, et asi või tegevus on suurema ohu allikas.

VÕS § 1058 lg-st 1 tulenevalt vastutab ehitise omanik selles toodetava, ladustatava või edastatava energia või tule-, kiirgus- või plahvatusohtlike, mürgiste või sööbivate või keskkonnaohtlike ainete tõttu või muul põhjusel ehitisest lähtuva erilise ohu tagajärjel tekkinud kahju eest. Asja omanik vastutab asjast lähtuva tule-, kiirgus- või plahvatusohtlike, mürgiste, söövitavate või keskkonnaohtlike omaduste tõttu või muul põhjusel asjast lähtuva erilise ohu tagajärjel tekkinud kahju eest. Kui ohtlik ehitis või asi võis kahju põhjustada, eeldatakse, et kahju põhjustati



ehitisest või asjast lähtuva erilise ohu tagajärjel. See ei kehti, kui ehitist või asja on nõuetekohaselt käitatud ja käitamine ei olnud häiritud.

Siiski tuleb siin tähele panna ka erisusi, millisel juhul kahju ei hüvitata. VÕS § 1058 lg 3 kohaselt omanik ei vastuta VÕS § 1058 lõikes 1 sätestatu alusel, kui kahju on tekkinud ohtliku ehitise omaniku valduses oleva tähistatud kinnisasja piires, kahju on tekkinud vääramatu jõu tõttu või kannatanu osales ohtliku ehitise või asja käitamisel.

Tulenevalt Muuga sadama maa-ala ja seal tegutsevate ettevõtete omandisuhetest on oluline viidata ka VÕS §-le 1059, mille kohaselt ehitisealuse maa omanik või isik, kellel on muu asjaõigus, mille alusel ehtis on püstitatud, vastutab ehitise kokkuvarisemise tõttu, ehtiselt selle osade, jääpurikate või muu sellise eraldumise ja allalangemise tõttu tekkinud kahju eest, välja arvatud juhul, kui ta tõendab, et kahju põhjustas vääramatu jõud või kannatanu tegevus.

Oluline on tähele panna, et **seadus ei pane kohustusi sadama maa-ala omanikule, vaid üksnes konkreetselt neile ettevõtetele, kelle tegevus on seotud ohtlike ainete käitlemisega ning kelle tegevus võib seetõttu kaasa tuua suurõnnetusohu. Seega otseseid nõudeid AS-ile Tallinna Sadamale kui Muuga sadama territooriumi omanikule esitada ei saa.** Küll aga on jällegi oluline arvestada üldist hoolsuskohustust ning vastutustundliku ettevõttena tuleb ka AS-il Tallinna Sadam seista hea selle eest, et jälgida maksimaalselt võimalikus ulatuses, et Muuga sadama territooriumil tegutsevatel ettevõtetel oleks vajalikud dokumendid olemas ning et riskide hindamine ja ohutuse tagamine oleks korraldatud parimat praktikat ja tehnikat kasutades. Seda on AS Tallinna Sadam seni ka teinud,<sup>93</sup> ehkki selle analüüsi raames ei ole antud hinnangut, milline on olnud AS-i Tallinna Sadam senise tegevuse kvaliteet oma territooriumilt lähtuvate ohtude ennetustegevuses.

### 2.5.3. Elutähtsa teenuse osutaja vastutus

HOS §-s 33 on sätestatud, et eriolukorra juhul ja eriolukorra tööde juhul on õigus panna elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutusega kohustus osutada elutähtsat teenust ettekirjutuses märgitud viisil ja ulatuses, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks (lg 1). Eriolukorra juhul on õigus eriolukorra ajal panna sideettevõtjale ettekirjutusega kohustus piirata lõppkasutajale sideteenuse osutamist või juurdepääsu sidevõrgule, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamiseks

---

<sup>93</sup> Vt <http://www.ts.ee/ohutus>

(lg 2). Kui elutähtsa teenuse osutaja ei täida tähtajaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ettekirjutust või sideettevõtja ei täida käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud ettekirjutust, võib seda täitma kohustada asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud vahenditega ja korras (lg 3).

HOS § 38 lg 3 p-de 1-7 järgi on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud:

- 1) koostama enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani käesoleva seaduse §-des 39 ja 40 sätestatu kohaselt;
- 2) rakendama elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid, sealhulgas vähendama sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest tehniliste süsteemide, lepingute, personali ja muude teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite omamise ja nende varumise ning muu sellise kaudu;
- 3) tagama hädaolukorra või muu sarnase olukorra ajal, sealhulgas tehnilise rikke ning tarne ja teise elutähtsa teenuse katkestuse korral, enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime;
- 4) teavitama viivitamata elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavat asutust või tema HOS § 37 lõike 5 alusel määratud asutust elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust;
- 5) osalema hädaolukorra lahendamises hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt;
- 6) andma elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele või tema HOS § 37 lõike 5 alusel määratud asutusele tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 7) korraldama enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul.

HOS § 49 näeb HOS § 38 lg 3 p-des 1-7 nimetatud kohustuste rikkumise eest elutähtsa teenuse osutajale rahatrahvi. Vastava väärteo menetlejaks on HOS § 52 lg 1 järgi Politsei- ja Piirivalveamet.

**Teoreetiliselt on ka siin võimalik tsiviilõigusliku kahju tekkimine, kuid peab tödema, et sellise kahju tekkimise ja ETO tegevuse põhjusliku seose sisustamine võib osutada keeruliseks.**

#### **2.5.4. Kohaliku omavalitsuse üksuse vastutus**

Nii nagu ohtlike ettevõtete ja elutähtsa teenuse osutajate vastutuse korral, on võimalik ka kohaliku omavalitsuse üksuse vastutus HOS § 48 ning § 51 alusel. Ehk

KOV võib vastutada nii hädaolukorra riskianalüüsi või hädaolukorra lahendamise plaani koostamisega, õppuse korraldamisega või elutähtsa teenuse korraldamisega seotud kohustuse täitmata jätmise eest kui ka eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud ametiisiku seadusliku korralduse eiramise või eriolukorra piirkonnas HOS §-de 26–30 alusel antud korralduse eiramise eest. Vastavate väärtegade menetlejaks on HOS § 52 lg 1 järgi taas Politsei- ja Piirivalveamet.

Need vastutuse sätted on toodud ka suurõnnetuse ohuga ettevõtete vastutuse punktis, kuid kohaldamisala on siiski laiem, kuna ka KOV-idel on kriisireguleerimisel vaja täita dokumendinõudeid ning järgida pädevate asutuste ja isikute korraldusi.

KOV-i vastutus kolmandatele isikutele kahju tekitamise eest on pigem teoreetiline kui praktiline võimalus. Kahju hüvitamise üldpõhimõtted küll kehtivad, kuid ennekõike võib suurõnnetuste korral osutada probleemiks KOV-i tegevuse (tegevusetuse) ja isikul tekkinud kahju põhjusliku seose tõendamine.

KOV ei anna ka ohtlike ainete käitamislubasid, mis võivad potentsiaalse ohu kaasa tuua. Pelgalt asjaolu, et KOV on andnud ehitus- ja kasutusloa, ei saa olla aluseks KOV-i vastutusele õnnetuse järel tekkinud kahju hüvitamiseks, kui ehitus- ja kasutuslubade väljastamise eeltingimused on täidetud ehk load on väljastatud õiguspäraselt. Teoreetiliselt on siiski võimalik ehitus- ja kasutusloa andmine sellist õigust rikkudes (puudub pädevate asutuste kooskõlastus õhtuse osas vms).

**Kokkuvõtvalt saab väita, et KOV-i kohustus on valdavalt korralduslikku ja abistavat laadi, ent KOV ise ei ole ohtlike ettevõtete käitaja ega vastuta seetõttu otseselt ka nende tegevuse eest.**

#### **2.5.5. Muude isikute vastutus**

Ka mis tahes muude isikute puhul saab esile tuua vastutuse HOS § 51 alusel. Ehk mis tahes isikud vastutavad eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud ametiisiku seadusliku korralduse eiramise või eriolukorra piirkonnas HOS §-de 26–30 alusel antud korralduse eiramise eest. Vastavate väärtegade menetlejaks on HOS 52 lg 1 järgi taas Politsei- ja Piirivalveamet.

### 3. SOOVITUSED VIIMSI VALLAVALITSUSELE VALLA ÜLDAKTIDE JA DOKUMENTIDE TÄIENDAMISEKS NING PARENDAMISEKS

Selles analüüsi osas hinnatakse Viimsi valla suurõnnetusega seotud dokumentide – [Viimsi valla kriisikomisjoni põhimääruse](#)<sup>94</sup> ja [Viimsi valla riskianalüüsi](#)<sup>95</sup> vastavust Eesti Vabariigi õigusaktidele.

#### 3.1. Kriisikomisjoni põhimääruse vastavus

Kriisikomisjoni teoreetiline osa on toodud analüüsi punktis 2.3.2. Siin punktis on toodud hinnang Viimsi valla kriisikomisjoni põhimääruse (edaspidi siin punktis nimetatud **komisjoni põhimäärus**) vastavusele kehtiva õigusega.

Alustuseks tuleb märkida, nagu on välja toodud ka analüüsi punktis 2.3.2, on KOV kriisikomisjoni põhimääruse kehtestamisel küllalt vaba otsustama, milliseid ülesandeid kriisikomisjonile antakse. Iga KOV otsustab ise, mis täpsemalt on kriisikomisjoni pädevuses ning kui suur on kriisikomisjoni roll. Sellest tulenevalt on siin punktis toodud ära otsesed puudused ja vastuolud kehtivas komisjoni põhimääruses ning antud mõned soovitused uue põhimääruse koostamiseks või muutmiseks.

Komisjoni põhimääruse § 2 lg 1 kohaselt kinnitab komisjoni koosseisu vallavanema ettepanekul Viimsi Vallavalitsus oma korraldusega. HOS § 6 lg 4 kohaselt kinnitab komisjoni koosseisu vallavanem. Seega tuleb komisjoni põhimäärust muuta ning sätestada komisjoni koosseisu kinnitamine vallavanema ülesandena. Samas, kuivõrd nõue tuleneb seadusest, ei ole tingimata vastavat regulatsiooni põhimääruses dubleerida. Nii ei ole vaja ka edaspidi seaduse muutumise korral põhimäärust muuta.

Komisjoni põhimääruse § 2 lg 2 kohaselt kooskõlastatakse komisjoni koosseis Põhja-Eesti Päästkeskusega (päästeasutus). HOS ei näe ette komisjoni koosseisu kooskõlastamise nõuet. Tuleb mõelda, millist eesmärki kooskõlastamise nõue kannab. Arvestades, et seadusest tulenevalt ei ole päästeasutusel komisjoni koosseisu kooskõlastamise nõuet, on tõenäoline, et päästeasutus sellele vastava kooskõlastustaotluse saamisel ka viitab või teatab, et võtab komisjoni koosseisu kohta info lihtsalt teadmiseks. Küll aga tuleneb HOS § 6 lõikest 6 nõue kooskõlastada Päästeametiga komisjoni põhimäärus. Ettepanek on vältida tarbetut regulatsiooni

<sup>94</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/406052015017>

<sup>95</sup> [http://www.viimsivald.ee/public/Viimsi\\_riskianal\\_s.pdf](http://www.viimsivald.ee/public/Viimsi_riskianal_s.pdf)

ning võtta seega komisjoni põhimäärusest välja nõue komisjoni koosseisu kooskõlastamine päästeasutusega.

Komisjoni põhimääruse § 2 lg 3 järgi määratakse komisjoni liikmele asendusliige, kui ta ei saa komisjoni tööst osa võtta. Täpsem regulatsioon, kuidas asendusliige määratakse, ei ole. Samas, arvestades, et komisjoni koosseisu kinnitab vallavanem, on eelduslikult ka asendusliikme määramine vallavanema ülesanne. Selguse huvides tuleks sõnastada, et asendusliikme määrab vallavanem. Alternatiivselt saab vallavanem juba komisjoni koosseisu kinnitamisel samaaegselt määrata asendusliikmed ning näiteks ka, millises järjekorras asendusliikmed puuduolevate liikmete asemele asuvad jms.

Komisjoni põhimääruse § 3 lg 2 kohaselt asendab komisjoni esimeest tema äraolekul komisjoni aseesimees. Komisjoni aseesimees on sama sätte kohaselt abivallavanem. HOS ei näe sõnaselgelt ette komisjoni aseesimehe rolli, kuigi praktikas võib tekkida vajadus vallavanema äraolekul komisjoni juhtumiseks. Siin tuleks aga lähtuda vallavanema asendamise üldisest korrast ehk ka kriisikomisjoni esimees on vallavanema äraolekul sel juhul vallavanemat asendav isik, kuid seda ei ole vaja eraldi põhimääruses sätestada (vt ka § 6 lg 7).

Kriisikomisjoni ülesandeid võib kehtivas kriisikomisjoni põhimääruses pidada küllalt laiaks. Arvestades, et eelduslikult on kriisikomisjoni koosseisus vastava valdkonna teadmistega isikud (ehkki vallavanem on komisjoni koosseisu moodustamisel täielikult vaba) ning eelduslikult on komisjon seetõttu ka pädev kõigi KOV-ile pandud kriisireguleerimise ülesannetega tegelema, on selline laiaulatuslik ülesannete loetelu pigem õigustatud. Küll aga saaks mõelda, kuidas neid ülesandeid konkretiseerida, kuna hetkel on ülesanded loetletud üsna üldistatult.

HOS § 6 lg 2 võimaldab moodustada ühise kriisikomisjoni mitme omavalitsuse üksusega. Valdav suurõnnetusohu tuleb Viimsi vallale Muuga sadamast (mis on ka selle analüüsi objekt), mistõttu on ohu realiseerumisel mõju ennekõike Muuga sadamaga piirnevatele aladele ning seega mõjutab lisaks Viimsi vallale ka Jõelähtme valla ja Maardu linna alasid ja elanikke. Seega võiks kaaluda ühise kriisikomisjoni moodustamist Viimsi valla, Jõelähtme valla ja Maardu linnaga. Samas kahandab see jälle üksiku omavalitsuse paindlikkust ning ka võimalusi enesekorraldusõiguse teostamiseks, mistõttu tuleks jätta see võimalus pigem kasutamata. Küll aga ei tohi alahinnata erinevate omavalitsuste kriisikomisjonide omavahelise koostöö tähtsust.

Analüüsi lähteandmete kohaselt ühise kriisikomisjoni olemasolule viidatud ei ole. Ometi on Riigi Teatajas avaldatud **Maardu Linnavalitsuse 25.04.2011 määrusega nr 3 kehtestatud [Maardu linna, Viimsi valla ja Jõelähtme valla ühise](#)**

[territoriaalse kriisikomisjoni põhimäärus](#).<sup>96</sup> Viimsi valla kriisikomisjoni põhimäärus on kehtestatud 23.04.2015, [Jõelähtme valla kriisikomisjoni põhimäärus](#)<sup>97</sup> on kehtestatud Jõelähtme Vallavalitsuse 03.03.2016, ehk mõlemad on kehtestatud peale Maardu Linnavalitsuse 25.04.2011 määruse vastuvõtmist, kuid kummaski ei ole viidet ühisele kriisikomisjonile.

Riigi Teatajast leia viiteid, kas Viimsi vald ja Jõelähtme vald on olnud osalised Maardu linnaga ühise kriisikomisjoni moodustamisel, ning selle kohta puuduvad ka muud andmed, mistõttu ei saa seda ka Viimsi valla osas veenvalt kehtivaks pidada.

**Kokkuvõtvalt saab märkida, et Viimsi valla kriisikomisjoni põhimäärus ei vaja olulist muutmist. Samas vajab täpsustamist, kas ja mil määral kehtib Riigi Teatajas avaldatud Maardu Linnavalitsuse 25.04.2011 määrusega nr 3 kehtestatud [Maardu linna, Viimsi valla ja Jõelähtme valla ühise territoriaalse kriisikomisjoni põhimäärus](#) ning ebakõlad ja topeltregulatsioon vajavad kõrvaldamist.**

### 3.2. Riskianalüüsi vastavus

Riskianalüüsi teoreetilist osa vt analüüsi punktis 2.3.1. Siin punktis on toodud hinnang kehtiva Viimsi valla riskianalüüsi vastavusele õigusaktidega.

Esmalt tuleb märkida, et Viimsi valla riskianalüüs sisaldab analüüsi ka muude riskide osas kui üksnes Muuga sadamast tulenevate ohtude hindamiseks. Analüüsis toodu on aga käsitletav ka üldiselt.

HOS eelnõu 205SE seletuskirjas on märgitud, et uue HOS-i järgi on kavas hädaolukorra riskianalüüsid muuta detailsemaks, sealhulgas konkreetsete ohtude või stsenaariumide põhiseks. Sellega tuleks arvestada ka valla riskianalüüsi läbivaatamisel ning seda vajadusel muuta ja ajakohastada. Riskianalüüsi sisulise osa kehtivale õigusele vastavuse hindamine eeldab aga spetsiifilisi teadmisi, mis väljuvad käesoleva analüüsi raames. Küll aga saab juhtida tähelepanu riskianalüüsis kajastamist vajavatele asjaoludele, riskianalüüsi perioodilisele ülevaatamisele ja uuendamisele jms.

Riskianalüüsi koostamisel tuleb lähtuda siseministri 19.06.2017 **määrusest nr 28** „[Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord](#).“

---

<sup>96</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/431052014092>

<sup>97</sup> Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/408032016004>

[Määruse nr 28](#) § 2 lg 1 kohaselt hinnatakse riskianalüüsis hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja hädaolukorra tagajärgi ning esitatakse ettepanekud hädaolukorra ennetamiseks.

[Määruse nr 28](#) § 2 lg 3 ja 4 järgi koosneb riskianalüüs üldosast, analüüsisosast, võimeanalüüsist ja järeldustest ning need tuleb koostada vastavalt määruse lisas kehtestatud vormil.

Riskianalüüsi analüüsisosas esitatakse ([määruse nr 28](#) § 3):

- sündmuse liigid, mis võivad põhjustada hädaolukorra;
- hädaolukorra määratlus;
- toimunud sündmuste analüüs ning analüüsi toetav riigisisene ja rahvusvaheline statistika, kaardimaterjal, prognoos, eksperdihindang või muud andmed;
- sündmuse stsenaarium ja selle kirjeldus;
- stsenaariumi tõenäosuse ja tagajärgede hinnang;
- stsenaariumi riskiklass.

Riskianalüüsi järeldustes esitatakse ([määruse nr 28](#) § 9):

- üldine hinnang riigi valmisolekule lahendada hädaolukorda;
- loetelu kriitilistest võimelünkadest;
- loetelu asutusesisestest meetmetest;
- loetelu meetmetest, mis nõuavad mitme asutuse koostööd või ministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse otsust;
- loetelu riskikommunikatsiooni meetmetest ja nende täitmise eest vastutavad asutused;
- loetelu stsenaariumitest, mille lahendamiseks tuleb koostada hädaolukorra lahendamise plaan;
- hinnang, milline sündmuse stsenaariumist põhjustatud hädaolukorra lahendamine võib vajada eriolukorra väljakuulutamist;
- ettepanek hädaolukorra lahendamiseks vajaliku varu, sealhulgas tegevusvaru suuruse kohta.

**Kokkuvõtlikud järeldused kehtiva riskianalüüsi kohta:**

- Üldistatult saab väita, et hädaolukorda põhjustavate sündmuste liigid ja võimalikud ohustavad sündmused jms ning ka eelnimetatud järeldused on riskianalüüsis kajastatud ning nende esinemise tõenäosust hinnatud, kuid andmete nõutav detailsus on vaieldav.
- **Hinnangut eriolukorra väljakuulutamise võimaliku vajaduse kohta riskianalüüsis ei ole antud.**

- Ettepanekud vajaliku varu osas on riskianalüüsis puudulikud. Valdkonniti esitatud riskitabelites on toodud küll täiendava päästeressursi vajadus, kuid see ei kajasta [määruse nr 28](#) § 9 p-s 8 nõutavat ettepanekut hädaolukorra lahendamiseks vajaliku varu, sealhulgas tegevusvaru suuruse kohta.

[Määruse nr 28](#) § 12 lg 1 järgi hindab juhtiv asutus koos riskianalüüsi koostamise kaasatud asutustega regulaarselt, aga mitte harvem kui üks kord kolme aasta jooksul riskianalüüsi ajakohasust ja täiendab vajaduse korral riskianalüüsi.

Sõltumata riskianalüüsi sisust on ilmne, et Viimsi valla riskianalüüs, mis on kehtestatud aastal 2007, vajab igal juhul põhjalikku ülevaatamist ning ilmselt ka uuendamist.

Arvestades, et valla enda tegevusega ei kaasne riskianalüüsi koostamist tingivaid riske, tuleb vallal ennekõike ja esmalt tagada kõigi suurõnnetuse ohuga ettevõtete ja elutähtsate teenuste osutajate riskianalüüside olemasolu ja ajakohasus. Seejärel saab Viimsi vald koostada terviku riskianalüüsi. Arvestada tuleb seejuures, et riskianalüüsi ajakohastamine on pidev protsess ning ka uue riskianalüüsi valmimisel tuleb järjepidevalt riske hinnata ning asjaolude muutumisel muuta ka riskianalüüsi, mitte oodata nõutava riskianalüüsi ülevaatamise kohustusliku intervalli möödumist.