

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Natalja Tuvi

**EESTI ÕIGUSE KOOSKÕLA HONGKONGI KONVENTSIOONI JA EUROOPA
LIIDU ÕIGUSE NÕUETEGA LAEVADE OHUTU NING KESKKONNAHOIDLIKU
RINGLUSSEVÕTU KOHTA**

Magistritöö

Juhendaja
LL. M. Alexander Lott

Tallinn

2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
KASUTATUD LÜHNDITE LOETELU	10
1. LAEVADE RINGLUSSEVÕTU ÕIGUSLIK RAAMISTIK.....	11
1.1. Laevade lammutamise senine praktika.....	11
1.2. Laevade ringlussevõtu regulatsiooni eesmärk ja kohaldamisala	16
1.2.1. Ohtlike materjalide loend.....	20
1.2.2. Pädeva asutuse ja haldusorgani mõiste.....	22
1.2.3. Lipuriigi kontroll laevade üle.....	23
1.2.4. Sadamariigi kontroll sadamasse sisenevate laevade üle	24
1.3. Euroopa loetelu laevade ringlussevõtu kohtadest	25
1.4. Laevade ringlussevõtu regulatsiooni tõlgendamine	26
2. LAEVADE RINGLUSSEVÕTU NÕUDED	28
2.1. Laevade ringlussevõtuks ettevalmistamine.....	29
2.1.1. Laeva ringlussevõtu kava.....	30
2.1.2. Laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat	33
2.2. Laevade ringlussevõtu koha nõuded	35
2.2.1. Pädeva asutuse luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks.....	35
2.2.2. Tehnilised nõuded laevade ringlussevõtu kohale.....	37
2.2.3. Tööohutuse nõuded laevade ringlussevõtu kohale	39
2.2.4. Keskkonnaohutuse nõuded laevade ringlussevõtu kohale.....	44
2.2.5. Laevade ringlussevõtu koha kava.....	47
2.2.6. Erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava.....	49
3. PÄDEVA ASUTUSE ÜLESANDED LAEVADE RINGLUSSEVÕTU NÕUETE TÄITMISE TAGAMISEL	51
3.1. Pädeva asutuse õigus tõlgendada laevade ringlussevõtu nõudeid.....	51
3.2. Eesti võimalikud pädevad asutused.....	52
3.3. Laevade ringlussevõtu kohale loa andmise menetlus.....	55
3.3.1. Laevade ringlussevõtu loa taotlusedokumentide kontrollimine	56
3.3.2. Laevade ringlussevõtu koha ülevaatus	60
3.3.3. Laevade ringlussevõtu loa väljaandmine, peatamine, tühistamine ja uuendamine	
62	
3.4. Pädeva asutuse roll laevade ringlussevõtu protsessis	66
KOKKUVÕTE	70

<i>CONFORMITY OF ESTONIAN LAW WITH REQUIREMENTS OF THE HONG KONG CONVENTION AND EUROPEAN UNION LAW FOR THE SAFE AND ENVIRONMENTALLY SOUND SHIP RECYCLING</i>	75
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	82
Kasutatud kirjandus.....	82
Kasutatud õigusaktid	84
Muud allikad	85

SISSEJUHATUS

Laeva ringlussevõtuks võib nimetada sellist laevade lammutamise protsessi, mille käigus toimub laeva täielik või osaline lammutamine laevade ringlussevõtu kohas eesmärgiga taaskasutada laeva lammutamisest tekkivaid osi ja materjale, ning tuleb tagada ohtlike ja muude materjalide kohapealne nõuetekohane käitlus.¹ Laevade lammutamine omab pikka ajalugu, kuid laevade ringlussevõttust räägiti esmakordselt Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (*International Maritime Organization*, edaspidi *IMO*) merekeskkonnakaitse komitee (*Marine Environment Protection Committee*, edaspidi *MEPC*) 44. istungjärgul 2000. aasta märtsis. Sellel istungjärgul loodi töörühm, mille ülesandeks oli välja selgitada laevade ringlussevõtu praktikaga seotud probleemid ja esitada ettepanek IMO võimaliku rolli kohta laevade lammutamise praktika parandamiseks.²

Laeva keskmine nii-öelda eluiga on 30 aastat ning kui laeva eluiga saab läbi, müüakse laev lammutamisele. Lammutamisele mineva laeva väärtus seisneb laeva konstruktsioonis kasutatud materjalides ja seadmetes, mida on võimalik uuesti kasutusele võtta. Sellepärast on ka suur nõudlus vanade laevade järele. Samas sisaldub laevades ka ohtlikke materjale, mille keskkonda sattumine ja mõju inimeste tervisele põhjustavad pöördumatuid tagajärgi.

Laevade lammutamise praktika avaldab negatiivset mõju keskkonnale, inimeste tervisele ja ohutusele vastuvõetamatute töömeetodite ja madalate keskkonnakaitse standardite kasutamisega mitmetes laevade ringlussevõtu kohtades maailmas.³ Tänapäeval toimub laevade lammutamine põhiliselt Indias, Bangladeshis ja Pakistanis, kus laevade lammutamise turuosa moodustab 70-80%.⁴ Nendes riikides toimub laevade lammutamine liivastel randadel, kus ei kasutata raskemasinaid ning kogu töö tehakse ära tööliste poolt, kes ei oma vajalikku väljaõpet.⁵ Seetõttu on keskkonnakahjulikud ja ohtlikud laevade lammutamise tavad äratanud tähelepanu ka rahvusvahelisel tasandil. Hiina ja Türgi katavad peaaegu ülejäänud laevade lammutamise turuosa ning kõigest 5% lammutamisele minevatest laevadest lammutatakse

¹ Zhao, Y. Chang, Y.-C. A Comparison of Ship-Recycling Legislation Between Chinese Law and the 2009 Hong Kong Convention. *Ocean Development & International Law*, 2014, Vol. 45, lk 57.

² The development of the Hong Kong Convention. IMO ametlik kodulehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.imo.org/OurWork/Environment/ShipRecycling/Pages/Default.aspx> (10.03.2015).

³ Jain, K. P., Pruyne, J. F. J., Hopman, J. J. Critical Analysis of the Hong Kong International Convention on Ship Recycling. *International Journal of Environmental, Ecological, Geological and Geophysical Engineering* 2013, Vol. 7, No. 10, lk 439.

⁴ World Bank. Ship Breaking and Recycling Industry in Bangladesh and Pakistan (Report Number: 58275, 2010), lk 9. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/12/13695952/ship-breaking-recycling-industry-bangladesh-pakistan> (19.02.2015).

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU strategy for better ship dismantling (COM(2008), 2008), lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/eu_policy.htm (19.02.2015).

väljaspool eespool nimetatud viit riiki.⁶ Hiinas, Türgis ja mitmetes Euroopa Liidu liikmesriikides on laevade lammutamise praktika parem, sest seal toimub laevade lammutamine kuivdokkides või kai ääres, kus rakendatakse meetmeid keskkonna ja inimeste kaitseks.⁷

Kuna laev on keeruline konstruktsioon ning laevade lammutamise protsess hõlmab erinevaid tegevusi, siis on laevade lammutamise valdkond tihedalt läbi põimunud keskkonna-, inimeste ohutuse ja tervise tagamise küsimustega. Paljudes riikides aga puudub regulatsioon, mis arvestaks laevade lammutamise eripäradega. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (inglise keeles *International Labour Organization*, edaspidi *ILO*) andmetel on laevade lammutamine üks ohtlikumaid tegevusvaldkondi maailmas, kus on vastuvõetamatult kõrge surmajuhtumite, vigastuste ja tööga seotud haiguste arv.⁸ ILO ja IMO on püüdnud olukorda parandada soovituslike juhendite kaudu, et muuta laevade lammutamise protsess ohutuks inimestele ja keskkonnale.⁹ Kuna nende soovituslike juhendite järgimine ei ole kohustuslik, kujunes vajadus õiguslikult siduvalt reguleerida laevade lammutamise valdkonda. 2009. aastal võeti IMO egiidi all vastu Hongkongi rahvusvaheline konventsioon laevade ohutu ja keskkonnahoidliku ringlussevõtu kohta (edaspidi *Hongkongi konventsioon*),¹⁰ mis on esimene katse kõikehõlmavalt ja õiguslikult siduvalt rahvusvahelisel tasandil reguleerida laevade ringlussevõtuga seotud küsimusi.¹¹

Hongkongi konventsiooni regulatsioon kehtestab nõuded ka laevade suhtes selleks, et vähendada laevade lammutamise kahjulikku mõju. Laevade ringlussevõtu kohtadele kehtestatud nõuetega pannakse paika tehnilised nõuded laevade ringlussevõtu toimingu läbiviimiseks. Vaatamata sellele, et Hongkongi konventsioon võeti vastu juba 2009. aastal, ei ole see siiani jõustunud, mistõttu ei ole saavutatud laevade ohutut ja keskkonnahoidlikku ringlussevõttu läbi keskkonna- ja tööohutuse kaitse nõuete rakendamise. Kuna suur osa Euroopa Liidu liikmesriigi lippu kandvatest laevadest lammutatakse samuti Indias, Bangladeshis ja Pakistanis, siis on ka Euroopa Liit otsustanud vähendada liikmesriikide lipu all sõitvate laevade ringlussevõttust põhjustatud kahjulikku mõju keskkonnale ja inimeste

⁶ World Bank, viidatud töö, lk 9.

⁷ An EU strategy, viidatud töö, lk 3.

⁸ Ship-breaking: a hazardous work. ILO ametlik kodulehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/WCMS_356543/lang--en/index.htm (14.04.2015).

⁹ Näiteid soovituslikest juhenditest: ILO, Safety and health in shipbreaking: guidelines for Asian countries and Turkey, 2004; IMO Guidelines on Ship Recycling, 2003.

¹⁰ The Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships, adopted on 15 May 2009.

¹¹ Matz-Lück, N., Safe and Sound Scrapping of 'Rusty Buckets'? The 2009 Hong Kong Ship Recycling Convention, Review of European Community & International Environmental Law 2010, Volume 19, Issue 1, lk 97.

tervisele. Selle eesmärgi täitmiseks on Euroopa Parlament ja nõukogu vastu võtnud määruse nr 1257/2013 laevade ringlussevõtu kohta¹² (edaspidi *laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013*), mille üks eesmärke on soodustada ka Hongkongi konventsiooni kiiret ratifitseerimist. Selle edendamiseks on Euroopa Liidu Nõukogu vastu võtnud 14.04.2014 otsuse,¹³ mille art 1 kohaselt volitatakse Euroopa Liidu liikmesriike ratifitseerima Hongkongi konventsiooni või sellega ühinema Euroopa Liidu ainupädevusse kuulavas osas. See näitab kuivõrd aktuaalne on probleem nii rahvusvahelisel kui ka Euroopa Liidu tasandil. Sellest tulenevalt analüüsitakse käesolevas magistritöös laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõudeid laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni valguses.

Kuigi laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 on liikmesriikidele otsekohalduv, sisaldab see mitmeid nõudeid, mille järgi Euroopa Liidu liikmesriigid, sealhulgas Eesti, peavad täpsemalt reguleerima siseriiklikult laevade lammutamist, et tagada laevade ohutut ja keskkonnahoidlikku ringlussevõttu käsitlevate nõuete täitmiseks vajalikud meetmed. Tulenevalt sellest, et laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 kehtestab uued nõuded laevade utiliseerimise valdkonnas, mis paljuski jätab konkreetsete meetmete rakendamise ja sisustamise Euroopa Liidu liikmesriikide siseriikliku regulatsiooni sätestada, on Eestil kui mereriigil võimalik kujundada oma praktika kehtestatud nõuete kohaldamise osas. Arvestades Eestis tegutseva BLRT Grupp AS-i ühe tegevusalaga laevade utiliseerimise võimekuses, on Eestil head võimalused pakkuda Euroopa Liidu liikmesriikide lippu kandvate laevade ringlussevõtu võimalust. Veelgi enam, BLRT Grupp AS on praegu ainuke laevade ringlussevõtu teenust pakkuv ettevõtte Läänemere regioonis, seega efektiivsete siseriiklike meetmete ja lahenduste rakendamine riigi tasandil loob kõik eeldused Eestil edendada laevade ohutut ja keskkonnahoidlikku ringlussevõtu praktikat ja olla eeskujuks teistele riikidele. Eeltoodu muudab antud töö aktuaalseks ettevõtjate seisukohast. Laevade ringlussevõtu nõuete analüüs käesolevas töös võimaldab välja selgitada, millised nõuded on kehtestatud ettevõtjatele laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks.

Eesti ei ole siiani vastu võtnud õigusnorme, mis võivad olla vajalikud Eesti õiguse kooskõlla viimiseks laevade ringlussevõtu määrusega nr 1257/2013 ega ole ette valmistanud Hongkongi konventsiooni ratifitseerimiseks seaduseelnõud. Sellest lähtuvalt on käesoleva magistritöö

¹² Regulation (EU) No 1257/2013 of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on ship recycling and amending Regulation (EC) No 1013/2006 and Directive 2009/16/EC. – ELT L 330/1, 10.12.2013.

¹³ European Council decision of 14.04.2014 concerning the ratification of, or the accession to, the Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships, 2009, by the Member States in the interests of the European Union. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1417688678252&uri=CELEX:32014D0241> (04.04.2015).

uurimisprobleemiks välja selgitada, kas Eesti õiguslik raamistik vastab Euroopa Liidu ja rahvusvahelisest õigusest tulenevatele nõuetele laevade ohutu ja keskkonnahoidliku ringlussevõtu kohta. Teisisõnu on töö uurimishüpoteesiks leida vastus küsimusele, kas Eesti kehtiva jäätmekäitluse regulatsiooni aluseid ja korda on vaja muuta selleks, et tagada laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõuete täitmine. Sellest tulenevalt on antud magistritöö eesmärk välja selgitada, millised nõuded kehtestatakse laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga laevadele ja laevade ringlussevõtu kohtadele laeva ringlussevõtule. See omakorda võimaldab anda hinnangut, kas Eesti siseriiklik õiguslik regulatsioon täidab Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega kehtestatud nõudeid. Juhul kui selgub, et Eesti õiguslik regulatsioon ei ole kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvahelises õiguses sätestatud nõuetega, siis selliselt püstitatud hüpotees võimaldab välja selgitada, millised meetmed on vajalikud Eesti õiguse laevade ringlussevõtu nõuetega kooskõlla viimiseks.

Eeltoodud eesmärgi saavutamiseks on vaja määratleda laevade ringlussevõtu regulatsiooni eesmärk ja õiguslik raamistik. Lisaks sellele analüüsitakse, millised nõuded on kehtestatud laevade ringlussevõtmisele ja laevade ringlussevõtu kohale. Kuna Eesti õiguses puudub konkreetne õigusakt, mis reguleerib laevade lammutamist, siis võimaldab magistritöö välja selgitada, kas jäätmekäitluse regulatsioon on kohaldatav laevade ringlussevõtu toimingutele ning laevade ringlussevõtu koha kontrollimisele ja loa andmise menetlusele. Laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 on otsekohalduv, kuid teatud küsimused ei ole laevade ringlussevõtu määrusega nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga reguleeritud. Seetõttu analüüsitakse, kas ja kui suur on Eestil kaalutusõigus Euroopa Liidu määruuses sätestatud põhimõtete tõlgendamiseks.

Eeltoodust lähtuvalt on magistritöö hüpotees alternatiivne ning analüüsi tulemusel on magistritöö järelendus üks kahest: (I) Eesti õiguslik raamistik on kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega; või (II) Eesti õiguslik raamistik ei ole kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvahelises õigusega. Kui selgub, et Eesti õiguslik regulatsioon ei vasta Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega sätestatud laevade ringlussevõtu nõuetele, siis esitatakse ettepanekud Eesti siseriikliku õigusliku regulatsiooni täiendamiseks või muutmiseks.

Magistritöö kirjutamisel kasutatakse analüütilis-süsteemset ja võrdlevat meetodit. Analüütilis-süsteemne meetod võimaldab tuvastada siseriikliku õiguse vastavuse Euroopa Liidu ja rahvusvahelisele õigusele, leida teatud küsimust reguleerivad normid, kõrvutada ning võrrelda neid. Samuti käsitletakse regulatsiooni nõuete üldist eesmärki koosmõjus neist

õigusnormidest tulenevate rakenduslike küsimustega. Seega käsitletakse laevade ringlussevõtu nõudeid komplekselt ja seostatult (süsteemne meetod). Magistritöös analüüsitakse laevade ringlussevõtu määrust nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni, mida võrreldakse Eesti kehtiva jäätmekäitluse ja tööohutuse regulatsiooniga.

Käesolev magistritöö jaguneb kolmeks peatükiks. Esimene peatükk annab ülevaate laevade lammutamise senisest praktikast ning laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni regulatsiooni õiguslikust raamistikust. Nagu eespool viidatud, on laevade lammutamine selline valdkond, mis hõlmab keskkonna, inimeste ja töötajate ohutuse küsimusi. Seega tuvastatakse laevade ringlussevõtu regulatsiooni kohaldamisala. Samuti esitatakse olulised mõisted, mis aitavad paremini anda hinnangut laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuetele.

Töö teises peatükis on käsitletud laevadele ja laevade ringlussevõtu kohale esitatavaid laevade ringlussevõtu nõudeid. Laevadele ja laevade ringlussevõtu kohale laevade ringlussevõtu määrusega nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga kehtestatud nõudeid võrreldakse Eesti siseriikliku jäätmekäitluse ja tööohutuse regulatsiooniga, mis võimaldab kontrollida Eesti õiguse vastavust Euroopa Liidu ja rahvusvahelisele õigusele.

Kolmas peatükk käsitleb pädeva asutuse rolli laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuete kohaldamisel ja rakendamisel. See peatükk on oluline seetõttu, et pädev asutus peab laevade ringlussevõtu kohale loa andmise menetluse käigus otsustama laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis sätestatud nõuete täitmist, mille hindamise käigus määratakse laevade ringlussevõtu ohutud ja keskkonnahoidlikud meetmed praktikas rakendamiseks.

Magistritöö analüüsis on kesksel kohal laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon, samuti neid puudutav erialakirjandus. Olulisel kohal on ka Hongkongi konventsiooni lisadeks olevad IMO soovituslikud juhendid, mis on mõeldud laevade ringlussevõtu nõuete tõlgendamiseks. Töös tuginetakse ingliskeelsele erialakirjandusele, kuna teemakohane eestikeelne erialakirjandus puudub. Autoritest tuginetakse enim Tony G. Puthucherrilile. Asjaolu tõttu, et laevade ringlussevõtu reglatsioon on uus, puudub sellekohane kohtupraktika Euroopa Liidu tasandil. Samuti puudub Eestis Riigikohtu praktika ohtlike jäätmete käitlemist ja töökeskkonda puudutavates küsimustes.

Kuna laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni regulatsioon hõlmab nõudeid laevadele, laevade ringlussevõtu kohtadele ning riikidele vajalike

õigusnormide vastuvõtmise kaudu, on tegemist mitmeid teemasid puudutava regulatsiooniga. Seetõttu on käesolevas magistritöös põhirõhk suunatud laevade ringlussevõtu nõuete analüüsimisele ning riigi kohustusele laevade ringlussevõtu nõuete täitmise tagamisel. Sellest tulenevalt ei analüüsita laevade kontrollimise ja sertifitseerimise nõudeid ja sellega seotud haldusorgani ülesandeid.

KASUTATUD LÜHNDITE LOETELU

art - artikkel

EhS - ehitusseadus

ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (inglise keeles *International Labour Organization*)

IMO – Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (inglise keeles *International Maritime Organization*)

JäätS - jäätmeseadus

MEPC - Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni merekeskkonnkaitse komitee (inglise keels *Marine Environment Protection Committee*)

KarS - karistusseadustik

PCB - polüklooritud bifenuül

THS – tööstusheite seadus

TTOS - töttervishoiu ja tööhutuse seadus

1. LAEVADE RINGLUSSEVÖTU ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Laevade lammutamine on protsess, mille käigus lammutatakse laeva struktuur vanarauaks või kõrvaldatakse kasutuselt kas rannas, kai ääres, kuivdokis või lammutamisslipil. See hõlmab erinevaid tegevusi alates varustuse ja seadmete eemaldamisest ning lõpetades laeva kere lahtilõikamisega saadava metalli taaskasutamise.¹⁴

Ühelt poolt võib laevade lammutamist pidada „rohelisteks tööstusharuks“, kuna peaaegu kõike, mis on laevas ja laeva ennast, on võimalik taastöödelda ja taaskasutada, mis iseenesest on loodusvarade ja keskkonna jätkusuutlik kasutamine. Teisest küljest, laevade lammutamise protsess võib põhjustada keskkonnaprobleeme, sest laevas peitub mitmeid ohte ning kui neid mitte käsitleda ja kõrvaldada ohutul viisil, siis võivad need ohud põhjustada olulist kahjulikku mõju nii inimeste tervisele kui ka keskkonnale.¹⁵

Igal aastal lammutatakse maailmas 200–600 merelaeva.¹⁶ Suur laev sisaldab suurel hulgal kasulikke materjale, eelkõige rauda, mis on terase kujul.¹⁷ Laevade lammutamise tööstusharu ongi alguse saanud vanaraua ja metalliplaatide suure nõudluse tõttu.¹⁸ Nii majanduslikus kui ka keskkonda säästvas mõttes on terase tootmine vanarauast efektiivsem kui terase tootmine rauamaagist.¹⁹

Selleks, et paremini mõista laevade ringlussevõtu regulatsiooni väljatöötamise vajalikkust rahvusvahelisel tasandil, on oluline välja tuua, kuidas toimub laevade lammutamine kõige suuremate lammutamismahtudega riikides ning millised tegurid kaasajal avaldavad mõju laevade lammutamise praktikale maailmas.

1.1. Laevade lammutamise senine praktika

Alates 2004. aastast on rohkem kui 80 % suurematest kasutuselt kõrvaldatud laevadest kogu maailmas lammutatud India poolsaare riikides: Indias, Bangladeshis ja Pakistanis.²⁰ Näiteks Bangladeshis asub enim laevade lammutamise kohti Chittagongi linnas, kus 36 tegutsevat

¹⁴ International Labour Organization, Safety and health in shipbreaking: guidelines for Asian countries and Turkey. Geneva: International Labour Office, 2004, lk 3.

¹⁵ World Bank, viidatud töö, lk 9.

¹⁶ European Commission, Green Paper of 22 May 2007 on better dismantling, COM (2007) 269 final, Brüssel 22.05.2007, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/eu_policy.htm (19.02.2015).

¹⁷ Terao, T. From Shipbreaking to Ship Recycling: the Relocation of Recycling Sites and the Expanding International Approach, Chapter 7. Kojuma and Michida ed. Economic Integration and Recycling in Asia: An Interim Report, Chosakenkyu Hokokusho, Institute of Developing Economies, 2011, lk 113.

¹⁸ Samas, lk 117.

¹⁹ Mikelis, Nikos, Ship Recycling Markets, BIMCO Bulletin 2013, vol. 108, Nr. 3, lk 55.

²⁰ An EU strategy, viidatud töö, lk 3.

laevade lammutamise kohta asub 7 km pikkusel rannalõigul.²¹ Indias, Bangladeshis ja Pakistanis kasutatakse peamiselt randumismeetodit, mis tähendab, et laevad juhatakse tavaliselt nende omal jõul liivastele randadele.²² See tähendab, et laevaga sõidetakse täiskiirusel meretõusu ajal otse randa vajalikku kohta.²³ Nii Bangladeshis, Indias kui ka Pakistanis on loodus loonud eelise randumismeetodi kasutamiseks suure tõusu ja mõõna vahe tõttu.²⁴ Näiteks Indias lammutatakse laevu Alangi linnas, mis on riigis tuntud kõrgeima meretaseme tõusu kohana, kus meretase võib tõusta kuni 10 meetrit.²⁵ Kuna laevaga sõidetakse otse liivasele rannale, siis randumismeetodi kasutamine tähendab, et laevad lammutatakse otse liivarandadel, mis ei ole kuidagi kaitstud vee- ja pinnasereostuse eest.²⁶ Laeva lammutamine toimub ilma suuri masinaid kasutamata ning muude kaitsetõketeta kui laevakere ise.²⁷ Ohtlikke aineid vastuvõtvaid rajatisi on vähe ning materjalid, mida ei saa ringlusse võtta, jäetakse tavaliselt sinnasamasse või põletatakse sageli lõkkes.²⁸

Erialakirjanduses esitatakse erinevaid randumismeetodi kasutamise praktika negatiivseid tagajärgi, milleks on keskkonna saastamine, kahjulik mõju inimeste tervisele ning ohtlik töökeskkond tööliste tervisele ja elule. Näiteks sageli enne lammutamistoimingute alustamist ei eemaldata laevast eelnevalt ohtlikke aineid. Üheks traditsiooniliseks laeva puhastamise mooduseks on laeva kerosse aukude puurimine, mille kaudu merevesi pääseb meretõusu ajal laeva õliga saastunud tankide puhastamiseks.²⁹

Peamised ohtlikud materjalid, mida laevades võib leida, on näiteks kütus ja vanaõli, asbest, klaasvill, polüklooritud bifenüül (edaspidi *PCB*), tributüültina ning raskemetallid värvides.³⁰

PCB-sid kasutatakse laialdaselt elektriseadmetes, kaablites, värvides või isolatsioonimaterjalides. *PCB*-d põhjustavad erinevaid vähi vorme, omavad kahjulikku mõju immuun-, närvi- ja endokriinsüsteemile. Samuti on asbest väga levinud ohtlik materjal laevavrakkides. Laeva isolatsioonimaterjalides sisalduvad asbesti kiud ohustavad tööliste

²¹ Muhibbullah, Md., Morshed Hossan Molla, Kazi Md. Barkat Ali, Md. Iqbal Sarwar. Hossain, Nazmul, Health Hazards and Risks of Ship Breaking Activities in Bangladesh: An Environmental Impact Assessment Approach. European Journal of Advanced Research in Biological and Life Sciences, 2014, Vol. 2, No. 1, lk 3.

²² An EU strategy, viidatud töö, lk 3.

²³ Puthucherril, T. G., Trans-Boundary Movement of Hazardous Ships for Their Last Rites: Will the Ship Recycling Convention Make a Difference?, Ocean Yearbook, 2010, Vol. 24(1), lk 285.

²⁴ Zakaria, N. Md., Golam. Ali, M. T., Hossain, Kh. A. Underlying Problems of Ship Recycling Industries in Bangladesh and Way Forward. Journal of Naval Architecture and Marine Engineering, December 2012, lk 92.

²⁵ Hossain, M. M., Islam, M. M. Ship Breaking Activities and its Impact on the Coastal Zone of Chittagong, Bangladesh: Towards Sustainable Management. Young Power in Social Action (YPSA), Chittagong, Bangladesh 2006, lk 2.

²⁶ Green Paper, viidatud töö, lk 2.

²⁷ An EU strategy, viidatud töö, lk 3.

²⁸ Green Paper, viidatud töö, lk 8.

²⁹ Puthucherril, Ocean Yearbook, viidatud töö, lk 285.

³⁰ An EU strategy, viidatud töö, lk 3.

tervist juba sissehingamisel, mis võib põhjustada asbestoosi, mesotelioomi ja kopsuvähki. Laevas olev pilsivesi sisaldab õli, anorgaanilisi soolasisid, arseeni, vaske, kroomi, pliid ja elavhõbedat. Tavaliselt pilsivesi lastakse ookeani laeva lammutamise käigus. Õlid ja muud jäätmed ohustavad veeökosüsteeme ja mitmete liikide ellujäämist. Töötamine leeklampidega, metalli lõikamine ja metalliplaatide käsitsi kandmine võib põhjustada põletusi, esemete kukkumist, lämbumist, jäätmete plahvatusi ning ohtlike materjalide ja toksiliste ainete mõju.³¹

Eetoodust järeldub, et India poolsaarel asuvates laevade lammutamise kohtades ei rakendata keskkonnakaitse nõudeid ning ümbritsev keskkond ei ole kuidagi kaitstud vee- ja pinnasereostuse eest. See ongi üheks oluliseks soodustavaks teguriks laevade lammutamise koondumiseks India poolsaarele. Kui arenenud riikides on üldjuhul kehtestatud õiguslik regulatsioon jäätmete käitlemiseks ja kõrvaldamiseks ning inimeste tervise kaitsmiseks, siis arenevates riikides on suureks probleemiks keskkonnakaitse normide puudumine või kui need on kehtestatud, siis nende järgimine ei ole piisavalt efektiivselt tagatud.³²

Lisaks keskkonnakaitsemeetmete mitterakendamisele on tööohutuse nõuete puudumine samuti peamiseks murekohaks laevade lammutamisel. Näiteks paljud töölised Indias, Pakistanis ja Bangladeshis ei kasuta kaitsevahendeid, nagu kiivreid, maske või kaitseprille, ning ohtudest teavitamiseks ei kasutata hoiatussilte. Enamus töölisi ei oma ka erialast väljaõpet töötamiseks leeklampidega või laevade ringlussevõttuga seotud ohtlike materjalidega.³³

Näiteks Bangladeshis 2012. aastal läbiviidud uuringu käigus selgus, et laevade lammutamise kohtades töötavad kvalifitseerimata töölised, kellel puudub väljaõpe ohtlike tööde tegemiseks ning algteadmised laevade lammutamise mõjudest tervisele. 49% õnnetustest on põhjustatud plahvatustest õlitankides, mis on ühtlasi üks sagedasemaid surmaga lõppevate õnnetuste põhjusteks. Laevakere metalli lõikamisel puuduvad kindlad protseduurid, mistõttu tihti alustatakse metalli lõikamist laeva külgedelt ning sellise praktika käigus on levinud õnnetused metalliplaatide ja laeva osade kukkumise tagajärjel, mis moodustavad 25% õnnetustest. Töötajate teadmatus metalliplaatide raskusest ning libe ja mudane pinnas muudavad

³¹ Dodds, D. Breaking up is Hard to Do: Environmental Effects of Shipwrecking and Possible Solutions Under India's Environmental Regime. Comment. Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, 2007, 20(1), lk 217-220.

³² Hillyer, H. H. The Hard Reality of Breaking Up: The Global Transboundary Movement of Ocean Vessel Demolition and Waste. Vermont Journal of Environmental Law, 2012, Vol. 13, lk 770.

³³ Chang, Y.-C. Wang, N. Durak, O. S. Ship recycling and marine pollution. Marine Pollution Bulletin, 2010, No. 60, lk 1390.

metalliplaatide käsitsi kandmise samuti väga ohtlikuks. Asbesti, PCB-de ja raskemetallide käitlemiseks ohutuid meetmeid võib pidada olematuteks.³⁴

Riikides, kus kasutatakse randumismeetodit, on masinate kasutamine vähelevinud ja seetõttu on tööjõukulud madalad ning laevade lammutamise tööstus on võimeline pakkuma tuhandeid töökohti.³⁵ Tööjõukulud Aasia ja Euroopa riikides on märkimisväärse erinevusega. Näiteks teenivad töölised Bangladeshis ja Indias 1-2 dollarit päevas ning tööandja kulutused töötajate ohutusele ja tervisele on peaaegu olematud.³⁶ Samas Euroopas hinnatakse tööjõukuludena näiteks Hollandis ligikaudu 250 USA dollarit päevas, Bulgaarias 13 USA dollarit päevas.³⁷ Sellest tulenevalt on ebatõenäoline, et laevade lammutamine hakkab toimuma Euroopas, sest laevade lammutamise ohtlik olemus muudab laevade lammutamise küllaltki kalliks.³⁸

Eelnevast tulenevalt on randumismeetodi kujunemine Aasia riikides tugevalt seotud inimeste madala elatustasemega ning tööliste teadmatusega laevade lammutamise toimingutega kaasnevatest ohtudest. On ilmne, et laevaomaniku eesmärk on saada laeva müügist võimalikult suurt kasu. Laeva ringlussevõtu koha käitajad Aasia riikides on võimelised maksma suuremat tasu laeva eest, kuna laeva ringlussevõtu koha käitaja enda kulud laeva lammutamise toimingute teostamiseks jäävad võrdlemisi madalaks.

Lisaks India, Pakistani ja Bangladeshis laevade lammutamise kohtadele lammutatakse laevu ka näiteks Hiinas, Türgis ja mitmetes Euroopa Liidu liikmesriikides, kus laevade lammutamiseks on olemas kuivdokid, kaid ja statsionaarsed ellingud, kuid nende turuosa on väike.³⁹ 2014. aastal lammutati maailmas näiteks 1026 Euroopa laeva, millest 641 laeva lammutati Indias, Pakistanis või Bangladeshis.⁴⁰ 2013. aastal lammutati maailmas 1213 Euroopa laeva, millest 645 lammutati India, Pakistani või Bangladeshis randades.⁴¹

³⁴ Zakaria, Ali, Hossain, viidatud töö, lk 96-97.

³⁵ European Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ship recycling", Brussels, 23.3.2012, SWD(2012) 47 final, lk 11. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf> (15.02.2015).

³⁶ Green Paper, viidatud töö, lk 6.

³⁷ Samas, lk 6.

³⁸ ILO Guidelines, viidatud töö, lk 4.

³⁹ An EU strategy, viidatud töö, lk 3.

⁴⁰ NGO Shipbreaking Platform, List of All Ships Dismantled Over the World in 2014, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.shipbreakingplatform.org/ngo-platform-report-list-of-all-ships-dismantled-worldwide-in-2014-january-2015/> (20.03.2015).

⁴¹ NGO Shipbreaking Platform, Annual Report 2013, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.shipbreakingplatform.org/what-we-do/> (20.03.2015).

Eeltoodud põhjustel ei saa laevade lammutamist randumismeetodil pidada keskkonnanahoidlikuks laevade ringlussevõtuks,⁴² mistõttu randumismeetodi laialdane kasutamine laevade lammutamisel on tingitud vajaduse keskkonna ja inimeste tervise kaitse eesmärgil välja töötada ühtsed rahvusvahelised nõuded laevade ohutuks ja keskkonnanahoidlikuks ringlussevõtuks. Hongkongi konventsioon on esimene rahvusvaheline leping, mis erandlikult reguleerib laevade lammutamist⁴³ ning mille vastuvõtmisega tunnustatakse, et laevade ringlussevõtt on ainuke ja parim valik kasutusea lõppu jõudnud laevade jaoks (Hongkongi konventsiooni preambuli teine lõik).

Vastavalt Hongkongi konventsiooni art 17 lg-le 1 jõustub Hongkongi konventsioon 24 kuu möödumisel päevast, mil täidetakse samas artiklis jõustumiseks kehtestatud tingimused. Hongkongi konventsioon jõustub ainult siis, kui selle on ratifitseerinud vähemalt 15 riiki, kelle kommerts-laevastik moodustab vähemalt 40% maailma kommerts-laevastiku kogumahutavusest või kelle eelneva 10 aasta laevade ringlussevõtu liidetud kogumaht aastas moodustab vähemalt 3 protsenti (Hongkongi konventsiooni art 17 lg 1). Samas need jõustumise tingimused on osutunud Hongkongi konventsiooni eesmärgi realiseerumise suurimaks takistuseks, sest Hongkongi konventsioon ei ole veel jõustunud. Arvestades eespool esitatud riikide laevade lammutamise võimekust, siis sõltub Hongkongi konventsiooni eesmärgi realiseerumine suuresti sellest, kas suuremate laevade lammutamisemahtudega riigid, nagu India, Pakistan, Bangladesh, Hiina ja Türgi⁴⁴, ratifitseerivad Hongkongi konventsiooni.⁴⁵

Olukorra parandamiseks on Euroopa Liit vastu võtnud laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013, mis peab soodustama Hongkongi konventsiooni eesmärgi saavutamist. Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 32 järgi hakati laevade ringlussevõtu määrust nr 1257/2013 osaliselt kohaldama alates 31.12.2014 ning teatud ülejäänud nõudeid hakatakse kohaldama hiljemalt 31.12.2020. Erinevad tähtajad on mõeldud järk-järguliseks üleminekuks uutele laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõuetele.

⁴² Samas, lk 3.

⁴³ Harrison, J. Current Legal Developments. International Maritime Organization. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2009, No. 24, lk 727.

⁴⁴ Seisuga 05.04.2015 ei ole Türgi, Hiina, India, Pakistan ja Bangladesh ühinenud Hongkongi konventsiooniga. Hongkongi konventsiooniga ühinenud või ratifitseerinud riikide nimekiri, IMO ametlik kodulehekülge. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/status-x.xls> (05.04.2015).

⁴⁵ Jain, Prunyn, Hopman, viidatud töö, lk 443.

1.2. Laevade ringlussevõtu regulatsiooni eesmärk ja kohaldamisala

Laevade ringlussevõtu määruise ja Hongkongi konventsiooni eesmärk on vältida, vähendada, minimeerida ja nii palju kui võimalik kõrvaldada laevade ringlussevõttust põhjustatud õnnetusi, vigastusi ja muud kahjulikku toimet inimeste tervisele ja keskkonnale (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 1 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni art 1 lg 1).

Eespool nimetatud eesmärgi täitmiseks on laevade ringlussevõtu regulatsiooniga kehtestatud tehnilised standardid laevade ehitamisele ja opereerimisele enne laevade ringlussevõttu ning õiguslik raamistik laevade ringlussevõtu kohtadele.⁴⁶ Sellise laevade ringlussevõtu regulatsiooni tulemusena on kehtestatud regulatsioon, mida erialakirjanduses on nimetatud „hällist hauani“ regulatsiooniks, mis katab igakülgset kogu laeva elutsükli.⁴⁷ Lähenedisviis „hällist hauani“ tähendab ohtlike materjalide kasutamise piiramist laevaehituses ning nende kõrvaldamist olemasolevatest laevadest nende käitamise jooksul.⁴⁸ Kuigi laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon reguleerivad üksikasjalikult laevade ringlussevõtu viimast staadiumit, laevade lammutamist, peetakse sellist „hällist hauani“ regulatsiooni kõikehõlmavaks standardite seadmiseks ka keskkonna ja tervise kaitse valdkonnas.⁴⁹ Teisisõnu tuleb „hällist hauani“ käsituse all mõista regulatsiooni, mis kehtestab nõuded laeva projekteerimisest kuni laeva lammutamiseni ning laeva lammutamisest tekkivate jäätmete ohutule ja keskkonnahoidlikule käitlemisele.

Laeva lammutamise eesmärk on võimalikult palju taaskasutada erinevaid laeva osi, seeläbi tagatakse jätkusuutlik ressurside kasutus.⁵⁰ Laevade ringlussevõtu määruise nr 1257/2013 art 3 lg 1 p-s 6 ja Hongkongi konventsiooni art 2 p-s 10 esitatud laeva ringlussevõtu mõiste kaudu eristatakse laevade ringlussevõttu laeva lammutamisest. Oluliseks eristavaks tingimuseks on laeva lammutamise protsessi käigus tekkivate jäätmete, sealhulgas ohtlike jäätmete nõuetekohane kohapealne käitlemine.⁵¹ Ka Eesti õiguses jäätmeseadusega⁵² (edaspidi *JäätS*) kehtestatud regulatsiooni järgi määratakse kindlaks jäätmehierarhia printsiip, mille järgi tuleb esmalt vältida jäätmete teket ning kui see pole võimalik, siis jäätmeid taaskasutada või ringlusesse võtta (*JäätS* § 22¹). Seejuures on oluline arvestada, et jäätmete

⁴⁶ Harrison, viidatud töö, lk 731.

⁴⁷ Bhattacharjee, S. From Basel to Hong Kong: International Environmental Regulation of Ship-Recycling Takes One Step Forward and Two Steps Back. Trade, Law and Development 2009 Vol. 1, lk 216.

⁴⁸ Green Paper, viidatud töö, lk 9.

⁴⁹ Ormond, T. Hong Kong Convention and EU Ship Recycling Regulation: Can they change bad industrial practices soon?. *Elni Review*, 2012, No. 2, lk 55.

⁵⁰ Puthucherril, T. G. From Shipbreaking to Sustainable Ship Recycling: Evolution of a Legal Regime. Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, lk 15.

⁵¹ Hillyer, viidatud töö, lk 756.

⁵² Jäätmeseadus. RT I, 08.07.2014, 17 - RT I, 06.01.2015, 21.

käitlemisel tuleb vältida või vähendada nii palju kui võimalik jäätmetest põhjustatud keskkonnanahäiringuid ja jäätmete kahjulikku mõju keskkonnale (JäätS § 29 lg 1). Sellest saab järeldada, et JäätS-i regulatsiooniga soovitakse soodustada ringlussevõttu ning vältida keskkonnale kahjulikku mõju. Eeltoodut arvesse võttes on Eesti õiguse järgi võimalik laevade ringlussevõttu defineerida järgmiselt. Kui laevaomanik on otsustanud laeva ära vista, st laeva kasutuselt kõrvaldada (JäätS § 2 lg 2), siis muutub laev jäätmeks (JäätS § 2 lg 1) ning laevade käitlemisele tuleb kohaldada JäätS-i regulatsiooni. JäätS-i printsiibiks on jäätmete käitlemisel vältida või vähendada nii palju kui võimalik jäätmetest põhjustatud keskkonnanahäiringuid ja jäätmete kahjulikku mõju keskkonnale (JäätS § 29 lg 1). Samas võib kitsaskohaks pidada seda, et ei ole sõnaselgelt sätestatud nõue, et jäätmekäitlus peab toimuma jäätmekäitluskohas, kuna laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni järgi on laevade ringlussevõtu määratluse üheks elemendiks laevade ringlussevõtu toimumine laevade ringlussevõtu kohas. Eesti õiguse järgi aga ei ole võimalik jäätmekäitlust siduda ainult jäätmekäitluskohaga, sest JäätS-i järgi hõlmab jäätmekäitlus ka jäätmete vedamist (JäätS § 13). Siiski saab seda tuletada JäätS-i § 19 lg-st 4, mille järgi jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise toiminguid saab teostada ainult ettevõtjale väljastatud jäätmeloas või keskkonnakompleksloas määratud konkreetses kohas. Sellest tulenevalt on võimalik järeldada, et JäätS-i regulatsiooni raamistik on sarnane laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni õigusliku raamistikuga inimeste tervise ja keskkonnakaitsenõuete reguleerimiseks.

Laevade ringlussevõtu regulatsioonis on kesksel kohal ka laeva mõiste, mis on oluline laevadele kehtestatud nõuete kohaldamisala piiritlemisel. Laeva mõiste on laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 3 lg 1 p-s 1 ja Hongkongi konventsiooni art 2 p-s 7 määratletud sarnaselt: laev on mistahes tüüpi alus, mida kasutatakse või on kasutatud merekeskkonnas. Selline laeva mõiste lai definitsioon hõlmab mistahes tüüpi aluseid, mida kasutatakse või on kasutatud merekeskkonnas.⁵³ Kuigi laevade ringlussevõtu nõuded on kohaldatavad kõikidele laevadele, jäävad konventsiooni kohaldamisalast siiski välja kolm laevade kategooriat: sõjalaevad, mereväe abilaevad või muud riigile kuuluvad laevad, mida ei kasutata ärilistel eesmärkidel (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 2 lg 2 p b ja Hongkongi konventsiooni art 3 lg 2); laevad, mille kogumahutavus on alla 500 GT (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 2 lg 2 p b ja Hongkongi konventsiooni art 3 lg 3); ja laevad, mis tegutsevad kogu nende tööea jooksul üksnes selle riigi jurisdiktsiooni alla

⁵³ Harrison, viidatud töö, lk 731.

kuuluvates vetes, kelle lipu all nad sõidavad (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 2 lg 2 p c ja Hongkongi konventsiooni art 3 lg 3).

Erialakirjanduses on esitatud erinevaid seisukohti, et teatud laevade kategooriate välistamine omab vastupidist mõju laevade keskkonnahoidliku ringlussevõtu eesmärgi saavutamisele laevade ringlussevõtu regulatsiooniga. Näiteks sellise laeva lammutamisel, mis on tegutsenud kogu tema tööea jooksul üksnes ühe riigi jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes, kelle lipu all ta sõidab, avalduvad keskkonnamõjud ei ole mitte kuidagi seotud selle laeva varasema kasutusalaaga. Seetõttu peaksid sisevetes sõitvad laevad olema samamoodi allutatud laevade ringlussevõtu regulatsioonile. Sarnaselt peaksid ka sõja- ja riigilaevad alluma laevade ringlussevõtu regulatsioonile, sest sõjalaevadki sisaldavad ohtlikke jäätmeid.⁵⁴

Veel võib tuua näite ebavõrdsest kohtlemisest. Hongkongi konventsiooni regulatsiooni kohaldamisalast riigilaevade osas välistuse kopeerimine laevade ringlussevõtu määрусesse näitab eraettevõtjatest laevaomanikele ja avalikkusele, et Euroopa Liidu liikmesriikide valitsused ise ei soovi olla seotud nende reeglitega, mida nad teistele peale suruvad.⁵⁵

Maailma kommerts-laevastiku suurus 2013. aastal oli 81 584 laeva, mille kogumahutavus on 1 094 026. Nendest alla 500-se kogumahutavusega moodustab 29 682 laeva, mille kogumahutavus on kokku 7883. Üle 25 aasta vanuseid laevu on kokku 25963, nendest alla 500-se kogumahutavusega on 13 302 laeva.⁵⁶

Eelnevast nähtub, et alla 500-se kogumahutavusega laevade arv maailma laevastikust moodustab ligi 36,4 %. Samas alla 500-se kogumahutavusega laevadest 44,8 % juhul on laevade vanus üle 25 aasta.⁵⁷ Seega rohkem kui kolmandiku maailma laevastikust moodustavad laevad, millele laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon ei laiene.

Kuigi eespool nimetatud laevade kategooriate eranditele laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon ei kohaldu, tuleb riikidel siiski vastu võtta sobivad meetmed, et nende erandite alla kuuluvatele laevadele laieneks laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon niivõrd, kui see on mõistlik ja teostatav (laevade ringlussevõtu määрусuse preambul p 9 ja Hongkongi konventsiooni art 3 lg 3). Seda arvestades, on käesoleva töö autor seisukohal, et teatud laevade kategooriate välistamine laevade

⁵⁴ Bhattacharjee, viidatud töö, lk 222-223.

⁵⁵ Ormond, viidatud töö, lk 58.

⁵⁶ The world merchant fleet in 2013, Statistics from Equasis, lk 6-7, tabelid 1, 2 ja 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/equasis-a-statistics/item/472.html> (08.04.2015).

⁵⁷ Samas, lk 7, tabel 3.

ringlussevõtu regulatsioonist ei halvenda laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärki reguleerida laevade ringlussevõtu toimumist keskkonnahoidlikul viisil. Arvestades seda, et erandite alla kuuluvate laevade osas tuleb riikidel kehtestada sobivad meetmed, siis on igal riigil võimalus kaaluda mõistlikke meetmeid. Kindlasti tuleb välistada selline olukord, kus laevaomanikul tekib kohustus laevade ringlussevõtu koha käitajale juurde maksta laeva ringlussevõtu eest, kuna laeva lammutamisest saadav tasu on väiksem kui laeva keskkonnahoidlikuks ringlussevõtuks tehtavad kulutused. Sellisel juhul võib laevaomanik otsustada vahetada laeva lipu sellise riigi lipu vastu, mis ei ole Hongkongi konventsiooni ratifitseerinud, mis oleks veel vähem kooskõlas keskkonnale kahjuliku mõju vähendamise eesmärgiga.

Erialakirjanduses on laevade ringlussevõtu regulatsiooni mitmekülgset käsitust hinnatud kõikehõlmavaks lähenemiseks laevade ringlussevõtu toimingutest põhjustatud probleemidele inimeste tervisele, ohutusele ja keskkonna kaitsmisele.⁵⁸ Samuti on oluline rõhutada, et laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 15 järgi kuuluvad laevade ringlussevõtu koha nõuded kohaldamisele ka kolmandates riikides asuvatele laevade ringlussevõtu kohtadele, kus soovitakse ringlusse võtta Euroopa Liidu liikmesriigi lipu all sõitvaid laevu. Euroopa Liidu strateegia väljatöötamise üheks eesmärgiks laevade lammutamistavade parandamise kohta oli kindlustada, et laevad, millel on oma lipu või omaniku tõttu tugev seos Euroopa Liiduga, tuleks ringlusse võtta vaid ohututes ja keskkonnasõbralikes kohtades.⁵⁹ Arvestades, et enamus Euroopa laevu lammutatakse India, Pakistani ja Bangladeshis laevade lammutamise kohtades, siis sisuliselt on selle sätte näol tegemist keeluga Euroopa Liidu liikmesriigi lippu kandvate laevade ringlussevõtmiseks kohtades, kus ei järgita inimeste tervise ja keskkonnaohutuse tagamise nõudeid. Kuigi ühelt poolt on Euroopa Komisjon teadvustanud, et Euroopa Liidu liikmesriikide laevade lammutamisel tekkivad ohtlikud jäätmed ongi suurimaks probleemiks keskkonnale ja inimeste tervisele, siis teisest küljest pannakse Euroopa laevaomanikud keerulisse olukorda, sest Euroopas puudub piisav laevade lammutamise võimekus. Väljapääsuks võib osutada laevade lipuriigi vahetamine mõne Euroopa Liidu välise riigi lipu vastu, mis võimaldab vältida laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni regulatsiooni kohaldumise laevade ringlussevõttule.

Eelnevast järeldub, et laevade ringlussevõtu määrust nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni tuleb kohaldada sama tüüpi ja suurustele laevadele. Erinevuseks on aga see, et

⁵⁸ Jain, Pruy, Hopman, viidatud töö, lk 440.

⁵⁹ An EU strategy, viidatud töö, lk 5.

laevade ringlussevõtu määrus laieneb ainult Euroopa Liidu liikmesriigi lipu all sõitvatele laevadele ja Euroopa Liidu liikmesriikide sadamaid külastatavatele laevadele.⁶⁰

Laevade ringlussevõtu regulatsiooni kohaldamisala määrab laiaulatusliku kontrolli- ja jõustamissüsteemi laeva projekteerimisest kuni laeva lammutamiseni. See tuleb tagada eelkõige laevade ülevaatamise ja sertifitseerimise ning lubade andmisega laevade ringlussevõtu kohtadele. Selleks, et vähendada laevade ringlussevõtust põhjustatud kahjulikku toimet keskkonnale ja inimeste tervisele kehtestavad laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon nõuded laevade ehitamisele ja opereerimisele ning õigusliku raamistiku laevade ringlussevõtu kohtadele, et tagada laevade ohutu ja keskkonnahoidlik ringlussevõtt. Lisaks sätestatakse laevade ringlussevõtu määruises nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis mitmete mõistete määratlus ning ametiasutuste ülesanded. Ühe uue nõudena tuleb koostada laeva ohtlike materjalide loend, mida peab hoidma laeva pardal.

1.2.1. Ohtlike materjalide loend

Ohtlike materjalide loend on igale laevale eriomane dokument, mis kajastab konkreetse laeva konstruktsioonis või seadmetes kasutatud ohtlikke materjale (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 5 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 5). Ohtlike materjalide loendi koostamise eesmärk on kindlaks määrata kõik materjalid, mis on potentsiaalselt ohtlikud, selleks, et neid oleks võimalik käidelda ohutult ja keskkonnahoidlikult laevade ringlussevõtu protsessi jooksul.⁶¹ Ohtlike materjalide loend koosneb kolmest osast.

Ohtlike materjalide loendi I osa peab sisaldama nimekirja laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ning Hongkongi konventsiooni lisades 1 ja 2 nimetatud ohtlikest materjalidest, mis sisalduvad laeva konstruktsioonis või seadmetes koos nende ligikaudse koguse ja asukohaga (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 5 lg 5 p a ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 5 lg 1 p 1).

Laevade ringlussevõtu määruise ning Hongkongi konventsiooni lisades 1 ja 2 esitatud ohtlike materjalide loetelud peaaegu kattuvad ühe olulise erinevusega. Nimelt on ohtlike materjalide loetus laevade ringlussevõtu määruise lisadesse 1 ja 2 lisatud ka sellised ohtlikud materjalid, mis on juba Euroopa Liidu õiguse kohaselt keelatud. Laevade ringlussevõtu määruise lisas 1

⁶⁰ Mikelis, Nikos, An analysis of the European Regulation on ship recycling. BIMCO Bulletin 2013, Vol. 108, No. 6, lk 27.

⁶¹ Harrison, viidatud töö, lk 732.

on täiendavalt nimetatud perfluoroktaansulfoonhapet ja selle derivaate (PFOS) ning lisas 2 broomitud leegiaeglusteid (HBCDD).⁶²

Hongkongi konventsioonis eristatakse ohtlike materjalide loendi nõudeid uutele laevadele ja olemasolevatele laevadele. Laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 on veel lisaks ohtlike materjalide loendi olemasolu nõue kolmanda riigi lipu all sõitvatele laevadele, kes külastavad Euroopa Liidu liikmesriigi sadamat. Uutel laevadel peab ohtlike materjalide loend sisaldama vähemalt laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 lisas 2 nimetatud ohtlike materjale laeva konstruktsioonis või seadmetes koos nende ohtlike materjalide asukoha ja ligikaudse kogusega (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 5 lg 1). Hongkongi konventsioonis on vastav nõue sätestatud eeskirja 5 lg-s 2. Laevade ringlussevõtu määruse lisas 1 nimetatud ohtlike materjalide paigaldamine või kasutamine uutel laevadel on keelatud või piiratud (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 4).

Olemasolevate laevade ohtlike materjalide loend peab sisaldama laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 5 lg 2 järgi vähemalt laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 lisas 1 loetletud ohtlikud materjalid. Hongkongi konventsioonis vastav nõue olemasolevatele laevadele sisaldub eeskirja 5 lg-s 2, mille kohaselt ohtlike materjalide loendi koostamise käigus tuleb loetleda vähemalt sellised ohtlikud materjalid, mida on nimetatud lisas 1. Olemasolevate laevadele ohtlike materjalide loendi koostamiseks on IMO 2011. a. välja töötanud suunised ohtlike materjalide loendi väljatöötamise kohta⁶³ (edaspidi *IMO ohtlike materjalide loendi väljatöötamise suunised*).

Nõuded kolmanda riigi lipu all sõitvatele laevadele on sätestatud laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 12 lg-s 1, mille kohaselt peab kolmanda riigi lipu all sõitva laeva pardal olema liikmesriigi sadamat või ankruala külastades laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 lisas 1 loetletud ohtlikud materjalid, välja arvatud perfluoroktaansulfoonhape ja selle derivaadid (PFOS)⁶⁴.

Ohtlike materjalide loendi II osa sisaldab loetelu laeva käitamise ajal tekkinud jäätmetest laeva pardal (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 5 lg 5 p b ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 5 lg 4).

⁶² Mikelis, 6/2013, viidatud töö, lk 27.

⁶³ 2011 Guidelines for the Development of the Inventory of Hazardous Materials, adopted 5th October 2012 by resolution MEPC.197(62).

⁶⁴ Erand perfluoroktaansulfoonhapet ja selle derivaatide (PFOS) kohta sätestatud laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 lisas 1.

Ohtlike materjalide loendi III osa on loetelu laevavarudest laeva pardal (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 5 lg 5 p c ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 5 lg 4). Ohtlike materjalide loendi II ja III osa on vajalikud alles siis, kui laev läheb ringlusesse (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 5 lg 7 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 5 lg 4).

Ohtlike materjalide loendi I, II ja III osa võimaldavad koostada põhjaliku nimekirja laevas olevatest ohtlikest materjalidest, mil laev saabub laevade ringlussevõtu kohta. Ohtlike materjalide loendi olemasolu on võimaldada laevade ringlussevõtu kohal kindlaks määrata keskkonnahoidlik laeva ringlussevõtu protsess.⁶⁵

Lisaks eeltoodule on laeva lipuriigil kohustus ohtlike materjalide loendis kajastatud informatsiooni kontrollimise kaudu kindlaks teha, et laevade ringlussevõtu koht, kus konkreetset laeva hakatakse lammutama, on tehniliselt võimeline jäätmeid käitlema keskkonnahoidlikult.⁶⁶ Eespool toodust järeldub, et ohtlike materjalide loendi olemasolu laeva pardal täidab mitmeid eesmärke. Selleks, et tagada ohtlike materjalide loendi õigsus, peab seda kontrollima laeva lipuriigi haldusorgan.

1.2.2. Pädeva asutuse ja haldusorgani mõiste

Laevade ringlussevõtu määruse järgi on riiklikul tasandil laevade ringlussevõtu nõuete tagamise eest vastutavad liikmesriikide pädevad asutused ja haldusorganid, kes peavad täitma neile laevade ringlussevõtu regulatsiooniga kehtestatud ülesandeid ja kohustusi. Laevade ringlussevõtu määruse art 18 lg 1 järgi määrab liikmesriik pädevad asutused ja haldusorganid ning teatab neist Euroopa Komisjonile. Sama artikli lg 2 järgi avaldab Euroopa Komisjon pädevate asutuste ja haldusorganite nimekirjad oma veebilehel. Hongkongi konventsiooni art 12 lg 2 järgi peab riik edastama vastava pädeva asutuse kontaktandmed IMO-le.

Pädev asutus on riigi valitsusasutus, kes vastutab teatava geograafilise ala või pädevusvaldkonna piires riigi jurisdiktsiooni all tegutsevate laevade ringlussevõtu kohtadega seotud kogu tegevuse eest (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 3 lg 1 p 11 ja Hongkongi konventsiooni art 2 p 3). Seega on riigi ülesanne kindlaks määrata pädevaks asutuseks selline valitsusasutus, kes vastutab selle riigi jurisdiktsiooni all olevatele laevade ringlussevõtu kohtadele loa väljastamise eest laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks ja teostab laevade ringlussevõtu kohtade kohapealset kontrolli vastavalt laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõuetele.

⁶⁵ Jain, Pruyn, Hopman, lk 441-442.

⁶⁶ Orellana, M. A., Azoulay, D., Heineken H., Corbetta S. Shipbreaking and the Basel Convention: Analysis of the Level of Control Established Under the Hong Kong Convention, April 2011, lk 24.

Haldusorganiks on riigi määratud valitsusasutus, kes vastutab riigi lipu all sõitvate või tema haldusalas tegutsevate laevadega seotud tööülesannete täitmise eest (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 3 lg 1 p 9 ja Hongkongi konventsiooni art 2 p 2). Teisisõnu, see on haldusorgan, kelle ülesanne on teostada laevade kontrolli ja väljastada laevadele vajalikke sertifikaate kooskõlas rahvusvahelise ja Euroopa Liidu õigusega.

1.2.3. Lipuriigi kontroll laevade üle

Laeva lipuriigi kohustuseks on kehtestada vajalikud meetmed laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõuete täitmiseks selle riigi lipu all sõitvatel laevadel (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 22 ja Hongkongi konventsiooni art 4). Sellest tulenevalt on võimalik välja tuua peamised lipuriigi haldusorgani kohustused, milleks on selle riigi lipu all sõitvatele laevadele laevadele ülevaatuste teostamine ja laevadele vajalike sertifikaatide väljastamine.

Laeva lipuriik on eelkõige kohustatud tagama, et laeva ohtlike materjalide loend, mille I osa kajastab vastavalt kas laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 lisades 1 ja 2 või Hongkongi konventsiooni lisades 1 ja 2 nimetatud ohtlike materjale (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 5 lg 5 p a ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 5 lg 1 p 1), valmistatakse ette laeva ehitamise käigus ning laeva ohtlike materjalide loendit ajakohastatakse ja peetakse nõutekohaselt kogu laeva käitamise aja jooksul.⁶⁷

Selleks, et tagada laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõuete täitmine, peab laeva lipuriigi haldusorgan laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 8 lg 3 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 10 lg 1 alusel teostama laevadele esmase, korralise, täiendava ja lõpliku ülevaatuse. Laeva ülevaatusel kontrollitakse, kas ohtlike materjalide loendi I osa vastab laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõuetele (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 8 lg-d 4-6 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 10 lg 1 p-d 1-4). Pärast laeva esmase ja korralise ülevaatuse edukat läbimist väljastab haldusorgan ohtlike materjalide sertifikaadi, millele lisatakse ohtlike materjalide loendi I osa (laevade ringlussevõtu määrus art 9 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 11 lg 1). Ohtlike materjalide sertifikaat tuleb üle kinnitada pärast täiendava ülevaatuse edukat läbimist (laevade ringlussevõtu määrus art 9 lg 2 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 11 lg 2). Kui laev võetakse ringlusesse, siis pärast lõpliku ülevaatuse edukat läbimist väljastatakse laevale ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat, millele lisatakse ohtlike materjalide loend ja laeva ringlussevõtu kava (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 9 lg 9 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 11 lg 11).

⁶⁷ Jain, Pruyun, Hopman, viidatud töö, lk 441.

Ohtlike materjalide loend on eelduseks laeva ringlussevõtuks ettevalmistamisel efektiivse strateegia väljatöötamiseks laevade keskkonnahoidlikul viisil lammutamiseks, mida on võimalik teostada, kui eelnevalt on teada, millised ohtlikud ja saastavad ained on laevas.⁶⁸ Seega laeva lipuriigi haldusorgani kohustus on tagada selle riigi lipu all sõitvate laevade vastavus laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuetele. Lisaks sellele on haldusorganil võimalik teostada kontrolli ka selle riigi sadamasse sisenevate välisriigi lippu kandvate laevade üle sadamariigi kontrolli käigus.

1.2.4. Sadamariigi kontroll sadamasse sisenevate laevade üle

Sadamariigi kontrolli eesmärk on kindlaks teha selle riigi sadamatesse sisenevatel laevadel ohtlike materjalide või ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaadi olemasolu (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 11 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni art 8 lg 1). Ohtlike materjalide või ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaadi olemasolu kontrollib vastava sadamariigi haldusorgan (laevade ringlussevõtu määruse art 5 lg 3 p d ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 5 lg 1). Kui üldjuhul kontrollitakse laevadel ohtlike materjalide või ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaadi olemasolu, siis on sadamariigil õigus teostada ka põhjalikku kontrolli laevade ringlussevõtu regulatsiooniga kehtestatud juhtudel (laevade ringlussevõtu määruse art 11 lg 2 ja Hongkongi konventsiooni art 8 lg 2). Oluline on, et laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 alusel on võimalik kontrollida kõiki laevu, mis liikmesriigi sadamaid või ankruala külastavad, seega ka kolmandate riikide laevadel peab olema vähemalt ohtlike materjalide loend (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 12 lg 1).

Eelnevast tulenevalt, kui laev ei täida laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõudeid, on sadamariigi haldusorganil õigus laeva hoiatada, kinni pidada, välja saata või mitte lubada liikmesriigi sadamatesse või jurisdiktsiooni all olevatesse avamereterminalidesse juhul, kui laeva kapten ei esita sadamariigile kas ohtlike materjalide sertifikaati või ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaati (laevade ringlussevõtu määrus art 11 lg 3 ja Hongkongi konventsiooni art 9 lg 3).

Laevade ringlussevõtu regulatsiooni kohaldamine laevadele on kehtestatud eesmärgina, et laevade ringlussevõtu kohas oleks võimalik tuvastada konkreetsest laevast tulenevad ohud, eelkõige saada ülevaadet laeva pardal olevatest ohtlikest materjalidest. Haldusorgani ülesanne on tagada laeva lipuriigi kui ka sadamariigi kontrolli käigus, et laevad vastavad laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuetele. Pädeva asutuse

⁶⁸ Puthucherril, Ocean Yearbook, viidatud töö, lk 296.

ülesanne on kontrollida, et laeva ringlussevõtu koht on võimeline käitlema laeva ringlussevõtust tekkivaid jäätmeid. Sellest tulenevalt on oluline laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärgi saavutamiseks tagada, et Euroopa Liidu liikmesriigi lippu kandvad laevad võetakse ringlusse üksnes sellistes laevade ringlussevõtu kohtades, kus toimub laevade ringlussevõtt ohutult ja keskkonnahoidlikult. Selle eesmärgi täitmiseks luuakse Euroopa loetelu laevade ringlussevõtu kohtadest.

1.3. Euroopa loetelu laevade ringlussevõtu kohtadest

Vältimaks Euroopa Liidu liikmesriikide lipu all sõitvate laevade lammutamiseks müümist riikidesse, kus laevade lammutamisel ei rakendata keskkonna ja inimeste ohutuse tagamiseks meetmeid, peavad laevaomanikud laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 6 lg 2 p-i a järgi tagama, et ringlussevõtmisele määratud laevad võetakse ringlusse üksnes laevade ringlussevõtu kohas, mis on kantud Euroopa loetellu.

Laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 on sätestatud erisus, millega laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art-d 13, 15 ja 16 laienevad kolmandatele riikidele juhul, kui kolmandates riikides asuvad laevade ringlussevõtu kohad soovivad ringlusse võtta Euroopa Liidu liikmesriigi lipu all sõitvaid laevu. See tähendab seda, et Euroopa Komisjoni poolt vastu võetud laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 on osaliselt kohaldatav väljaspool Euroopa Liidu liikmesriike. Seega kehtivad kolmandates riikides asuvatele laevade ringlussevõtu kohtadele samad nõuded, mis Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumil asuvatele laevade ringlussevõtu kohtadele. Samasuguste nõuete kehtestamine kolmandates riikides asuvatele laevade ringlussevõtu kohtadele täidavad laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 preambuli p-s 7 sätestatud eesmärgi suunata Euroopa Liidu liikmesriikide lipu all sõitvad laevad sellistesse laevade ringlussevõtu kohtadesse, kus rakendatakse ohutuid ja keskkonnahoidlikke meetodeid laevade ringlussevõtuks.

Euroopa loetelu laevade ringlussevõtu kohtadest oma olemuselt ei ole uudne nõue, sest sarnane nõue on tuletatav ka Hongkongi konventsiooni art 12 p-st 1, kuid sellega antakse Euroopa Komisjonile volitus välistada Euroopa loetelust neid laevade ringlussevõtu kohti, mis ei tegutse vastavuses laevade ringlussevõtu regulatsiooniga.⁶⁹ Hongkongi konventsiooni puuduseks on peetud ka sõltumatu auditeerimise süsteemi puudumist, mis kinnitaks laevade ringlussevõtu koha vastavust Hongkongi konventsioonile.⁷⁰ Selline Hongkongi konventsiooni puudus kõrvaldatakse laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 15 lg-ga 4, mis

⁶⁹ Ormond, viidatud töö, lk 58.

⁷⁰ Bhattacharjee, viidatud töö, lk 225.

sisuliselt annab Euroopa Komisjonile õiguse otsustada kolmandates riikides asuvate laevade ringlussevõtu kohtade kandmine Euroopa loetellu pärast sõltumatu kontrollija kohapealset kontrolli.

1.4. Laevade ringlussevõtu regulatsiooni tõlgendamine

Laevade ringlussevõtu regulatsiooniga kehtestatakse nõuded laevade ohutuks ja keskkonnahoidlikuks ringlussevõtuks. Selleks, et paremini mõista, milliseid vajalikke meetmeid peavad riigid kehtestama laevade ringlussevõtu nõuete täitmiseks, tuleb laevade ringlussevõtu määruse preambuli punkti 12 järgi laevade ringlussevõtu määruse nõuete tõlgendamisel arvesse võtta IMO poolt Hongkongi konventsiooni rakendamise toetamiseks välja töötatud suuniseid. Need kuus IMO poolt välja töötatud suunist on järgmised:

- suunised laevade ringlussevõtuplaani väljatöötamise kohta, vastu võetud 15. juuli 2011 a. IMO MEPC.196(62) otsusega (edaspidi *IMO laeva ringlussevõtu kava suunised*);⁷¹
- suunised ohtlike materjalide loendi väljatöötamise kohta, vastu võetud 15. juuli 2011 a. IMO MEPC197(62) otsusega (edaspidi *IMO ohtlike materjalide loendi väljatöötamise suunised*);
- suunised laevade ohutu ja keskkonnahoidliku ringlussevõtu kohta, vastu võetud 2. märts 2012 a. IMO MEPC.210(63) otsusega (edaspidi *IMO laevade ringlussevõtu suunised*);⁷²
- suunised laevade ringlussevõtu kohtadele väljastatava ringlussevõtuloa kohta, vastu võetud 2 märts 2012 a. IMO MEPC.211(63) otsusega (edaspidi *IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised*);⁷³
- suunised laevade ülevaatuse ja sertifitseerimise kohta Hongkongi konventsiooni alusel, vastu võetud 5. oktoober 2012 a. IMO MEPC.222(64) otsusega (edaspidi *IMO laevade ülevaatuse ja sertifitseerimise suunised*);⁷⁴

⁷¹ 2011 Guidelines for the Development of the Ship Recycling Plan, adopted on 15th July 2011 by resolution MEPC.196(62).

⁷² 2012 Guidelines for Safe and Environmentally Sound Ship Recycling, adopted on 2nd March 2012 by resolution MEPC.210(63).

⁷³ 2012 Guidelines for the Authorization of Ship Recycling Facilities, adopted on 2nd March 2012 by resolution MEPC.211(63)

⁷⁴ 2012 Guidelines for the survey and certification of ships under the Hong Kong Convention, adopted on 5th October 2012 by resolution MEPC.222(64).

- suunised laevade kontrollimise kohta Hongkongi konventsiooni alusel, vastu võetud 5. oktoober 2012 a. IMO MEPC.223(64) otsusega.⁷⁵

Lisaks eespool nimetatud kuuete IMO suunisele peavad riigid arvesse võtma laevade ringlussevõtu nõuete rakendamisel Hongkongi konventsiooni eeskirja 3 järgi veel ILO poolt välja töötatud asjaomaseid ja kohaldatavaid standardeid, soovitusi ja juhiseid ning ohtlike jäätmete riikidevahelise veo ja nende kõrvaldamise kontrolli Baseli konventsiooni alusel välja töötatud tehnilisi standardeid, soovitusi ja juhiseid. Need ILO ja Baseli konventsiooni alusel välja töötatud standardid ja soovitused ei ole õiguslikult siduvad.⁷⁶ Selliste soovituslike juhendite nimekiri on esitatud IMO laevade ringlussevõtu suuniste lisades 4 ja 5.⁷⁷

Eelnevast tulenevalt määravad laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon õigusliku raamistiku laevade ringlusse võtmisele, mis hõlmab nõudeid laevadele ja laevade ringlussevõtu kohtadele. Laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon määratlevad kohaldamisala, olulised mõisted, nagu laevade ringlussevõtt, ohtlike materjalide loend, ning kehtestatakse ülesanded pädevatele asutustele ja haldusorganitele. Pidades silmas laevade ringlussevõtu regulatsiooni eesmärki, on vaja välja selgitada, millised standardid ja tehnilised nõuded on kehtestatud selle alusel ohutuks ja keskkonnahoidlikuks laevade ringlussevõtuks ning kuidas suhestuvad nendega Eesti õiguses sätestatud asjassepuutuvad nõuded.

⁷⁵ 2012 Guidelines for the inspection of ships under the Hong Kong Convention, adopted on 5th October 2012 by resolution MEPC.223(64).

⁷⁶ Matz-Lück, viidatud töö, lk 100.

⁷⁷ Mõned IMO soovitatud juhendid: Safety and health in shipbreaking: Guidelines for Asian countries and Turkey, 2004; Safety in the use of asbestos, 1984. ISBN 92-2-103872-6; Guidelines on occupational safety and health management systems, ILO-OSH 2001; Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of the Full and Partial Dismantling of Ships; Updated Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of Wastes Consisting of, Containing or Contaminated with Polychlorinated Biphenyls (PCBs), Polychlorinated Terphenyls (PCTs) or Polybrominated Biphenyls (PBBs).

2. LAEVAD RINGLUSSEVÕTU NÕUDED

Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärgi – vältida või vähendada laevade ringlussevõtust põhjustatud kahjulikku mõju keskkonnale ja inimeste tervisele – täitmiseks on riikidel kohustus kehtestada vastavad siseriiklikud õigusnormid, mis tagavad laevade ringlussevõtu kohtade tegutsemise ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 15 lg 1). Laevade ringlussevõtt „ohutul ja keskkonnahoidlikul“ viisil ei ole Hongkongi konventsioonis selgesõnaliselt määratletud.⁷⁸ Samuti ei kehtesta Hongkongi konventsioon kohustuslikku ja keskkonnahoidlikku laevade ringlussevõtu meetodit.⁷⁹ Mõiste „ohutul ja keskkonnahoidlikul“ viisil puudub ka laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013. Samas tuleb arvesse võtta laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art-s 14 sätestatud, mille järgi võivad pädevad asutused anda loa sellisele laevade ringlussevõtu kohale, mis vastab laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art-s 13 sätestatud nõuetele laevade ringlussevõtmiseks. Sellest tulenevalt sisaldab laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 nõudeid, mille järgimisel laevade ringlussevõtu kohas on tagatud inimeste tervise ja keskkonna kaitseks vajalike meetmete rakendamine.

Lähtudes laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis sätestatud laevade ringlussevõtu regulatsiooni kõikehõlmavast lähenemisest laevade ringlussevõtu toimingutest põhjustatud probleemidele on vaja hinnata, millised laevade ringlussevõtu miinimumstandardid on kehtestatud laevadele ja laevade ringlussevõtu kohtadele. Euroopa Komisjon on oma varasemas uuringus välja toonud, et üldiselt vastavad laevade ringlussevõtu kohad Euroopa Liidus kõrgetele tööohutuse ja keskkonnakaitse standarditele.⁸⁰ Kuigi Euroopa Liidu määrust ei ole vaja siseriiklikult üle võtta, on siiski oluline hinnata Eestis kehtiva ja laevade ringlussevõtmise kohalduva õigusliku raamistiku kooskõla laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 nõuetega. Kuigi Eesti õiguses otseselt puudub õigusnormistik, mis reguleerib konkreetselt laevade lammutamise valdkonda, võib sellele vaatamata leida laevade ringlussevõtu regulatsiooni tunnustele sarnaneva õigusnormistiku õigusaktidest, mille eesmärgiks on tagada keskkonna ja inimeste kaitse.

⁷⁸ Harrison, viidatud töö, lk 733.

⁷⁹ Chang, Wang, Durak, viidatud töö, lk 1395.

⁸⁰ Green Paper, viidatud töö, lk 7.

2.1. Laevade ringlussevõtuks ettevalmistamine

Laeva ringlussevõtu protsessi algatajaks on laevaomanik, kelle kohustuseks on tagada, et ringlussevõtmisele kuuluv laev, millele kohaldub laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon, võetakse ringlusse üksnes sellises laevade ringlussevõtu kohas, millel on luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 14 ja Hongkongi konventsiooni art 6). Kui tegemist on Euroopa Liidu liikmesriigi lipu all sõitva laevaga, siis seda laeva on võimalik ringlusse võtta üksnes sellises laevade ringlussevõtu kohas, mis on kantud Euroopa loetellu (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 6 lg 2 p a). Selleks, et laevaomanik saaks kontrollida, et laevade ringlussevõtu koht omab kehtivat luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks, peab Hongkongi konventsiooni eeskirja 17 lg 2 p 3 järgi laevade ringlussevõtu koht esitama laevaomanikule tegevusluba kinnitavad dokumendid. Sellest tulenevalt on laevaomaniku esmaseks ülesandeks valida selline laevade ringlussevõtu koht, mis on laeva suurust ja tüüpi arvestades sobiv konkreetse laeva ringlusse võtmiseks. Laeva ringlussevõtu protsessi alguse oluliseks eelduseks on laevaomaniku kohustus eelnevalt valida sobiv laevade ringlussevõtu koht, mida toetab laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 6 lg 1 p-s b sisalduv nõue, et laevaomaniku teade kavatsusest laev ringlusse võtta peab sisaldama muu hulgas infot, millises laevade ringlussevõtu kohas konkreetne laev ringlusse võetakse. Sellest saab järeldada, et tegelikult peab laevaomanik juba enne laeva ringlussevõtu protsessi algust välja valima laevade ringlussevõtu koha ja laevaomanikul peab olema eelnev kokkulepe selle laevade ringlussevõtu kohaga, kus konkreetne laev ringlusse võetakse.

Järgmisena on laevaomanikul kohustus enne laeva ringlussevõtu toimingute algust teavitada laeva lipuriigi asjaomast haldusorganit kirjalikult kavatsusest laev ringlusse võtta (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 6 lg 1 p b ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 24 lg 1). Laevaomaniku teade kavatsusest laev ringlusse võtta võimaldab laeva lipuriigi haldusorganil tarvidusele võtta vajalikud meetmed, et kindlaks teha, kas laeva transport laevade ringlussevõtu kohta ja laeva lammutamise toimingute käigus jäätmete kõrvaldamine on korraldatud vastavuses Hongkongi konventsiooniga.⁸¹ Kui Hongkongi konventsiooni eeskirja 24 lg 1 kohaselt tuleb kavatsusest laev ringlusse võtta „aegsasti“ teavitada, siis laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 6 lg 1 p-i b järgi tuleb teavitada haldusorganit kindlaksmääratava ajavahemiku jooksul. Seega laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 sõnastusest nähtub selgemalt haldusorgani õigus ja kohustus siseriiklikult kindlaks määrata, milline on piisav aeg haldusorgani jaoks laeva lõpliku ülevaatuse ettevalmistamiseks.

⁸¹ Orellana, Azoulay, Heineken, Corbetta, viidatud töö, lk 25.

Kui formaalsed nõuded laeva ringlussevõtu protsessi algatamiseks on teostatud, tuleb ringlussevõtu toiminguteks ette valmistada ka laev. Erialakirjanduses peetakse Hongkongi konventsiooni nõrgaks kohaks laeva ohtlikest materjalidest puhastamise kohustuse puudumist laevaomaniku poolt.⁸² Laeva ettevalmistamise üldnõuded kehtestab Hongkongi konventsiooni eeskiri 8, mille kohaselt „ringlussevõtmisele kuuluvad laevad“ teostavad enne laevade ringlussevõtu kohta sisenemist toiminguid, millega vähendatakse pardale jäävate lastijääkide, kütteõli ja jäätmete kogust (Hongkongi konventsiooni eeskiri 8 lg 2) ja kui tegemist on tankeriga, siis saabuvad tankerid laevade ringlussevõtu kohta olekus, kus nende lastitangid ja pumbaruumid on sellises seisukorras, et neid oleks võimalik tunnistada sisenemiseks või tuletöödeks ohutuks (Hongkongi konventsiooni eeskiri 8 lg 3). Kuna need tingimused peavad olema täidetud enne kui laev saabub laevade ringlussevõtu kohta, siis peab eeldama, et eespool loetletud nõuete täimine on laevaomaniku kohustus.⁸³ Laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 on selline ebatäpsus kõrvaldatud ning nende eespool loetletud laevade ringlussevõtuks ettevalmistamise üldnõuete täitmise tagamise kohustus on selgelt laevaomanikul (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 6 lg-d 2 ja 3). Samas on seda nõuet peetud erialakirjanduses ebapiisavaks laevaomaniku kohustuseks laevast eelnevalt eemaldada ohtlikud materjalid, sest laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 6 lg 2 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 8 järgi tuleb vähendada laeva pardale jäävaid jääke ja jäätmeid, mitte need eemaldada.⁸⁴

Selleks, et oleks võimalik hinnata laeva ringlussevõtu toimingute vastavust laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuetele, tuleb laevade ringlussevõtu koha käitajal ette valmistada konkreetse laeva ringlussevõtu kava, mis saadetakse laevade ringlussevõtu koha asukohariigi pädevale asutusele heakskiidu saamiseks, misjärel saab laeva lipuriigi haldusorgan teostada laeva lõpliku ülevaatuse.

2.1.1. Laeva ringlussevõtu kava

Laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon ei selgita otseselt laeva ringlussevõtu kava mõistet, kuid sätestavad nõuded, mida laeva ringlussevõtu kava peab sisaldama. Esiteks, laevade ringlussevõtu kava tuleb koostada enne konkreetse laeva ringlussevõtu (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 7 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 9). Teiseks, laeva ringlussevõtu kava koostatakse iga laeva kohta eraldi, mis tähendab, et laeva ringlussevõtu kava peab sisaldama konkreetsele laevale eriomast

⁸² Puthucherril, viidatud töö, lk 176.

⁸³ Puthucherril, Ocean Yearbook, viidatud töö, lk 303.

⁸⁴ Rossi, V. The Dismantling of End-of-Lifeships: the Hong Kong Convention For the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships. The Italian Yearbook of International Law, 2010, Vol. 20, lk 291.

informatsiooni laeval olevatest ohtlikest materjalidest (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 7 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 9 esimene lause). Kolmandaks, laeva ringlussevõtu kava peab välja töötama laevade ringlussevõtu koha käitaja kooskõlas Hongkongi konventsiooni asjakohaste sätetega ja võttes arvesse vastavaid IMO suuniseid (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 7 lg 2 p a ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 9 p 1). Neljandaks, laeva ringlussevõtu kava peab sisaldama ka selliseid laevaga seotud aspekte, mida ei hõlma laevade ringlussevõtu koha kava.⁸⁵

Eeltoodut arvesse võttes on laeva ringlussevõtu kava peamiseks eesmärgiks määrata kindlaks konkreetse laeva lammutamisel tekkivad jäätmed ja kuidas kavatakse tekkivaid jäätmeid, sealhulgas ohtlike jäätmeid käidelda (laeva ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 7 lg 2 p d ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 9 p 3). Täpsemalt öeldes, kuna laeva ringlussevõtu kava peab lähtuma lammutatavast konkreetsest laevast tulenevate riskide hindamisest, on sellise hindamise eesmärk kindlaks määrata laevade ringlussevõtust tulenevad ohud ja riskid keskkonnale, ohutusele ja tervisele.⁸⁶ Teisisõnu, laevade ringlussevõtu kavast peab selguma, kuidas määratakse kindlaks ohutud töötingimused ja kuidas tagada ohutu töökeskkond kogu laeva lammutamise protsessi jooksul.⁸⁷

Laeva ringlussevõtu kava koostamisel tuleb järgida IMO laeva ringlussevõtu kava suuniseid, mis on juhiseks eelkõige laevade ringlussevõtu kohtadele laeva ringlussevõtu kavas vajaliku informatsiooni kajastamiseks, võttes arvesse laevaomaniku poolt esitatud informatsiooni. Lisaks on IMO laeva ringlussevõtu kava suunistes välja toodud näitlik loetelu dokumentidest ja näitajatest, mis saavad abiks olla ohtlike materjalide asukoha ja koguse tuvastamiseks, näiteks konkreetse laeva jõudlusplaan, tulekaitseplaan, ehitusprofiil, värviskeem, majutusplaan.⁸⁸

IMO laeva ringlussevõtu kava suunised rõhutavad, et laeva ohtlike materjalide loend on põhiline dokument, mille põhjal laevade ringlussevõtu koht planeerib ja teostab laeval ohtlike materjalide eemaldamise ja käitlemise. Seega peaks laevade ringlussevõtu koht saama täieliku laeva ohtlike materjalide loendi, kaasa arvatud selle II ja III osa.⁸⁹ Samas peab laevade ringlussevõtu koha käitaja arvestama võimalusega, et laeva ohtlike materjalide loend võib olla

⁸⁵ IMO laeva ringlussevõtu kava suunised, lk 6.

⁸⁶ European Maritime Safety Agency (EMSA). Study on the Certification of Ship Recycling Facilities. Final Report, September 2008, k 70.

⁸⁷ Harrison, viidatud töö, lk 732.

⁸⁸ IMO laeva ringlussevõtu kava suunised, lk 2-3.

⁸⁹ Samas, lk 4.

ebatäpne.⁹⁰ Näiteks 20-30 aastat tagasi ehitatud laevadel kasutati ohtlikke ja kergesti süttivaid materjale värvimisel, remontimisel ja hooldamisel.⁹¹ Laevad on pika elutsükliga ja 20–30 käitamisaasta jooksul tehakse neile palju remondi- ja hooldustöid, millest dokumenteeritakse korralikult väga väike osa, mistõttu laevade ringlussevõtu koha käitaja ei pruugi teada, milliseid materjale on kasutatud laevas.⁹² Kuna konkreetse laeva ringlussevõtu kava koostamisel tuleb lähtuda eelkõige laevaomaniku poolt esitatud informatsioonist, võib juhtuda, et laevaomaniku poolt esitatud ebatäpse informatsiooni tagajärjel laevade ringlussevõtu kohta tekib selline ohtlik materjal, mida ei suudeta käidelda.⁹³ Seega saab laevade ohtlike materjalide loendis kajastatud ja laevaomanikult saadud informatsioon, eelkõige selle õigsus ja põhjalikkus, olema äärmiselt olulise tähtsusega laeva ringlussevõtu kava koostamisel ja laeva ringlussevõtu toimingute planeerimisel. Kindlasti saavad informatsiooni kogumisel abiks olla veel konkreetse laeva ehitusjoonised ja plaanid, samuti ülevaade laeva remontimise käigus teostatud töödest. Probleemiks võib saada aga see, et vanade laevade puhul ei pruugi selline informatsioon olla kättesaadav ka laevaomanikule, eriti siis, kui laev on korduvalt vahetanud omanikku.

Siinkohal on oluline veel märkida, et olemasolevatel laevadel tekib ohtlike materjalide loendi olemasolu kohustus alles 31.12.2020 (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 32 lg 2 p b) ning ringlusesse minevatel laevadel alates 31.12.2016 (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 5 lg 2 koostoimes art 16 lg 2). Juhindudes ka laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 5 lg 2 sätestatust, ei ole välistatud, et olemasolevad laevad võivad omada ohtlike materjalide loendit ka varem. Arvestades siiski asjaolu, et ohtlike materjalide loendi koostamine on laevaomanikule lisakulu, võib eeldada, et olemasolevatel laevadel hakkab ohtlike materjalide loend olema pigem laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 sätestatud kohustulikust tähtjast, st alates 2021. aastast. Laeva ringlussevõtu kava koostamise kohustus jõustub 31.12.2018, seega ohtlike materjalide loendi olemasolu kohustus jõustub olemasolevatele laevadele hiljem kui laevade ringlussevõtu kava koostamise kohustus. Selleks, et laevade ringlussevõtu koha käitajal oleks võimalik arvestada laevas olevate ohtlike materjalidega, peavad ringlussevõtmisele minevad laevad omama ohtlike materjalide loendit alates 31.12.2016. Seega kuni 2017. aastani ei ole ringlussevõtmisele minevatel laevadel ohtlike materjalide loendi olemasolu vajalik. Sellest tulenevalt kuni 2017. aastani on laevade ringlussevõtu koha käitaja otsustada, kas ja kuidas ta tuvastab ohtlike materjalide olemasolu.

⁹⁰ Puthucherril, viidatud töö, lk 188.

⁹¹ ILO Guidelines, viidatud töö, lk 4.

⁹² Green Paper, viidatud töö, lk 6.

⁹³ Puthucherril, Ocean Yearbook, viidatud töö, lk 328.

Kui laeva ringlussevõtu kava saab valmis, siis laevade ringlussevõtu koha käitaja peab esitama laeva ringlussevõtu kava laevade ringlussevõtu koha asukohariigi pädevale asutusele, mis kiidab laeva ringlussevõtu kava vaikimisi või selgesõnaliselt heaks, vastavalt laevade ringlussevõtu koha asukohariigi nõuetele (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 7 lg 3 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 9 p 4).

Pärast seda kui laeva ringlussevõtu kava on heaks kiidetud, kas vaikimisi või selgesõnaliselt, peab laevade ringlussevõtu koha käitaja teatama haldusorganile valmisolekust laev ringlussevõtta (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 2 p b) ja saadab, juhul kui laeva ringlussevõtu kava kiideti heaks vaikimisi, laeva ringlussevõtu kava laevaomanikule ja laeva lipuriigi haldusorganile (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 2 p a ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 9 p 5). Laeva lipuriigi haldusorgani üleandeks on seejärel teostada laeva lõplik ülevaatus ja ülevaatused edukal läbimisel väljastada laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 8 lg 7 ja art 9 lg 9 ning Hongkongi konventsiooni eeskirja 10 lg 1 p 4 ja eeskirja 11 lg 11).

2.1.2. Laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat

Laevaomanik peab tagama, et ringlussevõtmisele määratud laev omab haldusorgani poolt välja antud laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaati (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 6 lg 2 p c ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 8 p 6). Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 8 lg 7 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 10 lg 1 p 4 kohaselt teostatakse laeva lõplik ülevaatus enne laeva kasutuselt kõrvaldamist ning enne selle ringlussevõtu alustamist. IMO laeva ülevaatused ja sertifitseerimise suuniste kohaselt tuleb laevaomanikul esitada haldusorganile taotlus lõpliku ülevaatused teostamiseks.⁹⁴

Laeva lõpliku ülevaatused käigus kontrollib laeva lipuriigi haldusorgan seda, kas laeva ohtlike materjalide loend vastab nõuetele, kas laeva ringlussevõtu kavas on ohtlike materjalide loendis sisalduv teave nõuetekohaselt kajastatud ja sisaldab teavet ruumidesse sisenemise ja tuletõude ohutuse tingimuste kohta ning kas laevade ringlussevõtu koht omab kehtivat luba laevade ringlussevõtu toimingute teostamiseks (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 8 lg 7 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 10 lg 1 p 4). Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 9 lg 9 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 11 lg 11 kohaselt väljastatakse pärast laeva lõpliku ülevaatused edukat läbimist laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat, mis kehtib kuni kolm kuud (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 10 lg 3 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 14 lg 3). Laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaadi

⁹⁴ IMO laevade ülevaatused ja sertifitseerimise suunist, lk 6.

koopia tuleb laevaomanikul esitada laevade ringlussevõtu kohale (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 6 lg 4).

Eeltoodust nähtub, et laeva ettevalmistamine ringlussevõtuks on spetsiifiline protsess, mille käigus tuleb esitada pädevale asutusele ja haldusorganile, mis võivad suure tõenäosusega asuda erinevates riikides, erinevaid dokumente ja taotlusi. Eesti õiguses ei ole reguleeritud selline laevadele eriomane jäätmekäitluseks ettevalmistamine või ohtlike jäätmete käitleja kohustus informeerida mõnda ametiasutust teatud liiki ohtlike jäätmete käitlemise alustamisest või kavatsusest teatud liiki ohtlikud jäätmed anda käitlemisele. Kuna laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon ei reguleeri menetluslikke küsimusi, siis tuleb siseriiklikult kehtestada õigusnormid, mis sätestavad dokumentide ja taotluste esitamise korra ja tähtajad ning vormid.

Laeva kohapealse kontrolli teostamise kohustus laevade ringlussevõtu kohas ei ole otseselt nõutud, kuid on tuletav IMO laeva ringlussevõtu kava suunistest, mille järgi peaks laeva ringlussevõtu kava kirjeldama, kuidas laevade ringlussevõtu kohas toimub laeva kohapealne kontroll selleks, et tuvastada potentsiaalsed keskkonna- ja ohutusprobleemid.⁹⁵ Käesoleva töö autor on seisukohal, et laeva kohapealse kontrolli nõue laevade ringlussevõtu kohas enne konkreetse laeva ringlusse võtmise algust on vajalik veendumiseks, et konkreetse laeva võimalikud ohud saaksid võimalikult suures ulatuses tuvastatud. Selline nõue vähendaks võimalikke ohte, mis võivad tekkida selle tõttu, et laevaomanik on jätnud esitamata laeva kohta olulist infot põhjusel, et see informatsioon polnud ka laevaomanikule teada. Seega on põhjendatud siseriiklikult kehtestada nõue, et laevade ringlussevõtu koht peab eelnevalt teostama ka laeva kontrolli, veendumaks selles, et laevade ringlussevõtu kava sisaldab vajalikku infot. Vajaduse korral tuleb ka laeva ringlussevõtu kava vastavalt laeva kontrolli tulemustele täiendada. Kogemustega spetsialistid peaksid olema võimelised tuvastama võimalikud ohud ka visuaalse kontrolli käigus ning ohutuse huvides vajaduse korral määrama näiteks mõne aine ekspertiisi tegemise. Selline laeva ülevaatamise kohustuse nõue ei koorma liigselt laevade ringlussevõtu kohta, kuid on oluline, et tagada ohutu ja keskkonnahoidlik laeva ringlussevõtt.

Laeva ringlussevõtuks ettevalmistamise regulatsiooni põhjal saab öelda, et laeva ringlussevõtu kava peab sisaldama konkreetse laeva ringlussevõtu toimingute spetsiifilist järjekorda, kuidas toimub võimalike ohtude tuvastamine ja laeva lammutamisest tekkivate jäätmete, sealhulgas ohtlike jäätmete, käitlemine. Samuti peab laeva ringlussevõtu kava

⁹⁵ IMO laeva ringlussevõtu kava suunisted, lk 5.

sisaldama teavet laeva ruumidesse ohutu sisenemise ja ohutute kuumtöötuse protseduuride väljatöötamiseks. Laeva valmisolekut ringlussevõtu toiminguteks tõendab laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat. Kui on järgitud nõudeid, mis tagavad laevast tulenevate ohtude tuvastamise võimalikult suures ulatuses, on laevade ringlussevõtu kohas võimalik laeva lammutamise toiminguteks ettevalmistuda ja rakendada meetmeid, mis on inimestele ja keskkonnale ohutud.

2.2. Laevade ringlussevõtu koha nõuded

Selleks, et ettevõttel oleks võimalik teostada laevade ringlussevõtu toiminguid, peab see vastama laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis sätestatud laevade ringlussevõtu koha nõuetele. Silmas pidades laevade ringlussevõtu regulatsiooni eesmärki – ohutu ja keskkonnahoidlik laevade ringlussevõtt – on alljärgnevalt esitatud miinimumnõuded laevade ringlussevõtu kohtadele, mille järgimisel tagatakse laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni järgi inimeste, sealhulgas ka töötajate, tervise kaitse ning keskkonnale kahjuliku mõju vältimine. Need nõuded on võimalik jagada kolmeks valdkonnaks: tehnilised nõuded, tööohutus ja keskkonnaohutus. Oluline on ka vastava loa olemasolu laevade ringlussevõtu toimingute teostamiseks, mis tõendab tehniliste, tööohutuse ja keskkonnaohutuse nõuete täitmist laevade ringlussevõtu kohas.

2.2.1. Pädeva asutuse luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks

Pädeva asutuse luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks on eelduseks laeva lammutamise tegevusele. Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 14 lg 1 kohaselt annavad pädevad asutused loa laevade ringlussevõtu kohale, mis vastab artiklis 13 sätestatud nõuetele laeva ringlussevõtmiseks. Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 14 lg 1 lubab siseriiklike lubasid ühendada üheks loaks, kui selline vorm väldib teabe põhjendamatu kattumist ja laevade ringlussevõtu koha käitaja, laevade ringlussevõtu ettevõtja või pädeva asutuse töö kordamist, tingimusel et laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 nõuded on täidetud. See tähendab seda, et kui siseriikliku õigusega on paika pandud selline lubade väljastamise mehhanism, mis täidab laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 14 lg-s 1 sätestatud tingimusi, siis laevade ringlussevõtu koht ei pea taotlema uut eraldiseisvat luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks. Selline lähenemine on igati mõistetu, et vältida põhjendamatu kattumist dokumentide esitamisel ja kohapealse kontrolli läbiviimisel. Seetõttu on eespool toodud arvestades põhjendatud kontrollida, millised

õigusnormid laienevad Eesti ettevõtjatele, kes soovivad teostada laevade ringlussevõtu toiminguid.

Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmist reguleerib JäätS-i 7. peatükk ja JäätS § 103 alusel 26.04.2004 Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud määrus nr 121 „Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm“⁹⁶ (edaspidi *VV 26.04.2004 määrus nr 121*). JäätS-i § 99 lg 1 järgi on ohtlike jäätmete käitluslitsents isiku vastavat pädevust ja tehnoloogia sobivust tõendav tegevusluba, mis annab õiguse ohtlike jäätmete käitlemiseks. Seega ohtlike jäätmete käitluslitsents on eeldus, mis annab isikule õiguse taotleda jäätmeluba või kompleksluba. Alles jäätmeluba või kompleksluba annab isikule õiguse teiste isikute poolt tekitatud ja üleantud ohtlike jäätmete käitlemiseks.

Jäätmeluba annab loa ohtlike jäätmete kogumiseks või veoks (JäätS § 73 lg 2 p 3). JäätS küll sätestab rida nõudeid keskkonnakompleksloa omajale, kuid ei defineeri keskkonnakompleksloa mõistet. Keskkonnakompleksloa mõiste ning selle taotlemise ja väljastamise tingimused sätestab tööstusheite seadus⁹⁷ (edaspidi *THS*). THS reguleerib selliste ettevõtjate tegevust, mis eeldab mitme keskkonnaelemendi (vesi, õhk, pinnas) saastamist, ning keskkonnakompleksloaga (edaspidi *kompleksluba*) sätestatakse nõuded ettevõtte tegevusele sellisel viisil, mis avaldab võimalikult väikest mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale ja kultuuripärandile (THS § 7 lg 2).

Lisaks tegevusloa olemasolule on sätestatud laevade ringlussevõtu kohale väljastatava loa kehtivuse piirang, mis ei tohi ületada viit aastat ja selle kehtivust võib samavõrra pikendada (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 14 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 16 lg 5). Ka ohtlike jäätmete käitluslitsents (JäätS § 99 lg 2) ja jäätmeluba (JäätS § 82 lg 1) antakse kuni viieks aastaks. Kompleksluba aga antakse tähtajatult (THS § 48). Kompleksloa taotlemise eelduseks olevat ohtlike jäätmete käitluslitsentsi tuleb samas JäätS § 99 lg 2 järgi iga viie aasta tagant uuendada. Kuna ohtlike jäätmete käitluslitsents on eeldus, mis näitab isiku vastavat pädevust ja tehnoloogia sobivust ohtlike jäätmete käitlemiseks, siis sellest tulenevalt ei ole võimalik jäätmekäitluskoha ettevõtjal teostada ohtlike jäätmete käitlust, kui ohtlike jäätmete käitluslitsents puudub või on kaotanud kehtivuse.

⁹⁶ Vabariigi Valitsuse 26.04.2004 määrus nr 121 Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm. RT I 2004, 31, 211- RT I 2009, 7, 47.

⁹⁷ Tööstusheite seadus. RT I, 16.05.2013, 1 - RT I, 29.06.2014, 109.

Eelnevast tulenevalt saab järeldada, et laevade ringlussevõtu kohale väljastatavale loale kehtestatud viieaastane kehtivuse piirang on siseriiklikult täidetav läbi kahe kehtiva loa olemasolu nõudega laeva ringlussevõtu toimingute teostamiseks – ohtlike jäätmete käitluslitsents ja jäätmeluba või ohtlike jäätmete käitluslitsents ja kompleksluba.

Eespool toodust järeldub, et ohtlike jäätmete käitluslitsents koos jäätmeloa või kompleksloaga võiksid olla Eesti õiguse järgi laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis nimetatud pädeva asutuse loaks laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks. Täpsemat seisukohta selles osas on võimalik kujundada alles siis, kui kõiki laevade ringlussevõtu kohale esitatavaid nõudeid on võrreldud ohtlike jäätmete käitluslitsentsi, jäätmeloa ja kompleksloa väljastamise nõuetega.

2.2.2. Tehnilised nõuded laevade ringlussevõtu kohale

Laevade ringlussevõtu koht peab olema projekteeritud ja ehitatud ning seda tuleb käitada ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 1 p b) ning seda tuleb laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli käigus kontrollida.⁹⁸ Eesti õiguses JäätS-i regulatsioon ei kehtesta teatud eri liiki tervise- ja keskkonnohutuse nõudeid jäätmekäitluskohtadele, välja arvatud nõuded prügilale ning THS-is nimetatud suure keskkonnohuga tööstuslikud tegevusvaldkonnad. Sellest tulenevalt peab laevade ringlussevõtu koha tegevuse korraldamisel rakendama teistes seadustes sätestatud nõudeid ulatuses, mis ei ole reguleeritud JäätS-iga. Nõudeid ehitamisele ja ehitiste projekteerimisele reguleerib ehitusseadus⁹⁹ (edaspidi *EhS*), mille järgi EhS paneb paika standardid, mille järgi iga ehtis peab olema projekteeritud ega tohi kujutada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale (*EhS* § 3). Eeltoodust järeldub, et nõue, mille järgi laevade ringlussevõtu koht peab olema projekteeritud ja ehitatud, vastab Eesti õiguses laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 regulatsioonile vajalikus ulatuses. Töö autor leiab, et JäätS-i regulatsioon tagab parema inimeste tervise ja keskkonna kaitse, sest jäätmekäitluskohale konkreetsete tehniliste nõuete kehtestamata jätmine võimaldab ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmisel igal konkreetsel juhtumil eraldi hinnata, kas jäätmekäitleja rakendatavad meetmed, st jäätmekäitluskoht, kasutatav tehnoloogia ja seadmed, on sobivad silmas pidades jäätmekäitleja tegevust (§ 100 lg 1 p 1).

Peale selle, et laevade ringlussevõtu koht peab olema projekteeritud ja ehitatud, peab laevade ringlussevõtu koht toimima rajatiselt (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1

⁹⁸ IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised, lk 8.

⁹⁹ Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297 - RT I, 29.06.2014, 109.

p c). N. Mikelis on välja toonud, et nõue, mille järgi laevade ringlussevõtu koht toimib rajatistelt, on ebatäpne ja mitmetähenduslik.¹⁰⁰ Ka Eesti õiguse järgi ei ole võimalik rajatise mõistet üheselt selgelt defineerida, sest rajatise mõiste on selgitatud läbi hoone mõiste. See tähendab, et rajatis on mistahes ehitis, mis ei ole hoone ning on maapinnaga püsivalt ühendatud inimtegevuse tulemusena (EhS § 2 lg-d 1 ja 2). Hoone on väliskeskonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis (EhS § 2 lg 2). Funktsionaalselt koos toimivatest rajatistest koosnevat ehituslikku kompleksi võib käsitleda EhS-i tähenduses ühe rajatiseana (EhS § 2 lg 3 teine lause). Rajatis on näiteks mere või siseveekogu põhja süvendamise teel rajatud laevakanal (EhS § 2 lg 3 kolmas lause). Seega Eesti õiguse järgi on lubatud laevade ringlussevõtu toimingute teostamist ka näiteks dokis või kai ääres, kui lisaks kai või doki olemasolule on laevade ringlussevõtu kohas tehniliselt varustatud ehitis, mis sobib jäätmekäitluseks (JäätS § 19 lg 1).

Randumismeetodi kasutamisel toimub laeva lammutamine otse mudasel rannal, kus ei ole mingeid rajatiseid. Erialakirjanduses on korduvalt märgitud, et Hongkongi konventsiooni üheks oluliseks puuduseks on asjaolu, et Hongkongi konventsioon ei keela selgesõnaliselt laevade lammutamist randumismeetodil.¹⁰¹ Ka laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ei sisalda sellist selget keeldu, kuid nõue, et laevade ringlussevõtu koht peab toimima rajatisele võib olla eesmärgiks välistada laevade lammutamine randumismeetodil.

Euroopa mereohutuse agentuur (inglise keeles *European Maritime Safety Agency*) on 2008. aastal teostatud uuringus välja pakkunud laevade ringlussevõtu kohtade hindamise süsteemi, milles samuti ei välistata laevade ringlussevõtu randumismeetodil, kuid nenditakse, et randumismeetodi puhul on mõeldav laevade ringlussevõtu nõuete täitmine minimaalsel tasemel.¹⁰²

Euroopa Parlamendi tahe oli selgesõnaliselt randumismeetodi keelustamine, kuid Euroopa Nõukogul õnnestus läbirääkimiste käigus otsene randumismeetodi keeld laevade ringlussevõtu määrusest nr 1257/2013 välja jätta. Ka laevade ringlussevõtu eksperdid on selgelt väljendanud seda, et tegelikult puudub vastuolu hea kvaliteediga randumismeetodi kasutamisel ning ohutuse tagamisel ja keskkonna kaitse vahel. Ilmselt sellel põhjusel Euroopa

¹⁰⁰ Mikelis, 6/2013, viidatud töö, lk 28.

¹⁰¹ Chang, Wang, Durak, viidatud töö, lk 1395; Matz-Lück, viidatud töö, lk 99; Jain, Pruyn, Hopman, viidatud töö, lk 443.

¹⁰² EMSA study, viidatud töö, lk 64.

Nõukogu keeldus randumismeetodit keelustamast. N. Mikelise arvates Lõuna-Aasia laevade ringlussevõtu kohtade välistamine ohuks Euroopa laevaomanike jaoks suur eksimus.¹⁰³

Tõepoolest, kui arvestada, et Euroopas on üheks suurimaks probleemiks vajaliku laevade lammutamise võimekuse puudumine, siis Euroopa laevaomanikud sõltuvad suuresti Lõuna-Aasia riikides laevade lammutamise võimalusest. Euroopa loetelu moodustamine võib Euroopa laevaomanike jaoks välistada Lõuna-Aasia laevade ringlussevõtu kohad, sest kui India, Bangladesh ja Pakistani laevade ringlussevõtu kohad ei vasta laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 nõuetele, siis neil ole võimalik taotleda laevade ringlussevõtu koha kandmist Euroopa loetellu. Euroopa Liidu liikmesriigi lipu all sõitvate laevade ringlussevõtmise aga ei ole võimalik nendes laevade ringlussevõtu kohtades, mis ei ole kantud Euroopa loetellu.

2.2.3. Tööohutuse nõuded laevade ringlussevõtu kohale

Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-i i kohaselt peab laevade ringlussevõtu kohas olema tagatud tööohutus ja töötajate koolitamine, sealhulgas isikukaitsevahendite kasutamine nende kasutamist nõudvate toimingute puhul. Ka Eesti õiguses on töötervishoiu ja tööohutuse seaduses¹⁰⁴ (edaspidi *TTOS*) kehtestatud iga tööandja üldine kohustus tagada töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmine igas tööga seotud olukorras (*TTOS* § 12 lg 1). See hõlmab ka olukordi, kus ohuteguri mõju ei ole võimalik vältida või viia miinimumini ning sellisel juhul peab tööandja andma ühiskaitsevahendeid või isikukaitsevahendid (*TTOS* § 3 lg 5). Olulisel kohal on *TTOS* § 12 lg 2, mis otseselt keelab sellise töötaja tööle lubamise, kellel puuduvad erialateadmised ja oskused ning töötervishoiu- ja tööohutusosalased teadmised. Seega on Eesti õiguses sellise keeluga kehtestatud rangem regulatsioon, mis rõhutab tööandja kohustust koolitada töötajaid nii erialaselt kui ka tööohutuse alasel.

Selleks, et vältida laevade ringlussevõttust avalduvat võimalikku kahjulikku mõju, peavad laevade ringlussevõtu kohas olema kehtestatud sellised juhtimis- ja järelevalvesüsteemid, menetlused ning meetodid, mille eesmärgiks on vältida, vähendada, minimeerida ja nii palju kui võimalik kõrvaldada terviseriske töötajatele ja ümbruskonna elanikele (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-i d alapunkt i ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 17 lg 1). Inimeste tervisele kahjuliku toime vältimise kohustus eeldab, et laevade

¹⁰³ Mikelis, 6/2013, viidatud töö, lk 28.

¹⁰⁴ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. RT I 1999, 60, 616 - RT I, 26.02.2015, 1.

ringlussevõtu koht rakendab oma tegevuses selliseid meetmeid, mis avaldavad võimalikult vähe mõju inimeste tervisele.

IMO laevade ringlussevõtu kohale loa andmise suunised kirjeldavad põhjalikult tööohutusele ja inimeste tervise kaitsele suunatud nõudeid. Pädeva asutuse kohustuseks on hinnata ja tagada, et laevade ringlussevõtu kohas oleks funktsioneeriv ja dokumentaalselt kirjeldatud juhtimissüsteem koos asjakohaste protseduuride ja tehnoloogiatega, mille eesmärgiks on kaitsta inimeste tervist, ilma mingeid vastuvõetamatuid riske põhjustamata. Laevade ringlussevõtu koha käitaja kohustuseks on hinnata oma tegevuse mõju ja näidata, kuidas laevade ringlussevõtu toiminguid tuleb juhtida nii, et oleks täidetud Hongkongi konventsiooni ja asjakohaste siseriiklike õigusaktide nõuded.¹⁰⁵

Eeltoodust järeldeb, et Eesti õiguse kontekstis tuleb juhtimis- ja järelevalvesüsteemide kehtestamise all mõelda laevade ringlussevõtu koha sisekorra eeskirjadega kehtestatud reegleid ja protseduure, mis tagavad tööohutuse ja –tervishoiu ning ümbruskonna elanike tervise kaitse. Eesti õiguse kohaselt ongi tööandja esmaseks kohustuseks tuvastada need tegurid, mis võivad avaldada kahjulikku mõju. Ohutu töökeskkonna tagamise eelduseks on süstemaatilise töökeskkonna kontrolli läbiviimine. Seega töökeskkonna riskianalüüsi läbiviimine on oluline alus ennetustegevusele, sest töökeskkonna riskianalüüsi alusel koostab tööandja kirjaliku tegevuskava, mille eesmärk on kirjeldada tegevusi töötajate terviseriski vältimiseks või vähendamiseks (TTOS § 13). Eeltoodut arvesse võttes on käesoleva töö autor seisukohal, et sisekontrolli käigus töökeskkonna riskitegurite hindamine, seejärel tööohutusnõuete jõustamine, näiteks töösisekorra eeskirjadega, ning töökeskkonna järelevalve teostamine on Eesti õiguse järgi selline nõue, mis on vastavuses laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis sätestatud nõuetega terviseriskide vähendamiseks.

Kui esmalt tuleb tööandjal määratleda ohutegurid, siis ohutu töökeskkonna efektiivse järelevalve teostamiseks tuleks laevade ringlussevõtu koha käitajal määrata ettevõttesiseselt kindlaks üks või mitu pädevat isikut. Pädev isik on spetsialist, kellel on sobiv kvalifikatsioon, väljaõpe ja piisavad teadmised, kogemus ja oskused teatava töö tegemiseks. Laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis on pädev isik määratletud selliselt, et pädev isik võib olla koolitatud töötaja või juhtivtöötaja, kes on võimeline ära tundma ja hindama tööga seotud ohte, riske ning töötaja kokkupuudet võimalike ohtlike materjalidega või ohtlike tingimustega laevade ringlussevõtu kohas ning kes on võimeline

¹⁰⁵ IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised, lk 4-5.

määrata kindlaks vajalikud kaitse- ja ettevaatusabinõud, mis tuleb kasutusele võtta kõnealuse ohu, riski või kokkupuute kõrvaldamiseks või vähendamiseks. Pädev asutus võib kindlaks määrata asjakohased kriteeriumid selliste isikute nimetamiseks ning neile antavad ülesanded (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 3 lg 1 p 13 ja lg 3 ning Hongkongi konventsiooni eeskirja 1 lg 1). Kuna täpsemalt laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis ei ole reguleeritud pädevat isikut puudutavaid nõudeid, võib praktikas osutada vajalikuks kindlaks määrata asjakohased kriteeriumid pädevate isikute nimetamiseks ning neile antavad ülesanded.

Pädevat isikut puudutavate nõuete määratlemisel tuleb järgida IMO laevade ringlussevõtu suuniseid pädevale isikule tähtsa rolli omistamise ja vastutuse ulatuse kohta. Laevade ringlussevõtu koha kavas tuleb kirjeldada, kuidas toimub töökohtadega seotud ohtude hindamine, et määrata õiged võtted töötajate ohutuse maksimeerimiseks. Tööga seotud ohtude hindamise kohustus tuleb panna pädevale isikule. Laevade ringlussevõtu kohas tuleb kogu laeva ringlussevõtu protsessi ajal tagada, et enne kinnistesse ruumidesse ja muudesse ohtliku atmosfääriga kohtadesse sisenemist ja seal töötamist on neid ruume jälgitud tagamaks, et need on ohutud sisenemiseks ja seal tööde pidevaks tegemiseks. Laevade ringlussevõtu koha käitaja peab tagama, et laeva pardal paiknevatesse ruumidesse ei siseneta enne, kui pädev isik on väljastanud sisenemisohutuse tõendi. Pädev isik peab enne tõendi väljaandmist ja ringlussevõtu toimingute alustamist visuaalselt üle vaatama ja testima laeva kõiki ruume, et määrata piirkonnad, mis on sisenemiseks ohutud.¹⁰⁶

Ohtude märgistamise osas on ka Eesti õiguses reguleeritud ohualal töötajate kaitseks asjakohaste abinõude rakendamist. Kui töökohas on ohualad, mis tulenevad töö eripäradest, siis tuleb need kohad märgistada. Kui IMO laevade ringlussevõtu suuniste järgi ei tohi siseneda ruumidesse enne kui on väljastatud sisenemisohutuse tõend, siis TTOS § 4 lg 4² kohustab rakendama abinõusid, et ohtlikku ruumi ei pääseks erijuhendamisetähta või eriväljaõppeta töötajad ega teised isikud. Seega siinkohal on TTOS isegi rangem, et tagada töötaja parem kaitse.

Eeltoodust tulenevalt on mõistlik laevade ringlussevõtu koha käitajal kindlaks määrata üks või mitu pädevat isikut, kellel on vajalik kvalifikatsioon ja kes on võimelised hindama ja ette nägema laevade ringlussevõtu toimingutest tulenevaid ohte. Eesti õiguses on pädev isik määratletud seoses ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlemisega kui jäätmekäitluse eest vastutava isikuna (VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p 13). Nõuded vastutava isiku

¹⁰⁶ IMO laevade ringlussevõtu suunised, lk 13.

pädevusele on JäätS § 100 lg 5 alusel kehtestatud keskkonnaministri 12.04.2007 määrusega nr 28¹⁰⁷ (edaspidi *KKMi 12.04.2007 määrus nr 28*), mille järgi on tegemist isikuga, kes vastutab ohtlike jäätmete käitlemisel keskkonnamõtjude vältimise meetmete ning tervise- ja töökaitse nõuete rakendamise eest, samuti rakendama avarii või õnnetusjuhtumi korral vajalikke abinõusid (KKMi 12.04.2007 määruse nr 28 § 2 lg 2). Seega tuleb ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlemisel jäätmekäitlejal tõendada pädeva isiku kompetentsi, sealhulgas esitada varem tehtud tööde loetelu, määratleda töökorralduslike dokumentidega tööülesanded ja vastutus (VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p-d 14 ja 15). Kui eespool nimetatud pädevat isikut puudutavad kriteeriumid on täidetud, siis sellega on täidetud JäätS-i § 100 lg 1 järgi üks tingimus ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamiseks. Töö autor on seisukohal, et Eesti õiguses on pädevat isikut puudutavad koolitusnõuded ning tööülesannete kirjeldus ja sellest tulenev vastutus üksikasjalikult juba reguleeritud, mistõttu pole vaja pädeval asutusel täpsustada nõudeid pädeva isiku määramiseks ja pädevale isikule antavate tööülesannete loetelu.

Kuigi laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni tööohutusnõuded on suunatud terviseriskide ennetamisele ja vältimisele, pole see alati teostatav ning paratamatult juhtub õnnetusi. Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-s j ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 23 lg-s 1 on sätestatud kohustus pädevat asutust teavitada igast vahejuhtumist, õnnetusest, kutsehaigusest või kroonilisest mõjust, mis ohustab või võib ohustada töötajate turvalisust, inimeste tervist ja keskkonda. Selle kohustuse täitmine on aga reguleeritud laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis ühe erisusega. Nimelt laevade ringlussevõtu määruse art-i 13 lg 1 p-i j sõnastuse järgi tuleb andmeid koguda ning pädeva asutuse taotlusel teatatakse igast vahejuhtumist, õnnetusest, kutsehaigusest või kroonilisest mõjust, mis ohustab või võib ohustada töötajate turvalisust, inimeste tervist ja keskkonda. Hongkongi konventsiooni eeskirja 23 lg 1 järgi aga laevade ringlussevõtu koha käitajad peavad teatama pädevale asutusele eespool nimetatud andmed ning nende kohta andmete säilitamine laevade ringlussevõtu kohas ei oma tähtsust. Siinkohal jääb ebaselgeks, mida on mõeldud laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-s j nimetatud pädeva asutuse taotluse all. Pädeva asutuse taotlus võib tähendada seda, et riigi pädev asutus määrab üldise kohustuse teavitada kõikidest vahejuhtumitest, õnnetustest, kutsehaigustest ja kroonilise mõju kohta. Samas võib pädeva asutuse taotlus tähendada seda, et alles siis, kui pädev asutus küsib sellekohast informatsiooni, on laevade ringlussevõtu koht kohustatud seda informatsiooni

¹⁰⁷ Keskkonnaministri 12.04.2007 määrus nr 28 Ohtlike jäätmete käitluse eest vastutava isiku koolitusele ja pädevusele esitatavad nõuded. RTL 2007, 34, 587 - RTL 2010, 6, 104.

igakordselt väljastama. Laevade ringlussevõtu koha käitajale peab olema selge, millist nõuet ta peab täitma. Sellest tulenevalt leiab töö autor, et selguse huvides tuleks laevade ringlussevõtu käitaja nimetatud kohustust Eesti õiguses üheselt mõistetavalt reguleerida.

Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-s j ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 23 lg-s 1 kasutatud „vahejuhtumi“ mõistet ei ole defineeritud nimetatud õigusaktides ega ka IMO suunistes. Ka Eesti õiguskorras ei ole selge, mida tuleks mõista vahejuhtumi mõiste all, sest TTOS ei defineeri vahejuhtumi mõistet. Kuigi THS-i § 17 lg 1 sätestab käitaja kohustuse informeerida viivitamata Keskkonnainspektsiooni keskkonda oluliselt mõjutavast avariist ja vahejuhtumist, ei selgitata ka THS-is vahejuhtumi mõistet. Samas laieneb THS-i regulatsioon ainult nendele käitajatele, kelle tegevus kuulub olulise keskkonnamõjuga tegevusvaldkonda (THS § 1 lg 2 ja § 19 lg 2), seega nimetatud informeerimise kohustus ei laiene igale ettevõtjale, kes tegeleb jäätmekäitlusega.

THS-s on vahejuhtumi mõiste üle võetud Euroopa Liidu direktiivist 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll), milles mõisteid „avarii“ ja „vahejuhtum“ ei defineerita taotluslikult. Mõisteid eristatakse raskusastmete järgi. Juhul kui vahejuhtumi tekkepõhjused jäävad kõrvaldamata, võib vahejuhtum üle kasvada avariiks. Piiri tõmbamine nende vahele nõuaks vahejuhtumite suletud loetelu, mida ei ole võimalik koostada, sest kõiki vahejuhtumeid on võimatu loetleda. Vahejuhtumite esinemise sagedus tuleneb käitiste eripärast, kasutatavast tehnoloogiast, keskkonnajuhtimissüsteemi toimivusest, tootmispersonalit pädevusest ja paljudest muudest asjaoludest. Olulisim on vältida vahejuhtumi ülekasvamist avariiks.¹⁰⁸

Eesti õiguses on reguleeritud õnnetuste, kutsahaiguste ja kroonilise mõju registreerimise ja uurimise kohustus (TTOS § 24 lg 3), registreerida tuleb ka kõik ettevõttes tekkinud olukorrad, mis oleksid võinud lõppeda õnnetusjuhtumiga, ning rakendada abinõusid selliste olukordade kordumise vältimiseks (TTOS § 15 lg 8). Samuti on töandjal kohustus teatada raskest või surmaga lõppenud tööõnnetusest viivitamata Tööinspektsiooni ning surmaga lõppenud tööõnnetusest ka politseile (TTOS § 22 lg 4). Töö autor on seisukohal, et kui lähtuda THS-i seletuskirjas vahejuhtumi ja avarii raskusastme käsitusest, siis on võimalik tõmmata selline paralleel ka tööõiguses vahejuhtumi ja õnnetusjuhtumi vahele. Seega võib vahejuhtumeid pidada TTOS-i mõttes just sellisteks olukordadeks, mis oleksid võinud lõppeda õnnetusjuhtumiga, mis siiski ei lõppenud õnnetusega, kuid on piisavalt tähelepanuväärne, et

¹⁰⁸ Tööstusheite seaduse seletuskiri, lk 9. Seletuskiri on kättesaadav arvutivõrgus Riigikogu kodulehelt: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=2848c04f-da6a-4665-9385-03f22047a51a> (05.04.2015).

juhtida töötajate tähelepanu sellise asjaolu esinemise võimalikkusele ja selle vältimise vajadusele tulevikus.

Eeltoodust järeldeb, et TTOS-i tööohutuse regulatsioon on põhjalik. Selle järgi töötajate ohutuse ja tervisekaitse tagamiseks on esmalt tähtis määratleda ohutegurid, seejärel rakendada abinõusid, mis vähendavad ohutegurite mõju. Ohutegurite minimeerimise nõue hõlmab nii töötajate koolitamist kui ka laevade ringlussevõtu koha käitaja kohustust vastu võtta ettevõtte siseselt vajalikud dokumendid, mis kirjeldavad ohutut tööprotsessi. Pädeva isiku kohustus teostada pidevat tööruumide ohutuse järelevalvet täiendab töökeskkonna ohutuse hindamise nõuet. Arvestades eeltoodut jõuab töö autor järeldusele, et Eesti regulatsioon tööohutuse nõuete tagamisel ei ole vastuolus laevade ringlussevõtu määrusega nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga. Ohutu töökeskkond ja töötajate teadlikkus riskidest võimaldavad kasutada ohutuid töövõtteid, mis omakorda vähendavad kahjulikku mõju ka ümbruskonna elanikele ja keskkonnale.

2.2.4. Keskkonnaohutuse nõuded laevade ringlussevõtu kohale

Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärk on tagada muu hulgas keskkonnakaitse ja minimeerida võimalikke mõjusid keskkonnale nii palju kui võimalik. Üks põhjuseid, miks Bangladeshis toimub laevade lammutamine randumismeetodil, on puudulik keskkonnakaitse regulatsioon.¹⁰⁹ Seega keskkonnakaitsemeetmete rakendamine on olulise tähtsusega keskkonna saastamise vältimiseks. Selleks, et laevade ringlussevõtu koht avaldaks võimalikult vähe kahjulikku toimet keskkonnale, on laevade ringlussevõtu koha käitajal sarnane kohustus, nagu tööohutuse puhul, kehtestada keskkonna kaitseks juhtimis- ja järelevalvesüsteemid (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-i d alapunkt ii ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 19).

Keskkonnakaitse on olulisel kohal ka Eesti õiguses. JäätS §-de 21 lg 1 järgi on jäätmetekke vältimine parimaks võimaluseks ennetada kahjulikku mõju keskkonnale ja tervisele. Kui jäätmete teket ei ole võimalik vältida, siis peab jäätmekäitaja korraldama oma tegevust selliselt, mis võimalikult vähe avaldab mõju tervisele, varale ning keskkonnale, sealhulgas kasutama parimat võimalikku tehnikat (JäätS § 29).

Konkreetsed meetmed, mis on vajalikud keskkonnale kahjuliku mõju vältimiseks, tuleb hinnata JäätS-i alusel kehtestatud normide järgi. Eesti õiguses kasutatakse lähenemist, mille järgi tuleb esmalt määratleda kavandatava tegevuse eeldatav võimalik keskkonnamõju,

¹⁰⁹ Alam, S., Faruque, A. Legal regulation of the shipbreaking industry in Bangladesh: The international regulatory framework and domestic implementation challenges. *Marine Policy*, 2014, No. 47, lk 46.

seejärel seda hinnata ja kirjeldada. Lõpuks tuleb rakendada keskkonnamõju vältimise või leevendamise võimalusi, mis võimaldab sobivaima lahendusvariandi valikut ka ohutu töökeskkonna loomiseks. TTOS ja JäätSi-i alusel kehtestatud mõjuhindangu tegemise nõude erinevuseks on asjaolu, et VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p 7 järgi on tegemist nõudega, mida tuleb täita ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlemisel. Seega pole tegemist regulaarse keskkonnamõtjude hindamisega. Laevade ringlussevõtu puhul tuleb arvestada, et iga laev on erinev ning selle konstruktsioonis ja seadmetes sisalduvad ohtlikud materjalid võivad erineda, mistõttu on mõistlik teha keskkonnamõtjude hindamine enne iga konkreetse laeva ringlussevõtu algust. Kuna enne konkreetse laeva ringlussevõtu kava koostamist ei saa hinnata neid keskkonnamõtjuseid, seega tuleb siinkohal laeva ringlussevõttust põhjustatud võimalikke keskkonnamõtjuid määratleda laeva ringlussevõtu kavas. Töö autor on seisukohal, et VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p-s 7 sätestatud kohustust selgitada jäätmekäitluse võimalikku keskkonnamõtju ning selle vältimiseks rakendatavaid meetmeid saab lugeda piisavaks laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis kehtestatud juhtimis- ja järelevalvesüsteemiga keskkonnamõtjude hindamise nõude täitmiseks.

Keskkonnamõtjude tuvastamine on oluline ohtlike materjalide käitlemisest tingitud ohtude vältimiseks. Laevade ringlussevõtu koha käitaja peab tagama ohtlike materjalide ja jäätmete kokkukogumise ja nende ohutu ning keskkonnahoidliku käitlemise (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p g ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 20 lg-d 1 ja 3), kusjuures ohtlike materjalide jäätmete käitlemine on lubatud üksnes vettpidaval pinnal, millel on tõhus äravoolusüsteem (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-g alapunkt i). Eesti õiguses on kehtestatud sarnane põhimõte, mille järgi tuleb jäätmehoolduses rakendada selliseid menetlusi ja meetodeid, mis ei ohusta tervist, vara ega keskkonda (JäätS § 29 lg 1 esimene lause). Seega on Eesti seadusandja pidanud oluliseks tagada ka vara kaitse. Ka ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlemisel on kohustus VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p 6 järgi esitada jäätmekäitluses rakendatavate tehnoloogiaprotsesside ja tehnilise varustatuse võrdlus parima võimaliku tehnikaga. Arvestades, et ohtlike jäätmete käitlemiseks tuleb litsentsi uuendada iga viie aasta tagant, siis tuleb ka jäätmekäitluses kasutatavad tehnoloogiaprotsesside ja tehnilise varustuse vastavus parimale võimalikule tehnikale kontrollida ja hinnata uuesti ohtlike jäätmete käitluslitsentsi uuendamisel. Töö autor on seisukohal, et Eesti õiguse ebapiisav regulatsioon seisneb selles, et ei ole selgelt sätestatud kohustust käidelda ohtlikke jäätmeid vettpidaval pinnal, millel on tõhus äravoolusüsteem. Kuigi sellise nõude olemasolu võib kaudselt tõlgendada sellest, et jäätmekäitluskoht peab sobima jäätmekäitlustoimingute teostamiseks, on see siiski väga üldine nõue ning ei ole

samaväärne laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 sätestatud nõudega. Seega täiendab siinkohal laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 sätestatud nõue Eesti õigusest tulenevaid nõudeid.

Lisaks keskkonnahoidlikule jäätmekäitlusele tuleb laeva ringlussevõtu toimingute käigus tekkivad jäätmed ja nende kogused dokumenteerida ning üle anda üksnes sellistele jäätmekäitluskohtadele, sealhulgas jäätmete ringlussevõtu kohtadele, millel on luba nende töötlemiseks viisil, mis ei ohusta inimeste tervist ning keskkonda (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-i g alapunkt ii ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 20 lg 4). Eesti kehtivas õiguses on jäätmete dokumenteerimise eesmärk tagada ülevaade jäätmekäitleja valduses olevatest jäätmete liigist, hulgast ja päritolust, jäätmekäitluse seisukohalt olulistest omadustest ning jäätmetest tulenevast ohust tervisele, keskkonnale või varale (JäätS-i § 28 lg-s 1¹). Jäätmete kohta pidev arvestuse pidamine JäätS § 116 lg 2 peab võimaldama tuvastada jäätmete käitlust alates jäätmete tekkimisest ning lõpetades jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute kohta. Lisaks tuleb jäätmekäitlejal vähemalt üks kord aastas esitada jäätmearuanne (JäätS § 117 lg 1). Sellest nähtub, et Eesti õiguses on dokumenteerimise kohustus isegi rangem, näiteks jäätmevaldaja peab teadma jäätme päritolu ja hindama jäätmetest tulenevat ohtu. Veelgi enam, jäätmete käitleja peab ohtlike jäätmete käitluss litsentsi taotlemiseks omama ülevaadet käitlusprotsessi tulemusena tekkivatest jäätmetest, ning esitama käitlusprotsessi tulemusena tekkivate jäätmeliikide nimistu ja kogused, samuti tekkivate jäätmete edasine käitlemise viis või jäätmete üleandmine teistele ettevõtetele (VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p 12). Selline põhjalik jäätmekäitleja valmisolek on tegelikult põhjendatud, sest arvestades keskkonna ja inimeste kaitse vajadust, peab jäätmekäitleja olema piisavate teadmistega, et märgata võimalikke ohte ning vastavalt sellele ka kujundama tööprotsessid.

Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-i g alapunktis ii ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 20 lg 4 järgi on jäätmeid võimalik üle anda üksnes sellistele jäätmekäitluskohtadele, millel on luba jäätmete töötlemiseks viisil, mis ei ohusta inimeste tervist ega keskkonda. IMO suunistes ei ole samuti täpsustatud, kuidas peab laevade ringlussevõtu koha käitaja hindama jäätmete töötlemist jäätmete käitluskohas.¹¹⁰ Jäätmete üleandmine luba omavale jäätmekäitlejale on Eesti õiguses reguleeritud samamoodi kui laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-i g alapunktis ii ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 20 lg-s 4. See tähendab, et jäätmeid üleandev isik peab, arvestades asjaolusid, olema veendunud, et vastuvõtjal on jäätmeluba või kompleksluba, mis annab

¹¹⁰ IMO laevade ringlussevõtu suunised, lk 28.

õiguse üleantud jäätmete käitlemiseks (JäätS § 28 lg 2). Laevade ringlussevõtu koha käitaja saab lähtuda ainult sellest, et kui ta annab üle teatud liiki jäätmed, siis ta annab need üle sellisele jäätmekäitluskohale, millel on luba seda liiki jäätmete käitlemiseks. Näiteks on Eestis avalikult kättesaadav keskkonnalubade andmebaas¹¹¹, millest on võimalik kontrollida, milline jäätmekäitlustegevus on konkreetsele jäätmekäitlejale lubatud. See, millisel viisil toimub üleantud jäätmete käitlemine, on konkreetse jäätmekäitluskoha asukohariigi vastavate järelevalveasutuste pädevuses kontrollida. Seega saab laevade ringlussevõtu koha käitaja eeldada, et kui jäätmekäitleja omab luba teatud liiki jäätmete käitlemiseks loa alusel, siis see luba kinnitab, et jäätmekäitleja tegevus toimub kooskõlas kehtestatud siseriiklike õigusaktidele ning on allutatud riiklikule kontrollile.

2.2.5. Laevade ringlussevõtu koha kava

Laevade ringlussevõtu koha kava on kõige tähtsam dokument, mida pädev asutus peab hindama enne loa andmise otsustamist, kuna laevade ringlussevõtu koha kava peab tõendama, kuidas töökorralduslike reeglitega tagatakse töötajate tervise ja ohutuse ning keskkonnakaitse nõuete täitmist.¹¹² IMO laevade ringlussevõtu suunistes on detailselt selgitatud, mida laevade ringlussevõtu koha kava peab sisaldama ning on välja pakutud laevade ringlussevõtu koha kava näidismuud.¹¹³ Kokkuvõtvalt on laevade ringlussevõtu koha kava mõiste lahti selgitatud laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 3 lg 1 p-s 17, mille kohaselt laevade ringlussevõtu koha kava on laevade ringlussevõtu koha käitaja ette valmistatud ja laevade ringlussevõtu ettevõtja juhatuse või asjakohase juhtorgani vastu võetud kava, milles kirjeldatakse laeva ringlussevõtu tööprotsesse ja menetlusi laevade ringlussevõtu kohas ning mis hõlmab eelkõige tööohutust ja töötajate koolitamist, inimeste tervise ja keskkonna kaitset, personali ülesandeid ja kohustusi, erijuhtudeks valmisolekut ja selles tegutsemist ning järelevalve-, aruandlus- ja arvestussüsteeme, võttes arvesse asjakohaseid IMO suuniseid ja resolutsioone.

Laevade ringlussevõtu koht peab laevade ringlussevõtu koha kavas kirjeldama protseduure kõigi laeva pardal leiduvate ohtlike materjalide õigeks käitlemiseks. Siinkohal tasub rõhutada, et kui laevade ringlussevõtu koha kava ei sisaldada konkreetsele laevale eriomaste ohtlike materjalide käitlemist, siis seda tuleb kindlasti kirjeldada laeva ringlussevõtu kavas. Laevade ringlussevõtu koha kavas tuleb kirjeldada laevade ringlussevõtu koha protsesse,

¹¹¹ Keskkonnalubade andmebaas on kättesaadav Keskkonnaameti kodulehe kaudu arvutivõrgus: https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik_stat_koond&act=avalik_info&u=20150202180738 (03.04.2015).

¹¹² IMO laevade ringlussevõtu suunistes, lk 7.

¹¹³ Samas, lk 39.

kontrollimisprotseduure ja tõrjemeetmeid, mida rakendatakse kõigi selliste ohtlike materjalide eemaldamiseks, sildistamiseks, sorteerimiseks, transportimiseks, käitlemiseks ja utiliseerimiseks ning mis töötatakse välja vastavalt riigis kehtivatele nõuetele.¹¹⁴

Teisisõnu on laevade ringlussevõtu koha kava selline dokument, mis hõlmab laevade ringlussevõtu kohas rakendatavaid töö- ja keskkonnaohutuse nõudeid. Seega peab laevade ringlussevõtu koha kava sisaldama laevade ringlussevõtu ohutu ja keskkonnahoidliku tööprotsessi kirjeldust. Laevade ringlussevõtu koha kava regulatsioon Eesti õiguses otseselt puudub. Vaatamata sellele on laevade ringlussevõtu koha kava tunnustele sarnanev regulatsioon sätestatud JäätS-is ja TTOS-s. JäätS § 78 p 12 järgi peab jäätmeloa taotlus sisaldama tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavate tervise- ja keskkonnakaitse meetmete kava, sealhulgas jäätmekäitluskohtade järelhoolduse kava. See nõue on võrreldav laevade ringlussevõtu koha kava nõudega, kuna ka selle eesmärk on tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitse, kuid jääb ebapiisavaks selle tõttu, et JäätSi § 78 p-s 12 sätestatud tervise- ja keskkonnakaitse meetmete kava ei pea olema vastu võetud juhatuse või juhtorgani poolt. Tervise- ja keskkonnakaitse meetmete kava ei ole piisav täitmaks laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuet veel seetõttu, et Eesti õiguse kohaselt võib ohtlikke jäätmeid käidelda nii jäätmeloa kui ka kompleksloa alusel ning kompleksloa reguleerivad õigusnormid ei sisalda laevade ringlussevõtu koha kavale sarnanevat regulatsiooni. Kui arvestada, et TTOS § 13 lg 1 p 4 järgi koostatud tegevuskava näeb ette ettevõtte kõikidel tegevusaladel ja juhtimistasanditel korraldatavad tegevused töötajate terviseriski vältimiseks või vähendamiseks, siis see võiks olla võrreldav laevade ringlussevõtu koha kavaga. Samas tööandja koostatud tegevuskava piirdub ainult terviseriskide aspektiga. Tulenevalt eeltoodust, siis siinkohal laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p-s e nimetatud laevade ringlussevõtu koha kava ettevalmistamise nõue oluliselt täiendab Eesti õiguse regulatsiooni.

Arvestades laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 3 lg 1 p-s 17 kirjeldatud laevade ringlussevõtu koha kava määratlust, ei ole sisuliselt Eesti õiguse kontekstis tegemist täiesti uue nõudega. Formaalselt on laevade ringlussevõtu kava dokument, mis hõlmab tööohutuse ja keskkonnakaitse nõudeid ning rakendatavate tööprotsesside kirjeldust. Laevade ringlussevõtu koha kava eesmärk on kirjeldada laevade ohutut ja keskkonnahoidlikku ringlussevõttu, mille käigus välditakse ohtlike materjalide sattumist keskkonda. Laevade ringlussevõtu koha käitaja esmaseks kohustuseks on tagada laevade ringlussevõtu protsessi jooksul inimeste ja

¹¹⁴ IMO laevade ringlussevõtu suunised, lk 25.

keskkonna kaitsmiseks vajalike meetmete rakendamine, mistõttu peab laevade ringlussevõtu kohas olema valmisolek ka lekete ohjeldamiseks ja eriolukordadele reageerimiseks.

2.2.6. Erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava

Laevade ringlussevõtu koht peab koostama ja hoidma ajakohasena erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 1 p h ja Hongkongi konventsiooni eeskiri 21). Erijuhtudeks valmisolek hõlmab ka valmisolekut ohjeldada mis tahes leket (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 1 p f). Näiteks laevade ringlussevõtu koht töötab välja ja kasutab protseduure plahvatuste ja muude õnnetuste ennetamiseks, mis põhjustavad või potentsiaalselt võivad põhjustada kahju inimeste tervisele.¹¹⁵

IMO laevade ringlussevõtu suunistes on välja toodud, et erijuhtudeks valmisoleku ja reageerimise kava väljatöötamisel tuleb võtta arvesse laevade ringlussevõtu koha asukohta, füüsilisi ja keskkonnakaitsega seotud iseärasusi ning iga laeva ringlussevõtu toimingutega seotud tegevuste ulatust ja olemust. Samuti soovitatakse, et erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava oleks eraldipaiknev ja iseseisev dokument ega sisalduks laevade ringlussevõtu koha kava koosseisus. Kui erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava on iseseisev dokument, on selles sisalduv teave paremini kättesaadav ja lihtsamini ligipääsetav ning laevade ringlussevõtu koht saab vajaliku arvu eksemplare jaotada erinevatesse töökohtadesse.¹¹⁶

Kokkuvõtvalt saab öelda, et erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava eesmärk on tagada erijuhtudeks vajaliku varustuse kiire juurdepääs laevale ja kogu laevade ringlussevõtu koha territooriumile ja sellise varustuse kasutamishuuliste olemasolu, eriolukorras tegutsemishuuliste olemasolu kõigi isikute ja keskkonna kaitsmiseks, sealhulgas tagada esmaabipunktide, tulekustutite ja evakuatsiooniteede hästi nähtavad tähistused, erijuhtudest teavitamise kord nii ettevõttesiseselt kui ka pädevale asutusele ja päästeasutusele ning regulaarsete õppuste korraldamine eriolukordade ennetamiseks, nendeks valmisoleku ja neis tegutsemise tagamiseks.

¹¹⁵ IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunistes, lk 12.

¹¹⁶ IMO laevade ringlussevõtu suunistes, lk 21.

Erijuhtudeks vajalik varustus on näiteks tuletõrjeseadmed ja –autod, kiirabiautod ja kraanad (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 13 lg 1 p h) nagu ka esmaabiruumid, puhastusseadmed, hingamisaparaadid, alarmid ja signaalid.¹¹⁷

Eesti õiguses kasutatakse eriolukordade tähistamiseks jäätmekäitluses avariiolukorda ning tööhutuse kontekstis õnnetusjuhtumi mõisteid. Nii tööandja (TTOS § 15 lg 2) kui ka ohtlike jäätmekäitleja (VV 26.04.2004 määrus nr 121 § 10 lg 1 p 10) peavad võimaliku eriolukorra puhuks kindlaks määrama tegevuskava ohutusabinõude rakendamiseks. Lisaks peab tõsise ja vältimatu õnnetusohu korral töötajatel olema võimalik lahkuda oma töökohalt või ohualt kiiresti ja ohutult. Selleks peavad evakuatsiooni väljapääsukohad olema takistuseta ning vastavalt valgustatud ja märgistatud (TTOS § 15 lg 5). Eeltoodust nähtub, et Eesti õiguses on üksikasjalikult reguleeritud erijuhtudeks valmisolek nii keskkonna kui ka tööalaste õigusnormidega.

Tuginedes eeltoodud analüüsile, jõuab töö autor järeldusele, et Eesti õiguse järgi võiks laevade ringlussevõtu toiminguteks kasutada olemasolevaid lubasid – ohtlike jäätmekäitluslitsents koos jäätmeloa või kompleksloaga. Selline seisukoht on põhjendatav asjaoluga, et eeltoodud lubade saamiseks peab jäätmekäitleja täitma mitmeid tervisekaitse nõudeid ja keskkonnamõjude vältimise meetmeid, mis täidavad laevade ringlussevõtu määrusega nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga kehtestatud standardeid.

Võttes kokku laeva ringlussevõtu protsessi, saab järeldada, et enne laevade ringlussevõtu toiminguid tuleb laevaomanikul valida sobiv laevade ringlussevõtu koht, millel on luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks. Laevaomaniku oluliseks kohustuseks tuleb pidada laevade ringlussevõtu koha käitajale laeva puudutava informatsiooni edastamist, mille alusel töötatakse välja laeva ringlussevõtu kava. Haldusorgani kohustuseks on teostada laeva lõplik ülevaatus ja selle edukal läbimisel väljastada laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat. Kui laeval on kehtiv ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat, siis on võimalik laev ringlusesse võtta. Laevade ringlussevõtu kohale esitatud nõuded on põhjalikud, hõlmates tööhutuse ja keskkonnakaitsemeetmete rakendamist. Seetõttu saab olema olulise tähtsusega pädeva asutuse poolt läbiviidav laevade ringlussevõtu kohale loa väljastamise menetlus ning tõhusad järelevalve meetmed, et tagada laevade ringlussevõtu nõuetenõuete täitmine laevade ringlussevõtu kohas ning seeläbi luua vajalikud tingimused laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärgi saavutamiseks.

¹¹⁷ IMO laevade ringlussevõtu suunised, lk 21.

3. PÄDEVA ASUTUSE ÜLESANDED LAEVADE RINGLUSSEVÕTU NÕUETE TÄITMISE TAGAMISEL

Pädeva asutuse ülessannete täitmise kohustus laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärgi täitmiseks eeldab siseriiklikult alljärgnevate valdkondade reguleerimist:

- 1) kindlaks määrata üks või mitu pädevat asutust ning üks kontakt, kes korraldab infovahetuse vajalike asutuste vahel (laevade ringlussevõtu määruse art 14 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 15 lg 4);
- 2) tagada laevade ringlussevõtu kohtade kavandamise, ehitamise ja tegutsemise ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil (laevade ringlussevõtu määruse art 13 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 15 lg 1);
- 3) kehtestada menetlus laevade ringlussevõtu kohale loa andmiseks, sealhulgas järelevalve meetmed, mis võimaldavad tuvastada laevade ringlussevõtu loa peatamise või tühistamise vajaduse (laevade ringlussevõtu määruse art 14 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni art 6);
- 4) rikkumiste menetlemise ja karistuslike meetmete väljatöötamine laevade ringlussevõtu kohas laevade ringlussevõtu nõuete täitmise tagamiseks (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 22 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni art 4 lg 2).¹¹⁸

3.1. Pädeva asutuse õigus tõlgendada laevade ringlussevõtu nõudeid

Laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon ei sätesta kohustuslikku laevade ringlussevõtu meetodit, kehtestatakse vaid minimaalsed nõuded laevade ringlussevõtmisele. Seega on tegemist regulatsiooniga, mis paneb paika õigusliku raamistiku, mille järgimisel tuleb laevade ringlussevõtu kohtades saavutada vastavate kriteeriumite kehtestamisega paika pandud eesmärgi saavutamine. Rahvusvahelisel tasandil on levinud suunavate printsiipide määratlemine ning teatud ajal parima praktika ja kättesaadavate meetmete soovitamise eesmärgiga võimaldada riiklikult kehtestada konkreetsed meetmed.¹¹⁹

¹¹⁸ UNEP-CHW Case Study to Develop Models of Compliant Ship Recycling Facilities. Final Report, 2012, lk 58. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.basel.int%2FPortals%2F4%2Fdownload.aspx%3Fd%3DUNEP-CHW-SHIPS-CASES-CompliantShipsRecyclingFacilities-201207.English.pdf&ei=ESI-Vd3mB6LnygOZn4GACA&usq=AFQjCNGA4vU8TSmkVMtwKLz6irNC_pikXQ&sig2=7gZZzhzpwCt9d84JomfJfA&bvm=bv.91665533.d.bGQ (20.04.2015).

¹¹⁹ Samas, lk 60.

Sellest tulenevalt tuleb pädevatel asutustel hinnata, milline konkreetne laevade ringlussevõtu meetod on ohutu ja keskkonnahoidlik ning millised meetmed on sobivad töötajate tervise- ja keskkonnariskide vähendamiseks või vältimiseks.¹²⁰ Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 14 ning Hongkongi konventsiooni art 6 ja eeskirja 16 järgi on võimalik laevade ringlussevõtu kohale väljastada luba juhul, kui laevade ringlussevõtu koht täidab laevade ringlussevõtu nõudeid. Sellest tulenevalt peab loa andmise menetlus kujunema protsessiks, mille käigus hinnatakse laevade ringlussevõtu koha vastavust laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art-s 13 kehtestatud nõuetele. Hongkongi konventsioonis on nõuded laevade ringlussevõtu kohale sätestatud eeskirjades 17-23.

Eeltoodust järeldub, et õigus tõlgendada laevade ringlussevõtu nõudeid on piiratud laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni minimaalsete standarditega, millele peavad laevade ringlussevõtu kohad vastama. Samas on pädeval asutusel õigus otsustada, millised konkreetsed meetmed on sobilikud laevade ringlussevõtmisele kehtestatud nõuete täitmiseks. Rangemate meetmete kasutamine ei ole keelatud (Hongkongi konventsiooni art 1 lg 2). Selline regulatsioon on mõistlik, sest riikides on õiguslik regulatsioon erinev ning selline lähenemine võimaldab riigil arvestada kehtivat praktikat ning valida konkreetsed rakendatavad meetmed, mis tagavad laevade ringlussevõtu ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil.

Arvestades eeltoodut, peaks laevade ringlussevõtu kohtadele loa andmise menetlus kujunema selliseks protsessiks, kus ühelt poolt tuleb laevade ringlussevõtu koha käitajal tõendada, et teatud meetmed tagavad laevade ringlussevõtu nõuete täitmise. Teiselt poolt tuleb laevade ringlussevõtu loa andjal laevade ringlussevõtu toiminguteks loa taotluse läbivaatamise käigus on hindamise protsessi eesmärgiks välja selgitada, kas konkreetsetes laevade ringlussevõtu kohas on võimalik teostada laevade ringlussevõttu ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil.

3.2. Eesti võimalikud pädevad asutused

Iga riik peab kindlaks määrama ühe või mitu pädevat asutust (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 18 lg 1 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 15 lg 4), kes vastutab laevade ringlussevõtu nõuete täitmise eest. Laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 otsekohalduvuse tõttu tuleb Eestil määrata selline pädev asutus. Laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimisel on oluline täita keskkonnaohutuse ja tööohutuse nõudeid. Eestis on riigi haldusülesannete täitmise kohustus kindlaks määratud ministriumide, ametite ja

¹²⁰ Jain, Prunyn, Hopman, viidatud töö, lk 441.

inspeksioonide poolt. Vabariigi Valitsuse seadus¹²¹ (edaspidi VVS) määrab kindlaks, et keskkonnakaitse korraldamine kuulub Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse (VVS § 61 lg 1) ning töökeskkonna korraldamise küsimused on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalal (VVS § 67 lg 1). Kuigi need valdkonnad on väga üldsõnaliselt sõnastatud, võimaldab eeltoodud määratlus kindlaks teha ametiasutuste ringi, mis on laevade ringlussevõtu nõuete täitmise tagamisel asjassepuutuvad. Sellest tulenevalt kuulub vastutus laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni järgi laevade ringlussevõtu kohtadega seotud tegevuse eest Eestis kahe ministeeriumi valitsemisalasse.

Laevade ringlussevõtu protsessi käigus jäätmete, sealhulgas ohtlike materjalide, käitlemise käigus on keskseks küsimuseks kahju vältimine keskkonnale, seega võiksid asjasse puutuvateks ametiasutusteks olla Keskkonnaamet või Keskkonnainspeksioon, mis kuuluvad Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse (VVS § 62 lg 2). Keskkonnainspeksiooni tegevusvaldkonnaks on keskkonnajärelevalve teostamine keskkonnajärelevalve seaduse tähenduses.¹²² Loa saanud laevade ringlussevõtu kohtade üle järelevalve teostamine on samuti oluline laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni järgi laevade ringlussevõtu nõuete täitmise tagamisel. Eeltoodut arvesse võttes on autori arvates Keskkonnainspeksioon üheks pädevaks asutuseks loa saanud laevade ringlussevõtu kohtade üle järelevalve teostamisel keskkonnakaitse küsimustes.

Seevastu laevade ringlussevõtu kohtade autoriseerimine laevade ringlussevõtu toiminguteks aga kuulub teise ameti pädevusse. Keskkonnaameti üheks ülesandeks on seaduses sätestatud juhtudel väljastada keskkonnalubasid.¹²³ Kehtiva õiguse kohaselt väljastab Keskkonnaamet ka ohtlike jäätmete käitluslitsentsi (JäätS § 99 lg 2), jäätmeluba (JäätS § 76 lg 1) ja kompleksluba (THS § 27). Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise menetluse käigus on oluline muu hulgas kontrollida ka jäätmekäitluskoha vastavust keskkonnaohutuse nõuetele. Sellest tulenevalt peaks laevade ringlussevõtu koha kontroll ja laevade ringlussevõtu loa väljastamine samuti kuuluma sarnaselt Keskkonnaameti pädevusse, sest laevade ringlussevõtu kohas hakkab samuti toimuma jäätmete käitlemine. Sellest tulenevalt on töö autori arvates Keskkonnaamet pädevaks asutuseks laevade ringlussevõtu loa väljastamisel keskkonnaohutuse hindamisel.

Lisaks tuleb määrata pädev asutus tööohutuse ja töökeskkonna küsimustes, mis on samuti oluliseks valdkonnaks, mida tuleb hinnata laevade ringlussevõtu lubade väljastamisel. Tööinspektsioon kuulub Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse (VVS § 67 lg 2 p 4), mille

¹²¹ Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628-RT I, 19.03.2015, 2.

¹²² Keskkonnainspeksiooni põhimääruse § 6. RTL 2008, 27, 403.

¹²³ Keskkonnaameti põhimääruse § 5. RT I, 27.05.2014, 1.

ülesandeks on töökeskkonnapoliitika elluviimine, samuti riiklik järelevalve töökeskkonnas ohutusnõuete täitmise üle.¹²⁴ Sellest tulenevalt on Tööinspeksiooni tegevus sarnaselt Keskkonnainspeksiooniga suunatud järelevalvemeetmete kohaldamiseks laevade ringlussevõtu kohas nõuete täitmise üle, antud juhul siis töökeskkonna küsimustes. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutseb ka Terviseamet (VVS § 67 lg 2 p 3), mille tegevusvaldkonda kuuluvad muu hulgas kemikaaliohutus, tervishoid ja keskkonnatervis.¹²⁵ Sellest tulenevalt on autori hinnangul Terviseamet pädev asutus laevade ringlussevõtu kohale loa andmise menetluses tööohutuse ja tervisekaitse nõuete hindamisel. Siinkohal pakub töö autor välja veel alternatiivse võimaluse tööohutuse nõuete täitmise kontrollimiseks laevade ringlussevõtu kohas. Kuigi Tööinspeksiooni kohustus on teostada riiklikku järelevalvet töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas, mistõttu Tööinspeksioon ei saa otseselt osaleda laevade ringlussevõtu loa andmise või keeldumise menetluses, siis on võimalik Tööinspeksioon kaasata loa hindamise menetluse ka läbi arvamuse andmise menetluse. Otsus selle kohta, kumb asutustest, kas Terviseamet või Tööinspeksioon, on kompetentsem hindama tööohutuse ja tervisekaitse nõuete täitmist, peaks tulema Sotsiaalministeeriumist, kuna just see valitsusasutus on VVS § 61 lg 1 järgi vastutav tervisekaitse poliitika elluviimise eest.

Eeltoodust järeldub, et kehtiva õiguse järgi on Eestis ametiasutuste pädevus ja eesmärgid piisavalt täpselt juba piiritletud, mis võimaldab kindlaks määrata võimalikud Eesti pädevad asutused, kelle kompetentsi peaks kuuluma nii keskkonna kui ka tervise ja tööohutuse nõuete hindamine laevade ringlussevõtu kohtades. Sellest tulenevalt teeb töö autor järelduse, et laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõue, määrata kindlaks pädevad asutused, on Eesti õiguse järgi teostatavad täiendava regulatsiooni vastuvõtmiseta. Kuna laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioon näevad ette võimaluse, et riik võib kindlaks määrata mitu pädevat asutust, siis sellest tulenevalt on käesoleva töö autor seisukohal, et Eestis peaksid olema pädevateks asutusteks neli valitsusasutust, mille ülesandeks on tagada laevade ohutu ja keskkonnahoidlik ringlussevõtt Eestis. Keskkonnaameti ja Terviseameti pädevuseks oleks laevade ringlussevõtu toiminguteks loa taotlemise menetluse käigus hinnata laevade ringlussevõtu koha vastavust keskkonna ja tööohutuse nõuetele. Lisaks laevade ringlussevõtu lubade väljastamise eest vastutavatele ametiasutustele on vaja tagada ka järelevalvemeetme käigus kontrolli teostamine. Siinkohal on töö autor arvamusel, et laevade ringlussevõtu kohas laevade ringlussevõtu nõuete täitmise edaspidiseks kontrollimiseks on pädevateks asutusteks

¹²⁴ Tööinspeksiooni põhimääruse § 8. RT I, 16.01.2015, 4.

¹²⁵ Terviseameti põhimääruse § 6. RT I, 10.09.2014, 8

Tööinspeksioon ja Keskkonnainspeksioon, mõlemal on ka praegu kehtivas õiguses järelevalve teostamise funktsioon töökeskkonna ja keskkonnaohutuse nõuete täitmise üle.

Selleks, et tagada pädevate asutuste efektiivne töökorraldus, on põhjendatud, et üks asutus koordineeriks tegevust ning kaasaks menetlusse teise ametiasutuse. Kuna Keskkonnaamet tegeleb ka praegu ohtlike jäätmete käitluslitsentsi, jäätmeloa ja kompleksloa väljastamisega, siis on Keskkonnaamet ka kõige sobivam ja kompetentsem valitsusasutus tegelema laevade ringlussevõtu koha käitajatele vastavate lubade väljastamise menetluse korraldamisega, mille käigus Keskkonnaamet kaasab Terviseameti tervise- ja tööohutuse nõuete hindamiseks. Sellest tulenevalt peaks olema Keskkonnaamet kontaktiks, kes korraldab infovahetuse vajalike ametiasutuste vahel, samuti olema riigi poolt kontaktiks Euroopa Komisjoni (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 19 lg 1) ja IMO (Hongkongi konventsiooni eeskirja 15 lg 4) vahel. Järelevalvemenetluses aga Keskkonnainspeksiooni ja Tööinspeksiooni korraga tegutsemine ei ole vajalik, sest keskkonnaohutuse ja tööohutuse nõuete kontrollimine võib toimuda eraldiseisvalt ja eraldi menetluses.

Eeltoodud põhjustel peaks Keskkonnaamet olema peamiseks pädevaks asutuseks, kelle ülesandeks on koordineerida töö teiste ametiasutustega laevade ringlussevõtu nõuete täitmise tagamiseks. Samuti on põhjendatud Keskkonnaameti ülesandeks olla vahelülis Euroopa Komisjoni või IMO vahel ning kontaktiks teistele füüsilistele või juriidilistele isikutele Eestis asuvate laevade ringlussevõtu kohti puudutavates küsimustes. Kuigi on kindlaks määratud laevade ringlussevõtu kohas laevade ringlussevõtu nõuete täitmise eest vastutavad pädevad asutused, on vajalik kontrollida, kas hetkel kehtiv regulatsioon sobib laevade ringlussevõtu koha käitajale loa andmise menetlusele.

3.3. Laevade ringlussevõtu kohale loa andmise menetlus

Erialakirjanduses on esitatud seisukoht, et kuna Hongkongi konventsioon kehtestab laevade lammutamise tegevusele ainult standardid, mida tuleb laevade ringlussevõtu kohas järgida, kuid ei kehtesta standardeid laevade ringlussevõtu kohtadele loa andmise menetlusele, siis see võib tingida lubade väljastamist sellistele laevade ringlussevõtu kohtadele, mis ei teosta laevade ringlussevõttu ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil.¹²⁶ Kuigi tõepoolest laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis ei sätestata nõudeid laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks loa andmise menetlusele, annavad IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised üksikasjalikke juhiseid selle kohta, kuidas peaks

¹²⁶ Orellana, Azoulay, Heineken, Corbetta, viidatud töö, lk 47.

toimuma laevade ringlussevõtu kohale loa andmise menetlus, alustades loa taotlemiseks vajaliku dokumentatsiooni määratlemisest ning lõpetades kohapealse kontrolli ja auditeerimise meetmete rakendamisest.¹²⁷ Eeltoodut arvesse võttes on oluline tagada, et siseriiklikult kehtiks regulatsioon, mis võimaldab hinnata meetmeid, mis on vajalikud ohutu ja keskkonnahoidliku laevade ringlussevõtu tagamiseks.

Laevade ringlussevõtu kohale loa andmise menetlus kujutab nõutavate taotlusedokumentide kontrolli ja laevade ringlussevõtu koha kohapealset kontrolli (Hongkongi konventsiooni eeskirja 16 lg 2). Laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ei ole otseselt sätestatud, et Euroopa Liidu liikmesriigi laevade ringlussevõtu kohas tuleb teostada kohapealset kontrolli, kuid see nõue on tuletatav seeläbi, et laevade ringlussevõtu koht peab vastama laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art-i 13 nõuetele kooskõlas asjakohaste Hongkongi konventsiooni sätetega. Seega tuleb ka liikmesriigi laevade ringlussevõtu kohtades teostada kohapealset kontrolli.

3.3.1. Laevade ringlussevõtu loa taotlusedokumentide kontrollimine

Laevade ringlussevõtu koha käitaja peab laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks loa taotlemiseks esitama taotluse ja tagama, et see on täielik, ning taotlusele lisatakse laevade ringlussevõtu koha kava. Laevade ringlussevõtu koha käitaja kohustuseks on tõendada, et laevade ringlussevõtu kohas on tegevus korraldatud selliselt, et on täidetud laevade ringlussevõtu ja siseriiklike õigusaktide nõuded.¹²⁸

Laevade ringlussevõtu koha käitaja kohustuseks on esmalt hinnata oma tegevuse mõju ning vastavalt sellele tagada, et laevade ringlussevõtu kohas kehtestatud reeglid ja meetmed võimaldavad laeva ringlussevõtu toiminguid teostada ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil. Vajadusel on pädeval asutusel õigus nõuda keskkonna mõjuhinnangu tegemist.¹²⁹

Ka Eesti õiguses on jäätmekäitlejal kohustus tuvastada laevade ringlussevõtu toimingute võimalik mõju keskkonnale (VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p 7). Kui ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise menetluse käigus selgub, et loa taotleja kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju (JäätS § 100 lg 6), siis tuleb läbi viia täiendav keskkonnamõjude hindamine keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse alusel.

¹²⁷ IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised, lk 3.

¹²⁸ Samas, lk 4.

¹²⁹ Samas, lk 4 ja 6.

Laevade ringlussevõtu nõuete analüüsist selgus, et tingimused laevade ringlussevõtu kohale laevade ringlussevõtmiseks on kehtestatud erinevate nõuetega, mis hõlmavad erinevaid valdkondi, nagu nõuded ehitiste projekteerimisele ja ehitamisele, töötajate elu ja tervise kaitse, parima võimaliku tehnika valik jäätmeäitluses keskkonnamõjude vältimiseks ning eriolukordades tegutsemiseks vajalike vahendite olemasolu. Seda on oluline rõhutada seetõttu, et Eesti õiguse kontekstis on Keskkonnaamet vastutavaks asutuseks laevade ringlussevõtu koha vastavuse eest laevade ringlussevõtu nõuetele, kui Keskkonnaameti ülesandeks on väljastada laevade ringlussevõtu luba. See tähendab, et laevade ringlussevõtu toimingute loa andmise menetluse käigus tuleb Keskkonnaametil tagada laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga erinevate nõuete täitmist kõikides eespool nimetatud valdkondades. Selleks, et loa andmise menetluse käigus põhjalikult hinnata meetmete sobivust erinevate nõuete täitmiseks, saab Keskkonnaamet tugineda teiste ametiasutuste arvamusele.

Siiani Keskkonnaameti poolt väljastava ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise üks eeldusi on jäätmeäitluskoha sobivus jäätmete käitlemiseks ning tehnoloogiliste lahenduste vastavus keskkonnanõuetele, sealhulgas parima võimaliku tehnika nõuetele (JäätS § 100 lg 1 p 1). Sellest järeldub, et Keskkonnaametil on kompetents hinnata neid aspekte, mis on seotud keskkonnamõjude vältimisega ja vähendamisele. Keskkonnaameti tegevusvaldkond aga piirdub keskkonna- ja looduskaitse valdkonnaga.¹³⁰ Arvestades, et jäätmeloa, kompleksloa ja ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise menetluses on Keskkonnaametil kohustus hinnata rakendatavaid keskkonnakaitse meetmeid, siis sellest järeldub, et muudes küsimustes Keskkonnaamet ei ole pädev hinnangut andma. Seega tuleb siseriiklikult kindlaks määrata menetlus, kuidas hakkab toimuma jäätmeäitlaja taotlusedokumentide vastavuse hindamine kogumis kõikidele laevade ringlussevõtu nõuetele. Siinkohal pakub töö autor moodustada vastav laevade ringlussevõtu lubade taotlusi menetlev komisjon, kuhu peaksid kuuluma Keskkonnaameti ametnikud, kes on pädevad hindama keskkonnaohutuse nõuete täitmist, ning Terviseameti ametnikud, kelle ülesandeks on hinnata inimeste, sealhulgas töötajate, tervisekaitse nõuete täitmist. Vaatamata sellele, kas võimalikku loa andmise komisjoni kuulusid Terviseameti ametnikud või mitte, on Keskkonnaametil võimalik küsida Tööinspektsiooni arvamust tööohutuse nõuete täitmise hindamiseks.

Kui laevade ringlussevõtu koha käitaja esitab taotluse laevade ringlussevõtu loa taotlemiseks, siis tuleb Keskkonnaametil algatada laevade ringlussevõtu loa läbivaatamise menetlus. Eesti õiguses on Keskkonnaametil kohustus registreerida nõuetele vastav kompleksloa taotlus (THS

¹³⁰ Keskkonnaameti põhimääruse § 5. RT I, 27.05.2014, 1.

§ 30 lg 2) ja ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlus (VV 26.04.20014 määrus nr 121 § 1 lg 1). Jäätmeloa taotluse esitamine avaldatakse väljaandes Ametlikud Teadaanded (JäätS § 79¹ lg 1).

Arvestades, et laevade ringlussevõtu koha kava on dokument, mis hõlmab tööhutuse ja keskkonnakaitse nõudeid ning rakendatavate tööprotsesside kirjeldust, siis on see põhiline dokument, mida tuleb hinnata laevade ringlussevõtu toiminguteks loa andmisel.¹³¹ Sellest tulenevalt tuleb Sotsiaalministeeriumi valitsemisasutusel hinnata loa taotleja töökorralduslikke dokumente, mis kirjeldavad sobivaid tööprotsesse, mille järgimisel on võimalik teostada laevade lammutamise toiminguid selliselt, mis ei ohusta inimeste tervist ja tagab töötajate ohutuse.

Asjaolud, millele tööhutuse nõute täitmise hindamisel tähelepanu pöörata, on esitatud IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunistes. Juhendi järgi peab kontrollima, et laevade ringlussevõtu koha käitaja on kehtestanud ohutud protseduurid jäätmete ja materjalide eemaldamiseks laevast. Sealhulgas peavad olema kehtestatud protseduurid, mille järgi toimub konkreetse laeva ohtlike materjalide loendis nimetatud ohtlike materjalide asukoha kindlaks tegemine, sildistamine ja pakendamine ning eemaldamine vastava väljaõppe ja varustusega töötajate poolt. Samuti peavad olema kehtestatud protseduurid jäätmete ja materjalide ladustamiseks ning vajadusel, kas transportimiseks või üleandmiseks edasiseks töötlemiseks.¹³²

Seoses tööhutuse ja keskkonnale võimaliku kahjuliku mõju vältimiseks on käesoleva töö autori hinnangul oluline kaasata ka Päästeamet, sest Päästeameti tegevusvaldkonda kuulub muu hulgas ka ennetustöö ja tuleohutusjärelvalve.¹³³ Seetõttu näeb töö autor Päästeameti kaasamisel võimalust saada hinnagut ka laevade ringlussevõtu kohas tuleohutusnõute täitmise kohta. Sarnane kooskõlastuse saamine on kasutatav näiteks ehitusloa taotlemise menetluses, kus Päästeamet kooskõlastuse või keeldumise andmiseks kontrollib tuleohutuse nõuete täitmist. Päästeametile tuleks kooskõlastuse saamiseks esitada ka erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava, kuna Päästeameti tegevusvaldkonda kuulub ka ennetustöö, mille üheks eesmärgiks on päästetööde ennetamine.¹³⁴ Sarnane menetlus Päästeameti kaasamiseks on Eesti õiguses reguleeritud suurõnnetuse ohuga ettevõtte puhul, kus

¹³¹ IMO laevade ringlussevõtu suunistes, lk 7.

¹³² IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunistes, lk 5.

¹³³ Päästeameti põhimääruse § 7. RT I, 09.10.2014, 9.

¹³⁴ Samas, § 7 ning 8 p 4.

Päästeamet kooskõlastab ettevõtte koostatud hädaolukorra lahendamise plaani.¹³⁵ Seega ka laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg 1 p h määratluse kohase erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava Päästeametiga kooskõlastamise nõue tuleks siseriiklikult reguleerida.

Arvestades asjaolu, et Eesti õiguse järgi on Keskkonnaametil võimalus teisi ametiasutusi kaasata, tuleb laevade ringlussevõtu toiminguteks loa taotluse läbivaatamisel järgida loa andmise tähtaega. Pädev asutus peaks taotluse ja taotlusdokumendid läbi vaatama mõistliku aja jooksul, kui võimalik, siis kolme kuu jooksul.¹³⁶ Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi ja jäätmeloa taotlus vaadatakse läbi kolme kuu jooksul (VV 26.04.2004 määrus nr 121 § 3 lg 1 ja KKM-i 26.04.2004 määrus nr 26 § lg 1), seega IMO soovitusliku tähtaja nõue on täidetud. Kompleksloa andmise tähtaeg on aga kaks korda pikem, see antakse 180 päeva jooksul (THS § 34 lg 1). Selline pikk tähtaeg on tingitud sellest, et avalikkus saaks aktiivselt osaleda loa menetluses.¹³⁷ Kompleksloa menetluses on igapäev õigus avaldada loa andjale seisukohti ja küsimusi kompleksloa taotluse ja kompleksloa eelnõu kohta (THS §-d 34 ja 35). Kuna kompleksloa antakse siis, kui loa taotleja tegevus põhjustab mitme keskkonaelemendi (näiteks õhk, vesi) saastamist, siis sellest tulenevalt käesoleva töö autor nõustub THS-i põhjendusega, et sellisel juhul avalikkuse huvi sellise tegevuse vastu on põhjendatud ning igapäev peab olema võimalus kaasa rääkida küsimustes, mis on seotud teda ümbritseva keskkonnaga.

Eelnevalt tulenevalt on põhjendatud kompleksloa väljastamise menetlemiseks pikem tähtaeg. Kuna siinkohal on seadusandja otsustanud THS-i vastuvõtmisel, et 180 päeva on mõistlik tähtaeg kompleksloa andmiseks, siis see ei ole vastuolus ka IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunistes pakutud tähtajaga, sest kolmekuuline tähtaeg tuleks tagada võimaluse korral. Pealegi antakse kompleksloa tähtajatult, seega on laevade ringlussevõtu koha käitajal võimalik arvestada pikema tähtajaga ainult kompleksloa taotlemisel. Edaspidi juba rakenduks ainult ohtlike jäätmete käitluslitsentsi uuendamise menetlus. Arvestades, et laevade ringlussevõtu toiminguteks loa andmise menetlus hõlmab taotlusdokumentide kontrolli ning Keskkonnaametil tuleb kaasata teised ametiasutused ja teostada ka laevade ringlussevõtu koha kohapealset kontrolli, siis tuleb Keskkonnaametil hinnata, kas ohtlike jäätmete käitluslitsentsi,

¹³⁵ Vabariigi Valitsuse 17.02.2011 määrus nr 28 Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikule dokumentatsioonile ja selle koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele § 8 p 6. RT I, 29.12.2011, 188.

¹³⁶ IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised, lk 7.

¹³⁷ THS seletuskiri, lk 13.

jäätmeloa ja kompleksloa väljastamise tähtajad kehtiva õiguse järgi on piisavad laevade ringlussevõtu toiminguteks loa taotluse menetlemiseks.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et taotlusedokumentide hindamisel peaks selguma see, kas taotlusedokumentides kirjeldatud toimingute, eeskirjade ja protseduuride kohaselt on võimalik teostada laevade ringlussevõttu ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil. Arvesse tuleb võtta ka tööohutuse ja erijuhtudele reageerimise nõuete täitmise hinnangut. Kui selgub, et laevade ringlussevõtu koha käitaja kirjeldatud meetodid ei ole piisavad keskkonna ja inimeste kaitsmiseks, siis ei ole mõtet teostada ka laevade ringlussevõtu koha kohapealset kontrolli. Seega oleks mõistlik kehtestada loa läbivaatamise menetluse käigus näiteks vaheotsuse vastuvõtmine, millega lahendatakse esmalt küsimus, kas taotlusedokumendid on piisavad hinnangu andmiseks laevade ringlussevõtu toimingutele konkreetses laevade ringlussevõtu kohas. Selleks on võimalik anda Keskkonnaametile õigus peatada taotluse läbivaatamine ja anda täiendav tähtaeg taotlusedokumentide täiendamiseks enne kohapealse kontrolli teostamist menetluse ökonoomsuse huvides. Kuigi Eesti õiguses on reguleeritud täiendava tähtaja andmine olukorras, kui taotlusedokumendid ei vasta taotluse nõuetele (VV 26.04.2004 määrus nr 121 § 1 lg 3), leiab töö autor, et selline regulatsioon ei anna loa andjale õigust keelduda laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli teostamisest. Seega tuleks kohapealne kontroll teostada ainult siis, kui taotlusedokumendid annavad aluse eeldada, et laevade ringlussevõtu kohas on kehtestatud vajalikud protseduurid laevade ohutu ja keskkonnahoidliku ringlussevõtu korraldamiseks. Selge keeldumise aluse puudumisel võiks eeldada, et laevade ringlussevõtu koha käitajal on õigus nõuda laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli teostamist.

3.3.2. Laevade ringlussevõtu koha ülevaatus

Laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli eesmärk on välja selgitada, kas laevade ringlussevõtu koha tingimused vastavad taotlusedokumentides kirjeldatule (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 3 lg 3 p b).

Kohapealse kontrolli käigus peab laevade ringlussevõtu koha käitaja näitama, kuidas laevade ringlussevõtu kohas juhtimis- ja järelevalvesüsteemide kaudu tegelikkuses laevade ringlussevõtu koht toimib.¹³⁸ Teisisõnu on laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks loa andmise menetluse eesmärk hinnata ja kinnitada laevade ringlussevõtu koha vastavust laevade ringlussevõtu nõuetele. Laevade ringlussevõtu koha käitaja saab pärast vastava autoriseerimise protsessi läbimist kinnitada, et selles laevade ringlussevõtu kohas toimub

¹³⁸ EMSA study, viidatud töö, lk 70.

laevade ringlussevõtt ohutult ja keskkonnahoidlikult. See on oluline, kuna laevaomaniku kohustus on tagada, et laev võetakse ringlusse üksnes sellises laevade ringlussevõtu kohas, millele on kooskõlas Hongkongi konventsiooniga väljastatud luba laevade ringlussevõtu toimingute teostamiseks, seega laeva ringlussevõtt ei saa toimuda enne kui laevade ringlussevõtu koht on läbinud autoriseerimise protsessi.¹³⁹ Pädeva asutuse luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks on laevaomanikule tõendiks, et konkreetses kohas on võimalik laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvate laevade ringlussevõtt.

IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised soovitavad laevade ringlussevõtu koha käitajat esimesest ülevaatuses eelnevalt teavitada, et oleks tagatud kõigi asjakohaste isikute kohalviibimine.¹⁴⁰ Seega peaks laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli ajal laevade ringlussevõtu koha töökorraldus olema kohapealse kontrolli teostamise ajal võimalikult sarnane igapäevasele tööprotsessile, kaasa arvatud vajadusel asjaomaste isikute asendamine, mis tõendab, et laevade ringlussevõtu kohas on arvestatud erinevate eluliste olukordade esinemise võimalikkusega.

Laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli käigus tuleb Keskkonnaametil veenduda, et laevade ringlussevõtu kohas kasutatavad tehnoloogiad ja seadmed võimaldavad jäätmeid käidelda ohutult ja keskkonnahoidlikul viisil. Keskkonnaametil tuleb hinnata ka jäätmekäitluskoha sobivust jäätmekäitluseks, kas laevade ringlussevõtu koht on projekteeritud ja ehitatud taotluses sisalduvate ohtlike materjalide ja jäätmete käitlemiseks.¹⁴¹ Eesti õiguses on sarnane regulatsioon ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmiseks (JäätS § 100 lg 1 p 1), kuid ei ole selgelt kehtestatud nõuet, et tehnoloogia, seadmete ja jäätmekäitluskoha sobivuse hindamine peab toimuma kohapealse kontrolli käigus. Ka VV 26.04.2004 määrus nr 121 ei sätesta kohapealse kontrolli tegemise menetlust, kuigi see reguleerib ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotluse menetlemise korda. Seega laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 13 lg-st 1 tuleneb laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli teostamise kohustus otsekohaldavuse kaudu. Sellele vaatamata on töö autor seisukohal, et selguse huvides võiks täiendada JäätS-i § 100 lg-s 1 sätestatud ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise aluseid tingimusega, et ohtlike jäätmete käitluslitsentsi võib anda muu hulgas, kui laevade ringlussevõtu koht on edukalt läbinud kohapealse kontrolli. Seoses sellega, et laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli käigus tuleb hinnata ka tööohutuse ja töökeskkonna

¹³⁹ Chang, Wang, Durak, viidatud töö, lk 1394.

¹⁴⁰ IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised, lk 7.

¹⁴¹ Samas, lk 8.

tingimuste vastavust, siis siinkohal leiab töö autor, et Terviseameti ametnike kuulumine laevade ringlussevõtu toimingute loa andmise menetluse komisjoni tagab efektiivsemalt tööhutuslaste nõuete täitmise kontrolli, eriti laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli käigus.

Samuti soovitatakse laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli käigus hinnata erijuhtudeks valmisolekut ja erijuhtudele reageerimist praktilise ettehoiatamata evakuatsiooni või sarnase protseduuri teel, mida kirjeldab erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava.¹⁴² Arvestades, et Keskkonnaameti ja Terviseameti kompetents ei ole hinnata eriolukordades õiget või vajalikku tegutsemist, siis peaks selline ettehoiatamata evakuatsiooni korraldamine piirduma kontrolliga, kas laevade ringlussevõtu kohas toimub tegutsemine vastavalt erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kavas kirjeldatule. Näiteks, kas avariiväljapääsud on tähistatud ja töötajad on teadlikud avariiväljapääsude asukohtadest, kas ohuolukordades tegutsemiseks vastutavad töötajad tunnevad oma ülesandeid piisavalt.

Kohapealse kontrolli käigus tuvastatud tähelepanekud tuleks dokumenteerida.¹⁴³ Laevade ringlussevõtu koha kohapealsele kontrollile peaks järgnema menetlus, mille käigus Keskkonnaamet ja Terviseamet võtavad vastu põhjendatud otsuse loa andmiseks või selle andmisest keeldumise kohta.

3.3.3. Laevade ringlussevõtu loa väljaandmine, peatamine, tühistamine ja uuendamine

Pädev asutus peab kindlaks määrama tingimused, mille järgi laevade ringlussevõtu luba väljastatakse, peatatakse, tühistatakse ja uuendatakse (laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 14 lg-d 1 ja 4 ning Hongkongi konventsiooni eeskirja 16 lg 5).

Laevade ringlussevõtu luba on võimalik väljastada, kui laevade ringlussevõtu koht vastab laevade ringlussevõtu nõuetele. Seega on kõige lihtsam kindlaks määrata laevade ringlussevõtu loa väljastamise tingimused. Eesti õiguses ei ole otseselt kehtestatud eraldi menetlust jäätmeloa ja ohtlike jäätmete käitluslitsentsi uuendamiseks, seega tuleb jäätmeloa ja ohtlike jäätmete käitluslitsentsi lõppemisel järgida jäätmeloa ja ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlemise korda. Kuna laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 14 lg 1 järgi on võimalik siseriiklikult lubasid ühendada ühtseks loaks laevade ringlussevõtu loaga,

¹⁴² IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised, lk 9.

¹⁴³ Samas, lk 9

siis Eesti õiguse kohaselt on võimalik laevade ringlussevõtu toiminguid teostada ohtlike jäätmete käitluslitsentsi koos jäätmeloa või kompleksloaga kasutamise alusel. Kuna ohtlike jäätmete käitluslitsents, jäätmeluba ja kompleksluba on mõeldud kasutamiseks ainult Eestis, siis need vormistatakse eesti keeles. Lisaks tuleb arvestada, et kehtiva õiguse alusel väljastatud ohtlike jäätmete käitluslitsentsist ei ole võimalik välja lugeda, et ettevõtte tegeleb laevade lammutamisega, sest puudub spetsiaalselt laevade lammutamiseks mõeldud jäätmekood ning praktikas kasutatakse laevade lammutamise tegevuse tähistamiseks romusõidukite lammutamiseks mõeldud jäätmekoodi. Seega tuleks kaaluda laevade ringlussevõtu tarbeks eraldi jäätmekoodi kasutuselevõttu. Praktikas tuleb arvestada ka asjaoluga, et laevade ringlussevõtu luba tuleb esitada laevaomanikule, kes selle omakorda edastab laeva lipuriigi haldusorganile. Seoses sellega on Hongkongi konventsiooni eeskirja 16 lg-s 4 ka nõue, et laeva ringlussevõtu luba peab olema väljastatud või tõlgitud inglise, prantsuse või hispaania keelde. Eeltoodule tuginedes on töö autor seisukohal, et Eesti õiguse järgi oleks mõistlik laevade ringlussevõtu toiminguteks väljastada eraldi luba, kuid seda on võimalik teha järgides kehtivaid ohtlike jäätmete käitluslitsentsi, jäätmeloa või kompleksloa väljastamise tingimusi ja menetlust. Selliselt oleks võimalik väljastada luba laevade ringlussevõtu toiminguteks Hongkongi konventsiooni lisas 5 esitatud vormil, et lihtsustada ringlussevõtu loa kasutamist väljaspool Eestit. Praktikas tähendaks see kehtiva jäätmekäitluse toiminguteks loa andmise menetluse täiendamist selliselt, et kui jäätmekäitleja taotleb ohtlike jäätmete käitluslitsentsi ja jäätmeluba või kompleksluba laevade ringlussevõtu toiminguteks, siis rakendatakse vastava loa väljastamise menetlust, kuid väljastatavaks loaks saab olema spetsiaalne luba laevade ringlussevõtu toiminguteks.

Laevade ringlussevõtu koha vastavus laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuetele tuleb tagada ka pärast laevade ringlussevõtu loa väljastamist. Sellest tulenevalt peab pädev asutus välja töötama lisaks loa väljastamise protsessile laevade ringlussevõtu koha järelevalve meetmed, mis võimaldavad kontrollida laevade ringlussevõtu koha vastavust ka pärast loa väljastamist. Pädeval asutusel tuleb kindlaks määrata, milliste kriteeriumite alusel hinnatakse loa kehtetuks tunnistamise või peatamise vajadust. Eestis on reguleeritud ohtlike jäätmete käitluslitsentsi kehtivuse peatamine või kehtetuks tunnistamine (JäätS § 102), mis mõlemal juhul toimub samadel alustel. Seega on Keskkonnaametile antud kaalutusõigus, mille järgi hinnates JäätS-ga kehtestatud nõuete rikkumise olulisust, otsustada, milline meede on sobiv konkreetses olukorras. Lisaks sellele sisaldab JäätS-i regulatsioon ka aluseid, millal võib keelduda ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamisest (JäätS § 101), muu hulgas võib seda teha, kui ohtlike

jäätmete käitluslitsents on kehtetuks tunnistatud põhjusel, et jäätmekäitleja ei tunne piisavalt jäätmekäitluse tehnilisi, tehnoloogilisi ega keskkonnakaitselisi aspekte. Siinkohal leiab käesoleva töö autor, et eeltoodud aluseid tuleks täiendada tööohutuse alaste aspektide tundmisega, sest laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärk on kaitsta ka töötajate tervist. Seega kui laevade ringlussevõtu koha käitaja jäätmete käitlemisel ei tunne töötajate tervise kaitselisi aspekte, peaks see olema sama moodi ohtlike jäätmete käitluslitsentsi tühistamise aluseks. Samuti saavad Tööinspeksioon ja Keskkonnainspeksioon oma tegevusvaldkonnas teostada laevade ringlussevõtu koha kontrolli järelevalvemeetme käigus. Lisaks eeltoodule toimub Eesti kehtiva õiguse järgi kompleksloa saanud ettevõtete korrapärane kontroll üks kord kolme aasta jooksul ning kui korrapärase kontrolli käigus tuvastatakse kompleksloa nõuete oluline rikkumine, viiakse kuue kuu jooksul ettekirjutuse tegemisest arvates läbi käitise järelkontroll (THS § 158). Eeltoodust tulenevalt on täidetud Hongkongi konventsiooni eeskirja 15 lg 3 nõue, mille järgi tuleb järelevalve teostamiseks kehtestada meetmed, mis annavad pädevale asutusele õiguse siseneda laevade ringlussevõtu koha territooriumile. Eesti õiguses sätestatud õigus teostada järelevalvet ongi seaduslik alus kontrolli teostamiseks ja laevade ringlussevõtu koha territooriumile sisenemiseks.

Eraldi oluliseks Keskkonnaameti kohustuseks saab olema info edastamine Euroopa Komisjonile selle kohta, millistele laevade ringlussevõtu kohtadele on väljastatud luba laevade ringlussevõtu toimingute teostamiseks. Selle info alusel kantakse laevade ringlussevõtu koht Euroopa loetellu, mis on eelduseks Euroopa Liidu liikmesriikide lippu kanvate laevade ringlusse võtmiseks. Samuti peab Keskkonnaamet viivitamata teavitama Euroopa Komisjoni, kui laevade ringlussevõtu koht ei vasta enam laevade ringlussevõtu nõuetele (laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 art 14).

IMO suunised näevad ette tihedat koostööd pädeva asutuse ja laevade ringlussevõtu koha käitaja vahel. Selleks töötab pädev asutus välja protsessi üksikasjaliku teabe ja analüüsi kättesaadavaks tegemiseks laevade ringlussevõtu kohale loa väljastamise menetluse kohta, mis võib seisneda pädeva asutuse kirjaliku aruande, mis sisaldab laevade ringlussevõtu koha ülevaatusandmeid ja hindamise tähelepanekuid, kättesaadavaks tegemiseks laevade ringlussevõtu kohale.¹⁴⁴

Laevade ringlussevõtu kohale loa väljastamise protsess ja kontrollimise süsteem peavad moodustama kõikehõlmava ja järjepideva järelevalve süsteemi laevade ringlussevõtu määruse

¹⁴⁴ IMO laevade ringlussevõtu koha loa suunised, lk 9.

nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärgi saavutamiseks.¹⁴⁵ Laevade ringlussevõtu nõuete täitmise kontrollimiseks tõhusad järelevalvemeetmed ning rikkumiste eest kohaldatavate karistuste eesmärk on motiveerida laevade ringlussevõtu kohas laevade ringlussevõtu nõuete täitmist. Karistamise all ei ole otseselt mõeldud kriminaalmenetlust ja kriminaalkaristust, vaid selle sätte eesmärk on julgustada riike vastu võtma igasuguseid efektiivseid meetmeid rikkumiste ennetamiseks.¹⁴⁶ Töö autor on seisukohal, et karistuslike meetmete efektiivsuse hindamine eeldab väga põhjaliku eraldi analüüsi tegemist, sest tervisele ja keskkonnale kahjuliku mõju avaldamine põhjustab sageli pöördumatuid tagajärgi. Seega tuleb analüüsida nii järelevalve teostamise võimalusi, rikkumiste menetlemist ja karistusmeetmete tõhusust kogumis. Seejärel on võimalik hinnata võttes arvesse erinevaid kriteeriumeid, kas rakendatavad meetmed on efektiivsed. Sellest tulenevalt piirduks käesolevas töös kontrollimisega, kas Eestis on kehtestatud meetmed laevade ringlussevõtu nõuete rikkumiste menetlemiseks ja sanktsioonide olemasoluga, et tuvastada ega Eesti õigus ole vastuolus laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 22 lg-s 1 ja Hongkongi konventsiooni art 4 lg-s 2 nõudega karistuslike meetmete kehtestamise kohustuse kohta. Seetõttu ei analüüsita Eesti õiguses kehtestatud rikkumiste menetlemise ja karistusmeetmete tõhusust.

Eespool esitatud kohaselt on Eestis võimalik rakendada preventiivset karistusmeedet ka läbi loamenetluse, mille käigus on Keskkonnaametil võimalik keelduda ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmisest (JäätS § 101 p-d 4 ja 5). Samuti on kehtiva õiguse järgi võimalik tunnistada kehtetuks ohtlike jäätmete käitluslitsents, jäätmeluba või kompleksluba kui loa taotleja on esitanud valeandmeid loa taotlemisel.¹⁴⁷ Lisaks väärtegadele on keskkonnavastased süüteod kriminaliseeritud karistusseadustiku¹⁴⁸ regulatsiooni järgi. Nii on näiteks karistatav keskkonnakaitselooata tegutsemine, keskkonna saastamine, jäätmehooldusnõuete rikkumine. Ka tööhutusosalaste nõuete rikkumine on Eesti õiguses karistatav. Näiteks saab tööinspektor kohaldada halduskaristust töötervishoiu ja tööhutuse nõuete täitmata jätmise eest (TTOS § 26 lg 4).

Eeltoodut arvestades teeb töö autor järelduse, et Eesti õiguse järgi on võimalik rakendada erinevaid karistuslike meetmeid laevade ringlussevõtu nõuete rikkumise eest. Sellest tulenevalt on võimalik eeldada, et erinevad karistuslikud meetmed võimaldavad karistada erineva raskusastmega rikkumiste eest, väiksemate rikkumiste eest kohaldada rahatrahve ning

¹⁴⁵ Chang, Wang, Durak, viidatud töö, lk 1394.

¹⁴⁶ Rossi, viidatud töö, lk 294.

¹⁴⁷ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 62 lg 1 p 4. RT I, 28.02.2011, 1- RT I, 04.03.2015, 9.

¹⁴⁸ Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364-RT I, 23.12.2014, 14.

preventiivse mõjutusvahendina ohtlike jäätmete käitlemiseks vajalikke lubasid tühistada. Raskemate rikkumiste korral tuleb kohaldamisele kriminaalmenetlus. Sellest tulenevalt on tuvastatud, et Eesti õigus ei ole vastuolus laevade ringlussevõtu nõuete täitmise tagamise meetmete kehtestamata jätmisega.

Arvestades eeltoodut ja tuginedes laevade ringlussevõtu nõuete analüüsile, on töö autor seisukohal, et Eesti õiguses ei ole vajalik eraldi luua regulatsiooni, mis tagab laevade ringlussevõtu kohtade kavandamise, ehitamise ja tegutsemise ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil, sest nende nõuete täitmise kontroll tagatakse laevade ringlussevõtu loa läbivaatamise menetluses, eelkõige taotlusedokumentide ja kohapealse kontrolli kaudu. Selle kaudu naguini tuleb hinnata laevade ringlussevõtu koha sobivust laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks ning tööohutuse ja keskkonnakaitse nõuete rakendamine tagab laevade ringlussevõtu kohtade tegutsemise ohutul ja keskkonnahoidlikul viisil.

3.4. Pädeva asutuse roll laevade ringlussevõtu protsessis

Kuigi pädev asutus otseselt ei osale laevade ringlussevõtu protsessis, on pädeval asutusel oluline roll ohutu ja keskkonnahoidliku laevade ringlussevõtu tagamise kontrollimisel. Eelkõige toimub see laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 7 lg 3 ja Hongkongi konventsiooni eeskirja 9 p 4 Keskkonnaameti kohustusega laeva ringlussevõtu kava heakskiitmise kaudu, kas vaikivalt või selgesõnaliselt.

Laevade ringlussevõtu kava heakskiitmine pädeva asutuse poolt täidab mitut eesmärki. Pädeva asutuse kontroll tagab, et laev lammutatakse sellises laevade ringlussevõtu kohas, mis täidab laevade ringlussevõtu nõudeid ja omab kehtivat luba laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks. Laeva ringlussevõtu kava heakskiitmine hõlmab konkreetse laeva ohtlike materjalide loendi ja laeva ringlussevõtu kava ülevaatamist, et tagada laevade ringlussevõtu koha võimekus teostada laeva ringlussevõtt.¹⁴⁹

Siinkohal tuleb selgelt välja laevade ringlussevõtu loa väljastamise protsessi ja kontrollimise süsteemi järjepidevuse seos. Seega, kui Keskkonnaamet on väljastanud laevade ringlussevõtu toimingute läbiviimiseks loa ning Keskkonnaametile ei ole teatatud laevade ringlussevõtu koha järelevalve teostamise käigus avastatud sellistest puudustest, mis annavad aluse laevade ringlussevõtu loa peatamiseks või tühistamiseks, siis on Keskkonnaamet ka kõige pädevam asutus kinnitama, et konkreetne laevade ringlussevõtu koht täidab laevade ringlussevõtu nõudeid. Laeva ringlussevõtu kava heakskiitmise käigus tuleb Keskkonnaametil teostada ka

¹⁴⁹ Rossi, viidatud töö, lk 290.

mõnes mõttes järelevalve funktsiooni, mille eesmärgiks on kontrollida, kas laevade ringlussevõtu kohas on võimekus nende ohtlike materjalide käitlemiseks, mis on nimetatud laeva ohtlike materjalide loendis. Seda on kerge kontrollida, sest Keskkonnaametil tuleb võrrelda laeva ohtlike materjalide loendit ja laevade ringlussevõtu loa taotlemiseks esitatud nimekirja laevade ringlussevõtu käigus tekkivatest jäätmetest, sealhulgas ohtlikest jäätmetest (VV 26.04.2004 määruse nr 121 § 10 lg 1 p 12).

Laevade ringlussevõtu kava vaikival heakskiitmisel tuleb arvestada, et pädev asutus peab esitama vastuväited 14 päeva jooksul (Hongkongi konventsiooni eeskirja 9 lg 4 p 2). Lisaks on laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 art 7 lg 3 järgi liikmesriigil õigus kindlaks määrata periood, mille jooksul loetakse laeva ringlussevõtu kava heakskiidetud vaikivalt ning sellest perioodist tuleb teatada ka Euroopa Komisjonile. Seega on siinkohal võimalik selgelt lühendada laeva ringlussevõtu kava vaikivalt heakskiitmise perioodi, mis võib toimuda ka vähem kui 14 päeva möödumisel.

Peale laeva ringlussevõtu kava heakskiitmise või vastuväidete esitamise kohustuse osaleb pädev asutus ka laeva ringlussevõtu protsessis selle kohta informatsiooni kogumise kaudu. Läbi pädeva asutuse teavitamise kohustuse võimaldatakse pädeval asutusel omada ülevaadet laeva ringlussevõtu protsessi kulgemisest.¹⁵⁰ Näiteks peab laevade ringlussevõtu koha käitaja teavitama pädevat asutust kavatsusest laev ringlusse võtta (Hongkongi konventsiooni eeskirja 24 lg 2) või esitama laeva ringlussevõtu lõpetamise teate (Hongkongi konventsiooni eeskiri 25). Selline informeerimise kohustus võimaldab omada selget ülevaadet ringlusesse jõudnud laevade kohta.

Hongkongi konventsiooni eeskirja 24 lg 2 järgi teatab laevade ringlussevõtu koha käitaja kavatsusest aegsasti ja kirjalikult pädevat asutust. Siinkohal on mõistlik Keskkonnaametile kindlaks määrata, milline tähtaeg on piisav, et täita „aegsasti“ teavitamise kohustust. Näiteks kui jäätmekäitaja tegevus eeldab registreerimist Keskkonnaametis, siis saadab jäätmekäitaja Keskkonnaametile teate vähemalt kaks nädalat enne jäätmekäitluse alustamist kavandatavast tegevusest (JäätS § 74 lg 2). Kuna laeva ringlussevõtu koha käitaja teade kavatsusest võtta laev ringlusse ei eelda Keskkonnaameti kohest tegevust, siis leiab töö autor, et 14 päeva võiks olla piisav aeg etteteatamiseks.

Pärast seda, kui laevaomanikule on väljastatud laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaat, peab laevade ringlussevõtu koha käitaja esitama Keskkonnaametile teate laeva ringlussevõtu plaanilisest alustamisest, sest laeva ringlussevõttu ei tohi alustada enne teate esitamist

¹⁵⁰ Harrison, viidatud töö, lk 733.

(Hongkongi konventsiooni eeskirja 24 lg 3). Pärast seda, kui laeva osaline või täielik ringlussevõtt on lõpetatud, väljastab laevade ringlussevõtu koha käitaja 14 päeva jooksul lõpetamisteate ja edastab selle Keskkonnaametile ning lisab juurde aruande inimeste tervist või keskkonda kahjustanud vahejuhtumite või õnnetuste kohta, kui neid esines. Pädev asutus saadab lõpetamisteate koopia lammutatud laeva lipuriigi haldusorganile, kes väljastab laevale ringlussevõtuks valmisoleku rahvusvahelise sertifikaadi (Hongkongi konventsiooni eeskiri 25).

Eeltoodust järeldeb, et pädeva asutuse ülesanded laevade ringlussevõtu nõuete täitmise kontrollimisel on erinevad ning seetõttu tuleks Eesti pädevate asutustena kindlaks määrata erinevad ametiasutused. Laevade ringlussevõtu loa taotlusmenetluses peaksid pädevateks asutusteks olema Keskkonnaamet ja Terviseamet. Samas laevade ringlussevõtu kohtade kontrollimist peaksid järelevalvemenetluse raames teostama pädevate asutustena Keskkonnainspeksioon ja Tööinspeksioon. Veel on oluliseks täienduseks Keskkonnaameti erinevad funktsioonid laevade ohutu ja keskkonnahoidliku ringlussevõtu tagamiseks. Üheks oluliseks ülesandeks saab kindlasti olema laevade ringlussevõtu nõuete tõlgendamine laevade ringlussevõtu koha käitajale loa väljastamise menetluses, kuna Keskkonnaameti ülesandeks on väljastada laevade ringlussevõtu koha käitajale luba, mis kinnitab tööohutusnõuete järgimist ja keskkonnale kahjuliku mõju vältimise meetmete rakendamist. Samuti on Keskkonnaameti oluliseks funktsiooniks olla kontaktasutuseks nii siseriiklikult ametiasutuste töö koordineerimisel, kui ka Euroopa Komisjoni ja IMO-ga informatsiooni vahetamisel. Samas, teiselt poolt saab Keskkonnaamet preventiivse karistuse rakendamisenä keelduda ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamisest.

Eelnevast on näha, et Eesti olemasolev regulatsioon ohtlike jäätmete käitluslitsentsi, jäätmeloa ja kompleksloa taotlemiseks vajalike tingimuste osas on piisav, et tagada laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga sätestatud tervise- ja keskkonnakaitse nõuete täitmine. Samas oleks vaja reguleerida mitmeid eespool esitatud menetluslike küsimusi. Töö autori hinnangul ei ole otstarbekas luua uut süsteemi laevade ringlussevõtu toiminguteks loa taotlemiseks, vaid piisaks kui täiendada olemasolevat korda menetluslikes küsimustes. Sellest tulenevalt leiab töö autor, et siseriiklikult oleks võimalik laevade ringlussevõttu puudutavad menetluslikud küsimused reguleerida määruse tasandil. Selline lähenemine võimaldab rakendada olemasolevaid nõudeid, mis on kehtestatud ohtlike jäätmete käitluslitsentsi, jäätmeloa ja kompleksloa taotlemiseks, ning samal ajal täiendada regulatsiooni laevade ringlussevõttule eriomaste tingimustega. Määrusega oleks võimalik

sätetada, et kui jäätmekäitleja taotleb laevade ringlussevõtu luba, siis on vajalik täita samad nõuded, mis kehtivad ohtlike jäätmete käitluslitsentsi ja jäätmeloa või kompleksloa taotlemiseks, ning väljastatavaks loaks oleks laevade ringlussevõtu luba Hongkongi konvetsiooni lisa 5 vormil. Vajadusel saab täpsustada laevade ringlussevõtu loa andmise või andmisest keeldumise tähtajad. Samuti peab töö autor oluliseks määruses sätestada laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli tegemise eeldused ja selle läbiviimise kord. Samuti sätestada pädevale asutusele teadete edastamise kord ja tähtajad. Näiteks on võimalik siseriiklikult kindlaks määrata tähtaeg, millal laevade ringlussevõtu koha käitaja esitab teate kavatsusest laev ringlusse võtta. Selleks, et hinnata erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava vastavust nõuetele, siis oleks võimalik sätestada kohustus selle eelnevalt kooskõlastamiseks Päästeametiga. Eraldi küsimusena vajaks töö autori arvates reguleerimist määruses laevade ringlussevõtu koha käitaja kohustus laevale eelneva ülevaatuse teostamiseks, kui laev saabub laevade ringlussevõtu kohta.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli välja selgitada, kas Eesti siseriiklik õiguslik regulatsioon täidab Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega kehtestatud laevade ringlussevõtu nõudeid. Selle eesmärgi täitmiseks oli töö uurimishüpoteesiks leida vastus küsimusele, kas Eesti kehtiv jäätmekäitluse regulatsioon tagab laevade ringlussevõtu regulatsiooni nõuete täitmise. Analüüsi tulemusena ei tuvastatud ühtegi aspekti, mis näitaks Eesti õiguse vastuolu Euroopa Liidu õiguse ja rahvusvahelise õigusega.

Laevade ringlussevõtu nõuete kohaldamisala piiritlemisega jõudis autor järeldusele, et laevade ringlussevõtu nõuete valdkonna õigusnormistiku keerukus tuleneb ennekõike sellest, et tegemist on mitmeid valdkondi reguleeriva normistikuga. Eesti õiguses on asjassepuutuvad õigusnormid leitavad tööohutuse ja töökeskkonna seadusest ning jäätmeseadusest. Teisalt peavad siseriiklikud õigusnormid olema kooskõlas nii Euroopa Liidu õiguse kui ka rahvusvahelise õigusega – laevade ringlussevõtu määrusega nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga.

Analüüsi tulemus näitab, et Eesti õiguses vastuolude puudumine tagab vajaliku õigusliku raamistiku olemasolu laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärgi saavutamiseks, et tagada ohutu ja keskkonnahoidlik laevade ringlussevõtt. Kehtivas õiguses on jäätmeseaduse regulatsiooni eesmärk suunatud sarnaselt laevade ringlussevõtu määrusega nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooniga taaskasutuse ja ringlussevõtu eelistamisele ning olulise osana kehtestatakse jäätmete, sealhulgas ohtlike jäätmete nõuetekohane käitlemine. Jäätmeseadusega sätestatud printsiibid, mille eesmärk on inimeste tervisekaitse ning keskkonnamõjude vältimise ja vähendamise meetmete rakendamine täidavad autori hinnangul ohutu ja keskkonnahoidliku ringlussevõtu nõudeid. Seetõttu ei ole vajalik kehtiva jäätmekäitluse regulatsiooni muutmine. Siiski õiguselguse huvides leiab töö autor, et teatud menetluslikke õigusnorme võiks Eesti õiguses reguleerida eraldi määrusega, millele on tähelepanu juhitud alljärgnevalt.

Töö autor jõudis järeldusele, et laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsioonis sätestatud ennekõike tööohutuse alased nõuded on rangemalt ja üksikasjalikumalt juba reguleeritud. Rangemate meetmete kasutamine Hongkongi konventsiooni eesmärgi saavutamiseks ei muuda siseriiklikku õigust vastuolus olevaks laevade ringlussevõtu nõuetega, sest Hongkongi konventsiooni sätteid ei tõlgendata viisil, mis takistaks riike vastu võtmast rahvusvahelise õigusega kooskõlas olevaid rangemaid meetmeid.

Töös jõuti järeldusele, et Eesti õiguses rangemalt reguleeritud tööohutusalsed nõuded tagavad töötajate parema kaitse. Kui laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni järgi on sätestatud tööandja üldine kohustus tagada tööohutus ja töötajate koolitamine, siis TTOS keelab tööandjal tööle lubada isikut, kellel puuduvad erialateadmised ja oskused ning töötervishoiu- ja tööohutusalsed teadmised. Seega selline keeld rõhutab tööandja kohustust veenduda, et töötajal on vajalikud erialased teadmised konkreetse töö tegemiseks ning tööandja kohustust koolitada töötajat tööohutuse alasel enne tööle asumist. Samuti selgus, et kui IMO laevade ringlussevõtu suuniste järgi tuleks keelata sisenemine laeva ruumidesse enne kui on väljastatud sisenemisohutuse tõend, siis TTOS kohustab tööandjat rakendama abinõusid, et ohtlikku ruumi ei pääseks vastava väljaõppeta töötajad ega teised isikud. Lisaks eeltoodud tööohutusnõuete täitmise nõuetele võimaldab jäätmeseadus ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamisest keelduda, kui jäätmekäitluskoht, - tehnoloogia või -seadmed ohustavad tervist või vara. Töö autor on seisukohal, et sellest tuleneb selge õiguslik alus keelduda ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamisest, kui tööohutusnõuded ei ole täidetud.

Seoses jäätmekäitluse keskkonnanõuete regulatsiooni analüüsimisega jõudis autor samuti järeldusele, et teatud nõuete osas on Eesti regulatsioon üksikasjalikum. Nii peab ohtlike jäätmete käitleja teadma jäätmepäritolu ja hindama jäätmetest tulenevat ohtu. Jäätmetest tuleneva ohu hindamine võimaldab jäätmekäitlejal rakendada vajalikke meetmeid keskkonna ja inimeste tervisekaitseks. Jäätmete dokumenteerimise kohustus annab üksikasjaliku ülevaate jäätmete hulgast ja nende liikumisest ka siis, kui jäätmepäritolu antakse üle teisele jäätmekäitlejale. See võimaldab juba praegu Eesti õiguse järgi omada ülevaadet jäätmepäritolust ja nende liikumisest, kas taaskasutusse või muul moel kõrvaldamisele. Peale selle võimaldab avalik Keskkonnalubade infosüsteem jäätmepäritolul kontrollida, kas jäätmepäritolu antakse üle sellisele jäätmekäitlejale, kellel on luba konkreetsete jäätmepäritolude käitlemiseks. See on lihtne lahendus, mis võimaldab laevade ringlussevõtu koha käitajal täita laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuet, mille kohaselt võib jäätmepäritolu üle anda üksnes sellistele jäätmekäitluskohtadele, mis ei ohusta inimeste tervist ega keskkonda.

Analüüsi tulemusena selgus, et teatud nõuded, mille täitmine on vajalik laevade ringlussevõtu toimingute teostamiseks ei ole Eesti õiguses reguleeritud. Seega selge nõude puudumisel tuleb siinkohal tugineda laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 vastavale sättele. Näiteks on Eesti õiguses reguleerimata laevaomaniku kohustus edastada laeva ringlussevõtu koha käitajale teavet laevade ringlussevõtu kava koostamiseks ning omakorda laevade ringlussevõtu koha käitaja kohustus laeva ringlussevõtu kava koostamiseks. Samuti on Eesti

õiguses reguleerimata kohustus käidelda ohtlikke jäätmeid vettpidaval pinnal, millel on tõhus äravoolusüsteem, kuigi sellise nõude olemasolu võib kaudselt tõlgendada läbi teiste nõuete jäätmekäitluskohale. Eesti õiguses puudub ka jäätmekäitleja kohustus koostada laevade ringlussevõtu koha kava ühtse dokumendina, et see hõlmaks tööohutuse ja keskkonnakaitse nõudeid ning rakendatavate tööprotsesside kirjeldust. Oluliseks muudatuseks on Hongkongi konventsiooni eeskirja 16 lg-ga 2 kehtestatud laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli teostamise kohustus, mis Eesti õiguses ei ole reguleeritud enne vastava loa väljastamist. Seega laevade ringlussevõtu koha kohapealne kontroll tuleb ka Eestis teostada enne laevade ringlussevõtu loa väljastamist selleks, et välja selgitada, kas laevade ringlussevõtu koha tingimused vastavad taotlusedokumentides kirjeldatule. Eeltoodud nõuete täitmise kohustus tuleneb otse laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 regulatsioonist, mistõttu neid nõudeid ei ole vaja Eesti õigusesse ümber kirjutada. Sellest tulenevalt kehtib ka Eestis asuval laevade ringlussevõtu koha käitajal ja laevaomanikul eespool nimetatud nõuete täitmise kohustus.

Samuti selgus analüüsi tulemusena, et jäätmeseaduse alusel väljastatav ohtlike jäätmete käitluslitsents koos jäätmeloa või kompleksloaga võiksid olla Eesti õiguse järgi lubadeks, mille alusel on võimalik teostada laevade ringlussevõtu toiminguid, sest laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 lubab siseriiklike lubasid ühendada laevade ringlussevõtu loaga. Arvestades, et laevade ringlussevõtu luba tuleb esitada laevaomanikule, kelle laev on suure tõenäosusega registreeritud teise riigi lipu alla, siis on töö autor seisukohal, et laevade ringlussevõtu toiminguteks on mõistlik väljastada luba Hongkongi konventsiooni lisas esitatud vormil, kuid seda on võimalik väljastada järgides siseriiklikku menetlust.

Lisaks leiab töö autor, et laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 sätestatud erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava vastavust nõuetele peaks hindama Päästeamet. Sellest tulenevalt peaks laevade ringlussevõtu koha käitaja erijuhtudeks valmisoleku ja erijuhtudele reageerimise kava kooskõlastama Päästeametiga ning kooskõlastuse juurde lisama laevade ringlussevõtu loa taotlusedokumentidele.

Eraldi küsimuseks on veel laevale eelneva ülevaatus teostamine laevade ringlussevõtu käitaja poolt, kui laev on juba saanud laevade ringlussevõtu kohta. Töö autor on seisukohal, et nõue teostada laeva eelnev ülevaatus enne laeva ringlussevõtu toimingitue alustamist on oluline veendumaks, et laevas olevad võimalikud ohud on tuvastatud võimalikult suures ulatuses, mistõttu võiks sellekohase nõude kehtestada Eesti õigusesse.

Kuigi laevade ringlussevõtu määrus nr 1257/2013 on otsekohalduv, kuid reguleerimata menetluslikes küsimustes tuleb siseriiklikult vastavad õigusnormid vastu võtta. Eesti õiguses on reguleerimata küsimus, mille järgi peab laevade ringlussevõtu koha käitaja aegsasti teavitama kavatsusest laev ringlusse võtta. Töö autor on arvamisel, et sobiv aeg võiks olla 14 päeva.

Kuna laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni järgi peab riik määrama pädeva asutuse, mistõttu oleks Eesti õiguses vaja sellesisulist selget õigusnormi. Töö autor jõudis järeldusele, et Eesti õiguses on pädeva asutuse kindlaks määramiseks kohaldatav VVS-i regulatsioon, mis määrab kindlaks haldusülesannete täitmiseks vajalikud ministeeriumid, nende ülesanded ja hallatavad ametiasutused. Sellele tuginedes jõudis töö autor seisukohale, et Eestis võiksid olla pädevateks asutusteks Keskkonnaamet ja Terviseamet, kelle kohustuseks võiks olla hinnata laevade ringlussevõtu koha vastavust laevade ringlussevõtu nõuetele ning nõuete täitmise korral väljastada luba laevade ringlussevõtu toiminguteks. Järelevalvemeetmete rakendamine võiks olla Keskkonnainspeksiooni ja Tööinspeksiooni pädevuses. Samuti võiks Keskkonnaameti funktsiooniks olla töö kordineerimine Eesti teiste pädevate asutuste vahel ning lisaks olla kontaktisikuks Euroopa Komisjoni ja IMO vahel informatsiooni vahetamisel.

Laevade ringlussevõtu regulatsiooni oluliseks osaks on ka siseriiklikult kehtestada menetlusnormid laevade ringlussevõtu loa väljastamiseks ning järelevalve teostamiseks ja nõuete rikkumiste korral karistuse määramiseks. Analüüsi tulemusena selgus, et Eesti õiguses on reguleeritud ohtlike jäätmete käitluslitsentsi, jäätmeloa ning kompleksloa taotlemine ja väljastamine, peatamine või tühistamine ning kehtivusaja lõppemisel uuesti taotlemise kohustus. Samuti on sätestatud menetlustähtajad ning dokumendid, mis tuleb loa taotlemiseks esitada. Kuigi Eesti õiguses on reguleeritud karistused tööohutuse ja keskkonnaohutuse nõuete rikkumise eest nii kriminaalmenetluse kui ka väärteomenetluse korras, siis käesoleva magistr töö raames ei olnud eesmärgiks uurida nende meetmete tõhusust. Seega eraldi vajaks analüüsimist, kas keskkonnanõuete ja tööohutuse nõuete rikkumise eest kohaldatavad karistuslikud meetmed on tõhusad, et täita laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõuete täitmist.

Seoses dokumentide kontrollimisega ja kohapealse kontrolli teostamise vajadusega teeb töö autor ettepaneku üle vaadata, kas hetkel kehtivad loa väljastamise tähtajad on piisavad laevade ringlussevõtu lubade taotluste menetluseks. Autor leidis, et kohapealse kontrolli teostamise eelduseks peab olema dokumentide kontrolli edukas läbimine. Kui dokumendid ei

vasta kehtestatud nõuetele siis võiks selgelt sätestada Keskkonnaameti õiguse keelduda kohapealse kontrolli tegemisest nii kaua, kui taotlusdokumentide puudused on kõrvaldatud. Õigus keelduda laevade ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli teostamisest oleks menetlusökoonomia huvides, mis aitaks vältida põhjendamatut ressursi kulu. Selge keeldumise aluse puudumise korral võiks eeldada laevade ringlussevõtu koha käitaja õigust nõuda ringlussevõtu koha kohapealse kontrolli tegemist.

Selleks, et reguleerida laevade ringlussevõtuga seotud menetluslike küsimusi, leidis autor, et neid oleks võimalik reguleerida eraldi määrusega, mis käsitleks laevade ringlussevõtuga seotud erisusi. Samas saaks säilitada olemasolevad nõuded ohtlike jäätmete käitlislitsentsi, jäätmeloa ja kompleksloa taotlemiseks ja ühendada need laevade ringlussevõtu loas.

Eeltoodust on näha, et magistritöös käsitleti laevade ringlussevõtu määruses nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni nõudeid valikuliselt. Vaieldamatult on olulised ka haldusorgani ülesanded laevadele ülevaatusel ning ohtlike materjalide ja laeva ringlussevõtuks valmisoleku sertifikaadi väljastamisel. Vaatamata sellele pidas töö autor hetkeolukorra seisukohalt aktuaalseks Eesti kontekstis laevade ringlussevõtu nõuete ning laevade ringlussevõtu loa menetluse analüüsimist, mis tõstaks Eesti konkurentsivõimet laevade ringlussevõtu teenuse pakkumisel Läänemere piirkonnas. Euroopa loetelu koostamine laevade ringlussevõtu kohtadest, kus on võimalik Euroopa Liidu liikmesriikide lippu kandvaid laevu ringlusesse võtta, on võimaluseks Eestil pakkuda laevade lammutamise võimekust Euroopas.

Lõppkokkuvõttes on töö autor seisukohal, et Eesti õiguse regulatsioon on piisav, et saavutada laevade ringlusevõtu määrusega nr 1257/2013 ja Hongkongi konventsiooni eesmärk. Kui siseriiklikult puudub selge regulatsioon mõne nõude täitmiseks, siis tuleb kohaldada laevade ringlussevõtu määruse nr 1257/2013 vastavat sätet.

CONFORMITY OF ESTONIAN LAW WITH REQUIREMENTS OF THE HONG KONG CONVENTION AND EUROPEAN UNION LAW FOR THE SAFE AND ENVIRONMENTALLY SOUND SHIP RECYCLING

Summary

This Master's thesis analyses whether Estonian law is in conformity with the provisions of Regulation (EU) No 1257/2013 of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on ship recycling (hereinafter the *Ship Recycling Regulation No. 1257/2013*) and the Hong Kong International Convention for Safe and Environmentally Sound Ship Recycling, adopted on May 15, 2009 (hereinafter the *Hong Kong Convention*). The purpose of comprehensive approach of ship recycling requirements set by the Hong Kong Convention and Ship Recycling Regulation 1257/2013 is to prevent, reduce, minimize and, to the extent practicable, eliminate accidents, injuries and other adverse effects on human health and environment caused by ship recycling.¹⁵¹

In some ways ship scrapping can be considered a “green industry” because almost everything on the ship and the ship's hull is recycled and reused. This is considered a sustainable use of our natural resources and the environment. However, the process of recycling can also lead to several environmental and safety problems. This is because ships contain many hazards and if not handled and disposed off in a safe manner, can have significant detrimental effects on both human health and the environment.¹⁵²

More than 80% of the larger end-of-life ships worldwide since 2004 have been dismantled in India, Bangladesh and Pakistan. In these countries the “beaching” method is widely used, which means that the vessels are driven usually by their own steam onto beaches and broken up without heavy machinery and without other containment than the hull of the ship itself.¹⁵³ According to the International Labour Organization ship breaking industry is amongst the most dangerous of occupations, with unacceptably high levels of fatalities, injuries and work-related diseases.¹⁵⁴ These are main reasons why breaking ships on beaches is neither safe nor

¹⁵¹ Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 art. 1; Hong Kong Convention art. 1.1.

¹⁵² World Bank. Ship Breaking and Recycling Industry in Bangladesh and Pakistan (Report Number: 58275, 2010), p. 9. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/12/13695952/ship-breaking-recycling-industry-bangladesh-pakistan> (accessed 19.02.2015).

¹⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *An EU strategy for better ship dismantling* (COM(2008), 2008), p. 3. Available at: http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/eu_policy.htm (accessed 19.02.2015).

¹⁵⁴ Ship-breaking: a hazardous work. Official website of the ILO. Available at: http://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/WCMS_356543/lang--en/index.htm (accessed on 14.04.2015).

environmentally sound.¹⁵⁵ The main negative effect to the environment comes from various substances (oils, fuel remains) and materials on ships, which are not often collected properly during ship's beach demolition. These substances and materials leak or remain in the environment and cause pollution.

To change above mentioned practice International Maritime Organization adopted in 2009 and propose to ratify Hong Kong Convention for safe and environmentally sound ship recycling. Thereafter, the European Union has adopted the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 which aims early implementation of requirements of the Hong Kong Convention. Despite of the fact that Hong Kong Convention was adopted in 2009, it still has not entered into force. The Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 is directly applicable in European Union and is already partially applicable since 31.12.2014. There is time schedule for applicability of various clauses of this regulation in the European Union Member States. Estonia, being a Member State of the European Union, must also harmonize its laws with the provisions of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013.

For the purpose of this Master's thesis it was necessary to establish the purpose of the ship recycling regulations and the legal scope. Analysis of the ship recycling requirements enabled to evaluate whether Estonian legislation is in conformity with the requirements for safe and environmentally sound ship recycling. The thesis is based on comparison between Estonian law and provisions of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention. In case if Estonian provisions are not in the conformance, the thesis suggests amendments to Estonian law. As in Estonian law is absent a specific act which regulates ship recycling, this thesis enables to establish whether Estonian waste management regulation provide sufficient legal basis for ship recycling operations, inspection and authorization of ship recycling facilities to meet ship recycling standards. Although the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 is directly applicable in Member States, it and the Hong Kong Convention establishes several requirements that Member States must regulate with national legislation to ensure implementation of ship recycling requirements.

As provisions of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention cover wide area, which include requirements for ships, ship recycling facilities, flag states and ship recycling states, the thesis is limited in order to avoid too broad approach and focuses on requirements to conduct ship recycling operations. This includes requirements

¹⁵⁵ NGO Shipbreaking Platform, Annual Report 2013, p. 3. Available at: <http://www.shipbreakingplatform.org/what-we-do/> (accessed 20.03.2015).

for ship recycling facilities and ship recycling states. The thesis includes three chapters which in turn include several more specific sub-chapters.

The first chapter provides background information on current practices of ship demolition which enables to understand the necessity for adoption a legally binding ship recycling regulation. In the first chapter it is also studied the scope of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention. As the approach of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention is comprehensive, it covers wide area of environmental, occupational and safety issues. This is the reason why it is important to narrow this topic of this thesis and establish the scope and concentration on operational ship recycling requirements. Also in this chapter are presented important definitions with a purpose of better evaluation of requirements set by the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention.

The study of the scope of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention shows that complexity of the ship recycling requirements is related to the comprehensive approach. Estonian waste management, including hazardous waste, legislation is based on Waste Act¹⁵⁶ which was passed on 28.01.2004. It is supported by regulations of the Ministry of Environment and the Government of the Republic. According to Waste Act the ship recycling can be defined similarly to definition given in the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention. According to Estonian Waste Act, when shipowner decides to discard a ship, that means to remove from use, then a ship becomes a waste and therefore, waste management regulation is applicable. Basic principle of Waste Act is to establish that the process or methods used in waste handling shall be implemented in a way that meet necessary measures to avoid or reduce as much as possible harmful impact of the waste on the environment, health and property. Although the Waste Act stipulates obligation to implement all measures for protection of health, the Waste Act does not regulate worker safety. Estonian work environment legislation is based on Occupational Safety and Health Act which was passed on the 16.06.1999 and which provides occupational health and safety requirements. Therefore, Estonian regulatory framework for ship recycling consists of regulations enacted in Waste Act and Occupational Health and Safety Act.

The second chapter analyzes ship recycling requirements for ships and ship recycling facilities. The requirements established by the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and

¹⁵⁶ Estonian Waste Act, in Estonian jäätmeseadus. Available at: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511032015001/consolide>.

the Hong Kong Convention are compared with regulations of Waste Act and Occupational Health and Safety Act.

Firstly, the provisions of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention are interpreted in the light of different articles and voluntary guidelines developed by International Maritime Organization's Marine Environment Protection Committee. These guidelines aim to support proper implementation of the ship recycling requirements.

The Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 provides a possibility of combining several national permits to conduct ship recycling operations. Therefore, a comparison between Estonian law and the ship recycling requirements shows that according to Estonian law ship recycling operations may be allowed under a hazardous waste management licence in combination with a waste permit or an integrated environmental permit.

As a result of comparison of Estonian law with ship recycling requirements, it can be said that shipowners' obligation for cooperation for providing information to ship recycling facility for development of a ship recycling plan and ship recycling facility's obligation to develop a ship recycling plan are new requirements. However, these requirements are directly applicable from Ship Recycling Regulation No. 1257/2013, so there is no need to incorporate them into national law.

Also in Estonian law is not clearly stipulated the obligation to conduct an on board-check by ship recycling facility when a ship arrives at ship recycling facility, therefore this obligation should be included in Estonian law to minimize the possibility that not all hazardous materials are stipulated in the inventory of hazardous materials of a ship. It is possible for old ships that the inventory of hazardous materials may be inaccurate, because the information may not be available even to shipowner. An on board-check prior to dismantling should enable to establish potential dangers of the specific ship.

Another important requirement of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention is development and implementation of the ship recycling facility plan. Estonian law does not define ship recycling facility plan, but according to Estonian law it is obligatory to fulfil requirements that cover worker safety and training, protection of health and the environment, role of a competent person, emergency preparedness and response and record-keeping of wastes generated during a ship recycling process. Therefore, the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 supplements national legislation with requirement to develop and implement a ship recycling facility plan.

Moreover, some requirements in Estonian law are stricter in order to give workers better protection. For example, it is forbidden to let a person to work when he lacks professional knowledge or skills. This forbiddance emphasizes obligation of an employer to ascertain that a person has necessary professional knowledge and obligation of an employer to train a person. Another example is that the employer must take appropriate measures to prevent employees who have not received special instruction or special training or other persons from entering dangerous areas.

Also some waste management requirements are more detailed. For example, waste handler must have adequate information concerning origin of the waste in their possession and evaluate dangers resulting from the waste to health, the environment or property. Estonian law already incorporates a requirement that wastes can be transferred only to those waste management facilities that have appropriate license to manage specific waste. A public electronic database of waste permits enables to verify existence of appropriate permits and this simple solution enables to fulfil requirements of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention related to requirement that wastes generated during ship recycling will be managed in sound and environmentally safe manner.

A deficiency in Estonian law is that there is no clear obligation to conduct ship recycling operations on impermeable floors and there is no definition or clarification, what are considered impermeable floors. Although it can be derived from other requirements of the Waste Act established for ship recycling facilities, but direct requirement to conduct ship recycling operations on impermeable floors derives from the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013. Therefore, a ship recycling facility must conduct ship recycling operations on impermeable floors, which meaning and interpretation is open for various options.

The third chapter is concentrated on authorization process of a ship recycling facilities, obligation of verification of documents and on-site inspection at ship recycling facility. It also includes the study of which government institutions could be Estonian competent authorities responsible for application of ship recycling requirements.

As for the requirement for competent authority to issue a permit to conduct ship recycling operations, it is established that according to Estonian law this permit could be the hazardous waste management licence which means an activity licence in proof of the relevant competence of and suitability of the technology used by a person which gives the person the right to handle hazardous waste. As the hazardous waste management licence is only activity licence, a waste manager should apply also a waste permit or integrated waste permit

depending on the range of activities which will be conducted during ship recycling operations. It was also established that Estonian law regulates issuance, withdrawal, suspension, amendment and renewal of above mentioned licences. Also, there are time limits for authorization process and list of documents required for application to conduct ship recycling operation. As the subject matter of this thesis was limited to ship recycling requirements, the efficiency of the enforcement and penalty provisions were not studied, but it was only established that Estonian law do incorporate penalty provisions applicable in misdemeanour and criminal procedures for infringement of requirements of occupational and environmental safety.

As the scope of ship recycling requirements cover worker safety and environment protection, it was established that in Estonia should be several competent authorities. For authorization process of ship recycling should be responsible a committee of officials of the Environmental Board and the Health Board. For issuance a permit shall be responsible the Environmental Board, as it already issues hazardous waste licence, waste permit and integrated waste permit. Inspection and monitoring of ship recycling facilities should be the Labour Inspectorate and Estonian Environmental Inspectorate, respectively responsible for worker safety and environment protection.

As for the requirement of competent authority for on-site inspection, it is a new requirement set by the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention. The author finds that on-site inspection should be conducted only after successful evaluation of documents. Therefore, should be considered an amendment to Estonian law which stipulates a right of the competent authority to refuse to conduct on-site inspection, until all deficiencies in documents are supplemented. This would avoid imprecision of law in case a waste manager is demanding on-site inspection despite of shortcomings of documents. As the authorization process of ship recycling facilities include verification of documents and on-site inspection, the Environmental Board should revise if the time limits for issuance hazardous waste licence, waste permit and integrated waste permit are sufficient for authorization of ship recycling facilities.

The purpose of this Master's thesis was to establish whether Estonian law is in conformance with the requirements of ship recycling. As a result of the analyses of the scope of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and ship recycling requirements enabled to evaluate Estonian law and establish that regulation established by Estonian law for ship recycling operations is adequate for ensuring the application of requirements set by the Ship Recycling

Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention for safe and environmentally sound ship recycling. The requirements might be different, but the aim set by the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 and the Hong Kong Convention is fulfilled. It is evident that some procedural regulations should be revised and amended. Despite of some deficiencies or non-compliances of requirements in Estonian law compared to the provisions of the Ship Recycling Regulation No. 1257/2013 there is no principal contradiction between European Union regulation and Hong Kong Convention in one side and Estonian laws on the other side. Still some harmonization of Estonian law is needed in order to avoid misunderstanding and establish clear rules for Estonian authorities and entities.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Alam, Shawkat. Faruque, Abdullah. Legal regulation of the shipbreaking industry in Bangladesh: The international regulatory framework and domestic implementation challenges. – *Marine Policy*, 2014, No. 47, pp. 46-56.
2. Bhattacharjee, Saurabh. From Basel to Hong Kong: International Environmental Regulation of Ship-Recycling Takes One Step Forward and Two Steps Back. *Trade. – Law and Development* 2009 Vol. 1, pp. 193-230.
3. Chang, Yen-Chiang. Wang, Nannan. Durak, Onur Sabri. Ship recycling and marine pollution. – *Marine Pollution Bulletin*, 2010, No. 60, pp. 1390-1396.
4. Dodds, David. Breaking up is Hard to Do: Environmental Effects of Shipwrecking and Possible Solutions Under India's Environmental Regime. *Comment. – Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, 2007, 20(1), pp. 207-236.
5. European Maritime Safety Agency (EMSA). Study on the Certification of Ship Recycling Facilities. Final Report, September 2008.
6. Harrison, James. Current Legal Developments. International Maritime Organization. – *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009, No. 24, pp. 727-736.
7. Hillyer, Holly H. The Hard Reality of Breaking Up: The Global Transboundary Movement of Ocean Vessel Demolition and Waste. – *Vermont Journal of Environmental Law*, 2012, Vol. 13, pp. 755-795.
8. Hossain, Maruf M., Islam, Mohammad Mahmudul. Ship Breaking Activities and its Impact on the Coastal Zone of Chittagong, Bangladesh: Towards Sustainable Management. – *Young Power in Social Action (YPSA)*, Chittagong, Bangladesh 2006, pp. ix – 54.
9. International Labour Organization. Safety and health in shipbreaking: guidelines for Asian countries and Turkey. Geneva: International Labour Office, 2004.
10. Jain, K. P., Pruyn, J. F. J., Hopman, J. J., Critical Analysis of the Hong Kong International Convention on Ship Recycling. – *International Journal of Environmental*,

- Ecological, Geological and Geophysical Engineering 2013, Vol. 7, No. 10, pp. 438-446.
11. Matz-Lück, Nele. Safe and Sound Scrapping of 'Rusty Buckets'? The 2009 Hong Kong Ship Recycling Convention. – Review of European Community & International Environmental Law, April 2010, Volume 19, Issue 1, pp. 95–103.
 12. Mikelis, Nikos. Ship Recycling Markets. – BIMCO Bulletin, 2013, vol. 108, Nr. 3, pp. 54-61.
 13. Mikelis, Nikos. An analysis of the European Regulation on ship recycling. – BIMCO Bulletin, 2013, Vol. 108, No. 6, pp 26-29.
 14. Muhibbullah, Md., Morshed Hossan Molla, Kazi Md. Barkat Ali, Md. Iqbal Sarwar. Hossain, Nazmul. Health Hazards and Risks of Ship Breaking Activities in Bangladesh: An Environmental Impact Assessment Approach. – European Journal of Advanced Research in Biological and Life Sciences, 2014, Vol. 2, No. 1, pp. 1-15.
 15. Orellana, Marcos A., Azoulay, David, Heineken Hana, Corbetta Serena. Shipbreaking and the Basel Convention: Analysis of the Level of Control Established Under the Hong Kong Convention, April 2011.
 16. Ormond, Thomas. Hong Kong Convention and EU Ship Recycling Regulation: Can they change bad industrial practices soon?. – Environmental Law Network International Elni Review, 2012, No. 2, pp 54-58
 17. Puthucherril, Tony George. From Shipbreaking to Sustainable Ship Recycling: Evolution of a Legal Regime. Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
 18. Puthucherril, Tony George, Trans-Boundary Movement of Hazardous Ships for Their Last Rites: Will the Ship Recycling Convention Make a Difference?, Ocean Yearbook, 2010, Vol. 24(1), pp.283-330.
 19. Rossi, Valentina. The Dismantling of End-of-Lifeships: the Hong Kong Convention For the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships. – The Italian Yearbook of International Law, 2010, Vol. 20, pp. 275-298.
 20. Terao, Tadayoshi. From Shipbreaking to Ship Recycling: the Relocation of Recycling Sites and the Expanding International Approach, Chapter 7. – Kojuma and Michida

ed. Economic Integration and Recycling in Asia: An Interim Report, Chosakenkyu Hokokusho, Institute of Developing Economies, 2011, pp. 113-127.

21. Zakaria, Nayeb Md. Golam. Ali, Mir Tareque. Hossain, Kh. Akhter. Underlying Problems of Ship Recycling Industries in Bangladesh and Way Forward. – Journal of Naval Architecture and Marine Engineering, December 2012, pp. 91-102.
22. Zhao, Yue. Chang, Yen-Chiang. A Comparison of Ship-Recycling Legislation Between Chinese Law and the 2009 Hong Kong Convention. – Ocean Development & International Law, 2014, Vol. 45, pp. 55-66.

Kasutatud õigusaktid

23. The Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships, adopted on 15 May 2009.
24. Regulation (EU) No 1257/2013 of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on ship recycling and amending Regulation (EC) No 1013/2006 and Directive 2009/16/EC. – ELT L 330/1, 10.12.2013.
25. Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297 - RT I, 29.06.2014, 109.
26. Jäätmeseadus. RT I, 08.07.2014, 17 - RT I, 06.01.2015, 21.
27. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. RT I 1999, 60, 616 - RT I, 26.02.2015, 1.
28. Vabariigi Valitsuse 26.04.2004 määrus nr 121 Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm. RT I 2004, 31, 211-RT I 2009, 7, 47.
29. Vabariigi Valitsuse 17.02.2011 määrus nr 28 Nõuded ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte kohustuslikule dokumentatsioonile ja selle koostamisele ning avalikkusele edastatavale teabele ja õnnetusest teavitamisele § 8 p 6. RT I, 29.12.2011, 188.
30. Keskkonnaministri 12.04.2007 määrus nr 28 Ohtlike jäätmete käitluse eest vastutava isiku koolitusele ja pädevusele esitatavad nõuded. RTL 2007, 34, 587 - RTL 2010, 6, 104.
31. Keskkonnaameti põhimäärus. RT I, 27.05.2014, 1.
32. Keskkonnainspektsiooni põhimäärus. RT I, 04.07.2014, 23.

33. Päästeameti põhimäärus. RT I, 09.10.2014, 9.
34. Terviseameti põhimäärus. RT I, 10.09.2014, 8.
35. Tööinspektsiooni põhimäärus. RT I, 16.01.2015, 4.

Muud allikad

36. European Council decision of 14.04.2014 concerning the ratification of, or the accession to, the Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships, 2009, by the Member States in the interests of the European Union. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1417688678252&uri=CELEX:32014D0241> (04.04.2015).
37. European Commission, Green Paper of 22 May 2007 on better dismantling, COM (2007) 269 final, Brüssel 22.05.2007. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/eu_policy.htm (19.02.2015).
38. European Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ship recycling”, Brussels, 23.3.2012, SWD(2012) 47 final. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf> (15.02.2015).
39. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU strategy for better ship dismantling, COM (2008), 2008, kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/eu_policy.htm (19.02.2015).
40. NGO Shipbreaking Platform, Annual Report 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.shipbreakingplatform.org/what-we-do/> (20.03.2015).
41. NGO Shipbreaking Platform, List of All Ships Dismantled Over the World in 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.shipbreakingplatform.org/ngo-platform-report-list-of-all-ships-dismantled-worldwide-in-2014-january-2015/> (20.03.2015).
42. The world merchant fleet in 2013, Statistics from Equasis. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/equasis-a-statistics/item/472.html> (08.04.2015).

43. Tööstusheite seaduse seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus Riigikogu kodulehel:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=2848c04f-da6a-4665-9385-03f22047a51a> (05.04.2015).
44. UNEP-CHW Case Study to Develop Models of Compliant Ship Recycling Facilities. Final Report, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.basel.int%2FPortals%2F4%2Fdownload.aspx%3Fd%3DUNEP-CHW-SHIPS-CASES-CompliantShipsRecyclingFacilities-201207.English.pdf&ei=ESI-Vd3mB6LnygOZn4GACA&usg=AFQjCNGA4vU8TsmkVMtwKLz6irNC_pikXQ&sig2=7gZZZhzpwCt9d84JomfJfA&bvm=bv.91665533,d.bGQ
45. World Bank. Ship Breaking and Recycling Industry in Bangladesh and Pakistan (Report Number:58275, 2010). kättesaadav arvutivõrgus:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/12/13695952/ship-breaking-recycling-industry-bangladesh-pakistan>, (19.02.2015).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Natalja Tuvi (sünnikuupäev 24.04.1985)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Eesti õiguse kooskõla Hongkongi konventsiooni ja Euroopa Liidu õiguse nõuetega laevade ohutu ning keskkonnahoidliku ringlussevõtu kohta,

mille juhendaja on Alexander Lott,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 04.05.2015