

EV MKM - „Eesti Merenduspoliitika“ ja merendussektori õigusliku regulatsiooni hetkeseis, nähtavad puudujäägid, kasutamata võimalused

Käesoleva analüüsi on teinud Akadeemia Nord professor Heiki Lindpere, Ph.D. vastavalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga 7.detsembril 2009.a. sõlmitud töövõtu lepingule nr.09-90. Selle töö esimene osa käsitleb seletuskirja moel Eesti Vabariigi kehtivat õigust, nii õigusakte kui ka kohustuseks võetud rahvusvahelisi konventsioone merenduse valdkonnas ning analüüsib nende kohaldamisega seotud õiguslikke probleeme muutavas kaasaegses rahvusvahelises ja euroopa õigusruumis – eesmärgiks eksisteerivate probleemide väljatoomine ja ettepanekute tegemine nende kõrvaldamiseks nagu ka kasutamata võimalustele tähelepanu juhtimine. Taoline seletuskiri on vajalik selleks, et asjatundlikult aru saada töö teisest osast, mis kujutab endast kirjeldavat sisendit „Eesti merenduspoliitika“ arengukavasse punkti all „Merendussektori õiguslik regulatsioon“ ja mis selle mahule esitatud piirangute tõttu saab olema antud küllaltki kokkusurutud kujul – edasiseks eesmärgiks on siin meetmete ehk riigi ees seisvate edasiste sammude formuleerimine. Siinjuures olgu kohe märgitud, et analüüsi autor keskendub laevandusega seotud põhilistele probleemidele, sest hiljuti vastu võetud sadamaseaduse (vt. RT I, 30.06.2009, 37, 251) kohta võib väita, et meresadamatega seonduv regulatsioon parandamist ei vaja.

Analüüsi mõlemad osad, sealjuures teine osa sisendina merenduspoliitika arengukavasse, arvestades õiguse käsitlemise eripära, jaotuvad ja esitatakse kolmeks alapunktiks järgmiselt:

- 1) rahvusvaheline mereõigus;
- 2) kaubandusliku meresõidu õigus; ja
- 3) Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika ja hiljutised õigusaktid.

Olgu koheselt märgitud ka, et merekeskkonna kaitse ja säilitamisega seonduvat regulatsiooni käsitletakse vaid niivõrd, kui võrd see on seotud laevandusega, st. laevadelt lähtuva merereostuse vältimise, vähendamise ja kontrolliga.

Samas ei võimalda antud töövõtulepingu eesmärk ja ka maht laskuda detailidesse, tehnilistesse jm., sh. ka õiguslikesse nüanssidesse, mis puudutavad meresõidu ohutust ja Eesti Vabariigi (EV) Veeteede Ameti tegevuse vastavust IMO kehtestatud rahvusvaheliste nõuetega.

Muidugi, võib osutada, et kõiki seletuskirjas allpool toodud puudusi ei ole võimalik koheselt likvideerima hakata ning tuleb teha teatud valik ja prioriteetide järjestus. Seetõttu tuleb töövõtja pakutud kirjeldavat sisendit võtta kui alusdokumenti diskussiooni algatamiseks merenduspoliitika arengukava jaoks.

I osa : SELETUSKIRI

1. Eesti Vabariik ja rahvusvaheline (avalik) mereõigus

Koheselt pärast iseseisvuse taastamist 1991.a. augustis-septembris asuti Eestis kehtestama õigusakte ja ühinema rahvusvaheliste konventsioonidega selleks, et laevu saaks Eestis registreerida ning neid varustada rahvusvaheliselt tunnustatud dokumentidega. Vabariigi Valitsuse (VV) 1991.a. 19.novembri protokollilise otsusega

nr.61, punkt 1 otsustati ühineda Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni 1948.a. Genfi konventsiooniga ja esitati see Ülemnõukogu juhatusel, punkt 5 otsustati ühineda järgmiste konventsioonidega:

- Rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel (SOLAS 1974, koos 1978.a. protokolliga);
- Konventsioon rahvusvahelistest eeskirjadest laevade kokkupõrkamise vältimise kohta merel (COLREG 1972);
- Rahvusvaheline laadungimärgi konventsioon (LOAD LINES 1966);
- Rahvusvaheline konventsioon laevade mõõtmisest (TONNAGE 1969);
- 1978.a. protokolliga täiendatud 1973.a. Rahvusvaheline laevade põhjustatava merereostuse vältimise konventsioon (MARPOL 1973/78) koos lisadega I ja II.

Välisministeeriumi volitati vormistama vajalikud ühinemisdokumendid ning deponeerima need IMO peasekretäri juures. Rahvusvaheliselt sai EV nende konventsioonide osapooleks ja hiljem ühines paljude teiste vajalike konventsioonide ja protokollidega – ülevaadet nendest saab näha Veeteede Ameti (VTA) kodulehelt. Kuid toodud VV protokollis ei antud korraldust need konventsioonid tõlkida ja avaldada, millega rikuti õigusprintsipi, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla vaid avaldatud seadused. See imperatiivne õiguspõhimõte leidis sätestamist 1992.a. suvel kehtima hakanud Eesti Vabariigi Põhiseaduse (EVP) §-s 3! Rida konventsioone on olnud pikemat aega siseriiklikult täitmiseks kohustuslikuks tegemata, kuigi riik ise on konventsiooni osapooleks tunnistanud ja kannab sellest tulenevaid kohustusi ja ka vastutust.

Tõsiseid õiguslikke probleeme pole sellest küll õnneks tõusetunud, v.a. tanker „ALAMBRA“ 300t naftareostusega Muuga sadamas 2000.a. seonduvalt, sest ühinedes 1969.a. Naftareostusest põhjustatud kahju korral kehtiva tsiviilvastutuse rahvusvahelise konventsiooniga (CLC 1969) ja 1971.a. Naftareostusest põhjustatud kahju kompenseerimise rahvusvahelise fondi asutamise rahvusvahelise konventsiooniga (FUND 1971) VV protokollilise otsusega 13.okt.1992.a. (NB! EVP juba kehtis ja kehtis ka Kaubandusliku meresõidu koodeksi XVII ptk „Mere reostuskahjustuse hüvitamine“, milles §-s 291 antud kahju mõiste polnud täielikus kooskõlas CLC 1969-ga), kuna konventsioonid jäid avaldamata. Probleemiks oli ka asjaolu, et Koodeksi sätted olid EVP § 123 mõistes üle VV poolt ratifitseeritud välislepingutest ja seega võetud rahvusvahelise kohustuse täitmine EV poolt ohustatud! Antud puudujääk likvideeriti alles 2004.a. (vt. RT II, 13.07.2004, 25, 103) pärast töövõtja ja Läänemere riikide riigikontrollide auditit ning seoses 1992.a. rahvusvaheliste protokollide vastuvõtmisega, millega nii CLC kui ka FUND muudeti 1992.a. konventsioonideks. NB! Vaadates IMO kodulehel konventsioonide staatust riikide kaupa (vt. lisa 1 ja lisa 2 – konventsioonide staatuse koondtabel seisuga 4.12.2009), näeme et EV on sealjuures denonsseerinud CLC 1969, kuid mitte FUND 1971, milleks kohustab teda FUND 1992.a. protokollis artikkel 31. See 1971.a. fond on oma tegevuse lõpetanud ning pole mingit mõtet seal edasi „istuda“, kuna osalisriigil võib säilida teoreetiline võimalus maksekohustuseks juhul, kui fondi vastu esitatakse nõue ja selles raha puudub.

Analüüsisides merendus- ja merekeskkonnaalaste EV poolt ühinetud IMO konventsioonide avaldamist Riigi Teatajas (seega ka nende tõlkimist) ja VTA

kodulehel avaldatut, tuleb töövõtja järeldusele, et siiani on avaldamata MARPOL ise koos lisadega nr. I, III ja V ning TONNAGE 1969. Viimase alusel antakse laevale üks olulisematest dokumentidest – mõõtekiri (Tonnage Certificate), mille alusel määratakse laevale sadama, lootsi, kanali jm. tasud ning laevaomaniku tsiviilvastutuse piirmäär. Taolise dokumendi õigusliku aluse mittekehtimine Eestis RT-s mitteavaldamise tõttu võib tekitada tõsiseid juriidilisi probleeme. MARPOL-i tõlkimist ja avaldamist RT-s *hiljemalt detsembris 2007.a.* nägi ette ka VV 31.märtsi 2005.a. istungi protokoll nr. 15 päevakorrapunktiga 2 heaks kiidetud „Merekeskkonna kaitse parema korraldamise tegevuskava aastateks 2005-2007“!¹

Eesti Vabariik ja ÜRO 1982.a. mereõiguse konventsioon (UNCLOS)

Vaieldamatult on UNCLOS globaalne kaasaegse rahvusvahelise mereõiguse alusdokument, sest tänaseks on selle ratifitseerinud/ühinenud 159 riiki ja 1.aprillil 1998.a. Euroopa Ühendus rahvusvahelise organisatsioonina vastavalt liikmesriikide poolt talle antud pädevusele. Eesti ühines UNCLOS-ga ja selle XI osa muutva rakenduskokkuleppega 31.mai 2005.a., kehtima hakkas see EV kui 149. osalise suhtes 26.augustil 2005.a. 1995.a. Selle alusel sõlmiti New Yorgis piiriüleste ja pika rändega kalavarude kokkulepe, millega EV ühines 6.septembrist 2006.a. (RT II, 06.07.2006, 14, 41).

Vastavalt UNCLOS on EV kehtestanud kaks seadust ning sõlminud vajalikud merealade piiritlemise lepingud naaberriikidega nii Läänemeres kui ka Riia ja Soome lahes¹, vaid Venemaaga on jäänud taoline leping sõlmimata. Käsitleme nende seaduste kriitikat ja nimetame ära puuduvad seadused alljärgnevalt.

Majandusvööndi seadus (RT I 1993, 7, 105) võeti vastu veel enne UNCLOS-i jõustumist, so.28.jaanuaril 1993.a., mis oli vajalik samm EV-l taolise eksklusiivse vööndi kehtestamiseks². Töövõtja arvates on meil selle seadusega tegu küllaltki algelise õigusaktiga, mis kindlasti vajaks kaasajastamist. Peale selle, VV kabineti istungil 2008.a. septembris, kui arutati NordStream'i taotlust teaduslike mereuuringute lubamiseks EV majandusvööndis, ilmnes selgelt tõsiasi, et majandusvööndi seaduse § 8 lg 1 on sätestatud EV kui rahvusvahelise õiguse subjekti huve halvasti arvestavana. Nimelt, võivad selle sätte alusel taotluse esitada „välisorganisatsioonid“ (seega juriidilised isikud), mitte aga „riigid ja pädevad rahvusvahelised organisatsioonid“ nagu eeldab UNCLOS art.246 lg 3. Vastavalt UNCLOS-le on tegu riikidevaheliste suhetega ning nõusoleku annab rannikuriik riikidele või pädevatele rahvusvahelistele organisatsioonidele. Välisministeerium pole siiani vastavat taotluste menetlemise korda välja töötanud ning tagatipuks on ministeeriumi kantsler olnud sunnitud tunnistama, et sellise sõnastusega allutab EV end asjata taoleja kui juriidilise isikuga otse suhtlemisel ja võimalike kaebuste eksisteerimisel meie riigis haldusmenetlusele. Samal ajal, kui tegu peaks olema

¹ Vt.näit.: H.Lindpere. Kaasaegne rahvusvaheline mereõigus. Ilo.Tln., 2003, lk.58-63.

² Erinevalt mandrilavast, mis Rahvusvahelise Kohtu 1969.a. Põhjamere kohtulahendites väidetakse rannikuriigil eksisteerivat *ipso facto*, vajab eksklusiivne majandusvöönd õigusaktiga kehtestamist.

riikidevahelise vaidlusega, mis kuuluks lahendamisele UNCLOS XV osa alusel. Selle seaduse §-des 12 ja 13 aga sätestatud merekeskkonna kaitse alased kohustused on äärmiselt ebapiisavad ega kaitse vajalikul määral EV kui rannikuriigi huve. Selle seaduse §-s 3 lg 3 märgitud mandrilava seadust pole siiani vastu võetud.

10.märtsil 1993.a. võttis Riigikogu vastu merealapiiride seaduse (RT I 1993, 14, 217), millega kehtestas territoriaalmere lähtejooned (§ 3, koordinaadid lisas 1), sisemere (§ 4), territoriaalmere (§ 5, merepiiri koordinaadid lisas 2) ja majandusvööndi piiri (§ 7, koordinaadid lisas 3)³, millede illustreerimiseks vaata lisatud kaarti EV. Seaduse § 6 kehtestab küll ilma erandeid mainimata territoriaalmere laiuks 12 meremiili, kuid lisas 2 toodud koordinaatidest ilmneb, et EV on vabatahtlikult ja töövõtja arvates vääradest argumentidest lähtuvalt Soome lahe keskosas lahte delimiteerivast keskjoonest Eesti ja Soome vahel taandunud vähemalt 3 meremiili. Soome on taolise taandumise teinud hiljem. EV õigusele viia territoriaalmere välispiir Soome lahes keskjoonele on viidanud nii EV President hr. A.Rüütel ning põhjendatud ettepanekuid on tehtud ka ajakirjanduses, kuid ei VV ega Riigikogu pole küsimust merepiiri muutmisest tõstatanud.

Territoriaalmere seadus, mis reguleeriks õiguslikku režiimi selles merealas ja millega võiks muuhulgas kehtestada välismaa laevadele kohustusliku laevateed läbisõidul, jäeti samal 10.märtsil 1993.a. vastu võtmata ning seda pole kehtestatud tänini. Probleemne on siinjuures 1994.a. vastu võetud piiriseaduse (RT I 1994, 54, 902) § 13 lg 2, mis sätestab: „Välisriigi sõjalaev või muu riiklikul mitteäriksel eesmärgil kasutatav välisriigi laev võib territoriaalmerest rahumeelselt läbi sõita, kui välisriik teatab sellest Välisministeeriumile diplomaatiliste kanalite kaudu vähemalt 48 tundi enne laeva läbisõitu. Teates märgitakse laeva nimi, tüüp ja muud nõutavad tundemärgid, läbisõidu alguse ja lõpu aeg ning koht. See nõue ei kehti laeva kohta, mis tegeleb inimelude päästmise või avariipäästetöödega.” UNCLOS-st õigustust taolisele etteteatamise nõudele II osa “Territoriaalmeri ja külgvöönd” artiklitest me ei leia, mistõttu töövõtja jõuab EVP § 123 alusel järeldusele, et riigipiiri seaduse antud nõue pole õiguspärane ning vajaks muutmist.

EV ei saa ühepoolselt kõrvale kalduda rahvusvahelise õiguse normidest ja nõuda etteteatamist enne rahumeelset läbisõitu, kui suured mereriigid nagu USA ja Venemaa on teistsugusel arvamusel. Kui USA taoliste nõuete puudumist demonstreeris Mustal merel nii 13.märtsil 1986.a. ristleja “Yorktown” kui ka 12.veebruaril 1988.a. hävitaja “Caron” läbisõiduga 6 meremiili kauguselt Krimmi poolsaarest, viis see kahe riigi välisministrite poolt Jackson Hole`'s ühisavalduseni ja dokumendi “Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage”. Selle dokumendi § 2 ütles: “Kõik laevad, k.a. sõjalaevad, olenemata kaubast, relvastusest või jõuseadmetest, kasutavad territoriaalmerest rahumeelse läbisõidu õigust vastavalt rahvusvahelisele õigusele, milleks ei nõuta etteteatamist ega loa taotlemist”.

UNCLOS annab art.33 õiguse rannikuriigile territoriaalmerega liibuva külgvööndi kehtestamiseks ulatusega kuni 24 meremiili lähtejoontest, milles rannikuriigil on teatud

³ Merealapiiride seaduse kriitikat loe H.Lindpere raamatust, lk. 60-62.

kontrolliõigused. Selle artikli lg 1 sätestab: „*Oma territoriaalmerega külgnevas vööndis, mida nimetatakse külgvööndiks, võib rannikuriik teha vajalikku kontrolli, et:* a) *vältida oma territooriumil või territoriaalmeres tolli-, maksu-, immigratsiooni- ja sanitaarvaldkonna õigusaktide rikkumist;* b) *karistada oma territooriumil või territoriaalmeres toime pandud eespool nimetatud õigusaktide rikkumise eest.*” EV pole ei merealapiiride seaduse vastuvõtmisel ega kunagi hiljem kaalunud taolise külgvööndi kehtestamise otstarbekust, mis muuseas annab ka UNCLOS-i artiklis 303 lg 2 toodud õiguse meres leiduvate arheoloogilise ja ajaloolise väärtusega objektide suhtes. Külgvööndi kehtestamine annab õigused, millest EV ei peaks keelduma, külgvööndi kehtestamine saaks teoks täiendava paragrahvi kehtestamisega merealapiiride seaduses, millele lisatakse juurde lisa nr.4 külgvööndi välispiiri koordinaatidega (Soome lahes kattuvad need majandusvööndi välispiiri punktidega). See ei ole mereala, kus peab pidevalt kontrolli teostama ja selleks kulutusi tegema. Ent vajadus mingil ajal välismaa laeva kontrollida võib alati tekkida. Erivööndis teostatud eesmärgipärase kontrolliga põhjustatud viivituse eest rannikuriik reederi ees vastutust ei kannu.

Kolmest konkreetsest Eestis sätestamata õigusest, mida UNCLOS võimaldab

- 1) Artikkel 28, käsitledes rannikuriigi õigust tsiviiljurisdiktsiooni teostamisel territoriaalmerest rahumeelselt läbisõitvate välismaa laevade suhtes, ei luba reeglina laeva ei arestida ega selle suhtes täitemenetlust teostada. Reeglina on need menetlused sadamas toime pandavad. Kuid selle artikli lõige 3 võimaldab laeva kinnipidamist aresti või täitemenetluse teostamiseks kui laev on seisma jäänud või on läbisõidul pärast lahkumist sisevetest (sisuliselt sadamast). See õigus peaks aga olema sätestatud Eesti seadustes, näiteks laeva asjaõigusseaduses, mis reguleerib laevade arestimist ja ka sundmüüki kui eriseadus. Laevade arestimine kui rahvusvahelise laevandusäri tavapärase instituuat on kujunenud Eestis küllaltki levinud menetluseks (Harju Maakohus, kohtunik Hannes Olev) ja see oleks riigile kasulik, kui sadamast materiaalse vastutuse eest põgenenud laeva võiks piirivalve veel kinni pidada kohtuniku määruse või täitdokumendi alusel juhul, kui laev pole veel EV territoriaalmerest väljunud.
- 2) Artikkel 292 sätestab kinnipeetud välismaa laevade ja laevaperede viivitamatu vabastamise kui menetluse, mis kujutab endast hoolikalt läbi räägitud ja ÜRO III mereõiguse konverentsil kokku lepitud novelli kaasaegses rahvusvahelises mereõiguses ning omapäraselt diplomaatilise kaitse viisi, mida lipuriik *võib* osutada tema laevaregistris registreeritud aluse ja selle munsterrolli kantud meremeeste kaitseks välismaal.⁴ Tegemist on lipuriigi õigusega nõuda 1996.a. Hamburgis tegutsevalt Rahvusvaheliselt Mereõiguse Kohtult kinnipeetud välismaa laeva ja laevapere viivitamatut vabastamist ja selle eeltingimuseks oleva tagatise

⁴ Detailsemalt vt.: H.Lindpere. Kinnipeetud välismaa laevade ja laevaperede viivitamatu vabastamine – rannikuriigi kohustus ning lipuriigi võimalus diplomaatilise kaitse osutamiseks. – *Juridica*, 2007, nr.2, lk.119-126.

määramist, kui kinnipidamisest on möödunud 10 päeva ja kinnipidav riik on väidetavalt eiranud konventsiooniga kehtestatud vabastamise nõuet ja pole pärast põhjendatud kautsjoni või muu rahalise tagatise üleandmist seda teinud. Vabastamise taotluse saab esitada ainult lipuriik, kuid ta võib ka volitada näiteks, mingit advokaadibürood seda tegema. Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigis on asi selle võrra keerukam, et EV laevaregistris võivad laeva registreerida kõikide liikmesriikide äriühingud ja füüsilised isikud.⁵ Kuna Välisministeerium pole mingit protseduuri taolise diplomaatilise kaitse osutamise otsustamiseks ja teostamiseks ette näinud, vaatamata töövõtja suulistele soovitudele, kaldun arvama, et lipuriigi vastav protseduur tuleks välja töötada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt.

- 3) Artikkel 228 lg 1 annab lipuriigile õiguse teatud tingimustel ja väljaspool rannikuriigi territoriaalmerd tema laevalt aset leidnud ja mitte olulist kahju põhjustanud merereostuse korral taotleda menetluse läbiviimist endale. See säte kehtestab järgmist: *“Kui riik on reostuse vältimiseks, vähendamiseks ja kontrollimiseks kohaldatavatest siseriiklikest õigusaktidest või rahvusvahelistest reeglitest ja standarditest lähtudes algatanud menetluse väljaspool oma territoriaalmerd välisriigi laeva toimepandud rikkumise suhtes, peatatakse menetlus, kui lipuriik esitab asjakohased süüdistused kuue kuu jooksul pärast esimese menetluse algatamise kuupäeva, välja arvatud juhul, kui menetlus on seotud rannikuriigile tekitatud olulise kahjuga või kui lipuriik on korduvalt eiranud oma kohustust tagada nende rahvusvaheliste reeglite ja standardite täitmine, millega on seotud toimepandud rikkumine. Kui lipuriik taotleb käesoleva artikli alusel menetluse peatamist, esitab ta menetlust algatanud riigile õigel ajal asja toimiku ja menetlusprotokollid. Kui lipuriigi algatatud menetlus on lõpetatud, lõpetatakse ka peatatud menetlus. Menetluskulude tasumisel tagastab rannikuriik peatatud menetlusega seotud kautsjoni või muu rahalise tagatise.”*

Ei merereostusi Eestis menetlev Keskkonnainspeksioon (põhimäärus – RTL, 07.04.2008, 27, 403) ega VTA (põhimäärus – RTL 2003, 27, 403) pole saanud ülesandeks Eesti lipu all sõitvate laevade poolt toime pandud taolise merereostuse korral nimetatud lipuriigi õigust kasutama.

Töövõtja leiab, et toodud 3 õigust vajavad sätestamist vastavates seadustes ja ametite, inspeksioonide põhimäärustes. Laevandus on rahvusvaheline kommertstegevus, mistõttu küsimused mõnikord tõusetuvad ja nõuavad lahendamist ka väljaspool EV territooriumit. EV kui lipuriik peab oma õigusi UNCLOS-i alusel mitte ainult omama, vaid ka kasutama ning reedereid ja laevapere liikmeid kaitsma.

⁵ Näiteks, Rahvusvahelise Mereõiguse Kohtu kohtulahendis nr.11 (Russian Federation v. Australia) läks Venemaa välisministeeriumil ligi 10 kuud (Taganrogis registreeritud kalalaev „VOLGA“ peeti kinni 7.veebruari ent taotlus vabastamiseks esitati kohtule alles 29.novembril 2002.a.) enne kui taotleti laeva ja laevapere liikmete vabastamist – vt. www.itlos.org: list of cases. Tegemist oli hispaania kaluritega, laeva kapten oli vaid lipuriigi nõuetele vastavalt Venemaa kodanik.

Puuduvatest seadustest EV-s ja olemasolevate seaduste mõningane kriitika

Eelpool sai märgitud, et EV-1 jäi kehtestamata territoriaalmere seadus, mis rannikuriikidel tavaliselt eksisteerib koos külgvööndiga. Seega on realiseerimata mitmed UNCLOS II jaos sätestatud rannikuriigi õigused ja valikuvõimalused, sh. ka riigi julgeolekut puudutavates küsimustes.

Kehtestamata on sisemere ja territoriaalmere all asuva merepõhja ja mandrilava seadus, mis reguleeriks nii merepõhja kui ka selle all asuva maapõue kasutamist erinevatel eesmärkidel ja määratleks pädevad riigiorganid ning nende volitused.

Oluliseks puuduseks on EV rannikumere kaitse ja säilitamise seaduse puudumine, sest vaatamata osalemisele vajalikes merekeskkonna kaitset käsitlevates konventsioonides, on mitmed riigile kuuluvad valikud või konkreetsetele terminitele nagu näiteks, “ulatuslik reostus”(serious pollution, UNCLOS art.19 lg 2, p.”h”), “ulatuslik heide” (discharge causing major damage, UNCLOS art.220 lg 6) jms konkreetse sisu andmine nagu ka seaduse kehtestamine rannikuriigi kohustus. Töövõtjale teadaolevalt on Keskkonnaministeerium hiljuti alustanud taolise vajaliku, EV õigustatud huve kaitsva kaasaegse seaduse väljatöötamisega.

Töövõtja on analüüsinud Eestis IMO vabatahtliku auditi läbiviimise ettevalmistamiseks majandus- ja kommunikatsiooniministri 2008.a. 26.mai käskkirjaga nr 187 moodustatud töögrupi töö vahekokkuvõttega 12.oktoobrist 2009.a. Vahekokkuvõttest lähtub, et juba on tehtud suur töö, tuleb nõustuda ka punktis 2.5 öelduga, et “merendusküsimuste koordineerimiseks on vajalik MKM juures pidevalt tegutsev ministeeriumidevaheline töögrupp. Kuigi arvestades Euroopa Liidu suundumust integreeritud merenduspoliitikale, mis lisaks siin ka eraõiguslikud küsimused ja regulatsioonid, teaduslikud mereuringud jm – kokkuvõtlikult öeldes tundub töövõtjale vajalikuna olevat mitte ainult töögrupi, vaid merenduse valitsuskomisjoni moodustamine, mis sünteesiks EV riiklikud huvid ja regulatsioonid ühtseks tervikuks ning omaks sõnaõigust igas merendust puudutavas küsimuses.

Selle vahekokkuvõtte lisa 2 toodud EV Mereseadustiku kui avalik-õiguslike aktide skeemiga võib mõningate oluliste märkustega siiski nõus olla, kuigi detailsemaks käsitlemiseks vajalikud seaduste regulatsiooni eesmärk, objekt ja ulatus puuduvad. Samuti on mööda mindud töövõtja poolt eelpool tehtud kriitikast, et MARPOL koos mitme lisaga ja TONNAGE 1969 konventsioon on siiani tõlkimata ning avaldamata!

9.detsembril 1991.a. võttis Ülemnõukogu vastu kaubandusliku meresõidu koodeksi (RT 1991, 46-48, 577), mis nõukogude aegsest kogemusest tulenevalt sisaldas nii avalikku kui ka eraõiguslikku regulatsiooni. Kuid 2002.a. Justiitsministeeriumi initsiatiivil toimunud vastavate õigusaktide korrastamisega seoses selle koodeksi eraõiguslikud normid tühistati ja võeti vastu kaubandusliku meresõidu seadus (RT I, 02.07.2002, 55, 345; edaspidi - KMS) – 372-st §-st jäi tänaseks alles 28. Tollase idee kohaselt oleks tulnud välja töötada

merendusseadus, mis kaasaegselt reguleeriks põhilisi avalikust õigusest tulenevaid suhteid, jurisdiktsiooni, VV, ministriumite, VTA jt. ametite/inspeksioonide pädevust avaliku mereõiguse vallas. Midagi lennendusseaduse, raudteeseaduse või autoveoseaduse taolist. Kuid nii MKM kui ka VTA läksid teist teed ja pidevalt, vastavalt IMO-st ja rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevate ülesannetega paisutati meresõiduohutuse seadust. Täna, tutvudes selle skeemiga, näeme, et paljudest meresõiduohutuse seaduse peatükkidest soovitakse nüüd kehtestada omaette seadusi? See võib olla õigustatud lähenemine, kuigi otsustava seisukoha peaks ütlema Justiitsministeerium, kes vastutab õigusaktide süsteemi kui terviku eest. Sealjuures tekib aga põhilise küsimusena töövõtja ees, et milles eristada välja pakutud “mereseadustikku” ja “merendusseadust”? Tundub küll, et kahe erineva seaduse jaoks ainet pole, mistõttu kaasaegsest merendusseadusest piisab.

VTA põhimäärus ei kannata tõsist kriitikat ning vajab koos merendusseaduse väljatöötamisega kindlasti revideerimist. Kui me seda põhimäärust loeme, siis esiteks, paneme tähele, et VTA tegevus piirduks justkui ainult EV mereterritooriumi ja sisevetega? Aga kuhu jäävad rannikuriigi kohustuste ja õiguste teostamine EV majandusvööndis või mandrilaval? Rääkimata sellest, et EV lipu all sõitvad laevad kulgevad maailmameres, mitte ainult meie riigi territooriumil. Teiseks, põhimääruse §-des 13 ja 14 nimetatud ülesanded ja põhitegevused on nii üldised, et tegeliku ülevaate saamiseks tuleb lugeda kõiki meresõiduohutusega seotud õigusakte ning nendes peavad siis VTA ülesanded konkreetselt alati kirjas olema. Kolmandaks, tundub lausa uskumatuna, et ühtki ülesannet või põhitegevust pole välja toodud, mis puudutaks merekeskkonna kaitset ja säilitamist seoses laevade kasutamisega??? Kuigi EV-s on pandud Piirivalve tegelema merereostuse avastamise ja likvideerimisega ning Keskkonnainspeksioon menetlema mereostuse juhtumeid, puudub neil mõlemal oskusteave laevade ja nende meresõidukõlblikkuse osas. Laevaavariide juurdlejana ning nende seisukorra hindajana on see olemas VTA-l. Ainult VTA on pädev hindama, kas EV merepiiri läheduses olev laev on hädaseisundis, kas ohustab merekeskkonda reostusega ja kui tõsisega; kas on vaja EV-l abi osutada ja millist, kas ja kuidas on vaja sekkuda lipuriigi või laevaomaniku õigustesse, kui need ja kapten on tegevusetud jms. Selline teave on kindlasti oluline otsustamiseks, kas laeva peab kinni pidama, arestima vms.

Keskonnainspeksiooni (KKI) põhimäärus ei vasta samuti ülesannetele, mida temalt oodatakse merereostuse juhtumite juurdlejatena. Töövõtja arvates, pole KKI-l vajalikku kompetentsi merereostusega põhjustatud kahju sissenõudjana. Välismaa laevad, olles merd reostanud naftaga, lastakse minema ilma, et neilt või nendele vastutuskindlustust andvate P&I klubidelt oleks võetud garantiikirju, neid ei arestita tagatise saamise eesmärgil vms. Need laevad väldivad aga edaspidi Eestisse tulemist ning välismaal nende arestimine on kulukas ettevõtmine ja tulemus pole üheselt ette ennustatav. Veelgi enam, tasub laeva omanikul vahetada laeva formal-juriidilist omanikku, kui selle laeva arestimine antud merinõude alusel osutub võimatuks. Tagatiseta aga jäävad reostustõrjeks tehtud EV kulutused jm. kahjud reeglina hüvitamata, menetlused lihtsalt raugevad. Töövõtja poole on mitmeid kordi pöördutud KKI-st õigusliku abi küsimuses (hiljuti hr.Sulev Rünne, nõue 5miljonit krooni ja varsti 3 aastat reostusjuhtumist), kuid

tegelikke juriidilisi toiminguid sissenõudmiseks millegipärast advokaadibüroolt ei tellita. Tegelikult ollakse ikka valel arvamisel, et kahjunõuet laeva omaniku vastu arvutatakse EV saastetasu seaduse alusel! EV on Naftareostusest põhjustatud kahju korral kehtiva tsiviilvastutuse 1992.a. konventsiooni osapool ning vastavalt selle artiklile 4 lg 4 saab nõuet laeva omaniku vastu esitada ainult selle konventsiooni alusel, mis tähendab, et lihtsate matemaatiliste tehetega saavutatud nõue on kõlbmatu, selle asemel tuleb dokumenteerida reostuse likvideerimiseks ja preventiivseteks meetmeteks tehtud kulutusi ja taoliste meetmetega põhjustatud edasist kahju! Eesti ei saa olla niisuguseks mereriigiks, kus merd reostavad laevnikud jätavad reostuskahjud riigi kanda ja haldussuutlikkus ei küündi neid süüdlastelt või rahvusvaheliselt fondilt (IOPC Funds) hüvitust sisse nõudma.

2. Eesti Vabariik ja kaubandusliku meresõidu õigus

Minnes üle uudsele, laevade mitte kui vallasasjade, vaid *quasi* kinnisaasjade käsitlemisele ning nende originaalsele registreerimisele kohtute registriosakondade juures, kehtestati 1998.a. 1 juulist kaks olulist seadust: a) laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadus (RT I 1998, 23, 321; edaspidi – LLRS) ja b) laeva asjaõigusseadus (RT I 1998, 30, 409), mis on vajalikud laevade registreerimiseks laevakinnistusraamatus ning nende tsiviilkäibe ja hüpoteekidega koormamise seisukohast. Põhilised probleemid, miks asjalikke laevu on Eesti laevaregistris vähe (ainult 2 arvestatavat kaubalaeva), ongi seotud oluliste puudujääkidega nii nimetatud seadustes, pankade poliitikas ning ka VTA suhtumises, mis ei soosi reedereid ega arvesta küllaldaselt nende huvidega. Tagajärjeks ongi paljude Eestis elavate isikute ja firmade ettevõtluspraktika, kus eelistatakse nn. „mugavuslippu“, mis reederi soovid esikohale seades annab kõige muu kõrval ka olulist kokkuhoidu laevapere palgakulude osas. Seepärast keskendubki töövõtja antud alapunktis põhiliselt LLRS ja LAS kriitikale.

KMS kui kaubanduslikust meresõidust tulenevate õigussuhete reguleerijat, millest küsimusi töövõtjal ei teki, käsitleme allpool ja põhiliselt seoses uute rahvusvaheliste kaupade osaliselt või täielikult meritsi veo reeglite – Rotterdami reeglite sõlmimisega 23. septembril k.a.

Kaubandusliku meresõidu vallas on Eesti liitunud vajalike rahvusvaheliste konventsioonidega, nende avaldamisega RT-s probleeme pole ning kokkuhoiu mõttes ei hakka töövõtja neid siin üles lugema. Ainsana paistab silma aga Genfis 1999.a. sõlmitud rahvusvahelise laevade arestimise konventsiooni (RT II 2001, 9, 51) tekst, mis sisaldab sisulisi ja lubamatuid tõlkevigu. Taolisteks *lapsus linguae* on :

- artiklis 1 lõikes 2 toodud „arestimise” mõiste ise, kus ingliskeelne termin „court order” (kohtu korraldusel) on tõlgitud kui „kohtuotsus”, mis viib nonsensini, sest kohtuotsusele saab järgneda vaid laeva kinnipidamine täitemenetluse korras, mitte arest. Konventsioonis on laeva arest ja kinnipidamine täitemenetluse teostamiseks teineteist välistavad mõisted. Selle segaduse tõttu aresti mõiste tõlkimisel on arvatavasti põhjustatud vead LAS-i §-des 79, 84 ja 85, kus termini „arest” kasutamine on kontseptuaalselt väär;
- artiklis 9 sätestab konventsioon, et sellega ei looda ühtegi merivõlga (see on siseriikliku seaduse või teise, 1993.a. konventsiooni ülesanne), eestikeelses tõlkes

- kohtame aga teist nonsenssi: väidet, et „konventsiooni ei kohaldata merivõlale”. Kuidas siis mõista konventsiooni artiklis 3 „Arestimisõiguse kasutamine” lõiget 1 punkti „e”?⁶ Lihtsalt seletatuna on nii, et mõned arestimise aluseks olevad merinõuded (loetletud ammendavalt LAS §-s 78⁶) on seaduseandja poolt asetatud privileegeeritud seisundisse – nad on tagatud merivõlaga kui pandiga laeva suhtes;
- artiklis 4 lõige 1, mis käsitleb aresti alt vabastamist, tehakse sisuline viga selles, et kohtule antakse diskretsiooniõigus laeva vabastamiseks juhul, kui on antud piisav tagatis rahuldavas vormis, st. termin „shall” on tõlgitud „võib”!?! Seda viga korratakse ka LAS-i §-s 78⁶ lõikes 1. Tegelikult kohtul selline diskretsiooniõigus puudub ja kui merinõudele (olenemata tagamisest merivõlaga) on antud piisav tagatis rahuldavas vormis, mis on laeva arestimise eesmärk, **tuleb** arestitud laev vabastada! See tähendab, et kohtunikul on ainult õigus otsustada, kas tegemist on **piisava** tagatisega ning isegi selles küsimuses on menetluse osapooltel võimalus teisiti siduvalt kokku leppida, mida kohtunik peaks aktsepteerima.

Probleemidest laevade registreerimisel Eestis

Laevade registreerimisega Eestis seotud praktilistest probleemidest on kirjutatud⁷, kuid see ei ole pälvinud Justiitsministeeriumi tähelepanu. Üks põhimõtteline viga on sisse kirjutatud LLRS-i ka 2004.a. muudatustega (RT I 2004, 30, 208), mis tehti seoses EV saamisega Euroopa Liidu liikmesriigiks. Käsitleme olulisi märkusi alljärgnevalt.

1) LLRS sätestab: § 1. Kohustus kanda riigilippu

(1) Eesti riigilippu kannab laev, mille omanik on Eesti Vabariik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik.

(2) Eesti riigilippu kannab merelaev, mille omanik on:
1) Eesti kodanik elukohaga Eestis;
2) täis- ja usaldusühing, mis asub Eestis ja kus Eesti osanikel on häälteenamus;
3) muu eraõiguslik juriidiline isik, mis asub Eestis ja mille juhatuses või sellega võrdsustatud organis on Eesti kodanike enamus.

(3) Kaasomandis olev merelaev kannab Eesti riigilippu, kui vähemalt üks kaasomanikest on Eesti kodanik elukohaga Eestis ja Eesti kaasomanikele kuulub suurem osa merelaevast.

Esmapilgul tundub lähenemine kaasaegsem võrreldes varasema, VV 1991.a. 29.novembri määrusega nr.249 kinnitatud laevaregistri põhimääruse (RT 1991, 44, 541) p.3

⁶ See säte on sõnastatud järgmiselt: „Arestida on lubatud laeva, mille suhtes merinõue on esitatud, kui: ...e) kui nõue on suunatud laevaomaniku, laeva laevapereta prahtija, mänedzeri või operaatori vastu ja ta on tagatud merivõlaga, mis anti või tekkis laeva arestimise taotluse esitamise koha järgse osalisriigi seaduse alusel.”

⁷ Vt.: Heiki Lindpere, Indrek Nuut. Laevaregister Eestis ja sellega seotud praktilised probleemid. – *Juridica*, 2002, nr.4. lk.261-267.

kehtestatud nõudega, et registreerimiseks peab laev olema kas Eesti isikute ainuomanduses või selliste Eesti ettevõtete omanduses, mille kapitalist vähemalt 50% on EV või tema kodanike omanduses. Mõlemal juhul lähtuti UNCLOS art.91 „laeva riikkondsus“ lg 1 sätestatud nõudest, et riigi ja laeva vahel peab eksisteerima tegelik seos (genuine link).

Lipuõigus on eelkõige *õigus ja privileeg*, mis saadakse nõuetele vastava isiku taotluse ja registrikande tagajärjel. Kahjuks LLRS-i § 1 teeb selle aga kohustuseks ning piirab asjatult põhiseaduslikku ettevõtlusvabadust. Tekitatus on absurdne olukord, kus Eesti kodanikust laevaomanikul, kui ta tõsistel majanduslikel kaalutlustel tahab merevedu teostada mõnes teises riigis ja ajutiselt laeva registreerida selles riigis, on see võimalik vaid Eesti kodakondsusest loobumise või mujale alaliselt elama asumise korral ja hinnaga. Samas on igähele selge, et Eesti VTA ega justiitsorganid pole võimelised kontrollima selle normi täitmist üle kogu maailma. Kohustuse täitmisest kõrvalehiilimine on aga lihtsamast lihtsam: ostetakse välismaa juriidiline isik, mille nimele laev registreeritakse. Võrdluseks võib tuua näite, et kui Inglismaal 1894.a. seaduse alusel oli kehtestatud analoogiline registreerimise kohustus, siis 1988.a. muudatusega kaotati laevaomaniku kohustus hoida laev Inglise lipu all, sest see polnud tegelikkuses kontrollitav.

Seoses Euroopa Liitu astumisega muudeti LLRS-i ja §-s 4 sätestati lg 2 järgmiselt: *“Käesoleva seaduse §-des 1 ja 2 nimetatud merelaeva omaniku, kaasomaniku või kaaspärijaga on, kui ta seda taotleb, laeva kinnistamisel võrdsustatud Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik ja Euroopa Liidu liikmesriigi õiguse järgi asutatud äriühing või muu eraõiguslik juriidiline isik, mille asu- ja tegevuskoht on Euroopa Liidu liikmesriigis, tingimusel, et tal on:*

- 1) elukoht või püsiv tegevuskoht Eestis, kusjuures tegevuskohaks ei loeta laeva ennast, või*
- 2) Eestis elav või asuv püsiv esindaja, kes vastutab Eestis merelaevale kehtivatest tehnilistest, sotsiaalsetest ja halduslikest nõuetest kinnipidamise eest ning juhib ja kontrollib vahetult laeva kasutamist.”*

Sellega antakse EL juriidilistele ja füüsilistele isikutele õigused laevu Eestis registreerida, **kuid ei laiendata vastavalt Eesti juriidiliste ja füüsiliste isikute õigusi (st. ei vähendata käsitletavat registreerimise kohustust)** – st. eiratakse võrdse kohtlemise põhimõtet.

2) LLRS § 42 p.11 kehtestab laeva kinnistamiseks muuhulgas ühe nõude, milleks tuleb esitada dokumendid, mis tõendavad laeva vastavust EV-s kehtestatud laevaohutusnõuetele. Sellise registreerimiskorraga on tegelikult eemaldatud laeva kinnistamise asjaõiguslikust tähendusest ja antud registreerimisele üldse mitte omane meresõiduohutuse järelevalve funktsioon. Eesti ettevõtjale on loodud põhjendamatu takistus osta meresõiduks hetkel mittekõlbulik laev, juhul kui laev on ainus võimalik tagatis selle ostmiseks, remondi või ümberehituse finantseerimiseks võetavale laenule.

3) LLRS näeb ette laeva kustutamise registrist kohtu poolt ilma hüpoteegipidajate huve reaalselt arvestamata: § 57. **Kustutamine ametikohustustest tulenevalt**

(1) Kui laeva kinnistamine oli olulise vea tõttu lubamatu, kui merelaev on kaotanud õiguse kanda Eesti riigilippu või kui laev või ehitatav laev on siirdunud välismaale, hukkunud või muutunud kasutamiskõlbmatuks ning kohustatud isikud ei ole taotlenud laeva või ehitatava laeva laevakinnistusraamatust kustutamist, kustutab kohus laeva laevakinnistusraamatust oma ametikohustustest tulenevalt. Kohus teatab laevakinnistusraamatusse kantud omanikele ja muudele puudutatud isikutele kavandatavast kustutamisest ning määrab neile tähtaja vastuväidete esitamiseks. Tähtaeg ei või olla lühem kui kolm kuud.

Selle paragrahvi lg 4 kohaselt on hüpoteegipidajal küll õigus esitada kohtule vastuväide, et hüpoteek veel püsib. Kohus teeb siis laevakinnistusraamatusse märke, et laev on kaotanud õiguse kanda Eesti lippu, “mis on võrdne laeva kustutamisega laevakinnistusraamatust, välja arvatud osas, mis puudutab laevahüpoteeki.” Tegu on loogiliselt iseendaga vastuolus oleva konstruktsiooniga, millega luuakse võimalus viia laev ‘ra Eesti jurisdiktsiooni alt ning jätta hüpoteegipidaja, kellest sõltub ju Eesti laevanduse finantseerimine ja tulevik, ilma reaalse tagatiseta. Laev saab kas olla registris või sealt kustutatud ja vastavalt ka laevahüpoteek.

4) Luba laeva kandmiseks teise riigi registrisse (nn. paralleelne registreerimine). Laevanduspraktikas on see tavaline toiming laevapereta tähtajalise prahtimise lepingu (bareboat charter party) alusel – VTA peab vastavat registrit välismaalt Eestisse toodud laevade puhul (kõik Tallinki laevad). LLRS sätestab: § 20. **Luba kanda teise riigi riigilippu** *(1) Kui merelaev, mis käesoleva seaduse § 1 järgi peab kandma Eesti riigilippu, antakse laevapereta prahilepingu alusel vähemalt üheks aastaks kasutamiseks oma nimel isikule, kes ei ole Eesti Vabariigi kodanik elukohaga Eestis ja kellel ei ole käesoleva seaduse § 2 järgi õigust lasta oma laeval sõita Eesti riigilipu all, võib majandus- ja kommunikatsiooniminister omaniku taotlusel lubada laeva kanda mõne teise riigi registrisse, kui see on vastava riigi seaduste kohaselt lubatud. Sellise loa maksimaalne kehtivus on kaks aastat. Luba võib omaniku taotlusel ühe aasta kaupa pikendada.*

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud loa kehtivuse ajal on keelatud kanda laeval Eesti riigilippu ahtrilipuna.

Üheski õigusaktis pole märgitud, kas ministril on õigus keelduda või mitte. Kuid oluline on asjaolu, et praktikas võtab selle pelgalt formaalsuse täitmine 15-28 päeva, mis laeva omanikule pole vastuvõetav, sest nii pikka ootamisaega talle laevapereta prahtimise lepingut pakkunud isik ei võimalda – ta leiab koheselt teise laeva. Selle loa võiks anda abikohtunik, kes laevu registreerib. Kolmanda lõikena aga tuleks sätestada, vastavalt teiste riikide praktikale, et asjaõiguslikke toiminguid saab jätkuvalt registreerida vaid Eesti laevaregistris.

5) LLRS-i §-d 42, 52, 67 ja 70 nimetavad laevaühingut (saksa k. Partenreederei), kuid sellist ettevõtlusvormi Eestis ei tunta ega pole legaliseeritud. Laevaühing on füüsilistele isikutele kuuluv laeva omanik kui ettevõtte, igäüks vastutab laeva eest vastavalt tema investeeringu ehk osalusprotsendile. Saksamaal oli selline laevandusele tõuke andmise vahend alguses populaarne, mida ei saa öelda tänase päeva kohta. Kuid oluline oli, et isikud, kes teenisid küllaldaselt (advokaadid, hambaarstid jms) said laevaühingusse paigutatud isikliku tulu maha arvata nende maksustatavast tulust. Töövõtja on arvamusel, et EV, soovides tõuget anda kapitalimahukale laevandusele ja eriti soodustada lähimerevedusid (aitab maanteid rasketest veokitest vabastada ja kaotada piiriületusjärjekordi Venemaale) Läänemerel, peaks taolist meetet kasutama.

6) Rahvusvahelises laevandusäris toimub laevade ost-müük teisiti kui Eestis, kus LAS § 9 alusel on omandiõiguse tekkimiseks laevale vaja notariaalselt tõestatud kokkulepet omandi ülemineku kohta ja kannet laevakinnistusraamatus.

Rahvusvahelise praktika kohaselt aga sõlmitakse detailne laeva ostu-müügi tehing lihtkirjaliku konfidentsiaalse lepinguna (MOA- Memorandum of Agreement), milles muuhulgas lepatakse kokku laeva ostuhinnas, selle maksmise ja laeva koos dokumentidega üleandmise piirtähtajas. Kuid laeva omandiõiguse üleminekut tõendavaks dokumendiks on **müügikiri** (Bill of Sale), millel on ainult müüja esindajate notariaalselt tõestatud allkirjad ning mille ostja esitab registrile koos laeva eelmisest registrist kustutamise tunnistusega. Bill of Sale loovutatakse pärast ostusumma täielikku tasumist ning kui ostja ei soovi avalikus registris ostu-müügisummat avalikustada, siis seda summat dokumendile ei kanta.

Kui Eesti peaks olema huvitatud rohkematest laevadest oma registris ja seega suurematest maksutuludest, peaksime aktsepteerima rahvusvahelist praktikat ning kui me ei soovi üle minna täielikult sellele praktikale, siis vähemalt kirjutama LAS sisse taolise võimaluse, kui ostu-müügitehing sooritatakse välismaal.

Kokkuvõtlikult võib LLRS-i ja LAS-ga seonduvalt väita, et laevandusettevõtted saavad siiani ilusasti hakkama ka ilma Eesti Laevaregistriga kohtute juures, mis sugugi ei tähenda seda, et me ei peaks muutma nimetatud seadusi ja nende alusel antud õigusakte nagu ka VTA praktikat laevade meresõidukõlblikkuse tõendamisel registrile. Kuid suurte reisipraamide ning teiste Eesti lippu ahtris kandvate laevade omanikud teevad seda tänu VTA-s eksisteerivale laevapereta prahitud laevade registrile. Seda esiteks seetõttu, et Eesti pankade laenuportfellid on olnud väiksed, samas aga laenu intressid kõrged ja õigem on raha laenata välismaalt. Teiseks, pangad välismaal on konservatiivsed ega soovi riskida sellega, kas neil õnnestub enda kui hüpoteegipidaja õigusi kasutada ja kaitsta taolisel moel, kui lääneriikides ning võttes kohustuse reederile laenu anda, annavad esimeseks tingimuseks (Commitment Letter), et laev registreeritakse panga poolt aktsepteeritud jurisdiktsioonis ja esmaselt mitte Eestis. Reaalselt kardavad lääne pangad Venemaad kui Eesti naabrit revolutsiooniaegse natsionaliseerimise tõttu, mis toimus ilma kompensatsiooni maksmiseta endistele omanikele. Seda enam peaksime muretsema selle

pärast, et meie vastavad õigusaktid oleksid ideaalselt korras ning rahuldaksid nii reedereid kui ka panku.

Kaubandusliku meresõidu seadus ja Rotterdami reeglid

Rahvusvahelise kaubanduse olulise koostisosa – meretranspordi, mis teadaolevalt hõlmab üle 90% kõikide kaupade välisvedudest, toimimise reeglite ühtlustamisega on riigid tegelenud juba 20.sajandi algusest peale. Sealjuures kogu rahvusvaheliste lastiveolepingut käsitlevate reeglite tekkimise ja muutumise ajalugu ongi vedajate ja kaubahuvi (mõeldakse nii kaubasaatjat kui ka kauba vastuvõtjat) õiguste, kohustuste ja huvide teatud tasakaalustamise või ühele või teisele poole kaldumise ajalugu, et leida ja kehtestada mõlemaid lepingupooli rahuldav kompromiss, mis kindlustaks kaubanduse arengut maailmas.

Esimeste reeglitena sõlmiti 25.augustil 1924.a. Brüsselis Rahvusvaheline konventsioon mõnede konossementi puudutavate reeglite ühtlustamise kohta (The International Convention on Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading), mille peaesmärgiks oli limiteerida vedaja vastutust ja standardiseerida erinevaid teda vastutusest vabastavaid klausleid, mida aegade vältel vedajad nõ. tavaõigusena olid sisse kirjutanud konossementidesse⁸. Kuna eelnevalt oli konventsiooni eelnõu kooskõlastatud Haagis, siis hakati neid reegleid kutsuma **Haagi reegliteks**. Neid reegleid täiendati 1968.a. Brüsselis Protokolliga, mis oli põhjustatud konteinerite laialdasest kasutuselevõtmisest esilekerkinud probleemidega. Protokoll eelnõu oli 1963.a. välja töötanud rahvusvaheline kaubandusliku meresõidu õiguse arendamise eest seisev valitsusteväline organisatsioon CMI⁹ (Comite` Maritime International – pr.k.) oma konverentsil Stockholmis ning mis kirjutati alla Gotlandi saarel Visby`s - seejärel hakati protokolliga täiendatud reegleid kutsuma **Haag-Visby reegliteks**. Omakorda täiendati neid reegleid 1979.a. protokolliga, mis vastavalt tol ajal väljakujunenud rahvusvahelisele praktikale vahetas reeglite artiklis IV (5) sätestatud vedaja vastutuse piirmäära arvutamise ühikud (Haagi reeglites inglise nael, Haag-Visby reeglites Pointcare` kuldfrank) kaasaegse IMF-i arveldusühiku – erilaenuühiku ehk SDR-i (special drawing rights) vastu välja.¹⁰ Võib julgelt väita, et need reeglid eelistavad veolepingus vedaja huve, sest kui viimane oma põhilise kohustuse – näidata üles nõutavat hoolsust ja anda reisi alguseks veoks meresõidukõlbulik ja kaubaveokõlbulik, vajalikult mehitatud ja varustatud laev – siis reisi ajal juhtunu osas ta reeglina kahju tekitamisest kaubale või selle kaotamise eest vastutust ei kandnud. Eksisteerib terve ulatuslik kataloog vedajat vastutusest vabastavaid asjaolusid (vt. KMS § 26 lg 1), nende hulgas ka vabastamine kahju eest, mis oli põhjustatud kapteni, meeskonnaliikme või lootsi teo või tegevusetuse tulemusena laeva

⁸ Konossement (Bill of Lading) on kaubaväärtpaber, mis antakse vedaja poolt välja tõendamaks, et kaup on laeva lastitud ning veoks valmis ja et eksisteerib kirjalik lastiveoleping – vt. Kaubandusliku meresõidu seaduse § 38.

⁹ Vt.: www.comitemaritime.org

¹⁰ Kõiki selles lõigus käsitletud reegleid vt.: Shipping Law Handbook. By Michael Bundock. Lloyds of London Press, 1995, pp. D-1 – D-16 .

juhtimisel (nn. inimlik eksitus). Haag-Visby/SDR reeglitel baseerub ka Eesti KMS nagu seda omavad täna ka Põhjamaad ja valdav enamus mereriike.

Eelpool nimetatud reegleid oli aastaid tugevasti kritiseeritud kaubahuvi (kaubasaatja või kaubasaaja) poolt, kes pidasid lastiveolepingu põhilisi sätteid, eriti vedajat vastutusest vabastavaid asjaolusid liigselt vedajat õigustamatult soosivateks. Seetõttu alustati vajaliku kampaaniaga ning UNCITRAL-i (ÜRO Rahvusvahelise Kaubandusõiguse Komisjon) egiidi all töötati välja ja sõlmiti 1978.a. Hamburgis ÜRO konventsioon kaupade veo kohta meritsi (The United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea)¹¹, mis jõustus 1.novembril 1992.a., so. pärast 20. ratifitseerimiskirja laekumist depositaarile. Seda konventsiooni hakati kutsuma **Hamburgi reegliteks**. Põhimõtteliselt võib nentida, et rahvusvahelises laevanduses olulisemat rolli omavad riigid ei ole seda konventsiooni toetanud. Hamburgi reeglid on ratifitseeritud või nendega ühinenud peamiselt arengumaad nagu näiteks, Barbados, Botswana, Gambia, Lesotho, Senegal jt., aga ka rida Kesk-Euroopa riike nagu Austria, Ungari, Tsehhi, Rumeenia jt. Eesti on oma KMS-i võtnud nendest reeglitest vaid vedaja vastutuse kauba hilise kohaletoimetamisega põhjustatud kahju eest, mis on piiratud veotasu ühekordse suurusega (§ 30 lg 3).

Selle asemel, et reguleerida vedaja vastutuse küsimust Haag-Visby reeglitele omasel moel, sätestades vastutusest vabastavad asjaolud ehk „tingimuslik immuuniteet“ nagu eelpool käsitlesime, kehtestavad Hamburgi reeglid (artikkel 5 lg 1) vedaja vastutuse presumptsiooni hooletuse korral ühes vastupidise tõendamiskoormisega. Vedaja loetakse süüdi olevaks ning vastutavaks kahju tekitamise eest mitte ainult lasti puudujäägi, vigastamise või rikkumise eest, vaid ka hilise kohaletoimetamise korral. Muidugi, v.a. kui ta suudab tõendada, et tema või ta agent (sadamas), kelle kontrolli all oli last, on teinud kahju vältimiseks kõik mõistlikkuse piires nõutava (took all measures that could reasonably be required). Vedajale paneb täiendava riski veel see, et ta hakkab vastutama kauba sadamas viibimise ajal, millal kaup pole realselt tema või vedaja agentide kontrolli all, ja eriti arengumaade sadamates, kus vargused on sagedased, efektiivset õiguskaitset välismaalastel aga loota pole.

Just eeltoodu tõttu on Haag-Visby ja Hamburgi reeglid teineteist välistavad. Seetõttu pole EV ühinenud kummagagi neist ja KMS rajaneb põhiliselt Haag-Visby/SDR reeglitel.¹² KMS pakub ikkagi lastiveolepingu pooltele välisvedude korral reeglite valiku vabadust.

Konteinervedude kasv (iga-aastaselt hinnanguliselt +7%) viis selleni, et tavalisest „sadamast-sadamani“ teenusest osutus rahvusvahelisele kaubandusele vajalikumaks „uksest-ukseni“ teenus, kus tootja/müüja laost veetakse konteiner ostja lattu ning peale meretranspordi kasutatakse veel mitmeid teisi transpordiliike. Taolised vedod (multimodaalsed) on keerulised ning eriti vaidluste ja kahjunõuete menetlemine komplitseeritud, kuna eri liiki transpordivahendite puhul kehtivad erinevad reeglid, vedajate vastutuse piirmääradki on kordades erinevad, mistõttu palju energiat ja kulu tekib ainuüksi kahju tekkimise aja kindlaksmääramisest. Esimene katse: Genfis 24.mail

¹¹ Vt.: ibid., pp.D-16 – D-28.

¹² Teede- ja Sideministeeriumi tollase asekanclerina esitas töövõtja taolise soovitusel Välisministeeriumile, kui küsiti, kas Eestil on vaja ühineda Hamburgi reeglitega.

1980.a. sõlmitud ÜRO konventsioon kaupade multimodaalsete vedude kohta ei ole siiani jõustunud osalisriikide ebapiisava arvu tõttu ning on alust arvata, et see ei jõustu kunagi.

CMI algatusel ja 6-aastase töö järel (1996-2001) võttis ühetaoliste reeglite koostamise lõpuleviimise ülesande endale UNCITRAL ja aastatel 2002-2008 saadi hakkama eelnõuga „Konventsioon lepingutest kaupade rahvusvaheliseks veoks täies ulatuses või osaliselt meritsi“ (Draft Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea – A/CN.9/645).¹³ Seda rahvusvahelise kaubanduse kaasaegsetele nõuetele vastavat konventsiooni eelnõu aktsepteeris ÜRO Peaassamblee oma 63. istungjärgul New Yorgis 12.detsembril 2008.a. (GA/10798) ning soovitas see pidulikult tseremoonial sõlmida ehk alla kirjutada Rotterdams 23.septembril 2009.a., kusjuures uut konventsiooni hakatakse edaspidi nimetama **Rotterdami reegliteks**. Põhimõtteliselt käsitleb see konventsioon lastiveolepingu tingimusi *liinivedude* korral, mitte aga tsartervedude¹⁴ puhul.

Kuid nende uute reeglite peatses kehtimahakkamises, kui üldse, pole paljude riikide ametnike seas üksmeelt. Helsingi ülikoolis 29.-30.jaanuarini 2009.a. toimunud rahvusvahelisel konverentsil „The European Transport Policy: Legal and Logistical Impacts on the Transport Industry“ väljendasid mitme Põhjamaa transpordi ministeeriumi esindajad, et nemad alles alustavad siseriiklikku konsultatsiooniprotsessi saamaks teada, kas Rotterdami reeglid on ettevõtetele vastuvõetavad või mitte. Ilkka Kuusniemi Soomest (Neptun Juridica) tõi esile rida põhjusi, miks Rotterdami reegleid ei peaks vastu võtma, lugedes eelnõu teksti liigselt komplitseerituks ja ülemääraseid ristviitamisi sisaldavaks, mis teeb need ilma spetsialisti abita raskesti arusaadavateks. Ühe argumendina tõi ta ka asjaolu, et kui Haag-Visby reeglid koosnesid 3200 sõnast ja Hamburgi reeglid 8400 sõnast, siis Rotterdami reeglite sõnamaht on juba 17000. Selgeks erandiks oli aga Uffe Lind Rasmussen Taani Laevaomanike Liidust, kes lubas, et Taani on kindlasti esimese 20 ratifitseeriva riigi hulgas (vajalik konventsiooni jõustamiseks). Selle taga võib näha taani konteinervedudehiiu MAERSK`i huve, sest arvatavasti on majandusgigandid USA ja Hiina pooldamas Rotterdami reeglite kasutuselevõtmist vähemalt nende riikidega seotud liinivedudes.

Multimodaalsete vedude jaoks ühtse transpordidokumendi ja ühetaolise vedaja vastutuse reeglite kehtestamise vajadust kaalub ka Euroopa Liit, Komisjon võttis nendel eesmärkidel 18.oktoobril 2007.a. vastu teatise lastiveo logistika rakenduskava näol.¹⁵ Ent Euroopa Liidu vajadused lähevad kaugemale kui pelgalt reeglite kehtestamine. Nimelt, peab transpordipoliitika Euroopa Liidu raames tagama kaubaveokitega üleküllastatud maanteed koormuse vähenemise, mis tähendab panustamist lähimerevedudele ja vastavate lähimerevedude edendamise keskuste loomist, põhilistest kaubaterminalidest

¹³ Teksti vt.: www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/3Transport.html

¹⁴ Kaubandusliku meresõidu seaduse § 49: Tšarterveoleping on lastiveoleping, kus vedaja kohustuseks ei ole üksikute kaupade vedamine, vaid laeva veoruumi kasutamise võimaldamine kaupade vedamiseks. Veoruumiks võib olla kogu laev, osa laevast või kindel laevaruum. Tšarterveolepingule kohaldatakse lisaks käesolevas peatükis sätestatud lastiveolepingu kohta sätestatud, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti .

¹⁵ Vt.: Communication from the Commission. Freight Transport Logistics Action Plan. COM(2007) 607 final

sadamates nn „roheline transpordi koridoride“ kehtestamist, kus keskkonnasõbralikkus ja energiasäästlikkus on olulised kriteeriumid üha kasvavate kaubavoogude tingimustes.

Eelpool nimetatud konverentsil Helsingis käsitleti ka **ISIC reeglite** (Integrated Services in the Intermodal Chain) eelnõud, mille olid 2005.a. oktoobri lõpuks välja töötanud Euroopa Komisjoni Transpordi Direktoraadi tellimusel¹⁶ neli õigusteadlast: prof. M.A. Clarke (S.John`s College – Cambridge), prof.R.Herber (University of Hamburg), Dr.F. Lorenzon (Institute of Maritime Law – Southampton) ja prof.Jan Ramberg (University of Stockholm). Niisuguste reeglite, mis koosnevad vaid 2400 sõnast ja reguleerivad vedajate (transpordiintegraatorite) tsiviilvastutust, kehtestamine Euroopa Liidu siseselt võiks tunduda Rotterdami reeglite kehtestamise kõrval liidule ja selle liikmesriikidele õiguslikult lihtsamaks pähkliks, olenevalt muidugi pädevuse jaotusest viimaste vahel.

Tundub, et globaliseeruv maailmas ja rahvusvahelise kaubanduse korraldamise tingimustest lähtuvalt, kus lastiveod meritsi leiavad valdavalt kindlustamist kauba riknemise, hävimise või kaotsimineku riski vastu, on muutunud ka lastiveo reeglite orientatsioon. Haag-Visby reeglid eelistasid igati reederit kui vedajat, nähes ette terve rea vastutusest vabastamise asjaolusid, mõni neist ainult meretranspordile omane, ning võrdlemisi väikese, piiratud vastutuse ulatuse. Hamburgi reeglid viisid aga reederi vastutuse ulatuse suurenemiseni. Mõlemal juhul oli peateemaks reederi vastutuse küsimus. Tänapäeval on aga selge, et tingimustes, kus lastiveoga seotud merinõuete maksumus maailmas küünib vaid 1%-ni kogu veetava lasti väärtusest ning omab kindlustuskatet igal juhul, kahaneb vastutuse regulatsiooni osatähtsus reeglites. Majandusloogikast tingituna omandab suurema tähtsuse multimodaalsete vedude jaoks ühtlustatud ja lihtsustatud reeglite kehtestamine, mis võib kaasa tuua ka meretranspordile seni omaste privileegide kaotamise. Esmatähtsaks muutub kaupade kohaletoimetamise ajaline täpsus, kindlus ja efektiivsus, mis võimaldaks nii ettevõtjatel kui ka kaupmeestel vähendada laovarude mahtu ja kulusid, tühisõitide või tühjade konteinerite vedamise vältimine.

Rotterdami reeglid (RR), mis on mõeldud ühetaoliselt reguleerima nii lastivedu meritsi kui ka multimodaalset kaubavedu ja mida töötati välja 13 aastat ning mis koosneb 17 000 sõnast (dokumendis 37 lk.), pole võimalik ega ka vajalik antud töös ammendavalt käsitleda. Seetõttu piirdume vaid reeglite kasutamisevõimalustega, sh. suhetega teistesse reeglitesse ning vastutuse põhimõttelise käsitlusega.

RR on mõeldud kasutamiseks mitte kabotaazis, vaid ainult välisvedude korral, kui osalisriigi territooriumil asub ükskõik, kas kauba vedamiseks vastuvõtu koht või lastimissadam või lossimissadam või kauba kohaletoimetamise koht. Seda olenemata laeva lipuriigist, vedaja vm veos osaleja või huvitatud isiku riikondsusest (art.5). Erandiks, millal RR ei kasutata on tsarterveod, kus leping annab laeva või selle mingi osa (trümmi) kasutamiseks, st. lastivedude korraldamiseks laeva prahtijale. See tähendab, et RR-i kohaldatakse reeglina vaid liinivedude korral ent art.6 lg 2 lubab RR-i kasutamist ka trampvedude (mitteliinivedud) korral, kui on täiendatud 2 tingimust: 1) tsarterveolepingut pole sõlmitud poolte vahel ning 2) RR kohane transpordidokument on välja antud või

¹⁶ Vt.: Contract Number: TREN/04/MD/S07.38573

eksisteerib lastiveolepingu poolte vaheliste elektrooniliste teatiste salvestus (electronic transport record), mis tõendab esiteks, kaupade veoks vastuvõtmist ning teiseks, lastiveolepingu olemasolu ja sisu.

Tähelepanuväärne on, et RR ei sisalda mõistet konossement. Seetõttu, kui eksisteerib vajadus konossementi kui väärtpaberi järgi välismaalt kaupade ostmisel akreditiivi alusel nagu on täna tavapärane, näiteks, tuleb RR kohaldamise korral lastiveoks sellise väärtpaberi väljaandmine eraldi sätestada kaupade ostu-müügilepingus. Samuti ei mõjuta RR siseriiklikes seadustes kehtestatud üldavarii regulatsiooni.¹⁷

RR on küllaltki imperatiivse iseloomuga välisleping, mille osapooleks saamisel tuleb denonsseerida osalisriigiks olemine kas Haag-Visby ja/või Hamburgi reeglites, mille jõustumise momendist hakkab uus valik seejärel kehtima (art.89). Mingeid reservatsioone RR artiklitele teha pole lubatud (art.90). Samas on osalisriikidel igal ajal võimalik valida - deklareerida, kas nad loevad vaidluste lahendamisel RR ptk.14 „Jurisdiktsioon“ ja ptk.15 „Vahekohus“ enda suhtes kehtivaks (art.74, 78 ja 91 lg 1), ilma taolise deklaratsioonita nimetatud peatükid osalisriigi suhtes kohustuslikku jõudu ei oma. Kehtima hakkavad RR selle kuu esimesest päevast, mis järgneb aasta möödumisel 20. ratifitseerimiskirja hoiule andmisest

Mis puudutab vedaja üldist kohustust lastiveo korral meritsi anda reisiks merekõlbulik ja kaubaveokõlbulik laev ning vastutust kahju tekitamise eest kaubale, siis põhimõtteliselt on need küsimused sätestatud analoogiliselt Haag-Visby reeglitega, v.a. üks oluline ja meretranspordile ainuomane vedajat vastutusest vabastav asjaolu – nimelt, kapteni, lootsi või laevapere liikme inimlik eksitus laeva juhtimisel. Juhul, kui tegemist on mitme vedaja poolt põhjustatud kahjuga, on nende vastutus solidaarne, kuid üldsummas ikkagi RR kehtestatud piirmäärade ulatuses (art.20). Vastutus on ette nähtud ka kauba hilise kohaletoimetamisega põhjustatud kahju eest (art.17 lg 1).

Vastutuse piiramise osas tuleb koheselt mainida, et RR toob „vedaja“ kõrval artiklis 19 mõistena¹⁸ sisse ka „lastivedaja“ (maritime performing party¹⁹), mis annab võimaluse ka sadamas veo- ja tõsteteenust osutaval ettevõttel piirata oma vastutust kahju tekitamisel kaubale reederiga ühel moel. Teiseks, huvitavalt sätestab artikkel 23 kohustuse anda vedajale või tema ülesandel „toimetavale isikule“ (performing party) üldise iseloomuga teatis kas kaubale kahju tekitamise kohta või kauba hilise kohaletoimetamisega põhjustatud kahju kohta. Kaubakahju korral sätestatakse, et ilma 7 tööpäeva jooksul kauba kättetoimetamisest loetuna eeldatakse vedajapoolsete lepingukohustuste nõuetekohast täitmist, samas ei võta aga sellest kohustusest mittekinnipidamine ära õigust kahjunõudele ega muuda tõendamiskoormist. Viimasel juhul aga, kui tegemist on kauba hilise kohaletoimetamisega, võtab 21-järjestikuse päevase tähtaja möödalahkmine üldise iseloomuga teatise andmise kohustuse kohta alates kauba kohaletoimetamisest üldse ära õiguse nõuda mingit kompensatsiooni (art. 23 lg 4).

¹⁷ Üldavarii kui kahju mõistet vaata KMS § 122

¹⁸ Muuseas, RR art.1 defineerib 30 erinevat kasutatud mõistet

¹⁹ RR art.1 p.7 loeb lastivedajaks ka maismaal toimivat vedajat, kuid ainult sadama piires toimuva teenuse osutajat

Vastutuse piirmäärad kahju tekitamise korral on RR-s kõrgemad kui Haag-Visby või Hamburgi reeglites. Kaubakahju on piiratud kas 875 SDR-ga ühe pakendi või kaubaühiku kohta või siis 3 SDR-ga brutokaalu iga kilogrammi kohta, ükskõik kumb neist on suurem (art.59). Järgmine säte aga kehtestab kauba hilinevad kohaletoiimetamisega põhjustatud kahju osas piirab vastutust 2,5 kordse veotasuga, mis maksab hilinevad kauba vedamine. Artikkel 62 lg 1 aga kehtestab imperatiivi, et ühtki kahjunõuet ei saa esitada pärast 2 aasta möödumist kauba kättetoimetamisest.

Mõningaid järeldusi Eestile küsimuses, kuidas suhtuda **RR**-sse, mis kirjutati alla 19 riigi esindajate poolt Rotterdamis 23-09.2009.a. Allakirjutajad olid (ingl.k., suuremad mereriigid rõhutatult): Congo, **Denmark**, **France**, Gabon, Ghana, **Greece**, Guinea, **Netherlands**, Nigeria, **Norway**, **Poland**, Senegal, **Spain**, Switzerland, Togo, **United States**, Madagascar, Cameroon ja Armenia). Täpselt kuu möödumisel andis allkirja RR-le Niger ja 26.oktoobril Mali ning kokku on sellega 21 riigi poolt esindatud maailma kaubakäibest enam kui 25%.

Mis puudutab allakirjutamiseks valmis Rotterdami reegleid, siis on töövõtja arvamisel, et Eesti peaks selle konventsiooni allakirjutamiseks ette nähtud aja jooksul RR-le allkirja andma, kuid hilisemat võimalikku ratifitseerimist kaaluma hoolikalt. Siinjuures oluline ei ole mitte ainult see, mida arvavad Rotterdami reeglitest naabrid Põhjamaad. Tähtis on nende reeglite levik ja osatähtsus maailmakaubanduses olulist rolli omavate riikide hulgas. Kui ikkagi Hiina-st ja USA –st saabuvad tuhanded konteinerid Euroopasse allutatutena imperatiivselt Rotterdami reeglitele ning võib olla kehtestuvad liiniveod Tallinna Sadama ja Ningbo sadama vahel, pole meil pääsu suurte riikide transpordipoliitika järgimisest. Sellisel juhul tõusetub vajadus välja töötada spetsiaalne RR kohane peatükk KMS-s, kui soovitakse näiteks kabotaazis säilitada olemasolevat, või siis otsustatakse täielikult minna üle RR-tele ja töötatakse välja uus KMS. Kindlasti vajab täiendamist ka VÕS (võlaõigusseadus), mis peab analoogiliselt lastiveoreeglitele *lex specialis`e* staatuse andmisega sama tegema ka muude transpordiliikide jaoks, so. RR järgsete vedude puhul erandi tegema.

Seega tuleks võtta meetmena käsile laialdane arutelu ja konsulteerimine ka teiste riikidega, et välja selgitada Eestile oma huvisid arvestav, kõige sobivam käitumismall. Aega selleks on küll, sest RR jõustub vastavalt art.94 lg 1 alles selle kuu esimesel päeval, mis järgneb 12 kuu möödumisel 20. ratifitseerimis- või ühinemiskirja deponeerimisele.

3. Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika ja hiljutised õigusaktid

Euroopa Liidu Komisjon avaldas 2006.a. juunis „Rohelise raamatu“, mille eesmärgiks oli algatada igakülgne debatt Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika vajaduse ja eeliste kohta ning küsiti arvamust sidusrühmadelt. Konsultatsiooniprotsessi alguses esitati viis eesmärki:

- 1) ookeanide ja merede säästva kasutamise tõhustamine;
- 2) teadmiste ja uuenduste baasi loomine;

- 3) prima elukvaliteedi tagamine rannikualadel;
- 4) Euroopa juhtpositsiooni tugevdamine rahvusvahelistes merendusküsimustes ja
- 5) merenduse kui valdkonna esiletõstmine Euroopas.

Konsultatsiooniprotsess oli suhteliselt pikk ja vastajaid asjalike ettepanekutega oli kokku 409. Selle tulemusena avaldas Komisjon 10.oktoobril 2007.a. terve paketi dokumente: teatise „Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika“ ehk „Sinise raamatu“ kohta, Komisjoni meetmete tegevuskava, konsultatsiooniprotsessi aruande ja mõjuhindangu.

Arvestades merede ja ookeanide haldamise rahvusvahelist olemust, peetakse ELi praeguse merenduspoliitika puudujäägiks seda, et Euroopal ei olnud ühtset poliitikat, mis esitaks selgelt ELi merenduseesmärgid oma kodanikele, naabritele ja paljudele rahvusvahelistele organisatsioonidele, kes tegelevad rahvusvaheliste küsimustega.

Euroopa merenduspoliitika on senini kujunenud valdkondade kaupa, nt kalandus, merekeskkonna kaitse, transport. Merenduspoliitika otsuste langetamisel aga tuleb arvestada poliitikavaldkondade keerulise võrgustikuga. „Loomulikult on poliitikavaldkondi“, öeldakse Säästva arengu komisjoni Nõuandva direktoraadi taustteabe dokumendis, „mis on rohkem suunatud Euroopa vajadusele jääda konkurentsivõimeliseks, ning valdkondi, mis on rohkem keskendunud säästvusele, seega on tegemist üheaegselt kiirendava ja pidurdava protsessiga. Ei ole üllatav, et otsuste langetamine võib merenduspoliitikas olla aeglane ning sidusrühmad võivad tunda, et merenduspoliitika juhtimises ei ole nendega arvestatud. Integreeritud poliitikat nähakse vahendina, mille abil vältida konflikte ja saavutada koostoiimet, sünergiat. Komisjoni idee on, et kõik sidusrühmad kujundavad ühe osa merenduspoliitikast, ning integreeritud poliitika sobitab need kokku. Integreeritud poliitika kujundamisprotsess muudab seda, kuidas poliitikat välja töötatakse ja kuidas otsuseid langetatakse.

„Sinises raamatus“, mis käsitleb samu ülaltoodud 5 eesmärki nagu „Rohelises raamatus“, määratletakse kaks töövaldkonda integreeritud poliitika loomiseks ning integreeritud tegutsemiseks. Kõigepealt tuleb luua integreeritud lähenemisviisiga juhtimisraamistik ning seejärel tagada valdkonnaülesed vahendid integreeritud poliitika kujundamiseks. Need toetuvad subsidiaarsuse ja konkurentsi põhimõtetele, sidusrühmade osalusele ning ökosüsteemsele lähenemisviisile ookeanide ja merede kasutamisel ja säilitamisel. Sealjuures, mis puutub mitmetasandilise juhtimise edendamisse, siis koostab Komisjon näiteks liikmesriikidele suuniseid, kuidas riiklikke tegevuspõhimõtteid luua, ning paneb paika sidusrühmade konsultatsioonistruktuuri.

Muidugi võib väita, et esmajoones tuntakse Brüsselis huvi merekeskkonna kaitse ja säilitamise küsimuste lahendamise suhtes, näitena võib tuua Merestranttegia Raamdirektiivi (2008/56/EC) või mereseire integreerimine (KOM-2009- 538, Brüssel, 15.10.2009) jm. Kuid olulisi dokumente on vastu võetud ka meretranspordi arendamise vallas: Third Maritime Safety Package, (OJ L 131, 28.05.09); Conclusions on European Maritime Transport Space without Barriers (Doc. 5775/09); **Council conclusions on the Commission communication on the strategic goals and recommendations for the EU's maritime transport policy until 2018 (Doc. 7866/09).**

Brüsselis 15.oktoobril 2009.a. esitas pressiteate “EL-i integreeritud merenduspoliitika – komisjoni järgmise koosseisu prioriteetid”. Sellega anti teada 3 olulise poliitikadokumendi väljakäimisest, need on:

- a) Euroopa Komisjoni eduaruanne EL-i integreeritud merenduspoliitika viimase kahe aasta kordaminekute ja tuleviku väljavaadete kohta (MEMO/09/455);
- b) Ettepaneku integreeritud mereseire kohta (MEMO/09/454); ja
- c) Ettepaneku integreeritud merenduspoliitika rahvusvahelise mõõtme kohta (MEMO/09/453).

Sealjuures esimeses dokumendis kirjeldatakse kuut strateegilist eesmärki tulevikuks ning lubatakse üksikasjalikum käsitus nendest avaldada eraldi dokumendina 2010.a. jooksul. Kuid EL-i integreeritud merenduspoliitikat üldiselt käsitletakse kindlasti MKM-i arengukavas sissejuhatavates punktides detailsemalt. Meid huvitab siinjuures aga, mida peaks EV ette nägema kahe alljärgneva õigusaktiga, mis on hiljuti Brüsselis vastu võetud.

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 392/2009, 23. aprill 2009, reisijate meritsi vedajate vastutuse kohta õnnetusjuhtumite korral (EMP-s kohaldatav tekst).** Kuigi määrus on juriidilises mõttes otsekohaldatav, on seal sätestatud liikmesriikidele mitmeid valikuvõimalusi reisijateveo reeglites üleminekuajaperioodi kehtestamiseks eri tüüpi reisilaevade jaoks, kui vedu toimub ainult ühe liikmesriigi piires. Need valikud vajavad sätestamist samuti nagu eksisteeriv regulatsioon KMS peatükis 4 „Reisijate vedu merel“ (§-d 59-61) vajavad õiguselguse mõttes täielikku revideerimist.

Samaaegselt KMS-i kehtestamisega, ühines EV 2002.a. Reisijate ja nende pagasi mereveo 1974.a. Ateena konventsiooniga ja selle 1976.a. protokolliga (RT II, 09.07.2002, 21, 92), mille kohaselt lubati vedajal oma vastutust piirata (KMS § 61 lg 1). Ent selleks, et Tallinki konkurendid ei saaks eeliseid, sest nii Soomes kui ka Rootsis kehtivad juba ammu palju kõrgemad vastutuse piirmäärad, nähti KMS §-s 61 lg 2 ette kõrgema piirmäära kohaldamine regulaarsete reisijateveo korral, kui lähte- või sihtsadamariigis kehtivad kõrgemad vastutuse piirmäärad. Siinjuures paneme tähele, et kui KMS ei tee vahet, kas tegu on rahvusvahelise või siseriikliku reisijateveoga, siis Ateena 1974.a. konventsioon reguleerib rahvusvahelisi vedusid.

Samal ajal KMS-i vastuvõtmisega ühines EV veel Londoni 1976.a. Merinõuete korral vastutuse piiramise konventsiooniga (LLMC), mis reisijate nõuete piirmäära osas artiklis 7 lg 1 lubab vedajal oma vastutust piirata ühe reisija kohta kuni 46 666 SDR-i nagu Ateena 1974.a. konventsioon (koos 1976.a. protokolliga), kuid LLMC kehtestab veel üldise piirmäära – mitte üle 25miljoni SDR kokku kõigi reisijate kohta.

Antud EÜ määruse nr.392 sisu on kokkuvõtlikult järgmises: käesoleva määrusega kehtestatakse ühenduse vastutuse ja kindlustuse kord reisijate meritsi veol vastavalt järgmistele asjakohastele sätetele:

- a) 2002. aasta protokolliga muudetud reisijate ja nende pagasi mereveo 1974. aasta Ateena konventsiooni (PAL; edaspidi "Ateena konventsioon") sätted, mis esitatakse I lisas, ning
- b) IMO reservatsioon ja IMO juriidilise komitee poolt 19. oktoobril 2006. aastal vastu võetud Ateena konventsiooni rakendamise suunised (edaspidi "IMO suunised"), mis esitatakse II lisas.

Lisaks laiendatakse käesoleva määrusega kõnealuste sätete kohaldamisala ühe liikmesriigi piires direktiivi 98/18/EÜ artikli 4 kohaselt A- ja B-klassi kuuluvatel parvlaevadel reisijate merevedude suhtes ja sätestatakse teatavad täiendavad nõuded, kuigi nähakse nende osas võimalused teatud üleminekuperioodide kehtestamiseks.

Hiljemalt 30. juuniks 2013 esitab komisjon vajadusel õigusloomega seotud ettepaneku, et laiendada muu hulgas käesoleva määruse kohaldamisala direktiivi 98/18/EÜ artikli 4 kohaselt C- ja D-klassi kuuluvate laevade suhtes.

Töövõtja on arvamisel, et antud määrusest tulenev regulatsioon on mitmes punktis innovaatiline. Esiteks, pole „PAL Protocol 2002“ laiemalt üldsegi veel tunnustatud, sest IMO andmetel on seda ratifitseerinud või ühinenud vaid 4 riiki (0,17% maailma laevade tonnaazist)! Teiseks, kui Ateena konventsioon kohaldub rahvusvaheliste reisijate ja nende pagasi veo kohta, siis määrusega nr.392 soovitakse need reeglid kehtestada ka siseriiklike reisijatevedude kohta. Kuigi mööndusega, et liikmesriikidel on võimalik nende kohaldumist A-klassi parvlaevade osas lükata edasi 4 aastaks ning B-klassi parvlaevade osas maksimaalselt kuni 31.detsembrini 2018.a. Kolmandaks, detailsed reeglid kehtestatakse vedaja vastutuse kindlustuse suhtes: kui tegu on rohkem kui 12 reisijaga laevaga, on kindlustuspoliisi või vastava finantsasutuse garantiikirja olemasolu kohustuslik (250 000 SDR iga reisija kohta), milleks liikmesriik annab tema registris olevale laevale vastava tunnistuse, milleta reisilaeva käitamine peab olema keelatud. Isikukahju korral nõutakse art.6 lg 1 kohaselt ettemakse tegemist (Ettemakse: „*kui reisija surma või isikukahju põhjustas meresõidu ohtlik juhtum, teeb vedaja, kes viis tegelikult läbi kogu veo või osa sellest, mille jooksul toimus meresõidu ohtlik juhtum, 15 päeva jooksul alates hüvitise õigust omava isiku kindlakstegemisest ettemakse, mis katab viivitamatud majanduslikud vajadused proportsionaalselt kahju suurusega. Reisija surma korral ei ole makse vähem kui 21000 eurot.*“), jms.

Arvestades eelöeldut, järeltab töövõtja, et antud määrusega nr.392 kehtestatav regulatsioon nõuab EV-lt järgmist:

1. Ühineda Ateena konventsiooni 2002.a. protokolliga ja
2. Muuta KMS-i peatükk 4 „Reisijate vedu merel“ vastavaks määruses nr.392 sätestatuga, volitades VV-st otsustama üleminekuperioodide pikkuse A ja B klassi parvlaevade osas Eesti sisestel laevaliinidel ning näiteks, volitades majandus- ja kommunikatsiooniministrit kehtestama reisilaevale kohustusliku kindlustuse tunnistuse vormi.

Eeldatavasti kuuluks vajalike õigusaktide ja seletuskirjade väljatöötamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevusse.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/20/EÜ, 23. aprill 2009, laevaomanike kindlustuse kohta merinõuete korral (EMPs kohaldatav tekst).

Erinevalt eelmisest määrusest nr. 392, mis kehtestab kohustusliku kindlustuse reisilaevadele, on antud direktiiviga nõutav liikmesriigil, st. EV-l võtta vastavad õigusaktid vastu või muuta olemasolevaid õigusakte hiljemalt 1.jaanuariks 2012.a., millega kehtestatakse kohustusliku vastutuskindlustuse olemasolu ja tunnistuste väljastamine kaubanduslikus meresõidus kasutatavatele **kõikidele laevadele**, mille

kogumahutavus on 300 või suurem. Siinjuures on oluline lisada, et EL-i liikmesriigid võtsid 9. oktoobril 2008 vastu avalduse, milles nad tunnistasid ühehäälselt merinõuete korral vastutuse piiramise 1976. aasta konventsiooni (LLMC) 1996. aasta protokolliga rakendamise tähtsust kõigi liikmesriikide poolt. Kindlustustunnistusi võib laeval olla ka mitu, kuid antud juhul nõuab direktiiv vastutuse kohustuslikku kindlustamist LLMC 1996.a. Protokolliga kohaselt²⁰ ja laevade varustamist vastava kindlustustunnistusega (nõuded selle kohta on esitatud direktiivi artiklis 6).

Omapärane on antud direktiiv veel selles, et kui reeglina laevadel vajaliku tunnistuse puudumine toob kaasa laeva kinnipidamise ehk väljumise keelu (näiteks, EV meresõiduohutuse seaduse § 78 lg 1 p.8), siis antud direktiiv sätestab artiklis 5 järgmist: „*Kontroll, nõuetele vastavus, sadamast väljasaatmine ja sadamasse sisenemise keelamine*

1. Iga liikmesriik tagab, et tema jurisdiktsiooni all olevas sadamas viibiva laeva mis tahes kontrollimine vastavalt direktiivile 2009/16/EÜ hõlmab artiklis 6 osutatud tunnistuse olemasolu kontrolli laeva pardal.

2. Kui artiklis 6 osutatud tunnistus laeva pardal puudub ja ilma et see piiraks direktiivi 2009/16/EÜ kohaldamist, millega sätestatakse laevade kinnipidamine ohutusega seotud küsimuste korral, võib pädev asutus teha laeva väljasaatmise korralduse, millest teavitatakse komisjoni, teisi liikmesriike ja asjaomast lipuriiki. Sellise väljasaatmise korralduse põhjal keelab iga liikmesriik kõnealusel laeval siseneda oma mis tahes sadamasse, kuni laevaomanik ei ole esitanud artiklis 6 osutatud tunnistust.“

Oluline antud direktiivis on ka artiklis liikmesriigile artiklis 4 lg 1 ette nähtud kohustus nõuda, et tema lipu all sõitvate laevade laevaomanikel oleks kindlustus, mis katab kõnealuseid laevu ja artikkel 7, et „*artikli 4 lõike 1 kohaldamisel kehtestavad liikmesriigid karistuste süsteemi käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud siseriiklike sätete rikkumise eest ja võtavad kõik vajalikud meetmed nimetatud karistuste kohaldamiseks. Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“*

Antud direktiivi analüüsi tulemusena leiab töövõtja vajaliku, et EV teeks järgmist:

- 1) ühineks Merinõuete korral vastutuse piiramise 1976.a. konventsiooni protokolliga 1996.aastast vastavalt kehtivale korrale;
- 2) 2010.a. jooksul töötatakse välja merendusseaduse eelnõu koos seletuskirjaga ning seal sätestatakse antud direktiivist tulenevad nõuded kindlustustunnistusega seonduvalt ning nähakse ette vastutus nende rikkumise eest; alternatiivina võiks ju kaaluda meresõiduohutuse seaduse teatud paragrahvide muutmist (§-d 3, 94-15 kui rahatrahvi käsitlev) ent see seadus on rohkem meresõiduohutusele suunatud õigusakt, mistõttu vastutuse kindlustamist pole kohane siduda sellega.

²⁰ IMO andmete kohaselt on sellega tänaseks ühinenud 37 riiki, mis moodustab maailma laevade kogumahutavusest 42,12%.

- 3) Meresõiduohutuse seadust tuleb aga muuta ikka ja nimelt, selle peatükki 16 „Riiklik järelevalve ja laeva kasutamise piirangud“ (§-e 77 lg 3; 78; 79; näha ette sadamast väljasaatmise õigus jm.);
- 4) Täiendada vajalikuga majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega kehtestatud „Välisriigi lippu kandvate laevade kontrollimise ja kinnipidamise kord ning laevakontrolli akti ja kinnipidamise akti vormid“ [[RTL 2005, 99, 1503](#) – jõust. 30.09.2005], mis viimati muudeti 25.05.2009 määrusega nr 53 ([RTL 2009, 44, 605](#)) .

II osa : Merendussektori õiguslik regulatsioon

Arengukava käesoleva osa ülesandeks on analüüsida merenduse valdkonda reguleerivat Eesti Vabariigi kehtivat õigust, nii õigusakte kui ka kohustuseks võetud rahvusvahelisi konventsioone merenduse valdkonnas ning välja tuua nende kohaldamisega seotud õiguslikke probleeme ja kasutamata võimalusi muutuvaks kaasaegses rahvusvahelises ja euroopa õigusruumis, mis viiks konkreetsete meetmete formuleerimiseni - ettepanekute tegemiseni probleemide kõrvaldamiseni või olemasolevate võimaluste ärakasutamiseni. Ainult kaasaegne ja merenduses ettevõtlust soosiv õigusruum saab aidata selle valdkonna tõhusale arengule ja Eesti Vabariigi konkurentsivõime parandamisele.

Sealjuures keskendutakse laevandusega seotud põhilistele probleemidele, sest hiljuti vastu võetud sadamaseaduse kohta võib väita, et meresadamatega seonduv regulatsioon lähimatel aastatel täiustamist ei vaja. Merekeskkonna kaitse ja säilitamisega seonduvat regulatsiooni käsitletakse vaid osaliselt ja niivõrd, kuivõrd see on seotud laevandusega, st. laevadelt lähtuva merereostuse vältimise, vähendamise ja kontrolliga. Samas ei võimalda arengukava antud struktuuriosa maht laskuda detailidesse, tehnilistesse jms., sh. ka õiguslikesse nüanssidesse, mis puudutavad meresõidu ohutuse tagamist ja Eesti Vabariigi Veeteede Ameti (VTA) tegevuse vastavust Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) kehtestatud rahvusvahelistele reeglitele ja standarditele.

1. Rahvusvaheline mereõigus

Analüüsides merendus- ja merekeskkonnaalaste EV poolt ühinetud IMO konventsioone ja nende avaldamist Riigi Teatajas (seega ka nende tõlkimist) ja VTA kodulehel avaldatut, võime järeldada, et siiani on avaldamata MARPOL 1973/78 ise koos lisadega nr. I, III ja V ning TONNAGE 1969. Viimase alusel antakse laevale üks olulisematest dokumentidest – mõõtekiri (Tonnage Certificate), mille alusel määratakse laevale sadama, lootsi, kanali jm. tasud ning laevaomaniku tsiviilvastutuse piirmäär. Taolise dokumendi õigusliku aluse mittekehtimine Eestis Riigi Teatajas (RT) mitteavaldamise tõttu, vastavalt Põhiseaduse §-le 3, võib tekitada tõsiseid juriidilisi probleeme. MARPOL-i tõlkimist ja avaldamist RT-s *hiljemalt detsembris 2007.a.* nägi ette ka VV 31.märtsi 2005.a. istungi protokoll nr. 15 päevakorrapunktiga 2 heaks kiidetud „Merekeskkonna kaitse parema korraldamise tegevuskava aastateks 2005-2007“.

Denonsseerida tuleb Eesti Vabariigi osalus Naftareostusest põhjustatud kahju kompenseerimise rahvusvahelise fondi asutamise 1971.aasta rahvusvahelises konventsioonis (FUND Convention 1971).

Jätkata tuleb ühinemist rahvusvaheliste, põhiliselt merekeskkonna kaitsele ja säilitamisele suunatud konventsioonidega, eriti mida Euroopa Liit peab prioriteetseks ning osalemist uute rahvusvaheliste konventsioonide väljatöötamisel IMO raames.

Eesti Vabariik ja ÜRO 1982.a. mereõiguse konventsioon (UNCLOS)

Vaieldamatult on UNCLOS globaalne kaasaegse rahvusvahelise mereõiguse alusdokument, sest tänaseks on selle ratifitseerinud/ühinenud 159 riiki ja 1.aprillil 1998.a. Euroopa Ühendus rahvusvahelise organisatsioonina vastavalt liikmesriikide poolt talle antud pädevusele. Eesti ühines UNCLOS-ga ja selle XI osa muutva rakenduskokkuleppes 31.mail 2005.a., kehtima hakkas see EV kui 149. osalise suhtes 26.augustil 2005.a. 1995.a. Selle alusel sõlmiti New Yorgis piiriüleste ja pika rändega kalavarude kokkulepe, millega EV ühines 6.septembrist 2006.a. (RT II, 06.07.2006, 14, 41). Vastavalt UNCLOS on EV kehtestanud kaks seadust ning sõlminud vajalikud merealade piiritlemise lepingud naaberriikidega nii Läänemeres kui ka Riia ja Soome lahes, vaid Venemaaga on jäänud taoline leping sõlmimata.

Majandusvööndi seadus (RT I 1993, 7, 105) võeti vastu veel enne UNCLOS-i jõustumist, so.28.jaanuaril 1993.a., mis oli vajalik samm EV-l taolise eksklusiivse vööndi kehtestamiseks²¹. Tegu on seetõttu küllaltki algelise õigusaktiga, mis kindlasti vajaks kaasajastamist. Peale kõige öeldu, on tõsiasi, et majandusvööndi seaduse § 8 lg 1 on sätestatud EV kui rahvusvahelise õiguse subjekti huve halvasti arvestavana. Nimelt, võivad selle sätte alusel taotluse esitada „välisorganisatsioonid“ (seega juriidilised isikud), mitte aga „riigid ja pädevad rahvusvahelised organisatsioonid“ nagu eeldab UNCLOS art.246 lg 3. Välisministeerium pole siiani vastavat taotluste menetlemise korda välja töötanud. Selle seaduse §-des 12 ja 13 aga sätestatud merekeskkonna kaitse alased kohustused on äärmiselt ebapiisavad ega kaitse vajalikul määral EV kui rannikuriigi huve.

10.märtsil 1993.a. võttis Riigikogu vastu merealapiiride seaduse (RT I 1993, 14, 217), millega kehtestas territoriaalmere lähtejooned (§ 3, koordinaadid lisa 1), sisemere (§ 4), territoriaalmere (§ 5, merepiiri koordinaadid lisa 2) ja majandusvööndi piiri (§ 7, koordinaadid lisa 3), millede illustreerimiseks vaata lisatud kaarti EV. Seaduse § 6 kehtestab küll ilma erandeid mainimata territoriaalmere laiuseks 12 meremiili, kuid lisa 2 toodud koordinaatidest ilmneb, et EV on vabatahtlikult Soome lahe keskosas lahte delimiteerivast keskjoonest Eesti ja Soome vahel taandunud vähemalt 3 meremiili. Küsimus merepiiri viimisest nimetatud keskjoonele vajab arutamist.

Territoriaalmere seadus, mis reguleeriks õiguslikku režiimi selles merealas ja millega võiks muuhulgas kehtestada välismaa laevadele kohustusliku laevateed läbisõidul, jäeti

²¹ Erinevalt mandrilavast, mis Rahvusvahelise Kohtu 1969.a. Põhjamere kohtulahendites väidetakse rannikuriigil eksisteerivat *ipso facto*, vajab eksklusiivne majandusvöönd õigusaktiga kehtestamist.

samal 10.märtsil 1993.a. vastu võtmata ning seda pole kehtestatud tänini. Probleemne on siinjuures 1994.a. vastu võetud piiriseaduse (RT I 1994, 54, 902) § 13 lg 2, mis sätestab kohustuse sõjalaevade ja riigi teenistuses olevate välismaa laevade läbisõidul 48-tunnise etteteatamise kohustuse. UNCLOS-st õigustust taolisele etteteatamise nõudele II osa "Territoriaalmeri ja külgvöönd" artiklitest me ei leia, mistõttu EVP § 123 alusel järeldame, et riigipiiri seaduse antud nõue vajaks muutmist.

UNCLOS annab art.33 õiguse rannikuriigile territoriaalmerega liibuva külgvööndi kehtestamiseks ulatusega kuni 24 meremiili lähtejoontest, milles rannikuriigil on teatud kontrolliõigused. EV pole ei merealapiiride seaduse vastuvõtmisel ega kunagi hiljem kaalunud taolise külgvööndi kehtestamise otstarbekust, mis muuseas annab ka UNCLOS-i artiklis 303 lg 2 toodud õiguse meres leiduvate arheoloogilise ja ajaloolise väärtusega objektide suhtes. Külgvööndi kehtestamine annab õigused, millest EV ei peaks keelduma, külgvööndi kehtestamine saaks teoks täiendava paragrahvi kehtestamisega merealapiiride seaduses, millele lisatakse juurde lisa nr.4 külgvööndi välispiiri koordinaatidega.

Puuduvatest seadustest EV-s ja olemasolevate seaduste mõningane kriitika. Eelpool sai märgitud, et EV-l jäi kehtestamata territoriaalmeri seadus, mis rannikuriikidel tavaliselt eksisteerib koos külgvööndiga. Seega on realiseerimata mitmed UNCLOS II jaos sätestatud rannikuriigi õigused ja valikuvõimalused, sh. ka riigi julgeolekut puudutavates küsimustes.

Kehtestamata on sisemere ja territoriaalmeri all asuva merepõhja ja mandrilava seadus, mis reguleeriks nii merepõhja kui ka selle all asuva maapõue kasutamist erinevatel eesmärkidel ja määratleks pädevad riigorganid ning nende volitused.

Oluliseks puuduseks on EV rannikumere kaitse ja säilitamise seaduse puudumine, sest vaatamata osalemisele vajalikes merekeskkonna kaitset käsitlevates konventsioonides, on mitmed riigile kuuluvad valikud või konkreetsetele terminitele nagu näiteks, "ulatuslik reostus"(serious pollution, UNCLOS art.19 lg 2, p."h"), "ulatuslik heide" (discharge causing major damage, UNCLOS art.220 lg 6) jms konkreetse sisu andmine nagu ka seaduse kehtestamine rannikuriigi kohustus. Teadaolevalt on Keskkonnaministeerium hiljuti alustanud taolise vajaliku, EV õigustatud huve kaitsva kaasaegse seaduse väljatöötamisega.

Vajalik on asendada 9.detsembril 1991.a. vastu võetud kaubandusliku meresõidu seadus uue merendusseadusega, mis muuhulgas reguleeriks Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide, VTA, Keskkonnainspektsiooni, piirivalve jt. riigorganite pädevuse merenduse küsimustes, jurisdiktsiooni jm. avaliku õiguse küsimused. Eraõiguslik regulatsioon on juba varem, 2002.a. viidud üle kaubandusliku meresõidu seadusesse (KMS).

VTA *põhimäärus* ei kannata tõsist kriitikat ning vajab koos merendusseaduse väljatöötamisega kindlasti revideerimist. Esiteks, paneme tähele, et VTA tegevus piirduks justkui ainult EV mereterritooriumi ja sisevetega? Aga kuhu jäävad rannikuriigi

kohustuste ja õiguste teostamine EV majandusvööndis või mandrilaval? Rääkimata sellest, et EV lipu all sõitvad laevad kulgevad maailmameres, mitte ainult meie riigi territooriumil. Teiseks, põhimääruse §-des 13 ja 14 nimetatud ülesanded ja põhitegevused on nii üldised, et tegeliku ülevaate saamiseks tuleb lugeda kõiki meresõiduohutusega seotud õigusakte ning nendes peavad siis VTA ülesanded konkreetselt alati kirjas olema. Kolmandaks, tundub lausa uskumatuna, et ühtki ülesannet või põhitegevust pole välja toodud, mis puudutaks merekeskkonna kaitset ja säilitamist seoses laevade kasutamisega? Kuigi EV-s on pandud Piirivalve tegelema merereostuse avastamise ja likvideerimisega ning Keskkonnainspeksioon menetlema mereostuse juhtumeid, puudub neil mõlemal oskusteave laevade ja nende meresõidukõlblikkuse osas. Laevaavariide juurdlejana ning nende seisukorra hindajana on see olemas VTA-l. Ainult VTA on pädev hindama, kas EV merepiiri läheduses olev laev on hädaseisundis, kas ohustab merekeskkonda reostusega ja kui tõsisega; kas on vaja EV-l abi osutada ja millist, kas ja kuidas on vaja sekkuda lipuriigi või laevaomaniku õigustesse, kui need ja kapten on tegevusetud jms. Selline teave on kindlasti oluline otsustamiseks, kas laeva peab kinni pidama, arestima vms.

Keskonnainspeksiooni (KKI) põhimäärus ei vasta samuti ülesannetele, mida temalt oodatakse merereostuse juhtumite juurdlejatena. KKI-l puudub vajalik kompetents merereostusega põhjustatud kahju sissenõudjana. Välismaa laevad, olles merd reostanud naftaga, lastakse minema ilma, et neilt või nendele vastutuskindlustust andvate P&I klubidelt oleks võetud garantiikirju, neid ei arestita tagatise saamise eesmärgil. Need laevad väldivad aga edaspidi Eestisse tulemist ning välismaal nende arestimine on kulukas ettevõtmine ja tulemus pole üheselt ette ennustatav. Veelgi enam, tasub laeva omanikul vahetada laeva formal-juriidilist omanikku, kui selle laeva arestimine antud merinõude alusel osutub võimatuks. Tagatiseta aga jäävad reostustõrjeks tehtud EV kulutused jm. kahjud reeglina hüvitamata, menetlused lihtsalt raagevad. Eesti ei saa olla niisuguseks mereriigiks, kus merd reostavad laevnikud jätavad reostuskahjud riigi kanda ja haldussuutlikkus ei küündi neid süüdlastelt või rahvusvaheliselt fondilt (IOPC Funds) hüvitust sisse nõudma.

Kolmest konkreetsest Eestis sätestamata õigusest, mida UNCLOS võimaldab.

1) Artikkel 28, käsitledes rannikuriigi õigust tsiviiljurisdiktsiooni teostamisel territoriaalmerest rahumeelselt läbisõitvate välismaa laevade suhtes, ei luba reeglina laeva ei arestida ega selle suhtes täitemenetlust teostada. Reeglina on need menetlused sadamas toime pandavad. Kuid selle artikli lõige 3 võimaldab laeva kinnipidamist aresti või täitemenetluse teostamiseks kui laev on seisma jäänud või on läbisõidul pärast lahkumist sisevetest (sisuliselt sadamast). See õigus peaks aga olema sätestatud Eesti seadustes, näiteks laeva asjaõigusseaduses, mis reguleerib laevade arestimist ja ka sundmüüki kui eriseadus.

2) Artikkel 292 sätestab kinnipeetud välismaa laevade ja laevaperede viivitamatu vabastamise kui menetluse, mis kujutab endast hoolikalt läbi räägitud ja ÜRO III mereõiguse konverentsil kokku lepitud novelli kaasaegses rahvusvahelises mereõiguses ning omapärast diplomaatilise kaitse viisi, mida lipuriik *võib* osutada tema laevaregistris

registreeritud aluse ja selle munsterrolli kantud meremeeste kaitseks välismaal.²² EV kui lipuriigi vastav protseduur tuleks välja töötada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt koostöös Välisministeeriumiga.

3) Artikkel 228 lg 1 annab lipuriigile õiguse teatud tingimustel ja väljaspool rannikuriigi territoriaalmerd tema laevalt aset leidnud ja mitte olulist kahju põhjustanud merereostuse korral taotleda menetluse läbiviimist endale. Ei merereostusi Eestis menetlev Keskkonnainspeksioon (põhimäärus – RTL, 07.04.2008, 27, 403) ega VTA (põhimäärus – RTL 2003, 27, 403) pole saanud ülesandeks Eesti lipu all sõitvate laevade poolt toime pandud taolise merereostuse korral nimetatud lipuriigi õigust kasutama.

2. Eesti Vabariik ja kaubandusliku meresõidu õigus

Minnes üle uudsele, laevade mitte kui vallasasjade, vaid *quasi* kinnisaasjade käsitlemisele ning nende originaalsele registreerimisele kohtute registriosakondade juures, kehtestati 1998.a. 1 juulist kaks olulist seadust: a) laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadus (RT I 1998, 23, 321; edaspidi – LLRS) ja b) laeva asjaõigusseadus (RT I 1998, 30, 409), mis on vajalikud laevade registreerimiseks laevakinnistusraamatus ning nende tsiviilkäibe ja hüpoteekidega koormamise seisukohast. Põhilised probleemid, miks asjalikke laevu on Eesti laevaregistris vähe, ongi seotud oluliste puudujääkidega nii nimetatud seadustes, pankade poliitikas ning ka VTA suhtumises, mis ei soosi reedereid ega arvesta küllaldaselt nende huvidega. Tagajärjeks ongi paljude Eestis elavate isikute ja firmade ettevõtluspraktika, kus eelistatakse nn. „mugavuslippu“, mis reederi soovid esikohale seades annab kõige muu kõrval ka olulist kokkuhoidu laevapere palgakulude osas. KMS kui kaubanduslikust meresõidust tulenevate õigussuhete reguleerija käsitus on vajalik ja põhiliselt seoses UNCITRAL-i uute rahvusvaheliste kaupade osaliselt või täielikult meritsi veo reeglite – Rotterdami reeglite sõlmimisega 23. septembril k.a. Kaubandusliku meresõidu vallas on Eesti liitunud vajalike rahvusvaheliste konventsioonidega, nende avaldamisega RT-s probleeme pole ning kokkuhoiu mõttes ei hakka töövõtja neid siin üles lugema. Ainsana paistab silma aga Genfis 1999.a. sõlmitud rahvusvahelise laevade arestimise konventsiooni (RT II 2001, 9, 51) tekst, mis sisaldab sisulisi ja lubamatuid tõlkevigu.

Probleemidest laevade registreerimisel Eestis

Laevade registreerimisega Eestis seotud praktilistest probleemidest on kirjutatud²³, kuid see ei ole pälvinud Justiitsministeeriumi kui kahe ülalnimetatud seaduse autori tähelepanu. Üks põhimõtteline viga on sisse kirjutatud LLRS-i ka 2004.a. muudatustega (RT I 2004, 30, 208), mis tehti seoses EV saamisega Euroopa Liidu liikmesriigiks. Nimelt, kui LLRS-i § 1 paneb Eesti füüsilisele ja juriidilisele isikule **kohustuse** registreerida tema omanduses olev laev Eesti laevaregistris ja § 4 kohaselt on EL

²² Detailsemalt vt.: H.Lindpere. Kinnipeetud välismaa laevade ja laevaperede viivitamatu vabastamine – rannikuriigi kohustus ning lipuriigi võimalus diplomaatilise kaitse osutamiseks. – *Juridica*, 2007, nr.2, lk.119-126.

²³ Vt.: Heiki Lindpere, Indrek Nuut. Laevaregister Eestis ja sellega seotud praktilised probleemid. – *Juridica*, 2002, nr.4. lk.261-267.

juriidilised ja füüsilised isikud võrdsustatud esimestega Eestis registreerida, **kuid ei laiendata vastavalt Eesti juriidiliste ja füüsiliste isikute õigusi Euroopa Liidu liikmesriikides, siis eiratakse võrdse kohtlemise põhimõtet.**

LLRS analüüs viib järeldusteni, et seda on vaja muuta alljärgnevatel küsimustel:

- loobuda Eesti juriidiliste ja füüsiliste isikute kohustamisest registreerida nende omanduses olev laev Eesti laevaregistris kui asjatult ettevõtlusvabadust piirav nõue;
- näha ette võimalus osta ja registreerida laevaregistris ka laev, mis veel pole meresõidukõlblik;
- loobuda § 57 sätestatud nõuetest kustutada laev laevaregistrilt ametikohustustest tulenevalt, mis põhimõtteliselt seab ohtu laevahüpoteeegi kehtimise;
- § 20 näeb ette loa taotlemist majandus- ja kommunikatsiooniministrilt laeva ajutiselt teise riigi laevaregistris paralleelseks registreerimiseks. See nõue tuleks asendada vastava volituse andmisega Eesti laevaregistrile, kusjuures aluseks on laeva omaniku taotlus ja nõusolekust äraütlemise põhjused (kui üldse) peavad olema ammendavalt sätestatud.

LAS-i analüüs viib järelduseni, et Eestis on LAS § 9 alusel omandiõiguse tekkimiseks laevale vaja notariaalselt tõestatud kokkulepet omandi ülemineku kohta ja kannet laevakinnistusraamatus. Rahvusvahelise praktika kohaselt aga sõlmitakse detailne laeva ostu-müügi tehing lihtkirjaliku konfidentsiaalse lepinguna (MOA- Memorandum of Agreement), milles muuhulgas lepitakse kokku laeva ostuhinnas, selle maksmise ja laeva koos dokumentidega üleandmise piirtähtajas. Kuid laeva omandiõiguse üleminekut tõendavaks dokumendiks on **müügikiri** (Bill of Sale), millel on ainult müüja esindajate notariaalselt tõestatud allkirjad ning mille ostja esitab registrile koos laeva eelmisest registrist kustutamise tunnistusega. Bill of Sale loovutatakse pärast ostusumma täielikku tasumist ning kui ostja ei soovi avalikus registris ostu-müügisummat avalikustada, siis seda summat dokumendile ei kanta. Kuna Eesti peaks olema huvitatud rohkematest laevadest oma registris ja seega suurematest maksutuludest, peaksime aktsepteerima rahvusvahelist praktikat ning kui me ei soovi üle minna täielikult sellele praktikale, siis vähemalt kirjutama LAS-i sisse taolise võimaluse, kui ostu-müügitehing sooritatakse välismaal. Sellela oluliselt kergendatakse notarite tööd ja õigusabi osutamist reederitele.

Kaubandusliku meresõidu seadus ja Rotterdami reeglid. Ühetaoliste reeglite koostamise ülesande võttis endale UNCITRAL ja aastatel 2002-2008 saadi hakkama eelnõuga „Konventsioon lepingutest kaupade rahvusvaheliseks veoks täies ulatuses või osaliselt meritsi“ (Draft Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea – A/CN.9/645).²⁴ Seda rahvusvahelise kaubanduse kaasaegsetele nõuetele vastavat konventsiooni eelnõu aktsepteeris ÜRO Peaassamblee oma 63. istungjärgul New Yorgis 12.detsembril 2008.a. (GA/10798) ning soovitas see pidulikult tseremoonial sõlmida ehk alla kirjutada Rotterdamis 23.septembril 2009.a. Uut konventsiooni hakatakse edaspidi nimetama **Rotterdami reegliteks (RR).**

²⁴ Teksti vt.: www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/3Transport.html

Põhimõtteliselt käsitleb see konventsioon lastiveolepingu tingimusi *liinivedude* korral, mitte aga tsartervedude puhul.

Multimodaalsete vedude jaoks ühtse transpordidokumendi ja ühetaolise vedaja vastutuse reeglite kehtestamise vajadust kaalub ka Euroopa Liit, Komisjon võttis nendel eesmärkidel 18.oktoobril 2007.a. vastu teatise lastiveo logistika rakenduskava näol.²⁵ Ent Euroopa Liidu vajadused lähevad kaugemale kui pelgalt reeglite kehtestamine. Nimelt, peab transpordipoliitika Euroopa Liidu raames tagama kaubaveokitega üleküllastatud maanteede koormuse vähenemise, mis tähendab panustamist lähimerevedudele ja vastavate lähimerevedude edendamise keskuste loomist, põhilistest kaubaterminalidest sadamates nn „roheliste transpordi koridoride“ kehtestamist, kus keskkonnasõbralikkus ja energiasäästlikkus on olulised kriteeriumid üha kasvavate kaubavoogude tingimustes.

Mis puudutab allakirjutamiseks valmis Rotterdami reegleid, millele tänaseks on allkirja andnud 21 riigi esindajad (üle 25% maailma kaubakäibest esindatud), siis mõistlik on järeldada, et Eesti peaks selle konventsiooni allakirjutamiseks ette nähtud aja jooksul RR-le allkirja andma, kuid hilisemat võimalikku ratifitseerimist kaaluma hoolikalt. Siinjuures oluline ei ole mitte ainult see, mida arvavad Rotterdami reeglitest naabrid Põhjamaad. Tähtis on nende reeglite levik ja osatähtsus maailmakaubanduses olulist rolli omavate riikide hulgas. Kui ikkagi Hiina-st ja USA –st saavad tuhandeid konteinerid Euroopasse allutatutena imperatiivselt Rotterdami reeglitele ning võib olla kehtestuvad liiniveod Tallinna Sadama ja Ningbo sadama vahel, pole meil pääsu suurte riikide transpordipoliitika järgimisest. Sellisel juhul tõusetub vajadus välja töötada spetsiaalne RR kohane peatükk KMS-s, kui soovitakse näiteks kabotaazis säilitada olemasolevat, või siis otsustatakse täielikult minna üle RR-tele ja töötatakse välja uus KMS. Kindlasti vajab täiendamist ka VÕS (võlaõigusseadus), mis peab analoogiliselt lastiveoreeglitele *lex specialis`e* staatuse andmisega sama tegema ka muude transpordiliikide jaoks, so. RR järgsete vedude puhul erandi tegema.

2. Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika ja hiljutised õigusaktid

Arvestades asjaoluga, et Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika on leidnud üksikasjaliku käsitlemise käesoleva arengukava esimestes peatükkides, piirdume antud alapunktis kahe EL õigusaktist tulenevate kohustuste analüüsi ja määratlemisega:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 392/2009, 23. aprill 2009, reisijate meritsi vedajate vastutuse kohta õnnetusjuhtumite korral (edaspidi – määrus) ja
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/20/EÜ, 23. aprill 2009, laevaomanike kindlustuse kohta merinõuete korral (edaspidi – direktiiv).

Määruse juriidilise analüüsi alusel saab järeldada, et Eesti Vabariigil on vaja teha järgmist:

²⁵ Vt.: Communication from the Commission. Freight Transport Logistics Action Plan. COM(2007) 607 final

3. Ühineda Ateena konventsiooni²⁶ 2002.a. protokolliga ja
4. Muuta KMS-i peatükk 4 „Reisijate vedu merel“ vastavaks määruses nr.392 sätestatuga, volitades VV-st otsustama üleminekuperioodide pikkuse A ja B klassi parvlaevade osas Eesti sisestel laevaliinidel ning näiteks, volitades majandus- ja kommunikatsiooniministrit kehtestama reisilaevale kohustusliku kindlustuse tunnistuse vormi.

Direktiivi juriidilise analüüsi alusel saab järeldada, et Eesti Vabariigil on vaja enne 1.jaanuari 2012.a. teha, informeerides sellest EL Komisjoni, järgmist:

- 4) ühineda Merinõuete korral vastutuse piiramise 1976.a. konventsiooni (RT II, 2002, 20, 88) protokolliga 1996.aastast vastavalt kehtivale korrale;
- 5) 2010.a. jooksul töötada välja merendusseaduse eelnõu koos seletuskirjaga ning seal sätestatakse antud direktiivist tulenevad nõuded kindlustustunnistusega seonduvalt ning nähakse ette vastutus nende rikkumise eest; alternatiivina võiks ju kaaluda meresõiduohutuse seaduse teatud paragrahvide muutmist (§-d 3, 94-15 kui rahatrahvi käsitlev) ent see seadus on rohkem meresõiduohutusele suunatud õigusakt, mistõttu vastutuse kindlustamist pole kohane siduda sellega.
- 6) Meresõiduohutuse seadust (RT I 2002, 1, 1) tuleb aga muuta ikka ja nimelt, selle peatükki 16 „Riiklik järelevalve ja laeva kasutamise piirangud“ (§-e 77 lg 3; 78; 79; näha ette sadamast väljasaatmise õigus jm.);

4) Täiendada vajalikuga majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega kehtestatud „Välisriigi lippu kandvate laevade kontrollimise ja kinnipidamise kord ning laevakontrolli akti ja kinnipidamise akti vormid“ [[RTL 2005, 99, 1503](#) – jõust. 30.09.2005], mis viimati muudeti 25.05.2009 määrusega nr 53 ([RTL 2009, 44, 605](#)) .

Direktiivi kohta käivas punktis 2 öeldu võib käia ka määruse alusel eksisteerivate kohustuste hulka. Eeldatavasti kuuluks vajalike õigusaktide ja seletuskirjade väljatöötamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevusse.

²⁶ Reisijate ja nende pagasi mereveo 1974.a. Ateena konventsioon – RT II, 09.07.2002, 21, 92.

