

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Meresõiduohutus puhta ja tänapäevase laevanduse keskmes

Meretransport on ELi majanduse ning liikmesriikidevaheliste ja -siseste ühenduste jaoks strateegilise tähtsusega. Kuna 75 % ELi väliskaubandusest toimub meritsi, on toimiv, ohutu, turvaline ja kestlikum merendussektor hädavajalik, et säilitada meie kaubanduse konkurentsivõime ning hankida kaupu ja materjale meie ühtsele turule. Meretransport ei ole mitte ainult meie globaliseerunud majanduse tuiksoon, vaid eluliselt tähtis ka meie saarte ning äärepoolsete ja kaugete rannikupiirkondade jaoks. Sektor osutus COVID-19 pandeemia ajal eriti vastupidavaks, võimaldades jätkata kauplemist selliste oluliste kaupadega nagu toit ja meditsiinitarbed. Pandeemia tuletas teravalt meelde meretranspordi ja selles sektoris töötavate inimeste keskset rolli ning vajadust võtta ELi poliitikas arvesse sektori tähtsust. Venemaa Ukraina-vastasest sõjast tingitud uued geopoliitilised asjaolud ning neist tulenevad muutused kaubandus- ja energiastruktuurides on toonud esile pakilise vajaduse tugevdada ELi strateegilist sõltumatust, sealhulgas merendussektorit.

Meresõiduohutuse tase ELi vetes on praegu väga kõrge – hukkunuid on olnud vähe ning naftareostusjuhtumeid, mis sarnaneksid oma ulatuselt naftatankeritega *Erika* ja *Prestige* juhtunud õnnetustele, ei ole esinenud[[1]](#footnote-1). Igal aastal teatatakse siiski rohkem kui 2 000 laevaõnnetusest ja vahejuhtumist[[2]](#footnote-2). Ainult üks õnnetus, milles osaleb reisilaev või ohtlikke või mürgiseid materjale vedav kaubalaev, võib avaldada laastavat mõju töötajatele, elanikele üldiselt ja merekeskkonnale. Üleminek puhtamale ja autonoomsemale laevandusele tekitab ka uusi probleeme. Transpordisüsteemi ohutus, turvalisus ja keskkonnasäästlikkus on üliolulised ning neid ei tohiks ohtu seada. EL peaks välja töötama ettevaatava ja ennetava poliitika ning jääma selles valdkonnas maailmas juhtpositsioonile, tuginedes jõupingutustele, mida tehakse jätkuvalt rahvusvaheliste, riiklike ja kohalike ametiasutuste ning sidusrühmadega, sealhulgas kodanikuühiskonnaga.

Digipööre ja üleminek kestlikkusele nõuab meretranspordi põhjalikku ümberkujundamist. Sektor, mille arvele langeb 3 % üleilmsest kasvuhoonegaaside heitest, peab üle minema vähese kasvuhoonegaaside heitega või heiteta tehnoloogiale, jõuseadmetele ja kütustele. Samuti peaks see vähendama õhusaasteainete heidet ning oma kogumõju merekeskkonnale, sealhulgas plastist mereprügi ja veealust müra. Digitaliseerimine ning arukate ja autonoomsete laevandussüsteemide suunas liikumine tekitab nii võimalusi kui ka probleeme. Need muutused nõuavad innovatsiooni toetavat keskkonda, sealhulgas selliseid rahalisi vahendeid, mida pakutakse näiteks heiteta veetranspordi partnerluse[[3]](#footnote-3) raames. Lisaks peab nende muutustega kaasnema ulatuslik ümberõpe ja töötajate kutsealane areng, samuti meetmed töötajate, eriti noorte meelitamiseks sektorisse. Meremehed ja meretransporditöötajad on sektori kõige väärtuslikum vara ning turvaline ja kestlik üleminek peab olema suunatud just neile.

Euroopa rohelises kokkuleppes, säästva ja aruka liikuvuse strateegias[[4]](#footnote-4) ning nullsaaste tegevuskavas[[5]](#footnote-5) on seatud sihid ELi tasandil üldise eesmärgiga saavutada õnnetuste-, jäätme- ja saastevaba, vähese CO2 heitega, arukas ja vastupanuvõimeline meretransport. Paketi „Eesmärk 55“ õigusaktidega tehti suuri edusamme, et suunata sektor kestlikumale teele. „FuelEU Maritime“ määrusega,[[6]](#footnote-6) mille eesmärk on ergutada säästvate kütuste kasutuselevõttu meretranspordis, ja ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (ELi HKS) laiendamisega meretranspordile[[7]](#footnote-7) on EL võtnud meetmeid, mis soodustavad investeeringuid puhtasse tehnoloogiasse ja kütusesse ning tagavad, et sektor aitab saavutada Pariisi kokkuleppe eesmärgi hoida globaalne soojenemine 1,5 °C piires.

Komisjon teeb ettepaneku vaadata läbi viis õigusakti, et ajakohastada ELi eeskirju meresõiduohutuse ja kestlikkuse kohta ning tagada ELile vahendid puhta ja tänapäevase laevanduse toetamiseks. Läbivaatamisega soovitakse tagada, et ELi merendussektor täidab oma eesmärki. Kokkuvõttes on need ettepanekud aluseks meie jõupingutustele tagada tõhus, kestlik ja ohutu mereliiklus ja -transport ELi vetes ja kaugemal, et tuua kasu meie kodanikele, rannikualade kogukondadele, merekeskkonnale ja ookeanide tervisele. Lisaks tugevale õigusraamistikule on EL võtnud kohustuse teha Rahvusvahelises Mereorganisatsioonis (IMO) tööd selle nimel, et seataks kõrged nõudmised seoses ohutuse ja turvalisuse, digipöörde ning laevanduse keskkonnahoidlikumaks muutmise ja CO2 heite vähendamisega. Euroopa eeskirjad ja ELi tegevus IMOs tagavad koos võrdsete võimaluste säilimise nii ühtsel turul kui ka kogu maailmas, vältides ohtu, et laevad viiakse mugavuslipu alla ja Euroopa huvid kaotatakse silmist.

Käesolev merenduspakett koosneb järgmise viie õigusakti läbivaatamise ettepanekust:

* direktiiv 2009/21/EÜ lipuriigi nõuete täitmise kohta;
* direktiiv 2009/16/EÜ sadamariigi kontrolli kohta;
* direktiiv 2009/18/EÜ meretranspordis toimunud õnnetuste juurdluse kohta;
* direktiiv 2005/35/EÜ laevade põhjustatud merereostuse ja karistuste kehtestamise kohta ning
* määrus (EÜ) nr 1406/2002, millega luuakse Euroopa Meresõiduohutuse Amet.

1. **Kehtiv ELi meresõiduohutuse ja kestlikkuse raamistik: tugev õigusaktide kogum, mida tuleb ajakohastada**

Kolm direktiivi lipuriigi nõuete täitmise, sadamariigi kontrolli ja õnnetuste juurdluse kohta on meresõiduohutuse peamised tugisambad. Need kajastavad liikmesriikide kui lipu-, sadama- ja rannikuriikide rahvusvahelisi kohustusi, mis on sätestatud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioonis (UNCLOS), mille osaline on ka EL. ELi tegevus meresõiduohutuse valdkonnas täiendab ja rakendab rahvusvahelist õigusraamistikku, eelkõige IMO peamistes konventsioonides sätestatud üksikasjalikke eeskirju ja standardeid. Selliste eeskirjade ja standardite inkorporeerimine ELi õigussüsteemi muudab need sätted rakendatavaks Euroopa Kohtus, tagades seeläbi nende ühetaolise jõustamise kogu ELis ja võrdsed tingimused nii liikmesriikidele kui ka sektoris tegutsevatele käitajatele. Samal ajal tagab rahvusvaheliste eeskirjade inkorporeerimine ELi õigusesse ja seeläbi ELi õiguse vastavusse viimine rahvusvaheliste eeskirjadega, et meie lipuriigid ja käitajad saavad kasu võrdsetest tingimustest kogu maailmas ning me säilitame ELi laevanduse konkurentsivõime.

Meresõiduohutus põhineb kolmel avaliku sektori osalusega kaitseliinil, samas kui laevaomanikel ja käitajatel on kohustus hoida oma laevu alati nende kasutusotstarbeks sobivatena. Esmane vastutus lasub lipuriigil, kes peab tagama, et laev on sõitmiseks sobiv ja et sellel on vajalikud tunnistused, mis tõendavad vastavust rahvusvahelistele eeskirjadele ja standarditele. Seetõttu on lipuriik esimene kaitseliin. Kuna lipuriigi eeskirju kohaldatakse ainult selle lipu all sõitvate laevade suhtes ja kuna mõned lipuriigid ei soovi või ei suuda tagada oma laevastike suhtes kohaldatavate eeskirjade täitmist, kontrollivad sadamariigi kontrolli ametnikud välisriikide laevu, kui need on sadamates. Seetõttu on sadamariigi kontroll teine kaitseliin. Hoolimata nendest kahest ennetustasandist võib siiski juhtuda õnnetusi ja asjaomaste kohustuste tahtlikku või hooletusest tulenevat rikkumist. Nende põhjusi tuleks uurida, et tagada pidev olukorra paranemine, vältida sarnaste õnnetuste kordumist ja karistada ebaseadusliku tegevuse toimepanijaid. See on kolmas kaitseliin.

Koos peaksid need kaitseliinid tagama eeskirjade nõuetekohase täitmise ning seega vähendama vahejuhtumite ja õnnetuste arvu ning lõppkokkuvõttes hoidma ära inimelude kaotuse ja keskkonnareostuse.

2018. aastal tehtud toimivuskontrolli käigus jõuti järeldusele, et need kolm direktiivi andsid lisaväärtust, eelkõige rahvusvaheliste eeskirjade ühtlustatud rakendamise ja täitmise seisukohast, ning et nendega on saavutatud kavandatud eesmärgid. Toimivuskontrolli käigus juhiti siiski tähelepanu sellele, et on veel arenguruumi ning võimalusi edasiseks digitaliseerimiseks, liikmesriikidevaheliseks koostööks ja Euroopa Meresõiduohutuse Ameti (EMSA) suuremaks toetuseks.

Laevaõnnetused ei põhjusta mitte ainult inimkaotusi ja majanduslikku kahju, vaid avaldavad ka otsest mõju keskkonnale. Laevade tekitatud juhuslikul, tahtlikul või hooletusest tuleneval reostusel (nafta, prügi, reovesi või keemilised ained) on negatiivne mõju merekeskkonnale ning see võib tõsiselt reostada mere- ja rannikuelupaiku. Seepärast käsitletakse sellist reostust konkreetse täiendava ELi õigusaktiga, mis käsitleb ebaseaduslikku merreheitmist, nimelt laevade põhjustatud reostuse direktiiviga.

Kõnealuses direktiivis ei sätestata sellist merreheitmist käsitlevaid spetsifikatsioone. Neid spetsifikatsioone reguleeritakse rahvusvaheliselt IMO MARPOLi (laevade põhjustatud merereostuse vältimise) konventsiooniga, milles määratakse kindlaks, kas merreheitmine on lubatud või ebaseaduslik. Teisest küljest nõutakse direktiiviga, et liikmesriigid kehtestaksid ebaseadusliku merreheitmise eest tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused, sealhulgas kriminaalkaristused. Samuti nähakse sellega ette täitmise tagamisel tehtav koostöö kogu ELis EMSA toetusel. Direktiiv täiendab rahvusvahelist korda, toetades ELi liikmesriike rikkujate tuvastamisel võimaliku naftareostuse kohta saadud satelliitseire teabe abil ja vastutussüsteemi kaudu, mis hõlbustab saastajate karistamist.

Direktiivi hindamisel osutati mitmele puudusele, mida kavandatud läbivaatamisega püütakse kõrvaldada. Muu hulgas soovitakse tagada ebaseadusliku merreheitmise piisav avastamine, rikkumiste käsitlemine, ebaseadusliku tegevuse toimepanijate karistamine ning seeläbi ebaseadusliku merreheitmise vähenemine, et kahandada keskkonnamõju. Läbivaatamise eesmärk koos sadama vastuvõtuseadmete direktiiviga on heidutada kõiki laevaomanikke ja käitajaid (olenemata lipuriigist) igasugusest ebaseaduslikust merreheitmisest Euroopas. Normiks peaks saama see, kui kõik laevajäätmed antakse alati üle ELi sadamate vastuvõtuseadmetesse.

EMSA-l on ELi meresõiduohutuse raamistikus oluline roll ning ta on kvaliteetse laevanduse ja ohutuse tagamisel ELi saavutatud julgustavatele tulemustele märkimisväärselt kaasa aidanud. EMSA loodi 2002. aastal pärast naftatankeritega Prestige ja Erika seotud merekatastroofe ning selle konkreetne eesmärk on toetada Euroopa Komisjoni ja liikmesriike meresõiduohutusalaste ELi õigusaktide kohaldamisel ja järelevalvel. EMSA tehtavate külastuste ja kontrollide (auditivõimekus) kaudu moodustab amet ELi poolt meresõiduohutuse valdkonnas loodava lisaväärtuse keskse osa tänu abile, mida ta osutab nõuete täitmise tagamisel ning eeskirjade tulemusliku ja tõhusa rakendamise hõlbustamisel. EMSA peab hoolimata oma laienevast tegevusvaldkonnast jätkuvalt eraldama selle põhiülesande täitmiseks piisavalt vahendeid, et jätkata kvaliteetsete teenuste osutamist liikmesriikidele, komisjonile ja laiemale merenduskogukonnale.

Alates 2002. aastast on EMSA ülesanded tõepoolest laienenud ja amet pakub nüüd tehnilist, teaduslikku ja operatiivabi paljudes meretranspordiga seotud valdkondades, eelkõige seoses rohe- ja digipöördega. Ameti volitused, välja arvatud rannikuvalvekoostöö muudatus, vaadati viimati läbi 2013. aastal ja neid tuleb ajakohastada, et võtta arvesse EMSA praeguse tegevuse ulatust, muutuvat õigusraamistikku, eelkõige käesolevat merenduspaketti, ning merendussektori arengut.

1. **Rahvusvaheliste eeskirjadega vastavusse viimine ja laiem kohaldamisala tõhusama raamistiku jaoks**

Viie õigusakti läbivaatamise üks peamisi ajendeid on vajadus viia need vastavusse ajakohastatud rahvusvaheliste eeskirjadega ja sellest vastavusse viimisest saadav kasu. Omavahel vastavusse viimata standardite ja eeskirjade kooseksisteerimine tekitab sektorile ja riiklikele haldusasutustele koormust ja õiguskindlusetust ning seab ohtu ELi laevanduse võrdsed tingimused ja konkurentsivõime. Rahvusvaheliste eeskirjade inkorporeerimine ELi õigusesse peaks toimuma viisil, mis tagab tõhusa kohaldatavuse, ühtsuse ja nõuetekohase täitmise tagamise ning seega kvaliteetse laevanduse.

Lipuriigi direktiivi puhul on läbivaatamisel kesksel kohal 2013. aastal vastu võetud ja 2016. aastal jõustunud IMO dokumentide rakendamise koodeksi (III koodeks) inkorporeerimine. III koodeks oli IMO oluline samm, kuna sellega tagatakse, et riigi ametiasutustel on oma rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks lipuriigina vajalikud vahendid ja volitused. Kuigi ELi liikmesriigid on seda teinud juba alates 2009. aastast, pandi III koodeksiga igale IMO osalisele kohustus lasta iga seitsme aasta järel teha seonduv IMO põhjalik audit.

Võttes arvesse, kui oluline on täita rahvusvahelist meretöönormide konventsiooni, millega reguleeritakse kõiki meremeeste töö- ja elutingimustega seotud küsimusi, lisati ELi õigusesse juba eraldi õigusakt,[[8]](#footnote-8) mida kohaldatakse lipuriikide suhtes[[9]](#footnote-9). Sotsiaalsed eeskirjad on äärmiselt olulised laevapere heaolu ja meresõiduohutuse seisukohast (enamiku vahejuhtumite eest vastutab inimene).

Sadamariigi kontrolli direktiivi läbivaatamisega ajakohastatakse ja viiakse ELi eeskirjad kooskõlla uute kohaldatavate rahvusvaheliste õigusaktidega, nimelt IMO ballastvee käitlemise konventsiooni ja vrakkide eemaldamise Nairobi konventsiooniga. Tulemuslikkuse parandamiseks on sadamariigi kontrolli tegevad sadamariigid oma tööd süstemaatiliselt piirkondlikul tasandil koordineerinud. 1982. aastal koostatud sadamariigi kontrolli käsitlev vastastikuse mõistmise Pariisi memorandum[[10]](#footnote-10) (edaspidi „Pariisi memorandum“) on esimene üheksast sellisest valitsustevahelisest struktuurist. Pariisi memorandumi osalised on kõik 24 Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmesriiki, kellel on meresadamad, ning samuti Kanada, Venemaa Föderatsioon[[11]](#footnote-11) ja Ühendkuningriik. EL ei ole selle liige.

ELi sadamariigi kontroll põhineb Pariisi memorandumi menetlustel ja vahenditel alates 2009. aastast, mil direktiiv vastu võeti. Seega tuleb kaasata ka mitu viimase 14 aasta jooksul Pariisi memorandumi raames heaks kiidetud muudatust ja täiustust. Õnnetuste uurimise direktiivis ajakohastatakse mitmeid mõisteid ja viiteid, et võtta arvesse muutusi rahvusvahelises regulatiivses keskkonnas, eelkõige IMO ohutusjuurdluse koodeksis, ning võtta nõuetekohaselt arvesse laevade olukorda sadamates ja sadamatöötajaid mõjutavaid õnnetusi.

Komisjon teeb ettepaneku laiendada sadamariigi direktiivi ja õnnetuste juurdluse direktiivi kohaldamisala kalalaevadele, mille puhul esineb endiselt olulisi ohutusprobleeme. ELi sadamaid külastavatele üle 24 meetri pikkustele kalalaevadele nähakse ette sadamariigi kontrolli vabatahtlik süsteem nende liikmesriikide jaoks, kes soovivad neid kontrolle teha, pakkudes seda tüüpi laevadele teist kaitseliini. Peamine vastutus kalalaevade ohutuse eest lasub teatavasti lipuriigil, kuna väiksemad kalalaevad ei külasta tavaliselt välisriikide sadamaid ega kuulu paljudel juhtudel rahvusvaheliste konventsioonide kohaldamisalasse. Õnnetuste juurdlus ei hõlma edaspidi mitte ainult suuremaid kalalaevu, vaid seda laiendatakse osaliselt, et hõlmata kõige raskemaid õnnetusi väiksemate kalalaevadega, mille pikkus on alla 15 meetri, tagades samal ajal, et halduskoormus oleks võimalikult väike.

Laevade põhjustatud reostuse osas laiendatakse direktiivi kohaldamisala nii, et see hõlmaks täielikult IMO MARPOLi konventsiooni viit lisa[[12]](#footnote-12). Lisaks nafta ja kahjulike vedelainete ebaseaduslikule merreheitmisele (direktiivi praegune kohaldamisala) hõlmab direktiiv edaspidi ka pakendatud ohtlike ainete, reovee, prügi ja heitgaaside puhastussüsteemide (skraberid) tekitatud heitvee ja jäätmete ebaseaduslikku merreheitmist. Seeläbi aidatakse oluliselt kaasa ELi rohelise kokkuleppe eesmärkidele, millega püütakse saavutada nullsaaste ning kestliku ja aruka liikuvuse eesmärgid, mis hõlmavad ka neid muid kahjulikke aineid.

Selline vastavusse viimine MARPOLi konventsiooniga on laevade põhjustatud reostust käsitleva direktiivi läbivaatamisel kesksel kohal. Euroopa Parlament ja nõukogu nõudsid seda 2019. aastal, kui võeti vastu läbivaadatud direktiiv lastijäätmete ja laevajäätmete vastuvõtmise seadmete kohta sadamates[[13]](#footnote-13). Eesmärk oli täiendada kokkulepitud rangemaid sadama vastuvõtuseadmete eeskirju, vältides olukorda, kus need võivad tahtmatult soodustada rohkem ebaseaduslikku merreheitmist.

Eespool kirjeldatud läbivaatamiste ja üldise regulatiivse keskkonna ulatuslikuma muutumise tõttu alates 2013. aastast tuleb ka EMSA volitusi ajakohastada, et kajastada paremini ameti kasvavat rolli paljude meretranspordi valdkondade toetamisel. Nende valdkondade hulka kuuluvad ohutus, reostuse vältimine ja keskkonnakaitse, kliimameetmed, turvalisus, seire ning kriisiohje ja digitaliseerimine. Läbivaadatud volitused ei kajasta mitte ainult ülesandeid, mille komisjon ja liikmesriigid on ametile alates 2013. aastast usaldanud, vaid ka sellest õigusaktide paketist tulenevaid uusi ohutuse ja kestlikkusega seotud ülesandeid. Samuti muudab see ameti tulevikukindlaks, ennetades muutusi ning seda eelkõige digitaliseerimise ja automatiseerimise valdkonnas.

1. **Pürgimine suurema keskkonnasäästlikkuse poole**

Meretransport on praegu üks puhtamaid transpordiliike, kui arvestada selle mahtu ja transporditavate kaupade osakaalu ning selle panust ELi ja maailma majandusse[[14]](#footnote-14). Kvaliteetse laevanduse ning ohutu ja turvalise merendussektori tagamine on oluline meretranspordi atraktiivsuse säilitamiseks. Merendussektor on aga ka suur kasvuhoonegaaside tekitaja ning põhjustab märkimisväärset õhu- ja merereostust, mis kahjustab merekeskkonda, selle elurikkust ja võimet tulla toime CO2 seotud ohtudega ning rannikualade elanike tervist. Kuna teised majandussektorid, nagu maanteetransport, kahandavad oma CO2 heidet või vähendavad kiiresti muude saasteainete heidet, peab meretransport andma suhteliselt suurema panuse sellise heite ja saaste vähendamisse. Seepärast tuleb seda hoida tähelepanu keskmes ja jätkata meetmete võtmist.

Selle paketiga soovib komisjon edendada kvaliteetset laevandust ning tänapäevast, puhast ja edukat merendussektorit, mis on kooskõlas asjakohaste rahvusvaheliste ja ELi kohustustega. ELi õigusraamistik peaks heidutama või karistama neid, kes eiravad või on valmis eirama eeskirju, ja stimuleerima samal ajal investeeringuid puhta tehnoloogia ja kestlike tavade kasutuselevõttu. Ainult nii saab aidata kehtestada kõrged üleilmsed standardid ja säilitada ELi laevanduse juhtpositsiooni maailmas.

Lipuriigi direktiivi läbivaatamisega kehtestatakse tõhusam raamistik, mis põhineb laevade kontrollide ja laevastiku üldise järelevalve asjakohasel tasemel ja kvaliteedil, lipuriigi ametiasutuste suutlikkuse suurendamisel ja nende tegevuse tulemuste paremal mõõtmisel. See aitab eelkõige tagada ohutust, kuid peaks ühtlasi tooma keskkonnakaitselist kasu. Kui rahvusvaheliste konventsioonide alusel jõustuvad rangemad keskkonnaeeskirjad, laieneb lipuriigi vastutus nende täitmise tagamise eest automaatselt. Sadamariigi kontrolli direktiivi läbivaatamisega parandatakse veelgi liikmesriikide suutlikkust avastada ja kõrvaldada mitte ainult ohutus-, vaid ka reostuse vältimise eeskirjade ja standarditega seotud mittevastavusi.

Selleks et võtta rohkem arvesse keskkonnategureid, muudetakse sadamariigi kontrolli direktiivi läbivaatamisega ka laeva riskiprofiili, mille põhjal valitakse laevad kontrolliks välja. Üle 5000-tonnise kogumahutavusega kauba- ja reisilaevade (mida peetakse kõige saastavamaks) puhul võetakse laeva riskiprofiilis arvesse IMO määratud CO2-mahukuse näitajat. Kõigi laevade puhul, mille suhtes kohaldatakse sadamariigi kontrolli, kohandatakse kaalutegurit, et pöörata suuremat tähelepanu kontrollitava laevaga seotud varem kindlaks tehtud keskkonnaalastele puudustele ja kinnipidamistele (MARPOLi konventsiooni, ballastvee käitlemise konventsiooni ja laevade kahjulike kattumisvastaste süsteemide konventsiooni alusel).

Laevade põhjustatud reostuse direktiivi läbivaatamisega parandatakse merekeskkonna kaitset: lisaks sellele, et direktiivi kohaldamisala viiakse vastavusse rahvusvaheliste standarditega, tõhustatakse ka laevade põhjustatud piiriülest reostust käsitlevate rahvusvaheliste eeskirjade täitmise tagamist. Uue direktiivi eesmärk on luua reostuse, eelkõige saasteainete ebaseadusliku merreheitmise avastamise ja kontrollimise eest vastutavatele riiklikele asutustele paremad võimalused hoolikamaks ja koordineeritumaks tegutsemiseks. See saavutatakse täiustatud digivahendite, suutlikkuse suurendamise ja kohandatud väljaõppe ning kohustusega laadida aruanded üles EMSA hallatavasse integreeritud süsteemi. Tänu direktiivi läbivaatamisele peaks liikmesriikidel olema võimalik võtta rikkumiste korral asjakohaseid meetmeid, kuna sellega kehtestatakse kindlam karistuste ja nende kohaldamise raamistik, ilma et see mõjutaks võimalust määrata kriminaalkaristusi keskkonnakuritegude direktiivi[[15]](#footnote-15) alusel.

Laevade põhjustatud reostuse direktiivi praegune kohaldamisala ei hõlma õhusaasteainete heidet, kuid võttes arvesse nende mõju sadama- ja rannikualade õhu kvaliteedile, hindab komisjon, kuidas neid tulevikus lisada, tuginedes uutele andmetele ja kogemustele, mille EMSA saab seoses MARPOLi konventsiooni VI lisas sätestatud, väävlist (SOx) ja lämmastikoksiididest (NOx) tulenevat õhusaastet käsitlevate õiguslike nõuete täitmise tagamisega. Sel eesmärgil pööratakse EMSA volitusi käsitleva läbivaadatud määruse ettepanekus suuremat tähelepanu ameti suutlikkusele anda tehnilist abi NOx ja SOx käsitlevate eeskirjade täitmise tagamiseks selles valdkonnas.

Aastate jooksul on EMSA-l üha enam palutud abistada komisjoni ja liikmesriike meretranspordi keskkonnasäästlikkuse parandamisel. Amet on alates oma loomisest tegelenud merereostusega ja andnud operatiivabi väga tõhusa täiendava tegevussuutlikkuse kaudu, mille tagavad naftareostuse korral pidevas valmisolekus olevad naftareostustõrjelaevad. Väävlidirektiivi läbivaatamisega 2012. aastal sai EMSA olulise ülesande toetada laevade õhusaastet käsitlevate ELi õigusnormide rakendamist ja nende täitmise tagamist. Selline abi on nii tehniline – liikmesriikide tehtavate kontrollide aluseks olevate asjakohaste andmebaaside haldamine – kui ka operatiivne – RPAS[[16]](#footnote-16) heiteseireteenused, mida liikmesriigid taotlevad või mis täiendavad nende olemasolevat seiresuutlikkust. Laevade kasvuhoonegaaside heite osas haldab EMSA ELi aruandlus-, seire- ja kontrollisüsteemi[[17]](#footnote-17). EMSA abistab liikmesriike ka laevade ringlussevõtuga seotud kohustuste täitmisel ning seoses veealuse müra ja plastireostusega.

EMSA varustab komisjoni ja liikmesriike ka esmatähtsate tehniliste ja teaduslike eksperditeadmistega, et edendada IMOs tööd kõigis rohelise kokkuleppega hõlmatud keskkonnaküsimustes, ning koostab tipptasemel aruandeid, uuringuid uute kestlikkusküsimuste kohta (konteinerite kaotsiminek, lasti degaseerimine, must süsinik) ning suuniseid veeteede ametitele ja sadamavaldajatele, näiteks kaldalt tuleva elektri kohta.

Käesoleva paketiga antavad uued ülesanded tuleb paremini lisada läbivaadatud volitustesse ja nende täitmiseks tuleb eraldada piisavalt vahendeid. Lisaks tugevdab kestlikkuspüüdlusi veelgi paketi „Eesmärk 55“ osana kehtestatud uus meretranspordi õigusraamistik. Komisjon toetub jätkuvalt EMSA abile „FuelEU Maritime“ määruse rakendamisel ja ELi HKSi laiendamisel meretranspordile. Sama oluline on IMO raames toimuvate regulatiivsete muutustega seotud toetus. Esmatähtis ülesanne tulevikuks on teha vähese kasvuhoonegaaside heitega ja kasvuhoonegaaside heiteta alternatiivkütuste kasutamisega seotud ohutusriskide ennetav analüüs ja jätkata samal ajal suuniste ja teadusuuringute abil nende kütuste kasutuselevõtu ja juurutamise toetamist ja hõlbustamist.

1. **Digiüleminek kui võimaluste looja**

Digitaliseerimine on merenduspaketi keskmes. IT-arendus ja arukad tehnoloogiad on peamised tegurid, mis võimaldavad suurendada teabe jagamist ja läbipaistvust ning seega ka eeskirjade täitmise tagamist. Digitaliseerimine vähendab käitajate ja haldusasutuste koormust ning aitab saavutada üldiselt tõhusama ELi raamistiku ja parema mõju logistikaahela tõhususe seisukohast. EMSA-l on keskne roll koostalitlusvõimet ja ühilduvust tagavate merendusalaste teabe- ja seiresüsteemide ja -teenuste haldaja ja tehnilise arendajana. Need süsteemid ja teenused täiustavad lipu-, sadama- ja/või rannikuriikide ülesandeid täitvatele liikmesriikidele pakutavat tuge.

Paberipõhised menetlused osutusid eriti ebapiisavaks COVID-19 pandeemia ajal, sest puudusid vahendid tunnistuste ajutise pikendamise kontrollimiseks ja hõlbustamiseks. Lipuriiki ja sadamariigi kontrolli käsitlevate ettepanekutega nähakse ette digilahenduste ulatuslikum kasutuselevõtt ja stimuleeritakse seda. Lipuriigi kohustusi käsitleva läbivaadatud direktiivi eesmärk on digiteerida liikmesriikide lipud e-tunnistuste jagamist võimaldavate e-sertifitseerimise registrite kaudu, tuginedes EMSA IT-lahendustele ja üldkättesaadavale tehnilisele protokollile, mis võimaldab koostalitlusvõimet ELi tasandil.

Samal ajal soodustatakse sadamariigi kontrolli direktiiviga elektrooniliste tunnistuste kasutamist (eelkõige sidudes nende kasutamise laeva riskiprofiiliga) ning nähakse ette ühine andmeesitusvahend, valideerimisvahend ja tunnistuste hoidla ELi tasandil. E-tunnistuste väljastamist lipuriikide (või nende nimel tegutsevate tunnustatud organisatsioonide) poolt stimuleeritakse laeva riskiprofiilile lisatava uue parameetriga, mis võimaldab seda, et neid sertifitseeritud laevu valitakse harvemini sadamariigi kontrolli.

Olemasolevate ja uute tehnoloogiate kasutuselevõtuga saab sektor aidata kaasa ka rohepöördele. Laevade põhjustatud reostuse direktiivi kohaldamise tagamiseks vajalike menetluste digitaliseerimine suurendab selle tulemuslikkust. Väidetavate reostajate kindlakstegemist hõlbustab EMSA hallatavate eri süsteemide (Maa seire reostuse avastamiseks – CleanSeaNet,[[18]](#footnote-18) sadamakontrolli vahend – THETIS-EU[[19]](#footnote-19) ning laevaliikluse seire- ja teabevahetussüsteem, mis aitab väidetavaid reostajaid identifitseerida – SafeSeaNet[[20]](#footnote-20)) lõimitud suutlikkus. Andmete süstemaatiline esitamine ja asjakohase teabe jagamine riiklike ametiasutustega parandab nõuete täitmise tagamist, mis lõppkokkuvõttes vähendab reostust.

EMSA on viimastel aastatel juba teinud märkimisväärseid edusamme oma tegevuse ning komisjonile, liikmesriikidele ja laiemale merenduskogukonnale pakutavate teenuste digitaliseerimisel. EMSA digisüsteemid ja -vahendid on muutunud üleilmseks võrdlusaluseks. Ameti volitused vaadatakse läbi, et kajastada selle juba laiendatud digisuutlikkust. See hõlmab Euroopa merenduse ühtsete kontaktpunktide keskkonna rakendamist andmestu kaudu, millega nähakse ette ühtsed kirjeldused liikmesriikide poolt sadamates täidetavatele aruandluskohustustele, ning laevaandmebaasi kaudu, mis sisaldab laevade identifitseerimise teavet ning kandeid laevade teavitusvabastuste kohta. Amet arendab pidevalt ka oma integreeritud merendusteenuseid, mis toetavad liikmesriikide ja muude ELi ametite järelevalvet mitmesuguste rannikuvalveülesannete täitmiseks.

Paketi „Eesmärk 55“ raames sai amet uusi ülesandeid, nagu luua vahendid ELi HKSi ja „FuelEU Maritime“ määruse nõuete täitmise tagamiseks, tuginedes oma olemasolevatele süsteemidele ja teenustele. Nagu on märgitud ELi merendusjulgeoleku strateegiat käsitlevas ühisteatises ja tegevuskavas[[21]](#footnote-21), on ametil oluline roll tõhustatud seirevõime pakkumisel oma integreeritud merendusteenuste ja vabatahtliku ühise teabejagamiskeskkonna (CISE) kaudu ning küberturvalisusalase vastupanuvõime toetamisel. Venemaa sõda Ukraina vastu ja COVID-19 pandeemia on näidanud lisaväärtust, mida EMSA pakub ELi mereseirealaste jõupingutuste, erandolukorra plaanimise ning kriisiks valmisoleku ja merel aset leidvatele sündmustele reageerimise toetamisega tugevdatud ööpäevaringselt töötava merendusalase olukorrateadlikkuse keskuse kaudu. Selleks et jätkata selliste teenuste kvaliteetset osutamist, on ametil vaja piisavalt vahendeid.

1. **Usalduse ja koostöö suurendamine**

ELi meresõiduohutuse poliitika on alati tuginenud kõigi asjaosaliste – komisjoni, ELi liikmesriikide ja sidusrühmade – tõhustatud koostööle. Seda laiendati aja jooksul ka keskkonnaalaste õigusaktide täitmise tagamisele. Usaldus merendussektori vastu on eluliselt tähtis, sest ilma selleta ei saa olla ohutut ja kvaliteetset laevandust ning seega ka meritsi toimuvat kaubavedu.

EMSA loodi selleks, et hõlbustada komisjoni ja ELi liikmesriikide ühist tööd, mille eesmärk on tagada ELi vetes ja ELi rannikualadel kõrgeim ohutustase. EMSA külastused veeteede ametitesse aitavad komisjonil täita oma kohustust kontrollida, kas liikmesriigid kohaldavad ELi õigusakte ja tagavad nende täitmise nõuetekohaselt. Samuti võimaldavad need liikmesriikidel jagada teavet parimate tavade ja probleemide kohta. EMSA tegevus ja teenused täiustavad teabevahetust ning hoogustavad koostööd ja usalduse loomist veeteede ametite vahel Euroopas, naaberriikidega ja kogu maailmas, eelkõige ELi liikmesriikide ühistegevuse kaudu IMOs.

Merenduspaketis sisalduvate algatuste eesmärk on veelgi suurendada usaldust ja koostööd kõigi osapoolte vahel. Lipuriigi direktiiv soodustab lipuriikidevahelist teabevahetust kontrollide tulemuste, ühist huvi pakkuvate küsimuste, tunnustatud organisatsioonide järelevalve ja lipuriigi nõuete täitmisega seotud küsimuste teemal üldiselt. Seda hõlbustavad EMSA hallatavad süsteemid, nagu THETIS, ning komisjon, kes loob spetsiaalse eksperdirühma.

Sadamariigi kontrolli direktiivi läbivaatamisega tõhustatakse koordineerimist, mis põhineb suures osas kontrollidega seotud koormuse jagamise ja ühtlustamise põhimõttel. EMSA toetab rakendamist nii sadamariigi kontrolli tegevatele inspektoritele kui ka lipuriigi inspektoritele/ülevaatajatele/audiitoritele mõeldud uue ja täiustatud kutsealase arengu ja koolituse (kvalifikatsiooni omandamise järgse) programmiga.

Nagu sadamariigi kontrolli direktiivi puhul, nähti ka õnnetusjuhtumite juurdluse direktiiviga algusest peale ette liikmesriikidevahelise koostöö raamistik, et vahetada teavet saadud kogemuste ja parimate tavade kohta. EMSA suurendab veelgi oma toetust riiklikele õnnetuste juurdlusega tegelevatele asutustele, moodustades reservi eri valdkondade ekspertidest, kes saaksid taotluse korral juurdlusorganitele kasulikud olla. Samuti saab amet laenata lisatoetust vajavatele liikmesriikidele erivahendeid ja -varustust, mis võimaldab saavutada kogu ELi hõlmavat mastaabisäästu.

EMSA tõhustab ka liikmesriikidevahelist koostööd laevade põhjustatud reostuse direktiivi rakendamisel ja selle täitmise tulemuslikumal tagamisel. Selle direktiivi hindamise käigus tuvastatud peamine puudus oli järjepideva teabevahetuse ja eksperditeadmiste puudumine reostuse tõhusaks avastamiseks, kontrollimiseks, käsitlemiseks ja selle eest karistamiseks. EMSA pakub avastamise, kontrollimise ja tõendite kogumise eest vastutavatele asutustele tõhusamaid seirevahendeid teabevahetuseks ning suuniseid ja väljaõpet. Läbivaatamine hõlmab ka spetsiaalse eksperdirühma loomist, et hõlbustada koostööd. Lisaks aidatakse sellega kaasa muude õhu- ja veesaastet ning laevade ringlussevõttu käsitlevate keskkonnaalaste õigusaktide rakendamisele.

Sadama-, lipu- ja rannikuriikidele määratud ülesannete loetelu pikeneb, eelkõige tänu digi- ja rohepöördele, ja vastutavad üksused vajavad üha uusi oskusi. Samal aja peavad liikmesriigid hoidma kokku oma vähenevaid ressursse. Selle tulemusena kasvab jätkuvalt nõudlus EMSA suuniste, tehnilise abi ja eksperditeadmiste järele. Ametil peaksid olema piisavad vahendid selle suurema nõudluse rahuldamiseks.

Lisaks aitab EMSA üha enam komisjoni ELi lahenduste ja standardite propageerimisel kogu maailmas. Üks selline näide on see, kuidas ELis välja töötatud tugevast sadamariigi kontrolli raamistikust on saanud üleilmne võrdlusalus. EMSA ja muude sadamariigi kontrolli käsitlevate piirkondlike vastastikuse mõistmise memorandumite, näiteks Tokyo vastastikuse mõistmise memorandumi ja Vahemere piirkonna vastastikuse mõistmise memorandumi vahel on kujunenud välja koostöö, mille käigus jagatakse omavahel kontrolliandmeid. Lisaks Pariisi memorandumiga seotud tööle haldab EMSA Vahemere vastastikuse mõistmise memorandumi raames kasutatavat laevade valimise ja kontrolliaruannete andmebaasi.

Oma tehnilise toe kaudu aitab EMSA kaasa ELi koordineerimisele IMOs ning edendab üleilmset koostööd ohutu, puhta ja tänapäevase laevanduse edendamiseks. Kolmandate riikide veeteede ametitele võib anda sihtotstarbelist välisabi, tuginedes ameti pakutavatele suutlikkuse suurendamise teenustele. Sellise abi andmine, mida naaberriikide ja kandidaatriikide puhul tehakse juba alaliselt, muudetakse läbivaadatud volitustega lihtsamaks.

1. **Kokkuvõte**

ELi meresõiduohutuse raamistikuga tagatakse kvaliteetne laevandus ELi vetes. Sellega kaitstakse kaubandust ja reisijaid, aga ka kogu elanikkonda ja keskkonda, toetatakse ühtset turgu ning suurendatakse ELi juhtivat rahvusvahelist rolli ja strateegilist autonoomiat. ELi merenduspoliitikaga luuakse ELi liikmesriikidele võrdsemad tingimused, võttes samal ajal arvesse vajadust kaitsta ELi tööstuse konkurentsivõimet ja liidu huve kogu maailmas. Teatavad ELi õigusaktid mõjutavad meresõiduohutust kogu maailmas, näiteks ELi õigusaktid tunnustatud organisatsioonide miinimumstandardite ning meremeeste väljaõppe ja diplomeerimise kohta. Lisaks on ELil tänu oma eksperditeadmistele, kogemustele ja poliitilistele eesmärkidele oluline roll IMOs ning ta aitab organisatsioonil saavutada kõrgemaid ohutus- ja keskkonnastandardeid.

Merendussektor on pöördepunktis. Alustatud on sektori ulatuslikku ümberkujundamist, et suurendada selle keskkonnasäästlikkust ja aidata leevendada kliimamuutusi. EL on Euroopa rohelise kokkuleppe raames võtnud ennetavaid meetmeid paketi „Eesmärk 55“ kaudu ning jätkanud jõupingutusi IMOs, et tagada laevanduse õiglane panus kliimamuutuste leevendamisse ja reostuse vähendamisse kogu maailmas. On äärmiselt oluline tõhustada rahvusvahelise keskkonnaõiguse jõustamist, kohandades eeskirju, mis käsitlevad nõuetele vastavust ning vastutust ebaseadusliku tegevuse ja reostuse eest. Digitaliseerimine loob suurepärase võimaluse ohutuse ja kestlikkuse suurendamiseks, kuid seda tuleb täielikult ära kasutada. Autonoomsete laevade ja arukate süsteemide kasutuselevõtu väljavaade nõuab ettevalmistust, katsetamist, regulatsiooni ajakohastamist ning koolitust ja ümberõpet. Suuremat tähelepanu tuleb pöörata ka meremeeste ja kõigi meretransporditöötajate tervisele, ohutusele ning töö- ja elutingimustele.

COVID-19 pandeemia ja Venemaa Ukraina-vastasest sõjast tingitud uus geopoliitiline keskkond on toonud esile vajaduse komisjoni, liikmesriikide ja sidusrühmade tiheda koostöö järele ning samuti sellisest koostööst saadava kasu. Tugev ELi meresõiduohutuse raamistik ja võimekas EMSA hõlbustavad ja tõhustavad sellist koostööd ning aitavad ELi riikide veeteede ametitel täita oma kohustusi. Samal ajal aitab see tugevdada Euroopa positsiooni maailmas, võimendades ELi häält IMOs ja muudel rahvusvahelistel foorumitel.

Komisjon kutsub ELi seadusandjaid üles võtma kiiresti vastu käesolevas paketis sisalduvad seadusandlikud algatused, et toetada kvaliteetset, puhast ja tänapäevast ELi laevandust.

1. Mootorlaeva Erika õnnetus 1999. aastal Prantsusmaal (20 000 tonni naftat), mootorlaeva Prestige õnnetus 2002. aastal Hispaanias (63 000 tonni naftat). [↑](#footnote-ref-1)
2. EMSA „Annual Overview of Marine Casualties and Incidents“, Euroopa laevaõnnetuste teabeplatvorm (EMCIP). [↑](#footnote-ref-2)
3. [Partnerlus – waterborne.eu](https://waterborne.eu/partnership/partnership) [↑](#footnote-ref-3)
4. https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-04/2021-mobility-strategy-and-action-plan.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. COM(2019) 640, COM(2021) 400 final. [↑](#footnote-ref-5)
6. COM(2021) 562 final. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse taastuvkütuste ja vähese CO2 heitega kütuste kasutamist meretranspordis ning millega muudetakse direktiivi 2009/16/EÜ. [↑](#footnote-ref-6)
7. COM(2021) 551 final. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem. [↑](#footnote-ref-7)
8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiv 2013/54/EL 2006. aasta meretöönormide konventsiooni järgimise ja täitmise tagamisega seotud lipuriigi kohustuste kohta (ELT L 329 10.12.2013, lk 1). [↑](#footnote-ref-8)
9. Vaadates läbi sadamariigi kontrolli direktiivi osa, mis käsitleb sadamariigi kontrolli tegemist – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. augusti 2013. aasta direktiiv 2013/38/EL, millega muudetakse direktiivi 2009/16/EÜ, mis käsitleb sadamariigi kontrolli (ELT L 218, 14.8.2013, lk 1). [↑](#footnote-ref-9)
10. [www.parismou.org](http://www.parismou.org) [↑](#footnote-ref-10)
11. Pärast sissetungi Ukrainasse peatati 2022. aasta mais Venemaa Föderatsiooni liikmesus Pariisi memorandumis. [↑](#footnote-ref-11)
12. Kuues käsitleb õhusaasteainete heidet ja on osaliselt juba hõlmatud ELi õigusaktiga (väävlidirektiiv) või seda kaalutakse hiljem ning selle suhtes kohaldatakse laevade põhjustatud reostust käsitleva läbivaadatud direktiivi läbivaatamisklauslit (NOx, mereprügi ja veealune müra). [↑](#footnote-ref-12)
13. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/883, milles käsitletakse sadama vastuvõtuseadmeid laevajäätmete üleandmiseks ja muudetakse direktiivi 2010/65/EL ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2000/59/EÜ (ELT L 151, 7.6.2019, lk 116). [↑](#footnote-ref-13)
14. „Rail and waterborne – best for low-carbon motorised transport“, Euroopa Keskkonnaameti uuring, 2021 [↑](#footnote-ref-14)
15. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ja direktiivi 2008/99/EÜ asendamise kohta, COM(2021) 851 final. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kaugjuhitavate õhusõidukite süsteemid. [↑](#footnote-ref-16)
17. THETIS MRV moodul – https://www.emsa.europa.eu/tackling-air-emissions/greenhouse-gas.html [↑](#footnote-ref-17)
18. [Satelliidipõhised teenused – CleanSeaNet – EMSA – Euroopa Meresõiduohutuse Amet (europa.eu)](https://emsa.europa.eu/csn-menu.html) [↑](#footnote-ref-18)
19. [THETIS EU – EMSA – Euroopa Meresõiduohutuse Amet (europa.eu)](https://emsa.europa.eu/thetis-eu.html) [↑](#footnote-ref-19)
20. [SafeSeaNet -–EMSA – Euroopa Meresõiduohutuse Amet (europa.eu)](https://emsa.europa.eu/ssn-main.html) [↑](#footnote-ref-20)
21. Ühisteatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse ajakohastatud ELi merendusjulgeoleku strateegiat ja selle tegevuskava: „Tõhustatud ELi merendusjulgeoleku strateegia muutuvate merendusohtudega toimetulekuks“, JOIN(2023) 8. [↑](#footnote-ref-21)