



Õiguskantsler

Georgi Böstrov
Maardu Linnavolikogu
tiiu.kaldma@maardu.ee
linnavolikogu@maardu.ee

Teie 17.02.2014 nr

Meie 06.05.2014 nr 6-4/131293/1402033

Korraldatud jäätmevedu Maardu linnas Jäätmehoolduseeskirja avalikustamine

Austatud Georgi Böstrov

Pöördusin Teie poole 16.10.2013 kirjaga, milles juhtisin Teie tähelepanu asjaolule, et Maardu Linnavolikogu 27.07.2004 määruse nr 55 „Maardu linna jäätmehoolduseeskiri” (edaspidi *jäätmehoolduseeskiri*) p 48.2 on põhiseaduse seisukohast probleemne. Selle põhjuseks on, et vaidlusalune säte võib minu hinnangul õigustamatult piirata Maardu linna diskretsiooniõigust jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamisel.

Vaidlusalune jäätmehoolduseeskirja p 48.2 sätestab: „Juhul kui kinnistut ei kasutata aastaringsest, võib vedajaga sõlmitavas lepingus ette näha vedude ajutise peatamise kuni 6 kuud kalendriaasta jooksul”. Sain sellest normist aru nii, et selle järgi ei või Maardu Linnavalitsus vabastada isikuid korraldatud jäätmeveoga liitumisest pikemaks ajaks kui kuus kuud. Leidsin, et selline kord on vastuolus jäätmeseaduse mõttega, kuivõrd jäätmeseaduse (JäätS) § 69 lg 4 sõnastusest tulenevalt peaks kohalikul omavalitsusel olema võimalik igal konkreetset juhul otsustada, milliseks tähtjaks jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastada. Palusin Teil kaaluda jäätmehoolduseeskirja p 48.2 muutmist eesmärgiga viia see kooskõlla jäätmeseaduse ja ühes sellega ka põhiseadusega.

Vastasite minu pöördumisele 17.02.2014. Oma kirjas selgitasite, et vaidlusalune norm asub selles Maardu linna jäätmehoolduseeskirja peatükis, mis käsitleb jäätmete vedu. Seega reguleerib jäätmehoolduseeskirja p 48.2 korraldatud olmejäätmeveo raames jäätmevaldaja ja jäätmevedaja vahel sõlmitud lepingu alusel teenuse osutamist – täpsemalt selle teenuse osutamise hooajalist peatamist.

Märkisite, et Maardu Linnavolikogu on jäätmehoolduseeskirja punktiga 48.2 soovinud anda suvilaomanikele võimaluse leppida vedajaga sõlmitavas lepingus kokku vedude peatumine kuni kuueks kuuks ilma Maardu Linnavalitsuse poole pöördumata. See tähendab, et nimetatud punkt reguleerib jäätmevaldaja ja vedaja omavahelisi lepingulisi suhteid, selle eesmärgiks on lihtsustada vedaja ja jäätmevaldaja vahelist suhtlemist ning ühtlasi ka vähendada linnavalitsuse halduskoormust korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise otsustamisel.

Asusite seisukohale, et jäätmehoolduseeskirja p 48.2 ei piira Maardu Linnavalitsuse otsustusõigust selle osas, milliseks tähtjaks jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveo kohustusest

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

vabastada. „[S]ee sätestab üksnes vedajale ja jäätmevaldajale võimaluse omavahel teenuse osutamises kokku leppida, arvestades tegelikku vajadust teenuse järele, kuid ei vabasta jäätmevaldajat korraldatud jäätmeveost. Vedajaga lepingu sõlminud isik on endiselt korraldatud jäätmeveoga hõlmatud, isegi kui teenuse osutamine on talveperioodiks peatatud.”

Lisate, et kuivõrd jäätmevaldaja jääb vaidlusaluse jäätmehoolduseeskirja p 48.2 rakendamisel korraldatud jäätmeveoga liitunuks, kujutab see punkt endast erandit Maardu Linnavalikogu 26.06.2012 määruse nr 68 „Korraldatud jäätmeveo rakendamise kord” (edaspidi *jäätmeveo kord*) § 6 lõigetest 4 ja 5. Need sätted reguleerivad jäätmemahutite tühjendamise sagedust.

Täiendavalt selgitate, et kui jäätmevaldaja ei ole sõlminud jäätmeveoteenuse pakkujaga lepingut jäätmete vedamiseks, kuid soovib saada teatud perioodiks vabastatuks korraldatud jäätmeveoga liitumisest, siis kohaldatakse tema suhtes Maardu jäätmeveo korda. See tähendab, et isikul tuleb pöörduda korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastuse saamiseks Maardu Linnavalitsuse poole. Vabastamise otsustamisel lähtub Maardu Linnavalitsus jäätmeveo korra §-s 11 ja JäätS §-s 69 sätestatust, kus ei ole seatud mingeid formaalseid piiranguid tähtaja määramisele.

Saan Teie kirjast aru, et jäätmevaldajatel, kes on sõlminud jäätmevedajaga lepingu jäätmete kogumiseks ja vedamiseks, kuid kes ei kasuta jäätmetekkekohta (oma kinnistut) aastaringselt, on Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 alusel võimalik vabaneda kohustusest kasutada jäätmete kogumise ja veo teenust kuni kuueks kuuks igal kalendriaastal. Selleks ei pea nad taotlema Maardu Linnavalitsuselt luba, kuivõrd nad jäävad formaalselt korraldatud jäätmeveosüsteemiga hõlmatuks.

Leian, et selline praktika on vastuolus JäätS § 69 lõike 4 mõtte ja eesmärgiga ning on seetõttu vastuolus ka põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1. Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta.

I Vabastus korraldatud jäätmeveoga liitumisest

1. Korraldatud jäätmeveo eesmärk on hõlmata võimalikult palju olmejäätmeid tekitavaid jäätmevaldajaid korraldatud jäätmeveo süsteemiga (vt nt JäätS § 69 lg 1). JäätS § 69 lg 4 ja lg 4¹ sätestavad alused, millal isik võib saada korraldatud jäätmeveost vabastatuks. JäätS § 69 lg 4¹ järgi on korraldatud jäätmeveoga liitumise kohustusest vabastatud isikud, kellel on jäätmeluba või keskkonnakompleksluba. Need isikud tegutsevad seaduses nimetatud tootmis- või tööstusvaldkondades või tegelevad jäätmekäitlusega majandus- ja kutsetegevuses, nt jäätmete kõrvaldamise ja taaskasutamisega, jäätmete vedamisega korraldatud jäätmeveo raames, ohtlike ning metallijäätmete kogumise ja vedamisega.¹ Lisaks lubab JäätS § 69 lg 4 kohalikul omavalitsusel vabastada korraldatud jäätmeveoga liitumisest teatud tähtajaks ka olmejäätmete valdaja, kellel ei ole jäätmeluba või keskkonnakompleksluba. Selle eelduseks on, et omavalitsus on veendunud, et jäätmevaldaja kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata.² Muul juhul ei või jäätmeseaduse järgi kedagi korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastada. Teisisõnu öeldes on

¹ Vt JäätS § 73 ja § 75.

² Seejuures täpsustab JäätS § 69 lg 4², et vabastuse tähtaja määramiseks peab kohalik omavalitsus eelnevalt kohapeal kontrollima, et jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise asjaolud on tõesed ja vabastamist võimaldavad.

alused isiku korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamiseks erandlikud ja on esitatud seaduses ammendavalt.³

2. Samuti ei näe jäätmeseadus ette ühtegi muud võimalust, kuidas jäätmevaldajad võivad vabaneda kohustusest kasutada olmejäätmete kogumise ja vedamise teenust (sh nt jäätmeveolepingut peatada). Selle üheks põhjuseks on minu hinnangul see, et taoliste võimaluste andmine muudaks korraldatud jäätmeveo süsteemi ebaefektiivseks või lausa sisutühjaks. Korraldatud jäätmeveo mõte on võtta jäätmevaldajatelt majanduslik motivatsioon vabaneda jäätmetest selleks ebasobilikul ja lubamatul viisil. Kui jäätmevaldaja peab nii või teisiti maksma jäätmete kogumise ja vedamise (sh ka tühisõitide) eest, ei ürita ta suure tõenäosusega jäätmeid põletada või nt viia neid selleks mittedsobivasse kohta ja risustada sellega ümbruskonda. Selle eesmärgi saavutamiseks kirjutaski seadusandja jäätmeseadusesse sisse korraldatud jäätmeveo n-ö universaalsuse põhimõtte, mille järgi loetakse kõik jäätmevaldajad korraldatud olmejäätmeveo süsteemiga liitunuks, kui kohalik omavalitsus seda süsteemi rakendab. Samal põhjusel sisustas seadusandja ka erandid väga kitsalt: korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabaneb jäätmevaldaja vaid siis, kui ta täidab JäätS § 69 lõikes 4 sätestatud eelduse, taotleb kohalikul omavalitsuselt ajutise vabastuse korraldatud jäätmeveoga liitumisest ja kui kohalik omavalitsus talle selle vabastuse annab.⁴

3. Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 ja Teie poolt sellele antud tõlgendus võimaldab aga jäätmevaldajatel vabaneda kohustusest kasutada jäätmete kogumise ja vedamise teenust viisil, mida jäätmeseadus ette ei näe. Selle sätte järgi võib inimene loobuda teenusest ilma, et ta peaks selleks taotlema kohalikul omavalitsuselt korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamist. Seejuures ei sea jäätmehoolduseeskirja p 48.2 teenuse peatamise eelduseks seda, et vastavat kinnistut ei kasutata kogu teenuse peatamise perioodi jooksul.⁵ Samuti ei taga Maardu õigusaktid kuidagi seda, et teenust saab peatada tõepoolest ainult siis, kui see on põhjendatud, st kui kinnistut realselt ei kasutata. Maardu jäätmehoolduseeskiri ega Maardu jäätmeveo kord ei sätesta, et teenuse peatamisel peab keegi kontrollima, kas kinnistut kasutatakse või mitte. See tähendab, et sisuliselt annab jäätmehoolduseeskirja p 48.2 igale jäätmevaldajale võimaluse n-ö vabaneda korraldatud jäätmeveo süsteemis osalemisest ka sellistes olukordades, kus tegelikkuses (st jäätmeseaduse põhimõtteid järgides) peaks jäätmevaldaja süsteemis osalema. See on vastuolus jäätmeseaduse mõttega ega aita kaasa korraldatud jäätmeveo eesmärkide saavutamisele.

4. Lisaks on vaidlusalune säte vastuolus jäätmeseaduse ja põhiseadusega selle pärast, et jäätmeveoteenuse peatamise reguleerimisel väljus Maardu Linnavolikogu oma pädevuse piiridest. Selle all pean ma silmas põhiseaduse (PS) § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tuleneva seadusereservatsiooni põhimõtte vastu eksimist. Seadusereservatsiooni põhimõttest tuleneb, et kuigi kohalikul omavalitsusel on küllaltki suured võimalused kohaliku elu küsimuste üle

³ Vt RKTsKo 25.09.2013, nr 3-2-1-80-13, p 51: „[Jäätmevaldajate] vabastamine korraldatud jäätmekäitlusega liitumisest on erandlik ja saab põhineda seadusest tuleneval alusel.”

⁴ Erandite, sh suvilapiirkondadele kohalduvate erandite kitsa tõlgendamise kohta vt ka seletuskiri jäätmeseaduse, maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seadus eelnõu nr 700 SE juurde, lk 24-25. Kättesaadav Riigikogu veebilehelt:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=945461&u=20140407160925>. Lisaks vt keskkonnaministri 18.12.2008 vastus õiguskantsleri teabe nõudmisele nr 12-1/48129-2 ning õiguskantsleri 28.09.2009 märgukiri keskkonnaministrile nr 6-1/080772/0905863. Viimane on kättesaadav Õiguskantsleri Kantselei koduleheküljelt:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_olmejaatmeveo_korraldus.pdf.

⁵ Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 järgi „võib vedajaga sõlmitavas lepingus ette näha vedude ajutise peatamise kuni 6 kuud kalendriaasta jooksul”, juhul kui „kinnistut ei kasutata aastaringselt”. Tegemist on ainukese eeldusega sellise kokkuleppe sõlmimiseks.

otsustamisel, võib riigivõim sekkuda seadustega omavalitsuse enesekorraldusõigusesse ja seda piirata.⁶ Kui seadusandja on andnud seaduses juhiseid kohaliku elu küsimuse reguleerimiseks, siis ei või kohalik omavalitsus nendest juhistest mööda vaadata ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.⁷ Oma võimu teostamisel peab kohalik omavalitsus lähtuma riigi kehtestatud õigusaktidest.⁸

5. Vaidlusaluse küsimuse kontekstis tähendab see, et Maardu Linnavolikogu ei või oma õigusaktides sätestada jäätmeseaduses nimetatata jäätmeveoteenuse peatamise instituuti, mille rakendamise üle saavad otsustada jäätmevedaja ja jäätmevaldaja kohalikku omavalitsust sellest teavitamata. Selle põhjuseks on, et seadusandja on jäätmeseaduse vastuvõtmisel otsustanud, et üldjuhul tuleb kõigil jäätmevaldajatel pidevalt kasutada olmejäätmete kogumise ja vedamise teenust (vt JäätS § 69 lg 1) ning et nad saavad ajutiselt väljuda sellest süsteemist üksnes väga piiratud ja erandlikel juhtudel ning korras (vt JäätS § 69 lõiked 4, 4¹, 4², 5 ja 5¹). Seejuures peab seda igal konkreetsel juhul otsustama kohalik omavalitsus. Teisisõnu öeldes on seadusandja seadnud kohalikele omavalitsustele piirid, mille raames nad võivad otsustada inimeste vabastamist korraldatud jäätmeveo süsteemis osalemisest, ning kohalikud omavalitsused ei või neid piire omaalgatuslikult laiendada.

6. Sellest tulenevalt leian, et Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 on vastuolus PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tuleneva seadusereservatsiooni printsiibiga.

II Korraldatud jäätmeveo sagedus

7. Märkisite oma kirjas, et vaidlusaluse jäätmehoolduseeskirja p 48.2 näol on tegemist erandiga Maardu jäätmeveo korra § 6 lõigetest 4 ja 5, mis reguleerivad jäätmemahutite tühjendamise sagedust. Seega võib jäätmehoolduseeskirja p 48.2 vaadelda kui sätet, mis reguleerib hoopis jäätmeveo sagedust Maardu linnas, alandades selle ajutiselt nullile korrale kuue kuu jooksul.

8. Isegi kui lähtuda sellisest loogikast, siis juhin Teie tähelepanu, et ka sellisel juhul ei ole Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 kooskõlas jäätmeseaduse ega põhiseadusega. Selgitan.

9. Seadusandja on jäätmeseadusega sätestanud jäätmemahutite kohustusliku minimaalse tühjendamise sageduse. JäätS § 71 lg 2 p 2 järgi tuleb kohalikul omavalitsusel tagada olmejäätmete regulaarne äravedu tiheasustusosalalt vähemalt üks kord nelja nädala jooksul ning hajaasustusosalalt vähemalt üks kord 12 nädala jooksul. Seega, kui kohalik omavalitsus leiab, et kohalikest oludest tulenevalt on tarvis jäätmevedu korraldada sagedamini, on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada sagedasem olmejäätmevedu. Samas ei ole kohalikul omavalitsusel kehtiva jäätmeseaduse raames võimalik kehtestada korda, et tiheasustusosalalt toimub jäätmevedu harvem kui kord kuus. Seega piirab jäätmeseadus kohaliku omavalitsuse otsustuspädevust ka selle otsustuse osas.

10. Kuivõrd Maardu Linnavolikogu on jäätmehoolduseeskirja p 48.2 vastuvõtmisel väljunud jäätmeseaduse § 71 lg 2 punktis 2 ette antud raamidest, on see punkt vastuolus jäätmeseadusega ning ka põhiseadusest tuleneva seadusereservatsiooni põhimõttega.

⁶ Vt nr RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 12.

⁷ RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

⁸ Vt nt RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 46.

III Kokkuvõte

Ülaltoodud põhjustel leian, et Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 on siiski vastuolus jäätmeseaduse ja põhiseadusega. Palun Maardu Linnavolikogul kaaluda Maardu jäätmehoolduseeskirja põhiseadusega kooskõlla viimist.

Palun teavitage mind Maardu Linnavolikogu otsusest **hiljemalt 10.06.2014**.

Täiendav märkus: Maardu linna jäätmehoolduseeskirja avaldamine

Lõpetuseks sooviksin juhtida Teie tähelepanu asjaolule, et Maardu linna jäätmehoolduseeskirja kehtiv redaktsioon ei ole avaldatud Maardu linna veebilehel.

Maardu linna veebileht sisaldab rubriiki „Keskkond”, mille üheks alarubriigiks on „Jäätmemajandus”. Selle alarubriigi n-õ esilehe⁹ allosas on toodud viited valdkonda reguleerivatele õigusaktidele, sh ka Maardu linna jäätmehoolduseeskirjale. Kui aga vajutada jäätmehoolduseeskirja lingile, avaneb teine dokument – Maardu Linnavolikogu 27.07.2004 määruse nr 55 lisa 1 „Ehitus- ja lammutusprahi käitlemise kord”.

Ka Riigi Teatajast ei ole aktuaalne Maardu linna jäätmehoolduseeskiri terviktekstina eriti kergesti kättesaadav. Riigi Teataja kaudu on võimalik pääseda ligi jäätmehoolduseeskirja algtekstile, mis oli vastu võetud 2004. aastal¹⁰, ning Maardu jäätmehoolduseeskirja teksti muutvale määrusele, mis pärineb 2009. aastast.¹¹ Tõsi, viidatud 2009. aasta määrusele on lisatud Maardu jäätmehoolduseeskirja terviktekst¹², mis kajastab 2009. aastal ja varasemalt tehtud muudatusi, kuid see lisa on Riigi Teataja tavakasutaja jaoks väga raskesti leitav.

Palun Teil üle vaadata, kuidas on Maardu jäätmehoolduseeskiri avaldatud, ning astuda samme, et olukorda parandada. Palun Teil seejuures arvestada Riigi Teataja seaduse § 3 lg 1 punktis 6, § 14 lõikes 1 ning justiitsministri 22.10.2012 määruse nr 52 „Kohaliku omavalitsuse üksuse aktide Riigi Teatajas avaldamiseks esitamise kord” §-s 11 sätestatud nõudeid. Palun teavitage mind **hiljemalt 10.06.2014**, milliseid muudatusi ja millal Te teete seoses Maardu jäätmehoolduseeskirja avaldamisega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Olga Lavrova 693 8410
Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee

⁹ <http://maardu.kovtp.ee/jaatmemajandus>.

¹⁰ Kättesaadav siin: <https://www.riigiteataja.ee/akt/843236>

¹¹ Maardu Linnavolikogu 30.06.2009 määrus nr 185 „Maardu Linnavolikogu 27. juuli 2004. a määruse nr 55 "Maardu linna jäätmehoolduseeskirja kehtestamine" muutmise". Kättesaadav siin: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13206736>.

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/13206736/html/13210487>.