



Õiguskantsler

Eesti Jäätmekäitlejate Liit
ejkl@ejkl.ee

Teie 05.02.2013 nr

Meie 18.09.2013 nr 6-1/130294/1304003

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Korraldatud jäätmeveo põhiseaduspärasus

Austatud Margit Rüütelmann

Pöördusite minu poole 05.02.2013 avaldusega, milles osutasite jäätmeseaduses sätestatud korraldatud jäätmeveo probleemidele. Teie avalduses esitatud seisukohad olid kokkuvõtlikult järgnevad.

Kõigepealt selgitasite, et Eesti Jäätmekäitlejate Liidu hinnangul on jäätmeseaduse (edaspidi *JäätS*) § 66 lõikes 1 sätestatud korraldatud jäätmeveo süsteem vastuolus põhiseadusest tuleneva ettevõtlusvabaduse põhimõttega, kuna see piirab tarbetult konkurentsi jäätmeveoturul. Seejuures leidsite, et eriti probleemne on *JäätS* § 66 lg 1¹, mis võimaldab kohalikul omavalitsusel (edaspidi ka *KOV*) astuda korraldatud jäätmeveo organiseerimisel jäätmevaldaja ja jäätmeid vedava ettevõtja vahele. Selgitasite, et see norm võimaldab *KOV*-il muuta ennast või enda volitatud mittetulundusühingut ilma konkursita ainuõiguslikuks jäätmeveoteenuse vahendajaks korraldatud jäätmeveo turul. Leidsite, et selline olukord on vastuolus vaba turumajanduse põhimõttega ja põhiseaduse §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabaduse printsiibiga. Lisaks võib *JäätS* § 66 lg 1¹ rakendamine Teie hinnangul ainult kahjustada tarbija positsiooni, mistõttu on see regulatsioon ebaratsionaalne ja sellele puudub õigustus.

Tuginedes eelviidatud seisukohtadele, palusite mul kontrollida *JäätS* § 66 lg 1 ja lg 1¹ põhiseaduspärasust.

Võtsin Teie avalduse menetlusse, millest teavitasin Teid 04.03.2013 kirjaga. Teie küsimustes õigete ja õiglaste seisukohtade kujundamiseks vajasin ma täiendavat teavet, mille saamiseks pöördusin 08.03.2013 keskkonnaministri poole.¹ Keskkonnaminister vastas mu teabe nõudmisele 23.05.2013.²

Keskkonnaministrilt saadud teabe põhjal otsustasin ma jätkata oma menetlust osas, milles vaidlustasite *JäätS* § 66 lg 1¹ põhiseaduspärasuse. Informeerisin Teid sellest oma 13.06.2013 kirjas. Menetluse eesmärgi saavutamiseks pidasin vajalikuks pöörduda täiendavate küsimustega

¹ Õiguskantsleri 08.03.2013 teabe nõudmine nr 6-1/130294/1301178.

² Keskkonnaministri 23.05.2013 kiri nr 12-5/13/2099-2.

Tallinna linna kui minu teada ainukese JäätS § 66 lõikes 1¹ sätestatud korda rakendanud kohaliku omavalitsuse poole.³ Tallinna Linnavalitsus vastas mu teabe nõudmisele 16.07.2013.⁴

Vaadanud läbi Teie avalduse, tutvunud keskkonnaministri arvamusega, Tallinna Linnavalitsuse seisukohtadega, küsimust reguleerivate õigusaktidega ja muude asjakohaste materjalidega ning viinud läbi JäätS § 66 lg 1¹ põhiseaduspärasuse analüüsi, ei tuvastanud ma, et JäätS § 66 lg 1¹ oleks vastuolus põhiseaduse §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega.

Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta. Esmalt aga selgitan probleemi tausta: võtan lühidalt kokku Eesti jäätmehoolduse arenguloo ning selgitan vaidlusaluse JäätS § 66 lg 1¹ tähendust.

1. PROBLEEMI ÕIGUSLIK TAUST

1.1. Eesti jäätmehoolduse korralduse alused

1. Eesti jäätmehooldussüsteemi kujundamisel on seadusandja otsustanud, et jäätmehoolduse korraldamise eest vastutavad kohalikud omavalitsused. See printsiip kajastus juba 1998. aastal vastu võetud jäätmeseaduses, mille § 14 lg 1 ja § 18 lg 2 sätestasid, et kohalik omavalitsus korraldab oma haldusterritooriumil korraldatud olmejäätmeveo ning jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise. Põhimõtet, et just kohalikul omavalitsusel on jäätmehoolduses juhtiv roll, kinnitab ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ning 2004. aastal jõustunud ja praeguse ajani kehtiv jäätmeseadus. Täpsemalt sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) § 6 lg 1, et jäätmehoolduse korraldamine on üks omavalitsusüksuse ülesannetest. Kehtiva JäätS § 12 lg 2 ütleb, et jäätmehoolduse arendamist oma haldusterritooriumil korraldavad omavalitsusorganid. Lisaks sätestavad JäätS § 66 lg 2 lause 1 ja § 70, et kohaliku omavalitsuse üksus korraldab oma haldusterritooriumil olmejäätmete, nende sortimisjääkide ja olmejäätmete tekkekohas liigiti kogumisel tekkinud jäätmeliikide kogumise ja veo ning taaskasutamise või kõrvaldamise.⁵

2. Enne 2004. aastat ei olnud kohalike omavalitsuse ülesanded olmejäätmekäitluses piisavalt selged, mistõttu süsteem ei toiminud efektiivselt ning tagatud ei olnud jäätmehooldussüsteemi loomise aluseks ja põhjuseks olevate keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamine.⁶ 2004. aastal jõustunud jäätmeseadus täpsustas oluliselt kohalike omavalitsuste rolli jäätmekäitluses. Nii näiteks avas 2004. a jäätmeseadus selgemini korraldatud jäätmeveo tähenduse, kuigi tegelikult sisaldus see põhimõte juba 1998. a jäätmeseaduses.⁷ Näiteks selgitas 2004. aasta jäätmeseadus, et kohalikud omavalitsused peavad kindlaks määrama korraldatud jäätmeveo üksikasjad – nt jäätmete veopiirkonnad, jäätmete vedamise sageduse ja korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete liigid (JäätS § 66 lg 4), korraldama regulaarseid konkursse jäätmeveoettevõtjate leidmiseks nendes piirkondades jäätmete vedamiseks (JäätS § 67 lg 1) ning

³ Õiguskantsleri 14.06.2013 teabe nõudmine nr 6-1/130294/1302717.

⁴ Tallinna Linnavalitsuse 16.07.2013 kiri nr LV-1/8056-3.

⁵ Seda, et kohalikul omavalitsusel on oluline osa jäätmehoolduse korraldamisel ja arendamisel, kinnitab ka 09.11.2011 vastu võetud, kuid 01.01.2015 jõustuv JäätS § 31 lg 3, mis sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus peab korraldama vähemalt paberi-, papi-, metalli-, plasti- ning klaasjäätmete liigiti kogumise, kui see on tehniliselt, keskkonna seisukohast ja majanduslikult teostatav.

⁶ Vt seletuskiri jäätmeseaduse eelnõu nr 105 juurde. Kättesaadav Riigikogu veebilehel:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032180020.

⁷ Vt Riigikontrolli 22.07.2008 ülevaade Riigikogule „Ülevaade jäätmehoolduse olukorrast valdades ja linnades. Kas vallad ja linnad on jäätmeseadusest tulenevaid ülesandeid täitnud”, lk 14. Arvutivõrgust kättesaadav: <http://www.envir.ee/1077574>.

andma konkursi võitnud isikule ainuõiguse konkursitingimustes määratud jäätmeliikide vedamiseks määratud veopiirkonnas (JäätS § 67 lg 1 ja § 68 lg 1)⁸.

3. 2007. aastal⁹ lisati MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus¹⁰ ettepanekul¹¹ jäätmeseadusesse § 66 lg 1¹. Lisatud lõige annab kohalikule omavalitsusele õiguse korraldada jäätmevedu selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või KOV-i poolt volitatud mittetulundusühing. Seega sätestati JäätS § 66 lõikega 1¹ üks täiendav võimalus, kuidas kohalik omavalitsus võib korraldatud jäätmevedu korraldada.

4. Järgnevalt selgitan, milline on minu arusaamise järgi JäätS § 66 lg 1¹ tähendus. Selleks aga toon kõigepealt välja sätte täpse sõnastuse.

1.2. Vaidlusalune säte ja selle praktiline tähendus

5. JäätS § 66 lg 1¹ sätestab: „Jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või viimase volitatud mittetulundusühingul.”

6. Tõlgendades jäätmeseaduse norme süstemaatiliselt, tuleb kõigepealt tõdeda, et JäätS § 66 lõikes 1¹ sätestatud mudel olmejäätmete kogumise ja veo korraldamiseks on üksnes üks korraldatud jäätmeveo alaliik.¹² Sellest tulenevalt ei muutu kohaliku omavalitsuse roll JäätS § 66 lg 1¹ rakendamise kasuks otsustamisel võrreldes n-õ tavapärase, st JäätS § 66 lõikes 1 sätestatud korraldatud jäätmeveo mudeliga oluliselt. Nii nagu n-õ tavapärase korraldatud jäätmeveo puhul, tuleb KOV-il JäätS § 66 lg 1¹ mudeli rakendamisel määrata tema territooriumil toimuva jäätmeveoga seonduvad üksikasjad (JäätS § 66 lg 4), viia regulaarselt läbi riigihanked jäätmevaldajate leidmiseks (JäätS § 66 lg 1¹ koostoimes § 1 lg 5 lausega 1 ja § 67 lõikega 1) ning anda riigihanke võitnud isikutele ainuõigus konkursitingimustes määratud jäätmeliikide vedamiseks määratud veopiirkondades (JäätS § 67 lg 1 ja § 68 lg 1).

7. KOV-i roll JäätS § 66 lõikes 1¹ sätestatud mudeli rakendamisel erineb olukorrast, kus rakendatakse n-õ tavapärasest korraldatud jäätmeveo mudelit üksnes selle poolest, et KOV võtab endale ülesande vahendada jäätmeveoteenuse eest arveldamist jäätmeid vedava ettevõtja ja jäätmevaldajate vahel. JäätS § 66 lg 1¹ sätestab väga selgelt, millega KOV-i ülesannete ring sellisel juhul piirdub: KOV ostab jäätmeveoteenust riigihanke korras valitud jäätmeveoettevõtjalt jäätmevaldajate jaoks (vt JäätS § 66 lg 1¹ ls 1 koostoimes § 1 lõikega 5), peab arvestust jäätmevaldajate üle ning arveldab nendega (vt JäätS § 66 lg 1¹ ls 2). Jäätmeseadusest ei tulene, et JäätS § 66 lõikes 1¹ sätestatud mudeli rakendamisel muutub KOV jäätmeveoteenuse osutajaks või hakkab ise pakkuma jäätmeveoteenuseid.

⁸ Vt seletuskiri jäätmeseaduse eelnõu nr 105 juurde. Kättesaadav Riigikogu veebilehel:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032180020.

⁹ Vt jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 1044. Eelnõu menetluskäiguga saab tutvuda Riigikogu veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=1044&assembly=10&u=20130725104130>.

¹⁰ Mittetulundusühingu asutas 24 kohalikku omavalitsust ning tänasel päeval ühendab see 29 kohalikku omavalitsust.

¹¹ Vt Keskkonnaministeriumi 23.05.2013 kiri õiguskantslerile nr 12-5/13/2099-2. Kättesaadav Õiguskantsleri Kantslei avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/2312333>.

¹² Vt ka Tallinna Halduskohtu 14.02.2012 otsus nr 3-11-2947, p 2: „JäätS § 66 lg 1¹ sõnastusest nähtuvalt võis normi eesmärgiks olla JäätS § 67 lg-le 1 alternatiivi pakkumine [---]”.

2. JÄÄTS § 66 LG 1¹ PÕHISEADUSPÄRASUSE ANALÜÜS

8. Teie avalduses välja toodud probleemid ja argumendid taanduvad küsimusele, kas JäätS § 66 lg 1¹ mudeli rakendamisel esinev ettevõtlusvabaduse riive on põhiseadusega kooskõlas. Et sellele küsimusele vastata, selgitan kõigepealt ettevõtlusvabaduse sisu, sh selle riive lubatavuse tingimusi. Seejärel toon avalduse asja pinnalt esile ettevõtlusvabaduse riive. Lõpuks hindan ettevõtlusvabaduse riive põhiseaduslikku õigustatust.

2.1. Põhiseaduslikud nõuded

9. PS § 31 sätestab, et isikul on õigus tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne.¹³ Ettevõtlusvabadus on õiguslik vabadus, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjale vahendeid, kuid vabaduse realiseerimine eeldab toetamiskohustust. Riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.¹⁴

10. Ettevõtlusvabadust riivab seega iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.¹⁵ Riigikohus on öelnud, et ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud ka siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.¹⁶

11. Samas aga peab arvestama, et ettevõtlusvabadus ei ole absoluutne põhiõigus. PS § 31 teine lause lubab sõnaselgelt kehtestada piiranguid ettevõtlusvabadusele. Riigikohtu praktika kohaselt piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest, mis johtub avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, mis on kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Piirangute kehtestamisel tuleb kinni pidada reeglist, mille kohaselt peavad sekkumist õigustavad põhjused olema seda mõjuvamad, mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine.¹⁷

2.2. Ettevõtlusvabaduse riive esinemine JäätS § 66 lg 1¹ rakendamisel

12. JäätS § 66 lg 1¹ sätestatud mudeli rakendamisel vahendab KOV jäätmeveoteenust vedaja ja jäätmevaldaja vahel, täpsemalt tegeleb KOV jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja nendega arveldamisega. JäätS § 66 lg 1 mudeli rakendamisel tegeleksid veoteenust pakkuvad ettevõtjad üldjuhul ise jäätmevaldajatega arveldamisega. Seega saab öelda, et kohalik omavalitsus võtab JäätS § 66 lg 1¹ mudelit rakendades jäätmevaldajatega arveldamise teenuse enda osutada ja mõjutab sellega ettevõtjate ettevõtlusvabadusõigust negatiivselt.

13. Järgnevalt kontrollin, kas tuvastatud ettevõtlusvabaduse riive on põhiseaduslikult õigustatav.

2.3. Ettevõtlusvabaduse riive põhiseaduslik õigustamine

2.3.1. Legitiimne eesmärk

¹³ O. Kask, U. Lõhmus. Kommentaar § 31 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 384, kommentaar 5. Kätesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-31/>.

¹⁴ O. Kask, U. Lõhmus. Kommentaar § 31 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 385, kommentaar 7. Kätesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-31/>.

¹⁵ RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 11.

¹⁶ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

¹⁷ RKPJKo 10.05.2002 nr 3-4-1-3-02, p 14.

14. JäätS § 66 lg 1¹ lisati jäätmeseadusesse selle muutmise seaduse eelnõuga nr 1044, mida Riigikogu menetles 2006. a lõpus – 2007. a alguses.¹⁸ Muudatus, mille järgi jäätmeseadust täiendatakse JäätS § 66 lõikega 1¹, lisati eelnõusse pärast eelnõu 1. lugemist.¹⁹ Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisega seonduvatest dokumentidest ei nähtu, milline oli JäätS § 66 lg 1¹ seadusesse lisamise eesmärk. Ka keskkonnaminister ei ole oma vastuses minu teabe nõudmisele selgitanud, millisel otstarbel vaidlusalune säte seadusesse lisati. Tulenevalt hiljutisest Riigikohtu praktikast ei ole aga sellest võimalik kohe järeldada, et JäätS § 66 lõikel 1¹ legitiimset eesmärki ei ole ja järelikult on norm põhiseadusvastane.²⁰ Tuleb kontrollida, kas legitiimset eesmärki on võimalik tuvastada muid materjale kasutades.

15. Minu hinnangul saab ja võib JäätS § 66 lg 1¹ eesmärgiks lugeda esiteks eesmärki hõlmata senisest enam jäätmevaldajaid korraldatud jäätmeveo süsteemiga. JäätS § 66 lg 1¹ eesmärgiks võib minu hinnangul olla ka soov muuta KOV-i jäätmekorraldusalast tegevust efektiivsemaks. Selgitan.

2.3.1.1. Jäätmevaldajate parem hõlmamine korraldatud jäätmeveoga

16. JäätS § 28 lg 1 järgi on jäätmevaldaja kohustatud käitlema tema valduses olevaid jäätmeid vastavalt kehtestatud nõuetele või andma need käitlemiseks üle selleks õigust omavale isikule. Kuivõrd jäätmeseadus sätestab, et olmejäätmete käitlemine toimub korraldatud jäätmeveo mudeli järgi (JäätS § 66 jj), siis olmejäätmete kogumist ja vedamist teostab jäätmevaldajate jaoks ettevõtja, kelle on valinud konkursil kohalik omavalitsus. Just sellele ettevõtjale peabki jäätmevaldaja oma jäätmed regulaarselt üle andma.

17. JäätS § 69 lg 1 lause 1 ja 2 järgi loetakse jäätmevaldaja liitunuks korraldatud jäätmeveoga tema elu- või tegevuskohajärgses jäätmeveo piirkonnas alates hetkest, mil hakkab kehtima jäätmeluba korraldatud jäätmeveoks või mil jõustub valla- või linnavolikogu määrus, millega kehtestatakse korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmeliigid, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord. Vastavalt JäätS § 69 lõikele 1¹ informeerib KOV jäätmevaldajat kirjalikult päevast, mil ta on liitunud korraldatud jäätmeveoga. Seda kohustust täidab kohalik omavalitsus JäätS § 71¹ alusel peetava jäätmevaldajate registri abil.

18. Selline regulatsioon peab tagama, et kõik jäätmevaldajad on korraldatud jäätmeveo süsteemiga hõlmatud, st et kõik tekitatavad olmejäätmed saavad seaduses ettenähtud korras kogutud, viidud selleks ettenähtud kohta ning taaskasutatud või kõrvaldatud. Samas ei kindlusta jäätmeseaduse normid seda, et olmejäätmed saavad igal juhul jäätmevaldajatelt kokku kogutud ja kindlaksmääratud kohta ära viidud: kuivõrd jäätmevaldaja ja jäätmeid vedava ettevõtja vahel on eraõiguslik suhe, siis ei pruugi jäätmevedaja jätkata jäätmeveoteenuse osutamist lõputult näiteks olukorras, kus jäätmevaldaja ei maksa jäätmete kogumise ja vedamise eest.²¹ See omakorda avab

¹⁸ Eelnõu menetluskäiguga saab tutvuda Riigikogu veebilehel:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=1044&assembly=10&u=20130725104130>.

¹⁹ Vt Riigikogu keskkonnakomisjoni 16.01.2007 istungi protokoll nr 175. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=070320002.

²⁰ Vt RKPJKo 14.05.2013, nr 3-4-1-7-13, p 42.

²¹ Nt Tallinna linna ja RAGN-SELLS AS-i vahel 2011. aastal sõlmitud ning kuni 30.06.2014 kehtiva lepingu, millega RAGN-SELLS AS-ile anti kolmeks aastaks ainuõiguse korraldatud jäätmeveo teenuse osutamiseks Tallinnas jäätmeveo piirkonnas nr 10 (Pae-Ülemiste), punkt 4.1.4. annab RAGN-SELLS AS-ile võimaluse lõpetada jäätmevaldajale teenuse osutamine kuni tasumise kohustuse täieliku täitmiseni juhul kui jäätmevaldaja on jätnud tasumata vedaja poolt teenuse eest esitatud arve rohkem kui 45 päeva alates arvel märgitud maksetähtajast ning vedaja on jäätmevaldajale eelnevalt esitanud teate arve tasumata jätmise kohta ja hoiatuse teenuse osutamise

jäätmevaldajatele võimaluse süsteemi kuritarvitamiseks²²: jättes arved maksmata, võivad jäätmevaldajad faktiliselt n-ö vabaneda kohustusest tasuda jäätmete kogumise ja vedamise eest, kogumata ja ära viimata jäätmeid aga nad põletavad või viivad selleks ebasobilikku kohta. See omakorda toob kaasa õhusaastuse ja ümbruskonna risustamise. Nii muutub küsitavaks korraldatud jäätmeveo süsteemi loomise aluseks olevate keskkonnaalaste eesmärkide saavutamine.

19. Kui KOV otsustab rakendada JäätS § 66 lõikes 1¹ kirjeldatud mudelit, siis ei kanna jäätmevedajad enam korraldatud jäätmeveosüsteemis osalevate jäätmevaldajatest võlgnikega seotud riski: KOV maksab ettevõtjale osutatud jäätmeveoteenuse eest ning seejärel nõuab teenustasu sisse jäätmevaldajalt – nii jääb jäätmevaldajatest võlgnikega arveldamine ja võlgade sissenõudmine KOV-i ülesandeks. Kuivõrd jäätmevedajale maksab teenuse eest KOV, kes on eeldatavasti usaldusväärsem ja maksevõimelisem partner, kui üksikud jäätmevaldajad-korteriühistud, ja kes täidab oma kohustust jäätmevedaja ees hoolimata sellest, kas jäätmevaldajad on omakorda jäätmeveoteenuse arvet KOV-ile tasunud, saavad jäätmed kogutud ka sellistelt jäätmevaldajalt, kes ühel või teisel põhjusel ei ole jäätmeveoteenuse arvet KOV-ile õigeaegselt tasunud. See võtab jäätmevaldajalt ära motivatsiooni jäätmetest ebaseaduslikul viisil vabaneda, kuivõrd jäätmeid, mida arveid maksmata jätnud jäätmevaldaja võiks tahta viia selleks mittesobilikku kohta, kogub kokku jäätmeveoettevõtja. Nii aitab JäätS § 66 lõikes 1¹ sätestatud mudel kaasa keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamisele.

20. Leian, et JäätS § 66 lg 1¹ kehtestamise eesmärk tagada senisest suurem jäätmevaldajate hõlmatus korraldatud jäätmeveo süsteemiga on legitiimne.

2.3.1.2. Kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete efektiivsem täitmine

21. Lisaks võimaldab JäätS § 66 lg 1¹ mudeli rakendamine kohalikul omavalitsusel saada jooksvat ja vahetut ülevaadet sellest, kas korraldatud jäätmevedu on piisavalt efektiivne ja mõistlikult toimiv. See on võimalik tänu sellele, et eeldatavasti eristab jäätmeid vedav ettevõtja KOV-ile esitatavatel arvetel tasusid erinevate jäätmete kogumisega seonduvate teenuste lõikes.²³ Nii saab KOV regulaarselt ja operatiivselt teada, kui mõnes piirkonnas esineb palju tühisõite, jäätmekonteinerid on pidevalt ületäitunud või tekib palju võlgnevusi, ja kohandada veo sagedust või näiteks konteinerite suurust või arvu vastavalt elanike vajadustele.²⁴ Lisaks saab KOV suunata oma jäätmehooldusalast teavitamistööd (nt rääkida jäätmetehoolduse võimalustest ja tutvustada jäätmete tekkekohal sortimist) just nende jäätmevaldajatele, kellel on selle järgi kõige suurem vajadus. See võimaldab KOV-il tõhusamalt täita oma jäätmehoolduse koordinaatori rolli.

lõpetamise kohta. Lepingu punkti 4.9 järgi peab RAGN-SELLS AS teavitama jäätmeveo teenuse osutamise lõpetamisel sellest Tallinna linna poolset kontaktisikut ja Tallinna Munitsipaalpolitsei Ametit. Tallinna Linnavalitsuse korraldus, millega nimetatud korraldatud jäätmeveo lepingu projekt heaks kiideti, on kättesaadav Tallinna õigusaktide registrist:

https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=119983&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp.

²² Mõõnan, et selle võimaluse esinemine sõltub suuresti ka KOV-i järelevalvest: mida tõhusam järelevalve on, seda vähem võimalusi on süsteemi kuritarvitada.

²³ Nii kajastab jäätmeveoteenuse osutaja tasu nt tühisõitude ja kogumisvahendi väliste jäätmete kaasa võtmise eest arvetel eraldi – vt nt 27.12.2012 Tallinna linna ja Ekovir OÜ vahel Põhja-Tallinna jäätmeveopiirkonnas nr 6 korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete kogumise ja jäätmete vastuvõtmise kohta vedamise osas sõlmitud töövõtulepingu p 5.14 lauset 2, mille järgi Tallinna linnale esitataval arvel peab teenustasu olema näidatud erinevate tasuliikide lõikes eraldi ridadena.

²⁴ Selle eelduseks on, et KOV-i ja jäätmeveoteenuse osutaja vahelised suhted sellist paindlikkust võimaldavad.

22. Sellest tulenevalt näen, et JäätS § 66 lg 1¹ üheks eesmärgiks võis olla võimaldada kohalikel omavalitsustel tulemuslikult täita oma jäätmehoolduse koordinaatori rolli. Leian, et ka see eesmärk on legitiimne.

2.3.2. Proportsionaalsus

23. Järgnevalt hindan, kas JäätS § 66 lõikest 1¹ tingitud ettevõtlusvabaduse riive on proportsionaalne selle normi eesmärkide suhtes.

24. Riigikohus on selgitanud, et abinõu proportsionaalsuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.²⁵ Seega tuleb kõigepealt tuvastada, kui intensiivne on JäätS § 66 lg 1¹ tõttu esinev ettevõtlusvabaduse riive.

25. Jäätmevaldajate üle arvestuse pidamine ja nendega arveldamine on üldjuhul jäätmeveoteenuse kõrvaline, abistava iseloomuga komponent. Samas, kui jäätmevedaja on mitu aastat panustanud ka selle kõrvaltegevuse arendamisse, nt loonud selleks infotehnoloogilise süsteemi ja koolitanud välja töötajaid, siis selle tegevuse ärajäämine võib mõjutada ettevõtjat ebasoodsalt: ta peab korraldama oma tegevuse ümber ning, tõenäoliselt, kandma seoses sellega kulusid. Samas, JäätS § 66 lõikes 1¹ sätestatud mudeli rakendamisega kaasneb ettevõtjale ka positiivne mõju. Nimelt väheneb jäätmeveoteenuse osutajatel võlgnikega seotud äririsk (vt eespool p 19), mis vähendab ettevõtja administratiivkoormust, parandab rahavoogusid ning võimaldab keskenduda oma põhitegevusele. Sellest tulenevalt leian, et JäätS § 66 lõikest 1¹ tingitud jäätmeveoteenuseid osutatavate ettevõtjate ettevõtlusvabaduse riive ei ole eriti intensiivne.

26. Sellele riivele vastanduvad aga JäätS § 66 lg 1¹ eesmärgid, mis on minu hinnangul ühiskonna silmis olulised. Põhjus on selles, et jäätmehoolduse valdkond seondub selliste inimeste jaoks äärmiselt tähtsate väärtustega nagu tervis ning puhas elu- ja looduskeskkond. Et neid väärtusi toetada, tuleb korraldada elu nii, et jäätmeid tekiks võimalikult vähe, need oleksid elukeskkonnast õigeaegselt ära viidud ning saaksid ohutult taaskasutatud või kõrvaldatud. JäätS § 66 lg 1¹ eesmärgid haakuvad nende ideedega: JäätS § 66 lg 1¹ tagab seda, et jäätmete kogumine ja vedu toimuksid koordineeritult ja seega efektiivselt ning et jäätmevaldajatel ei oleks majanduslikku motivatsiooni saastada jäätmetega keskkonda. Nii aitab JäätS § 66 lg 1¹ saavutada laiemaid – st inimeste tervise ja keskkonna kaitse alased – eesmärke, mistõttu on JäätS § 66 lg 1¹ eesmärkidel avalikkuse jaoks küllaltki suur kaal.

27. Arvestades JäätS § 66 lg 1¹ eesmärkide olulisust ning seda, et jäätmeveoteenuseid osutatavate ettevõtjate JäätS § 66 lg 1¹ rakendamise tõttu esineva ettevõtlusvabaduse riive intensiivsus ei ole suur, olen seisukohal, et ühiskonna huvi efektiivselt toimiva jäätmete käitlemise süsteemi vastu kaalub ettevõtlusvabaduse riivet üles.

28. Sellest tulenevalt leian, et JäätS § 66 lg 1¹ on proportsionaalne oma eesmärkide suhtes.

3. KOKKUVÕTE

Ülaltoodud põhjustel ei tuvastanud ma, et JäätS § 66 lg 1¹ oleks vastuolus põhiseadusega. Selle tõdemusega lõpetan Teie avalduse menetlemise.

²⁵ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

Kui Te siiski kahtlete minu seisukohas ja leiate, et JäätS § 66 lg 1¹ regulatsioonis on põhiseaduslik probleem olemas, soovitan ma Teil pöörduda selles küsimuses Keskkonnaministeeriumi poole, kes lubas alustada selle aasta sügisel jäätmeseaduse muutmise kontseptsiooni arutelusid.

Tänan Teid veel kord pöördumise eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel