



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 10.05.2018 nr 6-1/170732/1802215

Taotlus tunnistada Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 35¹ laused 1 ja 2 kehtetuks põhiseadusvastases osas

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 35¹ laused 1 ja 2 vastuolu tõttu jäätmeseaduse § 66 lõikega 4 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktiga 36⁶ ning Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikega 1, § 154 lõikega 1, § 113 ja § 157 lõikega 2.

Kehtetuks tunnistamist taotlen osas, millega on antud teenustasu määramise korra reguleerimine Tallinna Linnavalitsuse pädevusse ning määrusega on kehtestatud avalik-õiguslik rahaline kohustus jäätmevaldajate registri pidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise kulude katmiseks. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lõikest 3 lähtudes palun kohtul taotluse rahuldamise korral kaaluda otsuse jõustumise edasilükkamist kuni kahe kuu võrra, et volikogul oleks võimalik välja töötada ja vastu võtta põhiseadusele ja seadustele vastav jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord jäätmeseaduse § 66 lõike 1¹ alusel korraldatud jäätmeveoks.

Tegin Tallinna Linnavolikogule 17.11.2017 [ettepaneku](#) viia Tallinna Linnavolikogu 08.09.2011 määruse nr 28 „[Tallinna jäätmehoolduseeskiri](#)“ (edaspidi: eeskiri) § 35¹ laused 1 ja 2 kooskõlla seaduste ja põhiseadusega (PS). 13.12.2017 saatis Tallinna Linnavolikogu esimees õiguskantslerile vastuse, milles teatas, et vaidlustatud sätteid pole vaja muuta (vastus lisatud).

Jäätmeveo korraldamine Tallinnas

1. [Jäätmeseaduse](#) (JäätS) järgi peab kohalik omavalitsus organiseerima olmejäätmete veo ning käitlemise. Teenusepakkuja(te) leidmiseks korraldatakse hange ning sõlmitakse kontsessioonileping (JäätS § 66 lg 1 ja § 67). Selline jäätmeveo korraldamine tagab, et jäätmeveo ja käitlemise ning sellega kaasnevate lisateenuste eest tasub jäätmevaldaja turuhinda, mis on välja selgitatud vähempakkumisel avaliku hanke kaudu. Seejuures loetakse JäätS § 69 lõike 1 alusel jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitunuks. Jäätmevaldaja jaoks tähendab see eelkõige kohustust anda oma olmejäätmed üle hanke kaudu leitud teenusepakkujale ning tasuda selle eest hankel väljaselgitatud tasu. JäätS § 11 lõige 2 kohustab jäätmevaldajat kandma enda tekitatud jäätmetega kaasnevad kulud.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Kuni 06.01.2015 (k.a) kehtis kirjeldatud jäätmeveomudeli kõrval ka JäätS § 66 lõikes 1¹ sätestatud mudel. Selle järgi võis jäätmeveo korraldada nii, et jäätmeid vedava ettevõtja ainus klient (ja temale tasu maksja) on kohaliku omavalitsuse üksus või selle volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasus jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või selle volitatud mittetulundusühingul.

3. Riigikogu tunnistas [18.06.2014 vastu võetud jäätmeseaduse muutmise seadusega](#) JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks. Eelnõu väljatöötamisel leiti, et JäätS § 66 lõike 1¹ alusel jäätmevedu korraldades saab kohalik omavalitsus lisada jäätmete veo ja käitlemise tasudele põhjendamatuid lisatasusid (nt administreerimise eest). Eelnõu põhjendustes viidati, et sel viisil tasu küsimine ei ole läbipaistev, sest see võimaldab kohalikul omavalitsusel kehtestada lisatulu teenimiseks tasusid otsustuskorras.

4. JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamise põhiseaduspärasust kontrollis ka Riigikohus. Kohus pidas seda parlamendi otsust põhiseaduspäraseks. Riigikohtu lahenditest lähtudes on JäätS § 66 lõike 1¹ alates 07.01.2015 kehtetu.¹

5. JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamisega kaasnenud rakendusnormide (JäätS § 136⁶–136⁸) kaudu kehtivad § 66 lõike 1¹ rakendamiseks sõlmitud lepingud kohaliku omavalitsuse ja vedaja/käitleja vahel aga edasi.

6. Mitmes Tallinna piirkonnas² on jäätmevedu korraldatud JäätS § 66 lõike 1¹ alusel. Jäätmeseaduse rakendusnormide toimetel kestab selline jäätmevedu veel mitu aastat. Nii korraldatud jäätmeveo hinnakujundust kontrollis 2017. aastal Konkurentsiamet. [Konkurentsiameti hinnangul](#) on Tallinn jäätmeveo- ja jäätmekäitlusteenuse hinnale juurde pannud ligikaudu 40% ulatuses lisatasu.

Vaidlustatud norm

7. Eeskirja § 35¹ sätestab: „Kui jäätmevedu on korraldatud jäätmeseaduse § 66 lõike 1¹ alusel, määratakse korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veo teenustasu Tallinna Linnavalitsuse kehtestatud korras. Jäätmeveo teenustasu peab sellisel juhul katma lisaks käesoleva eeskirja § 35 lõigetes 1 ja 2 nimetatud kuludele jäätmevaldajate registri pidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise kulud. Muudetud teenustasu rakendub käesoleva eeskirja § 35 lõikes 7 kindlaks määratud korras.“

8. Eeskirja § 35¹ esimene ja teine lause on vastuolus seaduse ja põhiseadusega. Esimeses lauses on seaduste ja põhiseadusega vastuolus reguleeritud teenustasu määramise korra kehtestamise pädevus (I). Teise lausega on loodud avalik-õiguslik rahaline kohustus, millel puudub seaduslik alus (II).

I Teenustasu kehtestamise pädevus

9. Vaidlustatud normi esimese lause järgi on linnavolikogu kohustanud linnavalitsust määrama jäätmete veo teenustasu kehtestamise korra. Linnavalitsus on tasu kehtestamise õiguse andnud üle Tallinna Keskkonnaametile.³ Tallinna Keskkonnaamet kehtestas jäätmeveo teenustasud

¹ RKPJKo 06.01.2015 nr [3-4-1-34-14](#), p 53.

² Jäätmevedu on korraldatud JäätS § 66 lg 1¹ alusel mitmes piirkonnas, nt Nõmmel, Põhja-Tallinnas ja Lasnamäel.

³ Tallinna Linnavalitsuse 6. aprilli 2011 määruse nr 52 „[Teenuse hinna kehtestamine linna asutustes](#)“ § 3 p 2.

26.01.2017 käskkirjaga nr KKA-4/3, seejärel 26.01.2018 käskkirjaga nr KKA-4/1 ning 01.05.2018 jõustub 02.04.2018 käskkiri nr KKA-4/21.

10. Seaduse järgi kehtestab jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra linnavalikogu (JäätS § 66 lg 4 ja [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lg 1 p 36⁶). Seadusandja on seega pidanud jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra üle otsustamist selgelt küsimuseks, mis on volikogu ainupädevuses. Teenustasu suuruse määramise korra kehtestamist tuleb ka olemuslikult ja sisuliselt pidada selliseks küsimuseks, mis eeldab just volikogu õigusakti andmist, kuna jäätmevaldajale kaasneb korraldatud jäätmeveoga teenustasu maksmise kohustus (JäätS § 69 lg 1).

11. JäätS § 66 lõike 1 alusel vedu korraldades kujuneb teenustasu suurus avalikul konkursil ning järelikult kajastab see turuhinda.⁴ Seevastu JäätS § 66 lõike 1¹ järgi vedu korraldades määrab teenustasu suuruse kohalik omavalitsus eeskirja § 35¹ järgi ning seetõttu on vajalik teenustasu suuruse määramise korra üksikasjalikum reguleerimine. Volikogul on jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra reguleerimisel mitmeid võimalusi, mille vahel valida, kuid volikogu antud normidest peab vähemalt selguma, mil viisil teenustasu kujuneb.⁵ Volikogu kehtestatava korra abil peaks olema vajadusel võimalik välja arvutada jäätmeveo teenustasu suurus üksikjuhtumil.

12. Jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestamiseks ei saa pidada otsustusõiguse delegeerimist linnavalitsusele. Esiteks ei anna seadus volikogule sellist delegeerimise õigust. Teiseks ei nähtu otsustuspädevuse edasivolitamist seda, kuidas tuleks teenustasu suurust arvutada. Kui mingi küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.⁶ Seega, kui seadus näeb ette, et teenustasu määramise korda reguleerib üksnes volikogu, siis seaduslikkuse põhimõttest lähtudes ei tohi volikogu selle küsimuse reguleerimist edasi volitada ja seeläbi enda õigustloovat pädevust korra kehtestaja üle otsustamisega (sh seadusandja valiku muutmisega) laiendada. Vastava valiku tegi volikogu eest seadusandja, kui määras küsimuse üle otsustamise ja lõpliku lahendamise volikogu ainupädevusse.

13. Linnavalitsusele antud volitust kehtestada teenustasu määramise kord ei saa lugeda ka KOKS § 30 lõike 3 alusel reguleeritavaks küsimuseks. KOKS § 22 lõike 1 punkt 36⁶ ja JäätS § 66 lõige 4 on erisätted KOKS § 30 lõike 3 suhtes, mistõttu tuleb juhinduda erinormidest, mille järgi peab jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korda reguleerima volikogu. Täiendavalt, KOKS § 30 lõike 3 alusel ei saa kehtestada tasu, mida seadus selgesõnaliselt ette ei näe (vt normis viidatud HMS § 5 lg 3).

14. Samuti ei saa teenustasu suuruse korra määramiseks pidada eeskirja § 35¹ lauset 2. Selles küll kirjeldatakse teenustasu kulukomponente, kuid linnavalitsusele antav juhised on väga üldine ja tasu määramise alused konkretiseerimata. Ühtlasi on selle üks, ja antud juhul ka keskne

⁴ JäätS § 66 lg 1 alusel korraldatud veo teenustasu korda reguleerib eeskirja § 35. Puuduvad andmed, et praegu üldse Tallinna mõnes veopiirkonnas oleks korraldatud jäätmevedu JäätS § 66 lg 1 alusel, selgeid viiteid sellele veebilehelt <https://www.tallinn.ee/est/Piirkonnad,-hinnad-ja-vedajad> ei leia. Viidatud veebilehest lähtudes toimub vedu nn vabaturu põhimõtete järgi, nii et vedaja ja tarbija lepivad tingimustes kokku, ja JäätS § 66 lg 1¹ alusel, mil teenust vahendab kohalik omavalitsus.

⁵ Kord peaks selgitama, kuidas olemasolevate lähteandmete põhjal – jäätmete veokulud ning jäätmete põletuskulud või ladestuskulud – arvutatakse välja mahuti suurusele vastav teenustasu, mida tarbijal tuleb mahuti tühendamise eest maksta.

⁶ RKPJKo 18.11.2004 nr [3-4-1-14-04](#), p 17.

vaidlusküsimuse osa – tasu registripidamise ja arveldamise eest – selline, mille kujunemise kohta volikogu üldse juhiseid ei anna ning mille määramisel kaalutuspiirid seetõttu puuduvad.

15. Kuna eeskirjas on teenustasu suuruse määramise kord antud linnavalitsuse pädevusse, on eeskirja § 35¹ esimene lause vastuolus JäätS § 66 lõikega 4, KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36⁶ ning PS § 3 lõikega 1 ja PS § 154 lõikega 1.

II Põhiseadusest tulenevad nõuded avalik-õiguslikule rahalisele kohustusele

16. PS § 113 järgi sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. PS § 157 lõige 2 annab kohalikele omavalitsusele seaduse alusel õiguse kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Viidatud põhiseaduse normidest nähtub, et rahalised koormised (sh avalik-õiguslikud rahalised kohustused) peavad tulenema vahetult seadusest või olema kehtestatud seaduse alusel.

17. Riigikohtu praktika järgi võib avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise delegeerida siiski ka täitevvõimule, kui tasu suurus määratakse kindlaks objektiivsetel alustel, isik võib seejuures piisavalt täpselt ette näha kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning ühtlasi on tagatud isikute võrdne kohtlemine.⁷

18. Järelikult tuleb korraldatud jäätmevedu reguleerivaid norme hinnata lähtudes sellest, kas mõnda neist võiks pidada kohalikele omavalitsusele antud volituseks reguleerida avalik-õiguslikku rahalist kohustust, et muude kulude kõrval katta eeskirja § 35¹ teises lauses nimetatud jäätmevaldajate registri pidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise kulud. Kui sellist normi seaduses pole, siis on eeskirja § 35¹ teine lause osas, milles see näeb ette avalik-õigusliku rahalise kohustuse, mille koosseisus tuleb tasuda ka kohaliku omavalitsusüksuse jäätmevaldajate registri pidamise ja arveldamise kulusid, seadusliku aluseta ja seetõttu põhiseadusega vastuolus.

Teenustasu kehtestamine registripidamiseks ja jäätmevaldajatega arveldamiseks

19. JäätS § 66 lõige 1¹ nägi ette kohaliku omavalitsuse kohustuse pidada jäätmevaldajate üle arvestust ning nendega ka arveldada. JäätS 66 lõike 1¹ järgi korraldatud jäätmeveo teenustasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mida nõuti avalik-õiguslikus suhtes.⁸ Seadusega ei olnud kuigi täpselt reguleeritud, mida JäätS § 66 lõike 1¹ alusel jäätmevedu korraldades võis teenustasu hulka arvata ning see oli ka peamine põhjus, miks JäätS § 66 lõige 1¹ kehtetuks tunnistati.

20. JäätS § 66 lõike 1¹ järgi korraldatud jäätmeveo teenustasu kehtestamise vahetu alus (JäätS § 66 lg 1¹) on alates 07.01.2015 kehtetu. JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamise rakendussätted reguleerivad kohalike omavalitsuste ja jäätmevedajate/käitlejate vaheliste lepingute kehtivust (JäätS § 136⁶) ning juba alustatud hankemenetluse lõpuleviimist (JäätS § 136⁸). Jäätmevaldajalt registripidamise ja arveldamise eest tasu võtmise jätkamise küsimust neis sätetes ei käsitleta.

21. Järelikult võimaldavad viidatud rakendussätted kohalikul omavalitsusel küll jätkata mõnd aega jäätmeveo korraldamist JäätS § 66 lõike 1¹ järgi, kuid ei volita teda võtma tarbijatelt teenustasu jäätmevaldajate registri pidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise eest. Üleminekunormi, mis lubaks jätkata jäätmevaldajalt selle teenustasu võtmist, seaduses ei ole ning teenustasu võtmise õigust ei saa tuletada asjaolust, et seadusandja on osa küsimuste

⁷ RKPJKo 01.07.2008 nr [3-4-1-6-08](#), p 41, vt ka RKPJKo 08.06.2010 nr [3-4-1-1-10](#), p 58, RKÜKo 15.12.2015 nr [3-2-1-71-14](#), p 98.

⁸ RKPJKo 06.01.2015 nr [3-4-1-34-14](#), p 36.

reguleerimiseks kehtestanud üleminekunormid. Kui teenustasu kohta pole rakendusnormi kehtestatud, siis ei tulene selleks alust (kaudselt ega vaikimisi) normist, mis reguleerib lepingu kehtivust vedaja ning kohaliku omavalitsuse vahel. Kui seadusandja oleks soovinud, et JäätS § 66 lõike 1¹ alusel nõutava vahendustasu kogumist jätkataks, siis oleks seadusesse lisatud norm, mille alusel saaks kohalik omavalitsus oma vahendustegevuse eest jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise eest teenustasu võtmist reguleerida ka pärast seda, kui JäätS § 66 lõige 1¹ on kehtetuks tunnistatud.

22. Jäätmeveo teenustasuga seonduvat reguleerivad ka JäätS § 66 lõiked 4–6. JäätS § 66 lõike 4 kohaselt kehtestatakse jäätmeliigid, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord, valla- või linnavolikogu määrusega. Volitusnormi on täpsustatud JäätS § 66 lõigetes 5 ja 6. Jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud (JäätS § 66 lg 5). Jäätmeveo teenustasu suuruse kindlaksmääramisel juhindutakse jäätmete liigist, kogusest, omadustest, jäätmeveo teenindussagedusest ning teistest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust (JäätS § 66 lg 6).

23. Viidatud jäätmeseaduse normid ei näe sõnaselgelt ette teenustasu registripidamise ega jäätmevaldajatega arveldamise eest. Seega seadus sellist teenustasu vahetult ette ei näe. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse võib kehtestada ka seaduses sätestatud objektiivsete kriteeriumide alusel, kui kohustuse ulatus on ettenähtav ning tagatakse isikute võrdne kohtlemine. Niisiis, kui JäätS § 66 lõiked 4–6 reguleeriksid registripidamist ning jäätmevaldajatega arveldamist ning nende tegevustega seotud kulusid, siis võiks vastavat normi käsitleda jäätmevaldajatega arveldamise ja registripidamise teenustasu kehtestamise seadusliku alusena, millele tuginedes kohalik omavalitsus saaks küsimust reguleerida.

24. Kohus pidas avalik-õigusliku rahalise kohustuse aluseks enne selle kehtetuks tunnistamist JäätS § 66 lõike 1¹ koostoimes § 66 lõikega 4.⁹ JäätS 66 lõige 1¹ on alates 07.01.2015 kehtetu, seega ei saa sellele normile avalik-õigusliku rahalise kohustuse reguleerimisel praegu tugineda. JäätS § 66 lõige 4 ei käsitle teenustasu kulukomponendina registripidamist ega arveldamist. Normist nähtub, et teenustasu suurust mõjutavad jäätmeliigid, veopiirkond ja veo sagedus. Norm ei ütle midagi registripidamise ega arveldamise tasu kohta ning tasu nende tegevuste eest ei kuulu enesestmõistetavalt jäätmeveo teenustasu hulka. Seetõttu ei piisa registripidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise kulude katteks tasu kehtestamise seadusliku alusena üksnes JäätS § 66 lõikest 4.

25. JäätS § 66 lõige 5 kohustab teenustasuga hõlmama käitluseks vajalikku infrastruktuuri puudutavad kulud ja jäätmete veo ja veo ettevalmistamise kulud. Jäätmete vedu on JäätS § 14 lõike 2 järgi jäätmesaadetise toimetamine veovahendiga lähtekohast sihtpunkti. Seaduses ei ole veo ettevalmistamist mõistena avatud, kuid selleks tuleb pidada ilmselt veoga seotud tegevust, nagu nt veomarsruudi koostamine, veoga hõlmatud jäätmemajade ja väravate võtmete komplekteerimine jms. Jäätmete veoks ja veo ettevalmistamiseks ei saa aga lugeda registripidamist ega jäätmevaldajatega arveldamist, kuna see tegevus ei ole käsitatav jäätmesaadetise toimetamise ega ka selle ettevalmistamisena.

26. JäätS § 66 lõige 6 lubab teenustasu juures arvesse võtta jäätmete liiki, kogust, omadusi jms, mis kujundavad oluliselt teenuse hinda. Norm ei nimeta jäätmevaldajate registri pidamist ega

⁹ RKPJKo 06.01.2015 nr [3-4-1-34-14](#), p 37.

jäätmevaldajatega arveldamist tegevusena, mille eest võiks kohalik omavalitsus teenustasu kehtestada.

27. Seega ei ole JäätS § 66 lõiked 4–6 käsitatavad normidena, mille alusel võiks kohalik omavalitsus JäätS § 66 lõike 1¹ järgi vedu korraldades pärast 07.01.2015 nõuda teenustasu jäätmevaldajate registri pidamise ning jäätmevaldajatega arveldamise eest.

28. Seoses jäätmevaldajate registriga on seadusandja eraldi otsustanud, kelle ülesanne on registripidamine ning reguleerinud sellega seotud kulude kandmist. Jäätmevaldajate registri pidamine on seaduse järgi kohaliku omavalitsuse ülesanne ning andmeid selle registri tarvis peavad jäätmevaldajad andma kohalikele omavalitsusele tasuta (JäätS § 71¹). Seejuures pole oluline, kas jäätmevedu on korraldatud JäätS § 66 lõike 1 või § 66 lõike 1¹ alusel, registrit tuleb kohalikul omavalitsusel pidada mõlemal juhul ühtemoodi. Asjaolu, et registripidamine on kohaliku omavalitsuse enda kohustus, kõneleb samuti vastu võimalusele nõuda selge seadusliku aluseta selle kohustuse täitmise kulude kandmist jäätmevaldajalt.

29. Eeskirja õiguslikuks aluseks on märgitud KOKS § 22 lõike 1 punktid 36⁵ ja 36⁶. Nende sätete järgi on kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses eeskirja kehtestamine (punkt 36⁵) ning jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestamine (punkt 36⁶). KOKS § 22 lõike 1 punkt 36⁵ ei puutu konkreetset juhul asjasse. KOKS § 22 lõike 1 punkti 36⁶ sõnastus kattub osaliselt JäätS § 66 lõikega 4, mida on käsitletud eespool. Seega ei anna ka KOKS-i viidatud normid kohalikele omavalitsusele konkreetset volitust, mis lubaks kehtestada teenustasu jäätmevaldajate registri pidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise eest.

30. Järelikult puudub seaduses õiguslik alus jäätmevaldajatelt registripidamise teenustasu ja arveldamise teenustasu võtta. Samuti pole seaduses kirjas sellise tasu alam- ja ülemmäära ning puuduvad ka tasu suuruse määramise alused, mis lubaks tasu suurust mis tahes objektiivsetest kriteeriumidest lähtudes prognoosida. Seega, isegi kui oleks seaduslik alus sellise tasu kehtestamiseks, tekiks küsimus, kas selline alus vastab põhiseaduse nõuetele.

31. Jäätmeseadus ega kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei sisalda volitusnorme, mis annaks kohalikele omavalitsusele õiguse kehtestada ja võtta jäätmevaldajatelt tasu registripidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise kulude katteks. Sellist õigust ei anna ka ükski teine seadus. Seetõttu on eeskirja § 35¹ teine lause vastuolus PS § 3 lõikega 1 ning PS § 154 lõikega 1, PS § 113 ja PS § 157 lõikega 2.

32. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks on vaja seaduslikku alust ka siis, kui tegevusega, mille eest tasu küsitakse, kaasnevadki kulud. See tähendab, et kulude tekkimise fakt ise ei ole vastava teenustasu kehtestamise alus. Eitamata, et kohalikul omavalitsusel võivad seoses jäätmevaldajatega arveldamisega tekkida kulud, ei saa neid kulusid teenustasu kaudu sisse nõuda tarbijalt, kui selleks puudub seaduslik alus. Registrit puudutavad kulud tuleb igal juhul kanda jäätmevaldajal ja kohalikul omavalitsusel (JäätS § 71¹) ning neid kulusid avalik-õigusliku rahalise kohustusena tarbijale üle kanda ei saa.

33. Konkurentsiameti järelevalvest nähtub, et Tallinn nõuab tarbijatelt teenustasuna oluliselt suurema summa, kui kulub realselt teenuse osutamisele. Lisaks on kohaliku omavalitsuse otsustada, mil viisil jäätmevedu korraldada. Kui seaduses tehtud muudatuste tõttu, mis ei luba enam loodetud teenustasu tarbijatelt koguda, ei soovita jäätmevedu JäätS § 66 lõike 1¹ alusel jätkata, siis on võimalik vedu korraldada ka JäätS § 66 lõike 1 alusel. Sel juhul kujuneb teenuse

hind tervikuna vähempakkumisel ja hanke korras ning selles kohalikul omavalitsusel vahendaja roll puudub.

Teenustasu jäätmete veo ja käitlemise eest

34. Jäätmeveo korraldamisega kaasnevad jäätmete transpordikulud ning käitluskulud. Need kulud on samuti hõlmatud teenustasuga, mida jäätmevaldaja peab JäätS § 66 lõike 1¹ alusel korraldatud jäätmeveo eest kohalikule omavalitsusele avalik-õigusliku rahalise kohustusena maksma. Seetõttu tekib küsimus, kas veo ja käitlemise kulude eest saab kohalik omavalitsus pärast JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamist jäätmevaldajalt üldse mingit tasu võtta või tähendab veo korraldamine JäätS § 66 lõike 1¹ alusel praegu tarbijale tasuta jäätmevedu.

35. JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamisega kaasnevate rakendusnormide põhjendustes ei ole selgitatud, kuidas tuleb jäätmevaldajaga arveldada, kui JäätS § 66 lõige 1¹ kehtetuks tunnistatakse. Kui avalik-õigusliku rahalise kohustuse õiguslik alus tunnistatakse kehtetuks, pole kohalikul omavalitsusel õigust vastavate kulude katmiseks jäätmevaldajalt teenustasu küsida.¹⁰

36. Riigikohtu praktikas on olnud juhtumeid, mil põhiseaduspäraseks on loetud ka avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis on seotud isikule seadusest tuleneva kohustuse täitmisega ja mille suurus määratakse kindlaks objektiivsetel alustel. Isik peab seejuures piisavalt täpselt ette nägema kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju, samuti peab olema tagatud isikute võrdne kohtlemine.¹¹ Kirjeldatud loogikat on võimalik kohaldada ka jäätmeveo teenustasule ning sellest lähtudes eristada teenustasust osa, mis on põhiseaduspärane. Õiguspärane on see osa avalik-õiguslikust rahalisest kohustusest (teenustasust), mille reguleerimiseks on täidesaatval võimul seadusandja volitus ja juhised – niisiis saab omavalitsus seda tasu jäätmevaldajalt küsida. Põhiseadusvastane on üksnes see teenustasu osa, mille reguleerimiseks puudub seaduslik alus.

37. Kui kohalik omavalitsus on JäätS § 66 lõike 1¹ rakendamiseks jäätmeveo teenuse ja jäätmete käitlemise teenuse ostmiseks korraldanud hanke, siis veetakse jäätmevaldaja jäätmed käitluskohta ning käideldakse turuhinnaga. Need kulud tuleb jäätmevaldajal kanda igal juhul sõltumata sellest, millisel alusel vedu on korraldatud. Näiteks kui vedu on korraldatud JäätS § 66 lõike 1 ja § 67 sätestatud korras hanke kaudu või ka juhul, kui isik veab jäätmed ise jäätmekäitleja juurde ja annab käitlemiseks üle. Seetõttu saab kohalik omavalitsus JäätS § 66 lõike 1¹ alusel jäätmevedu korraldades nõuda, et jäätmevaldaja kataks need jäätmeveo ja käitlemise kulud, mis on objektiivsetel alustel määratletavad ja kulupõhised. Selline kulu on hanke kaudu leitud teenusepakkujatele makstav tasu jäätmeveo ja jäätmekäitluse eest. Nende kulude katmist eeldab jäätmevaldajalt ka seadus, sest JäätS § 11 lõike 2 järgi peab jäätmevaldaja kandma enda tekitatud jäätmetega kaasnevad kulud. See on kooskõlas ka PS §-ga 53 ning saastaja maksab põhimõttega ([keskkonnaseadustiku üldosa seaduse](#) § 12 lg 1, JäätS § 11 lg 2). Ühtlasi on seadusandja ette näinud, et teenust tuleb korraldada hanke kaudu (JäätS § 67), st jäätmevaldajal on kohustus tasuda kulude eest, mis on objektiivsed ja vastavad turuhinnale. Jäätmete veo ja käitlemise objektiivseid kulusid kattev tasu vastab nendele tingimustele.

38. Seega saab eristada tasu põhiseaduspärast osa põhiseadusvastasest osast. Jäätmeveo teenustasu on põhiseadusega vastuolus osas, mille kohta puudub seaduslik alus. Seaduslik alus puudub pärast JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamist eeskirja § 35¹ lauses 2 ette nähtud jäätmevaldajate registri pidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise kulude katteks võetaval ja

¹⁰ RKPJKo 06.01.2015 nr [3-4-1-34-14](#), p 38.

¹¹ RKPJKo 01.07.2008 nr [3-4-1-6-08](#), p 41, vt ka RKPJKo 08.06.2010 nr [3-4-1-1-10](#), p 58, RKÜKo 15.12.2015 nr [3-2-1-71-14](#), p 98.

otsustuskorras määrataval tasul. Teenustasu see osa, mida võetakse vahetult jäätmete veo ja käitlemise selliste kulude eest, mis tehakse hanke kaudu, on avalik-õigusliku rahaline kohustus, mille on kehtestanud küll täidesaatev võim, kuid on kujunenud objektiivsetel alustel konkursil.

III Järeldus

39. Kuivõrd eeskirjas on teenustasu suuruse määramine antud (vastuolus JäätS § 66 lõikega 4 ja KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36⁶) linnavalitsuse pädevusse, on eeskirja § 35¹ esimene lause vastuolus viidatud seadustega ning ühtlasi PS § 3 lõikega 1 ja PS § 154 lõikega 1. Seaduses puudub norm, mis annaks kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada ja võtta jäätmevaldajatelt tasu registripidamise ja jäätmevaldajatega arveldamise kulude katteks. Seetõttu on eeskirja § 35¹ teise lausega kehtestatud avalik-õiguslik rahaline kohustus vastuolus PS § 3 lõikega 1 ning PS § 154 lõikega 1, PS § 113 ja PS § 157 lõikega 2.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: Tallinna Linnavolikogu esimehe 13.12.2017 vastus

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee