



ÕIGUSKANTSLER

Jaanus Tamkivi
Keskkonnaminister
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie nr
Õiguskantsler 28.09.2009 nr 6-1/080772/0905863

Märgukiri Korraldatud olmejäätmevedu

Austatud Jaanus Tamkivi

Olmejäätmeveo korraldus on viimastel aastatel põhjustanud palju pöördumisi õiguskantsleri poole. Analüüsisin seetõttu korraldatud jäätmeveoga seotud erinevaid probleeme ning palusin selles osas 20.10.2008 ka Teie seisukohta.¹ Ühtlasi uurisin ca 50 kohaliku omavalitsuse jäätmehooldust puudutavaid õigusakte.²

Esitan käesolevas märgukirjas oma analüüsi senised tulemused ja nendest lähtuvad mõtted tekkinud probleemide lahendamiseks. Palun Teie arvamust esitatu kohta, samuti Teie nägemust, kuidas võiks korraldatud jäätmeveo probleeme lahendada.

Ühtlasi märgin, et minu hinnangul on jäätmeseaduse rakendamisel väga oluline riigi ja kohalike omavalitsuste koostöö. Seejuures peaks riik toetama ja nõustama kohalikke omavalitsusi, et seadusega kohalikele omavalitsustele antud vabadus jäätmehoolduse korraldamisel viiks elanikele sobivate ja paindlike lahenduste leidmiseni, tagaks seeläbi paremini keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamise ning tooks enesega kaasa senisest vähem kohalike omavalitsuste nõutust seadusega jäetud võimaluste rakendamisel. Seepärast palun kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonidel Teile esitada omapoolsed ettepanekud ja seisukohad käesoleva märgukirja osas ning samas palun ka Teil teavitada oma seisukohtadest kohalike omavalitsusi.

Käsitlen esmalt lühidalt asjakohast põhiseaduslikku regulatsiooni ning kohaliku omavalitsuse rolli ja tegevust seoses jäätmeveoga. Seejärel avan korraldatud jäätmeveo probleeme, millega isikud on minu poole pöördunud. Need puudutavad peamiselt jäätmeveo sageduse ja jäätmemahuti suuruse ning jäätmeveo teenustasu piirmäära määramise küsimusi. Lisaks pöörduakse minu poole väga palju ka seoses korraldatud jäätmeveost vabastamise küsimustega.

I Põhiseaduslik taust

Jäätmeveo korraldus seondub erinevate põhiõigustega. Riigil tuleb tagada isikute õiguste ja huvide kaitse primaarsete teenuste kättesaadavuse osas (sh tuleb tagada kättesaadavus tervisele ja

¹ Olen Teile poole jäätmeveo hinna problemaatikaga seoses pöördunud ka 16.11.2007.

² Kohalikud omavalitsused, mille jäätmehooldust puudutavaid õigusakte ma uurisin, valisin osaliselt välja lähtudes mulle esitatud avaldustest. Põhiosas oli kohalike omavalitsuste valik juhuslik.

keskkonnale ohutule jäätmekäitlusteenusele). Vastav kohustus tuleneb nii sotsiaaliigi printsiibist (põhiseaduse (edaspidi: PS) § 10) kui ka kitsamalt kohustustest tagada isikute õigus tervise kaitsele (PS § 28 lg 1) Jäätmekäitluse korraldamisel tuleb arvestada ka PS § 53 tuleneva igäihe kohustusega säästa elu ja looduskeskkonda. Samuti peab jäätmekäitluse korraldamisel arvestama PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. Nimetatud õigus väljendab ideed, et õige/kohane menetlus aitab kaasa õige/soovitav tulemuse saavutamisele.³ Lähtudes sotsiaaliigi printsiibist ja arvestades põhiõigust korraldusele ja menetlusele, tuleks jäätmevedu korraldada viisil, et see oleks kättesaadav võimalikult suurele osale majapidamistest ning teenust pakutakse arvestades jäätmevaldaja vajadustega. Nii hoitakse keskkonda ja hoidutakse selle kahjustamisest (PS § 5, § 53) ning tagatakse ühtlasi jäätmevaldajate õigused ja huvid.

II Kohaliku omavalitsuse roll ja tegevus seoses jäätmehooldusega

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 6 lõikest 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks muu hulgas korraldada vallas või linnas heakorda ja jäätmehooldust. Jäätmeseaduse (edaspidi: JäätS) § 12 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel jäätmehoolduse arendamisel oma haldusterritooriumil juhtiv roll.

Üks olulisemaid kohalikul omavalitsusel lasuvaid ülesandeid on jäätmeseaduse 4. peatükis nimetatud kohustus korraldada oma haldusterritooriumil olmejäätmete kogumine ja vedu (JäätS § 66 lg 2). Olmejäätmete kogumise ja veo korraldamisel on kohalikul omavalitsusel suhteliselt suur otsustusulatus, üksnes mõned jäätmeveo korraldamise tingimused on toodud jäätmeseaduses (näiteks olmejäätmeveo kohustuslik sagedus tiheasustusalal (JäätS § 71 lg 2 p 2)). Nii määratakse kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega jäätmeliigid, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, ja veopiirkonnad, samuti täpsustatakse määruuses vedamise sagedus ja aeg ning kehtestatakse jäätmeveo teenustasu piirmäär ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord (JäätS § 66 lg 4). Jäätmeseaduse järgi on kohalikul omavalitsusel kohustus korraldada ka olmejäätmete vedaja leidmiseks avalik konkurss (JäätS § 66 lg 1). Konkursi tingimused koostab kohalik omavalitsus lähtuvalt jäätmeseadusest ja kohaliku volikogu kinnitatud korraldatud jäätmevedu reguleerivast määrusest, ja ka vedaja valib välja kohalik omavalitsus. Konkursi tingimustes kirjeldatakse tulevase teenuse üksikasju ja veotingimusi (mh veo sagedus, mahutite suurused, veo teenustasu piirmäär) ning esitatakse teave jäätmeveo seisukohast oluliste asjaolude kohta (millist tüüpi elamud domineerivad, palju on elanikke, asustuse laad jne) (JäätS § 67 lg 2).

Kuigi jäätmeseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse korraldatud jäätmeveoga üldjuhul kõigil selle omavalitsuse territooriumil elavatel ja tegutsevatel isikutel kohustus liituda, jätab jäätmeseadus siiski piiratud ulatuses omavalitsuse pädevusse ka elanike korraldatud jäätmeveost vabastamise otsustamise. Nimelt sätestab JäätS § 69 lg 4, et valla- või linnavalitsus võib erandkorras teatud tähtjaks jäätmevaldaja lugeda korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks tema põhjendatud avalduse alusel, kui ta korraldab jäätmekäitluse ise.

Eeltoodust tuleneb, et just kohalikku omavalitsust tuleb pidada jäätmeveo tingimusi suuresti kujundavaks subjektiks. Selline roll võimaldab ja ühtlasi kohustab kohalikku omavalitsust arvesse võtma ühest küljest keskkonnakaitse eesmärgi (nt JäätS §§ 29-32), teisalt aga ka kohalike elanike vajadusi ning huve, korraldamaks jäätmevedu viisil, mis parimal moel saavutab nimetatute vahel tasakaalu.

³ M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne., Tallinn 2002, § 14 kumm 6.

Kui vaadata korraldatud jäätmeveo praktikas toimimist, siis tuleb tõdeda, et elanikud ei ole alati rahul kohaliku omavalitsuse tegevusega jäätmeveo korraldamisel. Nagu pöördumise alguses öeldud, on isikud kaevanud nii kohalike omavalitsuste kehtestatud jäätmeveotingimuste üle (nt jäätmemahutite suurus, jäätmeveo piirmäärad) kui ka jäätmeseadusest otseselt tulenevate korraldatud jäätmeveo nõuete üle (nt kohustuslik jäätmemahutite tühjendamissagedus tiheasustuses, jäätmeveost vabastamise regulatsioon). Kohalike omavalitsuste tegevusega jäätmeveo korraldamisel ei ole rahul ka Te ise. Olete mulle oma 18.12.2008 saadetud kirjas asunud seisukohale, et kõik kohalikud omavalitsused ei ole jäätmevedu korrektselt korraldanud. Peate suureks probleemiks näiteks seda, et osad kohalikud omavalitsused vabastavad ülemäära palju isikuid korraldatud jäätmeveoga liitumise kohustusest. Oluline on märkida, et minu poole on pöördunud ka maavanemad ja kohalike omavalitsuste liidud (Ida-Viru maavanem, Lääne-Viru maavanem, Raplamaa kohalike omavalitsuste liit), kes on kaevanud, et kehtiva jäätmeseaduse tingimustes on omavalitsustel keeruline korraldada elanike vajadustele vastavat jäätmevedu. Maavanemate ja kohalike omavalitsuste liitude arvates on eriti probleemne seaduses sätestatud kohustuslik jäätmeveosagedus tiheasustuses ja jäätmeveost vabastamise regulatsioon.

III Korraldatud jäätmeveo sagedus ja nõuded jäätmemahutitele

Ehkki olmejäätmeveo korraldamisel on seadusandja jätnud kohalikule omavalitsusele valdavalt suure vabaduse, siis veo sageduse osas piirab jäätmeseadus kohaliku omavalitsuse otsustuspädevust. Nimelt on jäätmeseadusega sätestatud jäätmemahutite kohustuslik minimaalne tühjendamise sagedus tiheasustusalal. JäätS § 71 lg 2 punkti 2 järgi tuleb tagada olmejäätmete regulaarne äravedu tiheasustusalalt vähemalt üks kord kuu jooksul. Seega, kui kohalik omavalitsus leiab, et kohalikest oludest tulenevalt on tarvis jäätmevedu korraldada sagedamini, on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada sagedasem olmejäätmevedu tiheasustusalal. Samas ei ole kohalikul omavalitsusel kehtiva jäätmeseaduse raames võimalik kehtestada korda, et tiheasustusalalt toimub jäätmevedu harvem kui kord kuus.⁴

Korraldatud jäätmeveo sagedus on üks peamisi põhjuseid, mille pärast isikud minu poole pöörduvad. Avaldajad leiavad, et seadusest tuleneva tühjendamissageduse järgimisel tühjendatakse tihti vaid osaliselt täitunud mahuteid. Avaldajate hinnangul peaks olmejäätmevedu toimuma harvemini.

Jäätmemahutite tühjendamise sageduse reguleerimise eesmärgiks on vähendada prügistamist ning ebaseaduslikku jäätmekäitlust (nt põletamine tavatingimustel), mis põhjustab ohtu nii keskkonnale kui ka tervisele.⁵ Norm lähtub eeldusest, et täiesti jäätmeid tekitamata ei ole võimalik tänapäevase elustandardi juures elada, mistõttu vajadus jäätmeveo teenuse järele on igal majapidamisel põhimõtteliselt olemas. Lisaks eelnimetatud prügistamise vältimisele kaitseb kindla regulaarsusega toimuv jäätmete vedu tiheasustuses jäätmemahutist lähtuvate häiringute eest.

Minu hinnangul on eeltoodud eesmärgid olulised ning nende saavutamiseks on põhimõtteliselt asjakohane reguleerida seaduses olmejäätmete äraveo sagedust tiheasustusalal. Hindamaks, kas kehtestatud veosagedus tiheasustusalal on ülemäärane, tuleb muu hulgas arvestada, et seadusega

⁴ Lähtudes jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 punktist 55 tuleb tiheasustusalalt korraldada jäätmevedu vähemalt üks kord nelja nädala jooksul ja hajaasustusalalt vähemalt üks kord 12 nädala jooksul. Eelnõu on kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

⁵ Keskkonnaministri 18.12.2008 kiri nr 12-1/48129-2 õiguskantslerile. Jäätmeseaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee

on küll kindlaks määratud tiheasustusalalt kohustuslik jäätmete äravedamise sagedus keskkonnakaitselistel eesmärkidel, kuid oluline on ka, et korraldatud jäätmeveo muid tingimusi, sealhulgas üleantava jäätmekoguse mahtu, seadus imperatiivselt ei reguleeri. Nende detailide üle tuleb otsustada kohalikul omavalitsusel, lähtudes jäätmehoolduse üldistest põhimõtetest ning elanike huvidest ja vajadustest.

Lähtudes JäätS § 67 lg 2 punktist 3 määratakse korraldatud jäätmeveo vedaja leidmiseks läbi viidava avaliku konkursi pakkumise kutse dokumentides muuhulgas ka eeldatavad jäätmekogused, mille osas kohalik omavalitsus tahab saada konkursil osalevate jäätmevedajate poolt hinnapakumisi. Korraldatud jäätmevedu võib olla elanike jaoks ebasobiv siis, kui kohalik omavalitsus määrab liiga rangelt kindlaks igaküsed üleantavad jäätmekogused. Käesoleval ajal on valdav, et kohalik omavalitsus võtab jäätmevedu korraldades aluseks jäätmekäitlejate poolt pakutavate konteinerite suurused. Enamlevinud jäätmemahutiteks, millest lähtudes on jäätmevedu korraldatud, on 80, 140, 240, 360, 600, 800, 1500, 2500, 4500 l mahutid.⁶

Minule on esitatud palju avaldusi, milles tiheasustusalal elavad inimesed selgitavad, et neil ei teki ühe kuu jooksul sedavõrd palju prügi, et saaks täis väikseim kohaliku omavalitsuse poolt ettenähtud mahuti (enamasti on tegemist 80 l või 140 l mahutiga)⁷, mistõttu tühjendatakse poolenisti täitunud mahuteid. Seejuures tuleb jäätmevaldajal tasuda mahuti tühjendamise eest sama palju sõltumata sellest, kas see on täis või vaid poolenisti täis. Nii on minu praktikas olnud näiteks juhtum, mil oma rahulolematust jäätmeveo korraldusega avaldas korruga 190 Kohila valla elanikku (st 5,4 % vallaelanike koguarvust). Vallaelanikele valmistas mure asjaolu, et nad peavad sageli maksma vaid poolenisti täitunud jäätmemahuti tühjendamise eest, kuna väikseim jäätmemahuti vastavalt Kohila valla jäätmehoolduseeskirjale oli 80 l mahuga.⁸ Tekib küsimus, miks ei võimaldanud korraldatud jäätmeveo tingimused loovutada jäätmeid näiteks 20 või 40 liitrise mahuga kilekotis.

Kui inimesed on pandud olukorda, mil nad peavad üle andma pooltühja segaolmejäätmete konteineri, siis see omakorda vähendab jäätmevaldaja motivatsiooni jäätmeid sortida.⁹ Selleks, et

⁶ Selliseid mahuteid pakuvad müügiks või annavad üürile suuremad jäätmevedajad (näiteks AS Ragn-Sells, AS Veolia Keskkonnateenused) ning nendest mahutitest on lähtunud olmejäätmevedu korraldades ka paljud kohalikud omavalitsused. Korraldatud jäätmeveoga seotud küsimuste analüüsis vaatlesin ca 50 kohaliku omavalitsuse jäätmehooldust puudutavat õigusakti. Selgus, et viidatud jäätmemahutitest lähtudes on korraldatud jäätmevedu pea kõigis vaadeldud kohalikes omavalitsustes. Olulisemad erinevused ilmnisid vaid kõige väiksemate mahutite kasutamise osas.

⁷ Vaadeldud kohalikes omavalitsustes oli valitud väikseimad loovutatavad jäätmekogused järgmised: 20 l (mõnedes ka kuni 20 l) mahuti/kilekott 4 omavalitsuses; 40 l mahuti/kilekott 1 omavalitsuses; 50 l mahuti/kilekott 6 omavalitsuses; 60 l mahuti/kilekott 8 omavalitsuses; 80 l mahuti/kilekott 16 omavalitsuses; kuni 100 l mahuti/kilekott 1 omavalitsuses; 120 l mahuti/kilekott 3 omavalitsuses; 140 l mahuti/kilekott 10 omavalitsuses; 240 l mahuti/kilekott 1 omavalitsuses. Mõnedes omavalitsustes, nt Sillamäel ja Kaarma vallas ei sõltu tasu jäätmete veo eest jäätmete kogusest. Vt Sillamäe Linnavolikogu 30.04.2009 määruse nr 125 „Jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, veopiirkonna, vedamise sageduse ja aja ning jäätmeveo teenustasu piirmäära ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestamine“ § 5 punktid 1 ja 2. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13178648>. Vt Kaarma Vallavolikogu 26.11.2008 määrus nr 9 „Kaarma valla korraldatud jäätmeveo teenustasu kehtestamine“. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13084074>.

⁸ Käesoleval hetkel võimaldab Kohila Vallavolikogu 30.10.2007 määruse nr 59 „Jäätmehoolduseeskiri“ § 3 lg 6 punkt 1 kasutada ka 60 l mahutit. Määruse algtekst ja muudatused on kätesaadavad arvutivõrgus: http://www.kohila.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=69&lang=et. Samas nähtub Kohila valla kodulehel esitatud jäätmeveo hinnakirjast, et hinnakiri algab 80 l suurusega mahutist. Hinnakiri on kätesaadav arvutivõrgus: http://www.kohila.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=1074&Itemid=215&lang=et.

⁹ JäätS § 31 paneb kohalikele omavalitsustele jäätmete sortimise korraldamise kohustuse. Sortimisel eraldatakse taaskasutatavad jäätmed ning ohtlikud jäätmed ülejäänud jäätmetest, kui see on tehniliselt teostatav ja sellega ei

mitte maksta pooltühja segaolmejäätmemahuti tühjendamise eest, võib jäätmevaldaja hakata paigutama oma mahutisse ka taaskasutatavaid jäätmeid, mis on vastolus jäätmehoolduse üldnõuetega (JäätS §§-d 30 ja 31) ning kahjustab keskkonda. Et vältida olukorda, kus jäätmevaldaja peaks andma vedamiseks pooltühja konteineri, peaks kohalik omavalitsus kehtestama võimalikult paindliku ja kohalikke eripärasid arvestava üleantavate jäätmekoguste regulatsiooni ning küsima olmejäätmeveo vedaja leidmise konkursil jäätmevedajatelt hinnapakumised lähtudes elanikel tekkivatest jäätmekogustest. Kui palju olmejäätmeid tavapäraselt teatud kohaliku omavalitsuse elanikel tekib ning millise suurusega konteinerid või kilekotid on sobivaimad, selle peab enne jäätmeveo vedaja leidmiseks konkursi korraldamist välja selgitama kohalik omavalitsus.

Näiteks kui kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil on palju eramaju, siis tuleks enam tähelepanu pöörata just väiksemate jäätmekoguste äraandmise võimaluste parandamisele (nt alla 80 l mahus jäätmete üleandmisele) või luua ühisprügikastide süsteem¹⁰. Tehniliselt on võimalik kasutada ka jäätmete üleandmist kilekottides. Jäätmete väikeses mahus loovutamise lubamise osas võib tuua näiteks Tallinna¹¹ ning Jõgeva linna¹² ja Jõelähtme valla¹³, kus saab jäätmeid vedajale üle anda ka 20 l kilekotiga. Samuti saab näiteks tuua Tartu linna¹⁴ ja Karula valla,¹⁵ kus on kasutusel 50 l kilekott. Samamoodi kui individuaalelamute spetsiifikaga, peavad kohalikud omavalitsused arvestama ka korterelamute omaga, ning tagama erineva suurusega korterelamutele jäätmemahutite suuruse osas valikuvõimalused. Teisisõnu tuleb jäätmevedu korraldades arvestada väga erinevate tarbijagruppide vajadustega ning tagada piisavad valikuvõimalused ka suuremate mahutite ning jäätmete liigiti kogumiseks kasutatavate jäätmemahutite vahel¹⁶.

Oluline on ka, et jäätmeveo hinnakiri vastaks jäätmeveo korraldamisel aluseks võetud erinevate mahutite/kilekottide suurustele ja lähtudes jäätmete kogusest maksaks väiksema koguse jäätmete üleandmine võrreldes suurema kogusega ka veidi vähem. Lähtudes saastaja maksab põhimõttest, tuleb jäätmetekitajal ehk saastajal kinni maksta keskkonnakasutusest tulenevad kulud, mistõttu peaks vastavalt suurema osa jäätmekäitluse kuludest kandma ka isikud, kes tekitavad enam jäätmeid.¹⁷ Jäätmete koguse vähendamine on jäätmehoolduse peamisi eesmärgi (JäätS § 21 lg 1)¹⁸

kaasne ülemäärased kulutusi. Seega võimaldab jäätmete sortimine eraldada jäätmete hulgast taaskasutatava materjali ning sellega vähendada kõrvaldamisele kuuluvate segaolmejäätmete kogust, mis ühtlasi reeglina vähendab kulutusi jäätmekäitlusele.

¹⁰ Ühiste kogumismahutite kasutamist võimaldab jäätmeseaduse ja maapäraseaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 p 54. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

¹¹ Tallinna Linnavolikogu 30.10.2008 määruse nr 36 „Tallinna jäätmehoolduseeskiri“ § 33. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=112580>.

¹² Jõgeva Linnavolikogu 27.04.2006 määruse nr 7 „Jõgeva linnas jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, korraldatud jäätmeveo vedamise sageduste, jäätmeveo teenustasude piirmäärade ja nende muutmise tingimuste kehtestamine“ § 4 lg 1. Kättesaadav arvutivõrgus: http://jogevalv.ee/files/menu/Keskkond/2006113011065454m7_270406_jaatmeveo_tingimused_0.pdf.

¹³ Jõelähtme Vallavolikogu 26.02.2008 määruse nr 104 „Korraldatud jäätmeveo rakendamise kord“ lisa 1 § 15 lg 1 ja lisa 3 punktid 1 ja 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.joelahtme.ee/index.php?page=100>.

¹⁴ Tartu Linnavolikogu 09.06.2005 määruse nr 112 „Tartu linna jäätmehoolduseeskiri“ p 11.3. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/VOLM2005060900112>.

¹⁵ Karula Vallavolikogu 25.04.2008 määruse nr 5 „Karula valla korraldatud jäätmeveo rakendamise tingimused ja kord“ § 5 lg 7. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.karula.ee/index.php?picfile=486>.

¹⁶ Jäätmeseaduse ja maapäraseaduse muutmise seaduse eelnõu (kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>) § 1 p 44 paneb kohalikele omavalitsustele kohustuse korraldada ka segaolmejäätmete sortimisjäikide ja olmejäätmete tekkekohas liigiti kogumisel tekkinud jäätmeliikide kogumise ja veo. Seega osutub vajalikuks leida ka nende mahutite tühjendamiseks optimaalne sagedus ning mahutite suurus.

¹⁷ Mulle on küll väidetud (näiteks Kohila valla kaasuses), et väikeste jäätmekoguste veol on peamiseks kuluartikliks vedu ise, mistõttu ei saa väikeste jäätmekoguste veo hinda diferentseerida. Kohalike omavalitsuste jäätmeveo hindade regulatsioone uurides ilmnes siiski, et enamik kohalikest omavalitsustest on kehtestanud eraldi hinna erinevatele

ning seda peaks silmas pidama ka jäätmeveo korraldamisel. Isiku poolt vedamiseks üleantavate jäätmete kogus ja selle eest võetav tasu peaks seetõttu olema omavahelises otseses seoses, sellisel juhul tekib jäätmevaldajal majanduslik motivatsioon oma majapidamises jäätmete kogust vähendada.

Eeltoodut arvestades võib jäätmeseadust minu hinnangul olla võimalik kohalike elanike huve rahuldaval viisil rakendada vaatamata sellele, et jäätmemahutite minimaalne tühjendamise sagedus on seadusandja poolt kohalikule omavalitsusele tiheasustuse osas ette kirjutatud (tühjendamine üks kord kuus).

Siinjuures tuleb märkida, et jäätmeseaduse muudatustega plaanitakse kohustuslik jäätmemahutite tühjendamissagedus ette näha ka hajaasustuse jaoks, selleks oleks üks tühjendamiskord 12 nädala jooksul (vt jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 p 55).¹⁹ Arvestades, et plaanitakse seada kohustuslik jäätmemahutite tühjendamissagedus ka hajaasustusega piirkondade jaoks, siis on minu hinnangul eriti oluline, et riik teadvustaks kohalikele omavalitsustele kohustust tagada jäätmeveo paindlik korraldus ning vastavus kohalike elanike vajadustele ja huvidele ja keskkonnakaitse nõuetele. Jäätmeveo tingimuste paindlikkuse saab minu hinnangul tagada eelkõige üleantavate jäätmekoguste piisava diferentseerimisega nii, et iga jäätmevaldaja saaks valida just oma vajadustele vastava või sellele võimalikult lähedase jäätmemahuti suuruse. Seetõttu peaksid kohalikud omavalitsused jäätmeveo korraldamisel olema edasiselt paindlikumad ja diferentseerima loovutatavaid jäätmekoguseid senisest enam ning kehtestama ka sellele vastavalt jäätmeveo piirhinnad. Jäätmeveo hindadega seonduv leiab eraldi käsitlemist käesoleva kirja V jaos.

IV Korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamine

Jäätmeveo paindlik korraldus võimaldab jäätmevaldajal valida endale sobiva suurusega mahuti ning sellega väheneb vajadus taotleda mittetarvilikust teenusest vabastamist. Kui esinevad siiski asjaolud, mis viitavad, et jäätmevaldaja ei saa või tal ei ole vajadust ajutiselt jäätmeid vedajale üle anda, siis peab olema isikul võimalik taotleda enda jäätmeveost vabastamist.

Tulenevalt JäätS § 69 lõikest 4 võib valla- või linnavalitsus erandkorras teatud tähtjaks jäätmevaldaja lugeda korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks tema põhjendatud avalduse alusel, kui ta korraldab jäätmekäitluse ise. JäätS § 69 lõikest 4 ei tulene aluseid, millistel juhtudel tuleks jäätmevaldaja jäätmeveoga liitumisest vabastada. Seega annab norm kohalikule omavalitsusele ulatusliku kaalutlusruumi otsustamiseks, millised põhjused õigustavad jäätmeveoga mitteliitumist ja seega jäätmevaldaja asumist väljapoole korraldatud jäätmeveo süsteemi. JäätS § 69 lõikest 4 siiski nähtub, et jäätmeveoga liitumisest vabastamine on piiratud ajaks rakendatav erand.

Jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavandatav muudatus piirab oluliselt kohalikule omavalitsusele käesoleval hetkel antud kaalutlusruumi. Eelnõu § 1 punkti 50 kohaselt võib jäätmevaldaja erandkorras vabastada korraldatud jäätmeveoga liitumisest vaid juhul, kui kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata. Sealjuures paneb eelnõu § 1 p 51 kohalikule

lubatavatele jäätmekottidele/mahutitele. Ka jäätmeseaduse seletuskirjas selgitatakse, et jäätmete kogus ning hind peavad olema seotud. Vt jäätmeseaduse seletuskiri (viide 4). Vt jäätmeveo hinnaregulatsiooni osas ka käesoleva kirja V jagu.

¹⁸ Riigi jäätmekava 2008-2013 lk 4. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 29.05.2008 korraldusega nr 234. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/get-attachment.jsp?id=13011973>.

¹⁹ Eelnõu on kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

omavalitsusele enne vabastamisotsuse tegemist kohustuse kohapeal kontrollida, et jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise asjaolud on tõesed ja vabastamist võimaldavad.²⁰

Minu poole on paljud isikud pöördunud ja kaevanud selle üle, et kohalik omavalitsus ei vabasta neid korraldatud jäätmeveoga liitumisest, kuigi nende hinnangul oleks see põhjendatud. Näiteks kasutab jäätmevaldaja elamut ainult suvel või jäätmevaldaja hinnangul tal segaolmejäätmeid ei teki, kuna jäätmed sorteeritakse ja paigutatakse vastavatesse konteineritesse. Samuti väidavad suvilaomanikud, et viivad jäätmed endaga kaasa oma peamisse elukohta. Avaldustega on pöördunud ka kohalikud omavalitsused, kellele on arusaamatu, mis alustel jäätmeseadus lubab inimesi korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastada. Kohalikud omavalitsused, mille territooriumidel on palju suvilaid, leiavad näiteks, et isikuid, kes ei kasuta suvilat sügis-talvisel perioodil, peaks olema võimalik korraldatud jäätmeveost vabastada.

Kohalike omavalitsuste praktika korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamisel on suhteliselt erinev nii vabastamise aluste kui ka seda puudutava korra osas. Näiteks varieerub korraldatud jäätmeveoga vabastamise periood 1 aastast 5 aastani.²¹ Sellist erinevust on keeruline objektiivselt kohalike olude eripäraga põhjendada, samas jäätmevaldaja seisukohast on oluliseks erinevuseks, kas vabastust tuleb taotleda igal aastal või alles 5 aasta möödudes.

Paljudes omavalitsustes ei ole määrusega sätestatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise aluseid. Selle asemel taasesitatakse JäätS § 69 lõike 4 sisu.²²

Seevastu suures hulgas omavalitsustes on esitatud jäätmehooldust reguleerivas määruses konkreetsed jäätmeveoga liitumisest vabastamise alused, millest lähtudes kohalik omavalitsus oma otsustuse vabastamise taotluse osas langetab. Uurides jäätmeveoga liitumisest vabastamise aluseid, selgub, et need erinevad kohaliku omavalitsuse üksuse ti suuresti.

Üheks põhjuseks, miks isik vabastatakse korraldatud olmejäätmeveoga liitumisest on vabastamine jäätmeveoki ajutiste juurdepääsupiirangute tõttu.²³ Teede lagunemise ajal ei ole mõistlik suure ja raske jäätmeveokiga jäätmete järele sõitmine. Kuivõrd teede seisund ja ilmastikust tingitud ajutised probleemid tee kasutamisel on kohalikele omavalitsusele teada ning need on prognoositavad, siis on võimalik vajadusel teatud ajaks jäätmevedu katkestada. Teine põhjus, millal osad kohalikud omavalitsused vabastavad isikuid liitumisest, on olukord, kus elanik kasutab

²⁰ Jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

²¹ Korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamisest ülevaate saamiseks uurisin 55 juhuslikult valitud kohaliku omavalitsuse jäätmehooldust puudutavat õigusakti. Näiteks Jõelähtme vallas on võimalik saada vabastus kuni viieks aastaks (Jõelähtme Vallavolikogu 26.02.2008 määruse nr 104 „Korraldatud jäätmeveo rakendamise kord“ § 9 lg 3, kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.joelahtme.ee/index.php?page=100>), Narva linnas kuni 3 aastaks (Narva Linnavolikogu 27.03.2008 määruse nr 24 „Narva linnas rakendatud jäätmeveo korraldamise kord“ § 17 lg 13, kättesaadav arvutivõrgust: <http://web.narva.ee/files/1655.pdf>). Valdavalt vabastatakse jäätmevaldaja jäätmeveoga liitumisest siiski üheks aastaks.

²² Näiteks Harku Vallavolikogu 26.05.2005 määruse nr 13 „Harku valla jäätmehoolduseeskiri“ § 19 lg 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.harku.ee/index.php?pageID=265>. Nõva Vallavolikogu 26.06.2008 määruse nr 7 „Nõva valla jäätmehoolduseeskirja kehtestamine“ lk 9, alajaotis „Jäätmevaldaja liitunuks lugemine“. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.novavald.ee/docs/Novavallajaatmehoolduseeskiri.pdf>.

²³ Näiteks Tapa Vallavolikogu 11.01.2007 määruse nr 43 „Tapa vallas korraldatud jäätmeveole ülemineku kord ja korraldatud jäätmeveo rakendamise juhend“ § 7 lg 6 p 4. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.tapa.ee/index.php?main=478>.

Vihula Vallavolikogu 12.04.2007 määruse nr 45 „Korraldatud jäätmeveo rakendamise kord“ § 7 lg 6 p 4. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.vihula.ee/index.php?main=761>.

hoonet üksnes perioodiliselt (eelkõige suvilad) või kus isik on pikaajaliselt elukohast lahkunud.²⁴ Lisaks on mõnes kohalikus omavalitsuses vabastamise alusena käsitletud jäätmevaldaja soovi ja suutlikkust ise keskkonnaohutult ja nõuetekohaselt korraldada oma segaolmejäätmete käitlemist.²⁵

Seega on erinevates kohalikes omavalitsustes praegu kehtestatud erinevad liitumisest vabastamise alused ning nii mõneski omavalitsuses ei ole liitumisest vabastamise aluseid üldse reguleeritud. Ka vabastamise tegelik praktika on omavalitsuseti erinev. Näiteks ilmneb Teie kirjast mulle, et paljud kohalikud omavalitsused on vabastanud olulisel määral jäätmevaldajaid, isegi kuni 50 % algsest jäätmevaldajate nimistust.²⁶ Samas on minu poole pöördunud palju isikuid, kes leiavad, et kohalikud omavalitsused on vabastamisel liiga ranged ehk vabastavad põhjendamatult vähe inimesi korraldatud jäätmeveost. Seega ei saa välistada, et sarnastes oludes olevad isikud saavad erinevates kohalikes omavalitsustes elamise tõttu põhjendamatult erinevalt koheldud. Jäätmevaldaja seisukohast lähtudes oleks jäätmeveost vabastamise taotluse esitamine lihtsam ning otsustusprotsess läbipaistvam, kui jäätmeveoga liitumisest vabastamise alused oleks õigusaktis selgemini reguleeritud. Arvestades minu poole pöördunud maavanemate ja kohalike omavalitsuste avaldusi, võib öelda, et ka omavalitsused ise vajavad rohkem selgust, mis alusel nad võivad inimesi vabastada korraldatud jäätmeveost ning mis alusel mitte. Mõistagi on oluline, et vabastamise aluste täpsustamisel oleks säilitatud kaalutlusruum ka väga omapäraste üksikjuhtumite otsustamiseks.

Ülalöeldust tuleneb, et õigusaktis peaks olema ühtne raamistik jäätmeveost vabastamise otsuse tegemiseks vähemalt nendel juhtudel, mida saab lugeda objektiivselt põhjendatud vabastamise aluseks: näiteks hoone mittekasutamine või perioodiline kasutamine (nt suvila või pikemaajaline lahkumine elukohast), jäätmeveoki liikumistakistused. Ühesugune peaks olema ka liitumisest vabastamise ajavahemik. Jäätmevaldajate võrdse kohtlemise tagamiseks teen ettepaneku täiendada jätmeseadust jäätmeveoga liitumisest vabastamise teatud universaalsete alustega, säilitades samas kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum ülejäänud erandlike üksikjuhtumite üle otsustamiseks.

Jätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõuga lahenevad kinnistute piiratud ajal kasutamisega seotud probleemid (eelnõu § 1 p 50). Samas soovin tähelepanu juhtida, et eelnõuga aheneb kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum ning edaspidi puudub võimalus jäätmeveoga liitumisest vabastamiseks kõigil muudel juhtudel, mil see võib vajalik ning mõistlik olla.²⁷

²⁴ Näiteks Paide Linnavolikogu 26.01.2006 määruse nr 1 „Paide linna korraldatud jäätmeveo rakendamise tingimused ja kord“ § 11 lg 6. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.paide.ee/public/files/korraldatud%20veo%20tingimused.doc>. Imavere Vallavolikogu 23.03.2006 määruse nr 20 „Imavere valla korraldatud jäätmeveo rakendmise tingimused ja kord“ § 11 lg 6. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.imaverevv.ee/up_down/img/File/oigusaktid/korraldatud%20jaatmeveo%20rakend.%20tingimused%20ja%20kord.doc.

Jätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 p 50 sätestab sõnaselgelt, et jäätmevaldaja võib erandkorras vabastada korraldatud jäätmeveoga liitumisest juhul, kui kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata. Eelnõu on kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

²⁵ Näiteks Tapa Vallavolikogu 11.01.2007 määruse nr 43 „Tapa vallas korraldatud jäätmeveole ülemineku kord ja korraldatud jäätmeveo rakendamise juhend“ § 7 lg 6 p 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tapa.ee/index.php?main=478>. Vihula Vallavolikogu 12.04.2007. a määruse nr 45 „Korraldatud jäätmeveo rakendamise kord“ § 7 lg 6 p 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.vihula.ee/index.php?main=761>.

²⁶ Keskkonnaministri 18.12.2008 kiri nr 12-1/48129-2 õiguskantslerile.

²⁷ Siinkohal tekitab küsimusi eelnõu § 1 p 50 ja § 1 p 52 rakendatavus. Eelnõu § 1 p 50 kohaselt on lubatud jäätmeveost vabastamine vaid juhul, kui isik ei ela kinnistul ega kasuta seda. Eelnõu § 1 p 52 kohustab samas jäätmevaldajat esitama kohaliku omavalitsuse üksusele kirjaliku selgituse, mis jäätmed ja kellele ta on aasta kestel käitlemiseks üle andnud, koos seda tõendavate dokumentidega. Arvestades, et vabastamise eelduseks on kinnistu mittekasutamine, mis välistab jäätmete tekke, siis tekib küsimus, kuidas peaks jäätmevaldaja täitma talle pandud

V Jäätmeveo teenustasu piirmäär ja teenustasu suuruse määramise kord

Jäätmeveo optimaalne hind on oluline nii tarbija, vedaja kui ka ühiskonna seisukohast. Kui jäätmevedu on põhjendamatult kulukas, siis tekib oht, et osa jäätmeid käideldakse ebaseaduslikult ega anta üle jäätmevedajale (nt sõlmitakse veoleping üksnes minimaalse jäätmekoguse osas, kuigi tegelikkuses tekib jäätmeid rohkem). Liialt madal hind seab vedajad majanduslikesse raskustesse ega pruugi katta jäätmekäitluse tegelikke kulusid. Seega kannatab nii liialt madala kui ka kõrge hinna kehtestamisel eelkõige keskkonna kvaliteet, sest mõlemal juhul tekib erinevatel turuosalistel motivatsioon kehtestatud nõudeid eirata.

Arvestades, et jäätmevedajaks on kohalikult omavalitsuselt ainuõiguse saanud ettevõtja, kellega kohalikud elanikud on jäätmeveo osas seotud (st neil puudub vabadus valida teenuse osutajat), on selge, et hinnakujundust ei saa jätta täielikult ettevõtja otsustada. Täna on jäätmeveo hinna kujundamisel juhtiv roll kohalikul omavalitsusel. Nimelt kohustab JäätS § 66 lg 4 kohalikku omavalitsust kehtestama jäätmeveo teenustasu piirmäära ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra. Seega peaks kohalik omavalitsus oma määrusega minu hinnangul reguleerima mõlemat – kehtestama nii teenustasu piirmäära kui ka jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra. Lisaks peaks kohalik omavalitsus lähtudes hea õigusloome tavast teenustasu piirmäära määramiseks kehtestama ka teenustasu piirmäära määramise korra.²⁸

Mistahes tasu suuruse kehtestamist reguleerivas korras peab olema arusaadav, kuidas samm-sammult regulatsiooni eesmärgini – tasu suuruse määramiseni – jõutakse. Ainult sellisel juhul saab nii jäätmeveoteenuse tarbija kui ka vedaja veenduda, et kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud jäätmeveo teenustasu piirmäär ei ole meelevaldne ja on põhjendatud. Kohaliku omavalitsuse organi kohustus kehtestada arusaadava sisuga õigusakte lähtub lisaks õigusriigi põhimõttele ka PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast.²⁹ Hea õigusloome tava kohaselt peetakse õigusnorme kujundades silmas taotletavat eesmärki, sest kasutatavad vahendid peavad sellest lähtuma. Hea õigusloome tava kohaselt peavad õigusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud. Ainult sellisel juhul on võimalik isikute põhiõiguste laiaulatuslik kaitse õigusloomes ning isikud on kaitstud läbipaistmatute otsuste eest.³⁰

5.1. Jäätmeveo teenustasu piirmäära suuruse määramine

selgitamiskohustust jäätmete käitlemise kohta. Jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu on kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

²⁸ JäätS § 66 lõikest 4 ei tulene kohalikele omavalitsustele sõnaselget kohustust reguleerida teenustasu piirmäära suuruse määramise korda. Vastav kord tuleb vastavalt JäätS § 66 lõikele 4 kehtestada jäätmeveo teenustasu suuruse määramiseks. Samas on käesoleval hetkel jäätmeveo teenustasu ning teenustasu piirmäär omavahel tihedasti seotud ning mõlemal juhul on oluline tagada saadud tulemuse läbipaistvus ja kontrollitavus. Teenustasu piirmäär on teenustasu suuruse n-õ laeks. Kui teenustasu maksimaalne lubatav suurus (ehk piirmäär) on kehtestatud vaid numbrina, mille juurest puudub tulemust selgitav meetodika või põhjendus, siis jääb arusaamatuks, miks peaks teenustasu maksimaalne suurus (ehk piirmäär) olema just selline või mitte madalam või kõrgem.

²⁹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14; 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, punktid 20 ja 22.

³⁰ Euroopa õigusruumis on riigivõimuorganite, sh seadusandja tegevuse juhistena tunnustatud järgmised põhimõtted: avatus, osalemine, vastutus, tõhusus, läbipaistvus. Kokkuvõtvalt võiks neid põhimõtteid nimetada osaks hea õigusloome tavast. Tõhususe põhimõtte kohaselt tuleb seaduseid välja töötades lähtuda selgetest eesmärkidest, kaaludes nende mõju tulevikus ja arvestades võimaluse korral mineviku kogemusi. Läbipaistvuse põhimõtte tähendab, et õigusloome ja tegevus selle rakendamiseks peab olema läbipaistev ning arusaadav. European Governance. White Paper. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/>. Vt ka <http://www.coe.int/t/e/legal%5Faffairs/legal%5Fco%2Doperation/Law%5Fmaking/>. Vt ka RKPJKo 10.05.2002, nr 3-4-1-3-02, milles Riigikohus selgitab, et õigusnormi kehtestamise põhjuste läbipaistmatuse ei võimalda kaaluda kehtestatud piirangute proportsionaalsust, mistõttu antud juhul tunnustati vaidlusalune norm põhiseadusega vastuolus olevaks.

Jäätmeveo teenustasu piirmäär on see määr, millest ettevõtjad peavad kohaliku omavalitsuse korraldataval jäätmeveo vedaja leidmise konkursil lähtuma. Jäätmeveo teenustasu piirmäära osas on seadusandja andnud kohalikele omavalitsustele juhise kindlate kulukomponentide osas, mida peab piirmäär endas hõlmama. JäätS § 66 lg 5 kohaselt peab jäätmemahuti tühjendamise maksumus hõlmama jäätmete käitluse, jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järeelhoolduskulud ning jäätmete veokulud. Teenustasu suuruse määramisel peab arvesse võtma jäätmete liiki, kogust, omadusi, jäätmeveo teenindussagedust ning teisi asjaolusid, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust (JäätS § 66 lg 6). Samas ei ole tegemist kulukomponentide suletud loendiga ning vajadusel võib kohalik omavalitsus lähtuda ka JäätS § 66 lõigetes 5 ja 6 nimetatata muudest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad jäätmekäitluse maksumust.³¹

Seega esmajärjekorras peaks piirmäära suuruse määramisel selguma, millised on kulukomponendid, mis piirmäära kokkuvõttes moodustavad. Teiseks peaks olema selge, millises omavahelises suhtes need komponendid on, et oleks arusaadav, milline on mistahes kulukomponendi osakaal teenustasu piirmääras. Kuidas kohalik omavalitsus piirmäära moodustavad kulukomponendid esitab – kas valemina või kirjelduse kaudu –, ei ole oluline, kui sõltumata valitud lahendusest on piirmäära suuruse määramine ülevaatlik ja arusaadav.

Analüüsidest pisteliselt valitud kohalike omavalitsuste kodulehekülgedelt ja Riigi Teatajast kättesaadavaid õigusakte, selgub, et enamikes nendes omavalitsustes ei ole sisuliselt kehtestatud jäätmeveo teenustasu piirmäära suuruse määramise korda. Jäätmeveo teenustasu piirmäär on üldjuhul määratud konkreetse rahasummana konkreetse suurusega mahuti kohta (nt Tallinna jäätmehoolduseeskirja kohaselt on 140 l mahuti tühjendamise piirhinnaks 73 krooni³², analoogne lähenemine piirmäära määramisele on ka Kohtla vallas³³ ja Juuru vallas³⁴). Jäätmeveo teenustasu piirmäära on kehtestatud ka kuu- või aastatasuna. Näiteks Sillamäel kehtib piirmäär inimese kohta kuus (16,7 krooni) ja ning ettevõtluses tekkinud jäätmetele kohaldatakse Sillamäel piirmäära, mis on määratud tonni kohta.³⁵ Kaarma vallas on kehtestatud jäätmeveo korraldamise tasu 200 krooni iga pereliikme kohta aastas.³⁶ Vaadeldud kohalike omavalitsuste aktidest on Tartu Linnavolikogu

³¹ Jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 punktist 47 nähtub sõnaselgelt, et tulevikus tuleks ka erinevate lisateenuste maksumusele kehtestada piirmäär. Ilmselt on siinkohal silmas peetud eelkõige JäätS § 66 lõikesse 5 kavandavat täiendust, millega täpsustatakse, millised kulud peavad olema jäätmeveo teenustasuga hõlmatud ning eelnõuga lisatakse senisesse (avatud) loetelusse veo ettevalmistamisega seotud kulud. Eelnõu § 1 p 47 ei ole üheselt mõistetav osas, mis puudutab piirmäära kehtestamist: kas vastavalt kavandatud muudatusele tuleks lisateenuste maksumusele kehtestada eraldi piirmäär jäätmeveo teenustasu piirmäära kõrval või on muudatuse eesmärgiks vaid juhtida kohalike omavalitsuste tähelepanu vajadusele hõlmata teenustasu piirmääraga ka erinevad jäätmeveoga seotud lisateenused.

³² Tallinna Linnavolikogu 30.10.2008 määruse nr 36 „Tallinna jäätmehoolduseeskiri“ § 33 lg 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=112580>.

³³ Kohtla Vallavolikogu 09.04.2009 määruse nr 48 „Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud veopiirkondade, jäätmeliikide, teenustasu piirmäärade, jäätmeveo sageduse jaaja kehtestamine ning korraldatud jäätmeveo teostamise kord“ § 5 lg 2 p 1. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.kohtlavv.ee/uploads_folder/fck_ed_files/M-48%20Riigi%20Teataja.htm.

³⁴ Juuru Vallavolikogu 20.12.2007 määruse nr 47 „Juuru vallas korraldatud jäätmeveo teenustasu piirmäär ja suuruse määramise kord“ § 2 lg 2 p 1. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.juuru.ee/public/resources/editor/File/eeskiri/jaätmeveo_teenustasu.html.

³⁵ Sillamäe Linnavolikogu 30.04.2009 määruse nr 125 „Jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, veopiirkonna, vedamise sageduse ja aja ning jäätmeveo teenustasu piirmäära ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestamine“ § 5 p 1 ja 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13178648>.

³⁶ Kaarma Vallavolikogu 26.11.2008 määruse nr 9 „Karma valla korraldatud jäätmeveo teenustasu kehtestamine“ p 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13084074>.

määrus „Korraldatud jäätmevedu Tartu linnas”³⁷ ainus, mille § 1 sätestab jäätmeveo teenustasu piirmäära komponendid (kogumis- ja ladestamistasu) ning valemi teenustasu piirmäära arvutamiseks.³⁸ Tartu linna kehtestatud valemis esitatud muutujad on jäätmeveo elementaarsed kuluartiklid (jäätmete kogumise ja ladestamisega seotud kulud). Samas ei kajasta valem detailselt kõiki JäätS § 66 lõigetes 5 ja 6 nimetatud kulukomponente (eraldi muutujatena ei käsitleta näiteks jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemis- ja järelhoolduskulusid ning jäätmete veokulusid), mistõttu ei saa seda pidada ideaalseks teenustasu piirmäära kehtestamise aluseks. Kuid isegi suhteliselt lakooniline valem muudab teenustasu piirmäära arusaadavamaks ja läbipaistvamaks võrrelduna mistahes kuu- või aastatasuga.

Seega saab analüüsitud kohalike omavalitsuste määruste pinnal järeldada, et enamasti ei ole selge, kuidas kohalik omavalitsus jõuab kehtestatud jäätmeveo teenustasu piirmäärani ehk jääb selgusetuks, millistest kulukomponentidest piirmäär täpselt koosneb ja kui suure osa üks või teine komponent piirmäärast moodustab. Seega ei saa vaadeldud määruseid üldjuhul pidada sisuliselt piisavalt arusaadavaks.

Kohalike omavalitsuste volikogude määrusi analüüsides ning ka hinnates kohalike omavalitsuste mulle laekunud seisukohti, milles öeldakse muu hulgas, et keeruline on diferentseerida jäätmeveo teenustasusid sõltuvalt üleantavatest jäätmekogustest (vt käesoleva kirja III jagu), on mul tekkinud arusaam, et kohalikud omavalitsused vajavad jäätmeveo teenustasude piirmäärade kehtestamisel rohkem tuge.

Arvestades, et jäätmeveo kulukomponendid on igal pool põhimõtteliselt samasugused ning tulenevad peamiselt JäätS § 66 lõigetest 5 ja 6, tekib küsimus, kas oleks võimalik välja töötada ühtne jäätmeveo teenustasu piirmäära suuruse määramise valem või mudel, mida kohalikud omavalitsused saaksid kasutada jäätmeveo teenustasu piirmäära üle otsustamisel.

Olete oma 2008. a kirjas mulle kirjeldanud jäätmeveo maksumust mõjutavaid arvukaid tegureid ning ühtlasi nentunud, et piisava täpsusega usaldusväärset mudelit piirhinna määramiseks ei ole võimalik luua, sest paljud hinda mõjutavad faktorid on kohalikes omavalitsustes mõnevõrra erinevad.³⁹ Ehkki olete seisukohal, et usaldusväärset mudelit piirhinna määramiseks ei ole võimalik välja töötada, võiks proovida ühtlustada mõningate JäätS § 66 lõigetes 5 ja 6 nimetatud kulukomponentide määramise metoodikat. Jäätmekäitluskohtade rajamis-, kasutamise-, sulgemis- ja järelhoolduskulud varieeruvad sõltuvalt jäätmekäitluskohast. Samas võib olla võimalik hinnata optimaalsete kulutuste suurust konkreetse(t tüüpi) jäätmekäitluskoha rajamiseks, kasutamiseks, sulgemiseks ja järelhoolduseks. Järelikult saaksid vastava jäätmekäitluskoha teeninduspiirkonda kuuluvad kohalikud omavalitsused saadud tulemusi kasutada jäätmeveo teenustasu piirhinna ja teenustasu suuruse määramisel.⁴⁰ Suhteliselt universaalseks saab pidada näiteks ka veokulude suuruse arvutamise metoodikat massiühiku kohta. Ilmselt suudavad jäätmekäitluse üksikasjadega tegelevad spetsialistid leida veel mitmeid kulukomponente, mis on olmejäätmeveo osas

³⁷ Tartu Linnavolikogu 27.03.2008 määruse nr 84 „Korraldatud jäätmevedu Tartu linnas“ § 1 lg 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/VOLM2008032700084>.

³⁸ Paragrahvi 1 lõige 3 sätestab: „Teenustasu piirmäär segaolmejäätmete puhul arvutatakse järgmiselt: $TP_x = KT_x + 0,2xy$, kus TP_x on teenustasu piirmäär vastava suurusega kogumismahuti tühjendamisel (krooni), KT_x on kogumistasu vastava suurusega kogumismahuti teenindamisel (krooni), x on kogumismahuti suurus (m^3), y on jäätmete ladestamistasu prügilas (krooni/tonn), 0,2 - prügi kaalu ja mahu suhe.”

³⁹ Keskkonnaministri 18.12.2008 kiri nr 12-1/48129-2 õiguskantslerile.

⁴⁰ Eelduslikult kajastuvad jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemis- ja järelhoolduskulud juba näiteks prügila vastuvõtuhinnas, mistõttu prügilas ladestatavate jäätmete osas pole vajalik vastavaid kulukomponente täiendavalt jäätmeveo teenustasu piirmäära määramisel eraldi hinnata. See ei tähenda, et piirmäära määramisel ei peaks vastavaid kulutusi teenustasu eraldi osana välja tooma nagu nõuab JäätS § 66 lg 5.

universaalsed. Seega oleks võimalik jäätmeveo teenustasu piirmäära määramist vähemalt teatud osas ühtlustada.

Arvestades, et seadusandja ei ole turuosalisi jäätmeveo teenustasu piirmäära määramisel jätnud täielikult kohalike omavalitsuste „meelevalda“, vaid reguleerinud ka seda, millised kulud peavad teenustasus kajastuma, siis tuleb riigil teha pingutusi, et norm rakenduks vastavalt oma eesmärgile ning tagatud oleks isikute võrdne kohtlemine. Nõustun Teiega, et ilmselt pole võimalik luua läbinisti universaalset mudelit jäätmeveo teenustasu piirmäära kehtestamiseks. Selleks on kohalikud omavalitsused liialt erinevad. Sellele vaatamata saaks põhjendamatuid erinevusi teenustasu piirmäära määramisel ühtlustada näiteks Keskkonnaministeeriumi poolt väljatöötatava juhendi abil, mis käsitleks olmejäätmeveo teenustasu piirmäära universaalseid komponente ning annaks kohalikele omavalitsustele teavet optimaalse hinnataseme kohta nende kulukomponentide lõikes. Selline juhend aitaks lahendada ka teenustasu suuruse muutmisega seotud küsimusi (vt allpool). Ühtlasi peaks juhend sisaldama soovitusi ja selgitusi, kuidas teenustasu piirmäära suurust tuleks määrata ja esitada, et vastav regulatsioon muutuks senisest läbipaistvamaks. Selline juhend hõlbustaks oluliselt ka Keskkonnaameti JäätS § 67 lõikest 2¹ tuleneva nõustamiskohustuse täitmist.⁴¹

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kehtiva regulatsiooni peamiseks puuduseks on kohalike omavalitsuste kehtestatud teenustasu piirmäärade läbipaistmatus. Selle probleemi üheks võimalikuks lahenduseks võib olla eelnevalt esitatud ettepanek kehtestada teenustasu piirmäär lähtudes vastavast korrast, mis avab piirmäära kehtestamise põhimõtted ja meetodika. Vastavas küsimuses ühtse juhendmaterjali väljatöötamine aitaks ühtlustada piirmääradega seonduvat halduspraktikat ja tagada jäätmevaldajate ning vedajate võrdse kohtlemise.

Peaaegu samas määras, et teenustasu piirmääraga seotud hinnakujunduse juures on ka teisi probleeme, millest olulisimaks pean isiku õiguse tõhusale õiguskaitsesele tagatust. Kui teenustasu piirmäärad kehtestatakse kohaliku omavalitsuse üldaktiga, siis kerkib kohe küsimus puudutatud isikute – nii jäätmetekitaja kui vedaja – võimalustest oma huvide ja õiguste eest seista ning asjakohast üldakti vaidlustada. Isikul ei ole võimalik üldakti põhiseaduspärasust vahetult Riigikohtus vaidlustada. Kohaliku omavalitsuse määruse seaduslikkuse ja põhiseaduspärasuse kontroll toimub kohtu algatatuna konkreetse vaidluse raames või õiguskantsleri taotlusel.⁴² Olen seoses vee hinna põhjendatuse kontrolliga kogenud, et minu võimalused mingi ressursi kasutamise hinna sisulise õigustatuse hindamisel on piiratud ning seepärast ei ole võimalik kõiki kerkinud

⁴¹ Tulenevalt JäätS § 67 lõikest 2¹ tuleb kohalikul omavalitsusel korraldatud jäätmeveo konkursi pakkumise kutse dokumentid esitada enne konkursi väljakuulutamist seisukohavõtuks Keskkonnaametile, kes vajaduse korral teeb kahe nädala jooksul ettepanekuid pakkumise kutse dokumentide täiendamiseks. Kuivõrd teenustasu piirmäär on üks osa pakkumise kutse dokumentidest, siis järelikult peab Keskkonnaamet veenduma ka teenustasu piirmäära asjakohasuses.

⁴² Jäätmeveo piirmäära õigsuse kontrollimiseks peaks vedaja esitama kaebuse halduskohtusse ning vaidlustama kohaliku omavalitsuse üldakti, millega piirmäär on kindlaks määratud (JäätS § 66 lg 4). Halduskohtumenetluse seadustik võimaldab samas isikul kaebuse kohtusse esitada vaid haldusakti (ehk üksikakti) ja toimingute peale (HKMS § 7). Seega puudub isikul võimalus pöörduda halduskohtu poole kaebusega oma õiguste kaitseks juhul, kui väidetav õiguste rikkumine tuleneb vahetult üldakti vormis vastu võetud õigusaktist. Järelikult ei ole võimalik isikul oma õiguste kaitseks antud juhul pöörduda efektiivselt kohtusse. Isikul on võimalik esitada avaldus õiguskantslerile, kuid võimalus pöörduda õiguskantsleri poole ei ole samastatav õigusega pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Õiguskantsler saab pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnista õigusnorm põhiseadusega vastuolus olevaks nõ abstraktsel normikontrolli raames. See tähendab, et kehtestatud jäätmeveo piirmäär peaks olema vastuolus õiguse üldpõhimõtetega või seadusega. Tõenäolisemaks saab aga pidada juhtumit, mil jäätmeveo piirmäär on vaieldav väga konkreetsete asjaolusid arvestades (nt seoses konkreetse konkursi korraldamisega, vedaja või veopiirkonna omapärast tulenevalt). Eeltoodud põhjustel aga puudub isikul võimalus oma õigusi taolises olukorras kaitsta.

vaidlusi alati efektiivselt lahendada. Leian, muu hulgas selleks, et isikutel oleks võimalik saada tõhusat õiguskaitsset, et võiks kaaluda jäätmeveo hinna reguleerimist praegusest erineval moel.

Üheks võimalikuks alternatiiviks võiks olla näiteks piirmäärast praegusel kujul loobumine ning jäätmeveo hinna kujunemine konkursil vähempakkumise teel (analoogselt riigihankele). Jäätmeseaduses peaks siiski olema kehtestatud kriteeriumid ja põhimõtted, millest lähtudes tuleb pakkumisi hinnata, et oleks tagatud teenuse ühtlane kvaliteet igal pool. Lisaks tuleks reguleerida, kuidas sellisel viisil kujunenud hinda oleks võimalik objektiivselt põhjendatud juhtudel muuta peale ainuõiguse andmist. Kindlasti võib tekkida vaidlusi ka taolise hinnakujunduse pinnalt, kuid juhul, mil teenuse hinnaks on turuhind, võiks ja tuleks eeldada, et tegemist ongi soodsaima pakkumisega turul. Menetlusnõuete järgimise kontroll pakkumiste hindamisel on kohtu pädevuses, kuid vajadusel on võimalik anda kohtueelsete vaidluste lahendamise ka mõnele haldusorganile. Konkurentsiseaduse alusel on võimalik kontrollida ka turuosaliste toimimist konkurentsireeglite raamides.

5.2. Jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord

Oluliselt selgemaks võrreldes teenustasu piirmääraga ei saa pidada ka jäätmeveo teenustasu suuruse määramisega seonduvat regulatsiooni. Kui jäätmeveo teenustasu piirmäär kehtestab kohalik omavalitsus iseseisvalt ja sellest peaks kujunema korraldatud jäätmeveo n-ö hinnalagi, siis jäätmeveo teenustasu suurus sõltub konkursile esitatud (vähem)pakkumistest ning teenustasu suuruseks on konkursi võitja pakutud teenustasu suurus. Teenustasu saab olla väiksem või võrdne jäätmeveo teenustasu piirmääraga.

Kohaliku omavalitsuse teenustasu suuruse määramist puudutav kord peab tagama läbipaistvuse teenustasu suuruse muutmisel, kui see vajalikuks peaks osutama. Arvestades, et jäätmevedaja valitakse suhteliselt lühikeseks perioodiks (kuni 5 aastaks), siis peaks olema teenuse maksumust võimalik üsna täpselt prognoosida. Seetõttu peaks teenustasu muutmine olema tingitud vaid olulistest muutustest näiteks õigusaktides (nt saastetasude tõus) ning teenustasude muutmine olema erandlikuks juhtumiks. Teenustasu suuruse muutmise korrana kehtestatakse reeglina piirangud muutmise sagedusele (mitte sagedamini kui kord aastas) ning nõutakse vedaja poolt põhjendatud taotluse esitamist, milles näidatakse objektiivsed asjaolud, mille tõttu tuleks teenustasu suurust muuta.⁴³ Vaadeldud kohalike omavalitsuste (Tallinn, Juuru vald, Kohtla vald) määrustes ei ole esitatud metoodikat jäätmevedaja jäätmeveo teenustasu suuruse muutmise taotluse põhjendatuse hindamiseks.⁴⁴

Võib eeldada, et kohalik omavalitsus langetab metoodika puudumisel teenustasu muutmise otsuse nagu mistahes muu kaalutusotsuse, lähtudes olemasolevatest andmetest. Kui vastavat otsust nõuetekohaselt põhjendatakse, siis on võimalik hinnata muudatuse asjakohasust ning tagada nii otsuse läbipaistvus. Teisalt ei võimalda teenustasu suuruse määramine kaalutusotsuse kaudu

⁴³ Näiteks Tallinna Linnavolikogu 30.10.2008 määruse nr 36 „Tallinna jäätmehoolduseeskiri“ § 35. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=112580>. Kohtla Vallavolikogu 09.04.2009 määruse nr 48 „Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud veopiirkondade, jäätmeliikide, teenustasu piirmäärade, jäätmeveo sageduse jaaja kehtestamine ning korraldatud jäätmeveo teostamise kord“ § 5 lg 4. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.kohtlavv.ee/uploads_folder/fck_ed_files/M-48%20Riigi%20Teataja.htm. Juuru Vallavolikogu 20.12.2007 määruse nr 47 „Juuru vallas korraldatud jäätmeveo teenustasu piirmäär ja suuruse määramise kord“ §§-d 3-5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.juuru.ee/public/resources/editor/File/eeskiri/jaatmeveo_teenustasu.html.

⁴⁴ Näiteks, milliste kulukomponentide muutmisel ja millises ulatuses teenustasu muutmine kõne alla tuleb ning millises osas on tegemist jäätmevedajal lasuva äririskiga. Samuti saaks reguleerida seda, millises ulatuses üldine hinnatõus toob kaasa teenustasu suuruse muutumise teatud protsendi võrra.

vastavate kriteeriumite puudumisel kohaliku omavalitsuse määruses kuigivõrd prognoosida otsuse sisu ning seeläbi võib saada kahjustatud õigusselgus. Samuti ei saa olla kindel, et kohalik omavalitsus kohtleb kõiki analoogseid teenustasu suuruse muutmise juhtumeid ühesuguselt. Oluline on märkida, et teenustasu suurus kujuneb avalikul konkursil. Kui madalat teenustasu pakkunud jäätmevedaja taotleb igal aastal teenustasu suuruse tõstmist ja seda talle konkreetse teenustasu suuruse määramise korra puudumisel ka sisuliselt otsustuskorras võimaldatakse, siis võivad tarbijad olla olukorras, mil nad on seotud kohaliku omavalitsuse valitud jäätmevedajaga, kelle osutatav teenus ei olegi enam nii soodne. Nii on võimalik jäätmevedajal konkursi kaudu saada endale teatud ajaks garanteeritud kliendibaas ning samal ajal pakkuda teenust hinnaga, mis ei ole saadud vähempakkumisel.

Seetõttu on oluline, et kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestaks korra, millest lähtudes jäätmeveo teenustasu suuruse muutmise taotlusi lahendatakse.

VI Kokkuvõte

Käsitlesin eelnevalt vaid kõige sagedamini minu praktikas esinenud korraldatud jäätmeveoga seonduvaid probleeme ning esitasin nende osas oma seisukohad. Kindlasti olete nende küsimustega ka oma töös kokku puutunud ja pakkunud välja omapoolseid lahendusi. Pean oluliseks, et korraldatud jäätmeveoga seotud probleemid saaksid lahendatud või jõuaksid seotud osapooled vähemalt ühisele seisukohale selles, milline see lahendus võiks olla. Mõistan, et jäätmeveo korralduses ei ole võimalik teha muutusi üleöö, kuna jäätmevedu on korraldatud mitmeks aastaks. Samas oleks mõistlik püüda selle poole, et järgimisi jäätmeveo konkursse korraldades saavutataks senisest parem ning elanikele sobivam tulemus.

Eeltoodut arvestades palun Teil esitada omapoolne nägemus minu ettepanekute osas ja vajadusel neid täiendada või pakkuda välja omapoolne alternatiivne lahendus. Ootan Teie seisukohta hiljemalt 02.11.2009.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Ave Henberg, 6938435

E-post: ave.henberg@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman

E-post: evelin.lopman@oiguskantsler.ee