



ÕIGUSKANTSLER

Jaanus Tamkivi
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 3.12.2009 nr 6-1/090940/0907388

Märgukiri

Austatud minister

Minu poole pöördus MTÜ Eesti Pakendiringlus seoses pakendiseaduse (edaspidi: PakS) § 17¹ lg 1 p 3 regulatsiooniga. Avaldaja hinnangul ei ole nimetatud säte õigusselge.

PakS § 17¹ lg 1 reguleerib pakendi kogumiskohtade tihedust. PakS § 17¹ lg 1 sätestab, et tagatisrahata pakendi jäätmete kogumisel peab taaskasutusorganisatsioon tagama, et kogumiskohtade tihedus oleks järgmine: 1) kui tiheasustusega alal on asustustihedus rohkem kui 1000 elanikku ühel ruutkilomeetril – vähemalt üks kogumiskoht jäätmevaldajast 500 meetri raadiuses; 2) kui tiheasustusega alal on asustustihedus rohkem kui 500 elanikku ühel ruutkilomeetril – vähemalt üks kogumiskoht jäätmevaldajast 1000 meetri raadiuses; 3) kui asustustihedus on alla 500 elaniku ühel ruutkilomeetril – kohaliku omavalitsuse territooriumil paiknevates asulates, arvestusega üks kogumiskoht 500 elaniku kohta.

Minu poole pöördunud avaldajale valmistab probleeme eelkõige PakS § 17¹ lg 1 p 3 tõlgendamine. Nimetatud sätet tuleks MTÜ Eesti Pakendiringlus arvates tõlgendada nii, et näiteks 2000 elanikuga valda tuleb paigutada 4 pakendikogumise konteinerit sõltumata asulate arvust, ehk siis vajalike pakendi kogumiskohtade arv selgub elanike arvu jagamisel 500-ga. Avaldaja viitas oma avalduses, et tema tõlgendus ei lange kokku Keskkonnaministeeriumi seisukohtadega. Keskkonnaministri 26.09.2008 kirjas nr 12-1/43299 on vajalike kogumiskohtade arv seotud just asulate arvuga. Nimetatud MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioonile adresseeritud kirjas leidis keskkonnaminister: „[...] regioonide puhul, mis jäävad tiheasustusest väljapoole, on pakendiseaduse kohaselt nõue, et kogumiskoht oleks igas asulas. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 2 järgi jaguneb vald asulateks, milleks on külad, alevikud, alevid ja vallasisesed linnad.“ Seega asus keskkonnaminister oma 26.09.2008 kirjas seisukohale, et pakendi kogumiskohad tuleb luua igasse asulasse.

Algatasin avalduse lahendamiseks õiguskantsleri seaduse § 15 alusel menetluse ning palusin PakS § 17¹ lg 1 p 3 tõlgendamise osas selgitusi keskkonnaministrilt. Eelkõige palusin keskkonnaministril selgitada, kuidas määratakse kindlaks asustustihedus kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil ning kuidas tõlgendada kogumispunktide tiheduse määramist käsitlevat PakS § 17¹.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Keskkonnaminister selgitas oma 06.07.2009 vastuses nr 12-1/10453-2 mulle, et asustustihedus mõõdetakse PakS § 17¹ lg 1 punktist 3 lähtuvalt ühtlaselt kogu kohaliku omavalitsuse üksuse piires, kuid sellest tuleb eelnevalt välja jätta tiheasustusalad, kui nende asustustihedus on suurem kui 1000 või 500 elanikku ühel ruutkilomeetril. Nendele aladele rakenduvad PakS § 17¹ lg 1 punktid 1 ja 2. Keskkonnaminister märkis, et piirkondade suhtes, mille asustustihedus on väiksem kui 500 elanikku ühel ruutkilomeetril, tuleb kohaldada PakS § 17¹ lg 1 punkti 3 ehk tagada nendel aladel kogumiskohad arvestusega üks kogumiskoht 500 elaniku kohta. Nagu ülal mainitud, leidis keskkonnaminister, et PakS § 17¹ lg 1 punkti 3 saab kohaldada nende kohaliku omavalitsuse piirkondade suhtes, kus elab alla 500/1000 elaniku ruutkilomeetril. Seega ei korranud keskkonnaminister vastuses minu teabe nõudmisele oma varasemat seisukohta, mille kohaselt tuleks pakendeid koguda igas asulas sõltumata asula asustustihedusest.

Analüüsisin PakS § 17¹ lõiget 1 ning jõudsin järgmistele seisukohtadele.

PaS § 17¹ lg 1 punktid 1 ja 2 reguleerivad pakendi kogumispunktide asukoha määramist tiheasustusalal, kus elab rohkem kui 500 või 1000 inimest ruutkilomeetril. Sõltuvalt asustuse tihedusest tuleb luua võimalus pakendite loovutamiseks 500 või 1000 meetri raadiusesse jäätmevaldajast. Seega, kui mõnes vallas on piirkondi, mis on hõlmatud PakS § 17¹ lg 1 punktidega 1 või 2, siis tuleb nende piirkondade teenindamiseks vajalike pakendikonteinerite arv välja selgitada lähtudes konteineri kaugusest elanike suhtes.

Erinevalt PakS § 17¹ lg 1 punktidest 1 või 2 ei räägi PakS § 17¹ lg 1 p 3 pakendi kogumispunkti kaugusest jäätmevaldajast. PakS § 17¹ lg 1 p 3 sätestab juhise, millest lähtudes määratakse kindlaks pakendi kogumispunktide arv (vähemalt 1) piirkonnas, kus asustustihedus on alla 500 elaniku ruutkilomeetril. Seejuures tuleb märkida, et PakS § 17¹ lg 1 p 3 ei erista tiheasustusalala ega hajaasustusalala, vaid sätestab ainsa kriteeriumina asustustiheduse ruutkilomeetri kohta. Seega tuleb PakS § 17¹ lg 1 p 3 kohaldada ka alla 500 elanikuga tiheasustusalade suhtes.

Piirkondades, kus on alla 500 elaniku tuleb PakS § 17¹ lg 1 p 3 järgi tagada kogumispunktid arvestusega 1 punkt 500 elaniku kohta. Norm ei reguleeri selgesõnaliselt, kuhu tuleb vastavad pakendi kogumispunktid paigutada. Pakendiseaduse ja pakendiaktiisi seaduse eelnõu menetlemise käigus Riigikogus toimunud arutelul avaldati arvamust, et: „[...] kogumiskohad paikneksid kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvates asulates arvestusega üks kogumiskoht 500 elaniku kohta. Sellises väikeses vallas, kus on poolteist tuhat elanikku, on kindlasti olemas ka need kolm külakeskust, kus need kohad võiksid olla. Loomulikult tähendab see seda, et igas kogumiskohas peab olema tagatud kõigi pakendiliikide kogumine.”¹ Seega lähtuvalt pakendiseaduse menetlemise aruteludest võib öelda, et nimetatud kogumispunktid tuleks paigutada külakeskustesse.

Eeltoodud arvestades leian, et PakS § 17¹ lg 1 punktist 3 on võimalik aru saada ning säte ei ole vastuolus õigusselguse põhimõttega. Samas arvestades asjaolu, et Keskkonnaministeerium ise on andnud sellele erinevaid tõlgendusi (vrld keskkonnaministri 26.09.2008 kiri ning minule 06.07.2009 saadetud vastus), siis soovitan Teil säte muuta selliselt, et sellest oleks võimalik lihtsa vaevaga igal keskmisel inimesel aru saada.

Analüüsisin PakS § 17¹ lg 1 ka laiemalt ning leian, et teatud juhtudel võib küsimusi tekitada piirkonna asustustiheduse kindlaksmääramine, mis on eeldus PakS § 17¹ lg 1 õigeaks kohaldamiseks.

¹ Väljavõte Riigikogu 22.04.2008. a istungi stenogrammist. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&pkpkaua=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1208851514&paevakord=1984>.

Ehkki PakS § 17¹ lõikes 1 reguleeritakse pakendi kogumiskohtade tiheduse küsimusi, ei selgu normist, kuidas tuleb määrata piirkonna tiheasustusala asustustihedus ning kuidas sisustada tiheasustusala väljaspool linnasid. Kas linna asustustiheduse määramiseks tuleb leida selle kogu territooriumi ja rahvaarvu suhe või tuleb asustustihedus määrata elamurajoonide kaupa jättes välja näiteks pargid, veekogud, tühermaa jms piirkonnad. Näiteks Tallinna suuruseks on 159,2 km² ning rahvaarv 405 562 (01.09.2009 seisuga).² Seega on Tallinna keskmiseks asustustiheduseks ca 2550 inimest ruutkilomeetril. Tartu linnas elab 101 246 inimest (2000. a rahvaloenduse järgi) ning linna suuruseks on 38,8 km².³ Tartu keskmiseks asustustiheduseks on järelikult ca 2600 inimest ruutkilomeetril. Põlvas elab 6314 inimest (01.01.2009. a seisuga) ja linn on 5,5 km² territooriumiga.⁴ Põlva keskmiseks asustustiheduseks on järelikult ca 1150 inimest.

Kui pakendite kogumiskohad tuleb luua lähtudes keskmisest asustustihedusest, siis tähendab see näiteks Tallinna, Tartu ja Põlva kõigi piirkondade ühesugust kohtlemist. Lähtudes PakS § 17¹ lg 1 punktist 1 tuleks paigutada jäätmete kogumispunktid kõigis nimetatud linnades ühesuguse tihedusega – kuni 500 meetri kaugusele jäätmevaldajast. Seda vaatamata sellele, et pakendite kogumispunkti kasutajate arv erineb sõltuvalt keskmisest asustustihedusest vähemalt kahekordselt. Korterealamute piirkondades (nt Lasnamägi⁵ Tallinnas või Annelinn Tartus) on asustustihedus oluliselt suurem võrreldes Tallinna või Tartu keskmise asustustihedusega. Seega tekib küsimus, kas PakS § 17¹ lg 1 p 1 arvestab hetkel oluliselt tihedamalt kui 1000 inimest ruutkilomeetril asustatud piirkondade vajadustega pakendite kogumispunktide osas või oleks vajalik pakendite kogumispunktide tihedust senisest enam pakendiseaduses diferentseerida. Samuti tuleks kaaluda, kas PakS § 17¹ lg 1 punktide 1 ja 2 sõnastust oleks võimalik täpsustada nii, et sellest ilmneks, kas asustustihedusena tuleb kindlaks määrata asustustihedust terve linna või linnasiseste asumite lõikes.

Ühtlasi juhin tähelepanu, et ehkki terminit tiheasustusala kasutatakse mitmetes õigusaktides, siis on see defineeritud vaid maareformi seaduse § 7 lõikes 4. Julgen kahelda, kas pakendiseaduse rakendamisel on otstarbekas kasutada mõistet, mille legaaldefiniitsioon on esitatud reformiseaduses, millel puudub sisuline seos pakendijäätmete käitlemisega. Pakendiseaduses eneses oleks võimalik kasvõi numbriliselt määratleda, mitme elanikuga peab olema asula, et sellesse tuleb paigutada vähemalt üks pakendikogumiskoht⁶ ning samas täpsustada, millises kauguses võib pakendite kogumiskoht elanikest olla.

Eeltoodut kokku võttes palun Teil üle vaadata PakS § 17¹ lg 1 p 3 sõnastus ja võimalusel seda täpsustada, et vältida mulle esitatud avalduse ajendiks olnud tõlgendusprobleeme. Ühtlasi palun Teil kaaluda PakS § 17¹ lg 1 täiendamist osas, mis puudutab asustustiheduse määramise üksikasju: kuidas tuleb määrata linna asustustihedus (kas piisab keskmisest asustustihedusest või tuleb see määrata elamurajoonide kaupa); kuidas sisustada terminit tiheasustusala pakendiseaduses - ning

² Andmed pärinevad veebilehelt: <http://www.tourism.tallinn.ee/est/fpage/info/ylldinfo>.

³ Andmed pärinevad veebilehelt: http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=6.

⁴ Andmed pärinevad veebilehelt: <http://www.polva.ee/uldinfo>.

⁵ Lasnamäe territooriumi pindala on 27,41 km² ning 2005. a jaanuari lõpu seisuga on Lasnamäel 114 257 elanikku. Andmed pärinevad veebilehelt: <http://www.tallinn.ee/est/g3731s27117>. Keskmine asustustihedus on seega ca 4100 inimest ruutkilomeetril.

⁶ Ilmselt on võimalik välja selgitada optimaalne elanike arv asulas, kelle teenindamiseks oleks otstarbekas paigutada pakendi kogumiskonteiner samasse asulasse.

hinnata, kas võib otstarbekaks osutada kõrge asustustihedusega (oluliselt enam kui 1000 elanikku km²) aladele täiendavate pakendi kogumispunktide paigutamise kohustuse sätestamine.

Ootan Teie seisukohta hiljemalt 04.01.2010.

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Indrek Teder