



ÕIGUSKANTSLER

Teie 08.08.2008 nr 9-2.3/442

Hr Ülo Vevers
Kaarma vallavanem
Marientali 27
93815 KURESSAARE

Õiguskantsler 09.2008 nr 6-5/081046/00806379

Märgukiri

Austatud härra Vevers

Täna Teid mulle Kaarma Vallavalitsuse 25.03.2008 määruse nr 1 "Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamine Kaarma vallas" kehtestamise põhjuste kohta antud põhjaliku vastuse eest. Analüüsinud kõnealust normi, leian, et

Kaarma Vallavalitsuse 25.03.2008 määruse nr 1 "Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamine Kaarma vallas" punkt 1.3.5 pole formaalselt põhiseaduspärane.

Alljärgnevalt selgitan Teile, kuidas ma asjaomasele seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel taasesitan vaidlusaluse normi (II) ning annan sellele õigusliku hinnangu (III). Lõpetuseks juhin Teie tähelepanu määruse kehtetuks tunnistamise vajadusele (IV).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Kaarma vallas Nasva külas on määratud vee-ettevõtjaks Arco Ehitus OÜ. Arco Ehitus OÜ esitas 13.03.2008 (registreeritud 14.03.2008) Kaarma Vallavolikogule taotluse kinnitada mh Nasva külas uued veevarustuse ja kanalisatsiooniteenuse hinnad alates 01.07.2008. Arco Ehitus OÜ tõi uute hindade põhjenduseks üldise hinnatõusu. Kaarma Vallavalitsus võttis 25.03.2008 vastu määruse nr 1 "Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamine Kaarma vallas" (edaspidi *määrus*).

2. Minu poole pöördus Ösel Fish OÜ taotlusega algatada määruse punkti 1.3.5 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks põhiseaduslikkuse järelevalve. Täpsemalt palus avaldaja mul hinnata, kas viidatud normi kehtestamisel on järgitud selleks ette nähtud korda, kas norm on sisuliselt õiguspärane ning kas selle normi kehtestamisest teavitamisel on Kaarma vald käitunud kooskõlas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseaduse ning hea halduse tavaga.

3. Võtsin Ösel Fish OÜ avalduse menetlusse ja esitasin teabe nõudmise Kaarma Vallavalitsusele.

Õiguskantsleri Kantselei

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

4. Kaarma Vallavalitsus vastas mulle, et vallavalitsus pidas mitu kuud Arco Ehitus OÜ-ga nõupidamisi Nasva küla reovee kvaliteedi, sellega seonduvate probleemide ja hinnatõusu osas. Tööstusliku reovee, mis ei ületa piirkontsentratsioone, ärajuhtimise hind kehtestati majanduslike kalkulatsioonide ja prognooside alusel, mitte aga seepärast, et kalatööstused juhivad ühiskanalisatsiooni reovett, mida ühiskanalisatsiooni kasutamise eeskirja järgi sinna juhtida ei või. Tööstuslik reovesi on koostiselt olmereoveest erinev spetsiifiline reovesi, mis samas ei ületa kehtivaid piirkontsentratsioone. Sellise reovee puhastamine on võrreldes olmereovee puhastamisega kallim, sest reostusainete osakaal on reovees suurem. Näiteks sisaldab kalatööstuse reovesi rohkelt rasva, kloriide ja koduses majapidamises mittekasutatavaid kemikaale, teostada tuleb kanalisatsioonitrassi ja ülepumplate täiendavat hooldust jne. Eestis on välja kujunenud tava, et tööstused maksavad kanalisatsiooniteenuse eest rohkem. Paberikandjal esitas Arco Ehitus OÜ kalkulatsioonid pärast määruse vastuvõtmist. Tulenevalt asjaolust, et reovee vastuvõtjaks ja puhastajaks on Salme valla territooriumil asuv OÜ Salme SVK, ei saa Kaarma Vallavalitsus mõjutada reovee vastuvõtmise ja puhastamise hindu. Vastuvõetava reovee piirkontsentratsioonid kinnitab Salme Vallavalitsus. Nende piirkontsentratsioonide alusel maksab Kaarma vallas tegutsev vee-ettevõtja Arco Ehitus OÜ Salme vallas tegutsevatele reovee vastuvõtjale-puhastajale. Nasva külast tuleva reovee näitajad ületavad piirkontsentratsioone oluliselt. Määrus avalikustati 26.03.2008 Kaarma valla koduleheküljel aadressil <http://www.kaarma.ee> ning määruse vastuvõtmisest teavitati avalikkust 28.03.2008 ajalehe Oma Saar ning aprilli alguses ajalehe Kaarma Elu kaudu.

II Vaidlustatud säte

5. Määruse punkt 1.3.5 kõlab järgmiselt:

“1. Kehtestada veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinnad Kaarma vallas koos käibemaksuga alljärgnevalt:

[...]

1.3. Upa, Aste, Nasva külas, Aste alevikus

[...]

1.3.5. tööstusliku heitvee, mis ei ületa piirkontsentratsioone, ärajuhtimise hind juriidilistele isikutele 30 kr/m³.“

III Õiguslik hinnang

6. Põhiküsimuseks on, kas määruse punkt 1.3.5 on kehtestatud põhiseaduspäraselt. Sellele küsimusele vastuse andmisel selgitan kõigepealt põhiseaduse (edaspidi PS) § 154 sisu (p 7). Pärast seda analüüsin aga ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniseaduses sätestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamise regulatsiooni (p 8). Seejärel on võimalik hinnata, kas määruse punkt 1.3.5 on formaalselt põhiseaduspärane (p-d 9 - 10). Viimasena peatun minu ees tõstatatud küsimusega seonduvalt ka mõningatel määruse materiaalse põhiseaduspärasusega puutumuses olevatel aspektidel (p-d 11 - 12).

7. PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 lg 1 lauseosa “kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ sisaldab seaduslikkuse nõuet. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega.¹ Formaalselt on õigustloov akt põhiseaduspärane siis, kui see vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. Seejuures pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele vastab õigustloov akt siis, kui see on antud pädeva organi poolt, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid.²

8. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniseaduse (edaspidi ÜVVKS) § 14 lg 2 lause 1 kohaselt kinnitab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kohaliku omavalitsuse volikogu. Sama lõike lause 2 järgi kehtestatakse hind vastavalt nimetatud korrale kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsuse poolt määrusega ning avalikustatakse vähemalt 90 päeva enne hinna kehtima hakkamist. Seega saab ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniseaduse kohaselt veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestada eelnevalt kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud vastavat korda järgides.

9. Kaarma Vallavolikogu on 26.05.2000 kehtestanud määruse nr 13 “Kaarma valla veevarustuse ja heitvete ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kinnitamine“, mille punkti 4 kohaselt esitab vee-ettevõtja teenuse hinna kehtestamiseks Kaarma Vallavalitsusele kirjaliku taotluse, mis peab sisaldama andmeid teenuse eeldatava mahu, hinna põhjendatuse ja rakendamise aja kohta. Seejuures tuleb hinnataotlust põhjendada finantsprognoosile ning ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arengukavale tuginedes. Kaarma Vallavalitsusel on õigus nõuda vee-ettevõtjalt täiendavaid andmeid, mis mõjutavad hinna kujundamist.

10. Eespool toodud faktilistest asjaoludest nähtub, et Arco Ehitus OÜ esitas Kaarma Vallavalitsusele hinnataotluse, milles põhjendas uute hindade kehtestamise vajadust vaid üldise hinnatõusuga. Teisisõnu esitas Arco Ehitus OÜ üksnes üldsõnalisi seisukohti hinnatõusu põhjendamiseks. Kaarma Vallavalitsus möönab, et kehtestas Arco Ehitus OÜ taotletud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hinnad enne, kui Arco Ehitus OÜ vastavad ülalviidatud määruse nr 13 punktis 4 nimetatud andmed kirjalikult esitas. Kaarma Vallavalitsuse sõnul kehtestati hinnad tuginedes Arco Ehitus OÜ-lt suuliselt saadud teabele.

Kaarma Vallavolikogu 26.05.2000 määruse nr 13 “Kaarma valla veevarustuse ja heitvete ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kinnitamine“ punkti 4 kohaselt esitab vee-ettevõtja teenuse hinna kehtestamiseks Kaarma Vallavalitsusele kirjaliku taotluse, mis peab sisaldama andmeid teenuse eeldatava mahu, hinna põhjendatuse ja rakendamise aja kohta. Seega on Kaarma Vallavolikogu leidnud, et vee-ettevõtja peab vallavalitsusele esitama taotletava veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hinna aluseks olevad andmed kirjalikult. Selline nõue teenib kõigi eelduste kohaselt andmete kontrollitavuse eesmärki: kirjalikult esitatud andmete tõlevastavust ja sisu on oluliselt parem kontrollida kui suuliselt esitatud andmeid ning lõppastmes langetatav otsus on seepärast objektiivsem. Kaarma Vallavalitsus on selle nõude täitmist eiranud. Seega ei ole Kaarma Vallavalitsus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hinna kehtestamisel järginud selleks ette nähtud korda.³ ÜVVKS § 14 lg 2 lause 2 kohaselt tuleb aga veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hind kehtestada selleks ette nähtud korda järgides. Kuna Kaarma Vallavalitsus ei ole veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hinna kehtestamisel järginud selleks ette nähtud korda,

¹ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17.

² RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

³ Kaarma Vallavalitsus on määruse tervikuna kehtestanud selleks ette nähtud korda järgimata, mitte ainult määruse punkti 1.3.5 osas.

on Kaarma Vallavalitsus läinud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hinna kehtestamisel vastuollu ÜVVKS § 14 lg 2 lausega 2. Kuna PS § 154 lg 1 järgi on õigustloov akt põhiseaduspärane siis, kui selle andmisel on järgitud menetlusnõudeid, ei saa ÜVVKS § 14 lg 2 lauset 2 eiravalt antud kohaliku omavalitsuse määrust pidada formaalselt põhiseaduspäraseks.

Arvestades asjaolu, et Kaarma Vallavalitsus on määruse kehtestamisel eiranud ÜVVKS § 14 lg 2 lausest 2 tulenevat nõuet kehtestada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hind volikogu kehtestatud korda järgides, leian, et Kaarma Vallavalitsuse kehtestatud määrust ei saa pidada formaalselt põhiseaduspäraseks.

11. Mis puutub tööstusliku heitvee, mis ei ületa piirkontsentratsioone, ärajuhtimise hinna sisulisse põhjendatusesse, siis märgin järgmist. ÜVVKS § 8 lg 4 lause 1 kohaselt sõlmivad vee-ettevõtja ja klient ühisveevärgist vee võtmise ja reovee ühiskanalisatsiooni juhtimise lepingu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja alusel. Sama lõike lause 2 järgi kinnitab eeskirja kohaliku omavalitsuse volikogu ning see peab sisaldama: 1) võetava vee mõõtmise ja ärajuhitava reovee arvestamise korda; 2) ühiskanalisatsiooni juhitava reo- ja sademevee reostusnäitajate piirväärtusi arvestusega, et ühiskanalisatsioonist väljuv reovesi vastaks veeseaduse alusel kehtestatud nõuetele ja ühiskanalisatsiooni juhitud reovesi ei kahjustaks ühiskanalisatsiooni toimimist; 3) reoainesisalduse kontrollimise korda; 4) veevarustuse ja kanalisatsiooni teenuse eest tasumise korda; 5) omavoliliselt võetud vee ja omavoliliselt ärajuhitud reo-, sademe- ja dreanaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee määratlust ning nende mahu ja maksumuse määramise korda; 6) vee andmise ning reo- ja sademevee vastuvõtmise katkestamise ning taastamise korda; 7) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kahjustuse või avarii korral vee andmise ning reovee ärajuhtimise piiramise, peatamise ja taastamise korda; 8) ühisveevärgiga liitumispunktis minimaalse lubatud veerõhu piirväärtust sõltuvalt hoonestuse valdavast kõrgusest; 9) ühiskanalisatsiooniga liitumispunktis maksimaalse lubatud paisutustaseme piirväärtust. Nagu näha, tuleb kohaliku omavalitsuse volikogul ÜVVKS § 8 lg 4 ls 2 punkti 2 kohaselt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirjas kehtestada ühiskanalisatsiooni juhitava reo- ja sademevee reostusnäitajate piirväärtused.

Reo- ja sademevee reostusnäitajate piirväärtused on esiteks tarvis kehtestada, sest ÜVVKS § 8 lõikest 6 tulenevalt on vee-ettevõtja kohustatud kliendilt vastu võtma reovett, mille reoainete kontsentratsioonid ei ületa ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirjaga kehtestatud piirväärtusi, ning reovett, milles sisalduvate reoainete piirväärtused ei ole nimetatud eeskirjaga kehtestatud, kuid mis ei kahjusta ühisveevärki ja -kanalisatsiooni ning ei põhjusta puhastusprotsessi häireid. Teisisõnu on reo- ja sademevee reostusnäitajate piirväärtusi vaja selleks, et ühelt poolt oleks vee-ettevõtjal teada, millise reovee vastuvõtmisest võib ta keelduda, teiselt poolt aga saaks klient nõuda vee-ettevõtjalt teatud reoainete kontsentratsioonidega reovee vastuvõtmist. Teiseks on reostusnäitajate piirväärtused vajalikud reovee ärajuhtimise hinna kehtestamiseks: mida suurema piirväärtusega reovett tuleb vee-ettevõtjal kliendilt vastu võtta, seda suuremaid kulutusi tuleb vee-ettevõtjal reovee puhastamiseks teha. See tähendab, et ühest küljest on reostusnäitajate piirväärtusi vaja kohalikule omavalitsusele kliendigruppide lõikes õige ja õiglase reovee ärajuhtimise teenuse hinna kujundamiseks,⁴ teisest küljest aga vee-ettevõtjale, kes saab nende piirväärtuste põhjal hinnata, millisesse hinnagruppi kliendi reovesi kuulub.

⁴ ÜVVKS § 14 lg 3 kohaselt tuleb veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hind kujundada selliselt, et vee-ettevõtjal oleks tagatud: 1) tootmiskulude katmine; 2) kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmine; 3) keskkonnakaitse tingimuste täitmine; 4) põhjendatud tulukus. Lisaks peab hinna kehtestamisel silmas pidama ÜVVKS § 14 lõikest 4 tulenevat keeldu kehtestada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hind nii, et see oleks erinevate klientide või nende gruppide suhtes diskrimineeriv. Diskrimineerivaks saab hinda pidada mh ka siis, kui meelevaldselt on koheldud võrdselt isikuid, keda omavahel võrrelda ei saa.

12. Kaarma Vallavolikogu 26.05.2000 määruse nr 12 "Kaarma valla ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni liitumise ja nende kasutamise eeskiri" punkti 3.3.10 kohaselt kehtestatakse reoainete lubatavad piirkontsentratsioonid kliendile teenuslepinguga ning ülereostuse eest tasutakse täiendavalt vastavalt vallavalitsuse kinnitatud juhendile. Seega näeb Kaarma Vallavolikogu kehtestatud regulatsioon ette, et reostusnäitajate piirväärtused lepivad vee-ettevõtja ja klient omavahel kokku. Samas sätestab ÜVVKS § 8 lg 4 ls 2 p 2 sõnaselgelt, et reo- ja sademevee reostusnäitajate piirväärtused kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni kasutamise eeskirjas. See tähendab, et Kaarma Vallavolikogu ei saa antud küsimuse otsustamist edasi volitada, vaid peab ise otsustama, milliste reostusnäitajate piirväärtuste korral on vee-ettevõtja kohustatud reovett vastu võtma ning klient õigustatud reovee vastuvõtmist nõudma. Reostusnäitajate piirväärtuste määramine hõlbustab ühtlasi ka Kaarma Vallavalitsusel reovee ärajuhtimise teenuse hindade kehtestamist kliendigruppide lõikes ning vee-ettevõtja klientidel hinnata, milliste piirväärtuste korral millist hinda tuleb vee-ettevõtjale tasuda.

IV Ettepanek

13. Arvestades asjaolu, et määrus on tervikuna kehtestatud formaalselt põhiseadusvastaselt, juhin Teie tähelepanu vajadusele tunnistada määrus kehtetuks täies ulatuses ning anda korda järgides välja uus määrus. Enne uue määruse kehtestamist palun Teil astuda samme Kaarma Vallavolikogu 26.05.2000 määruse nr 12 "Kaarma valla ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni liitumise ja nende kasutamise eeskiri" punkti 3.3.10 muutmiseks. Samuti palun Teil kaaluda võimalust täiendada Kaarma Vallavolikogu 26.05.2000 määruse nr 13 "Kaarma valla veevarustuse ja heitvete ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kinnitamine" valemiga, mille rakendamisel saab Kaarma Vallavalitsus hinnata vee-ettevõtja esitatud taotluse põhjendatust.

Palun Teil minu märgukirjale vastata hiljemalt 31.10.2008.

Austusega

Indrek Teder

Teadmiseks: Kaarma Vallavolikogu