



ÕIGUSKANTSLER

Cardo Remmel  
Linnavolikogu esimees  
volikogu@lv.parnu.ee  
Pärnu linn;  
Paikuse vald  
volikogu@lv.parnu.ee

Teie 16.05.2011 nr

Õiguskantsler 21.07.2011 nr 6-1/110997/1103739

Toomas Kivimägi  
Linnapea  
Pärnu linn  
linnaalitsus@lv.parnu.ee

Mait Talvoja  
Vallavolikogu esimees  
Paikuse vald  
info@paikuse.ee

Kuno Erkmann  
Vallavanem  
Paikuse vald  
info@paikuse.ee

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Austatud Cardo Remmel, Toomas Kivimägi, Mait Talvoja, Kuno Erkmann

Olete pöördunud minu poole avaldusega, kus leiate, et riigihangete seaduse (edaspidi: RHS) § 14<sup>1</sup> lg 3 p 1 ja jäätmeseaduse (edaspidi: JääTS) § 1 lg 5 on vastuolus põhiseaduse (edaspidi: PS) §-st 154 tulenevate kohalike omavalitsuste põhiseaduslike garantiidega ja Euroopa Liidu õigusega.

Täpsemalt osundate oma avalduses, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 3 p 1 ja § 6 lg 1 koostoimest tuleneb, et jäätmehoolduse korraldamine on kohalike omavalitsuste ülesanne. Sealjuures leiate, et kohalikul omavalitsusel on iseseisvalt õigus otsustada, kuidas ta jäätmehooldust korraldab. Leiate, et kohalik omavalitsus võib jäätmehooldust oma territooriumil korraldada ise või enda omanduses oleva äriühingu või enda asutatud mittetulundusühingu kaudu, sealjuures anda jäätmehoolduse korraldamise ainuõigus ilma avaliku konkursita (edaspidi: *in-house erand*). Leiate, et riigihangete seaduse ja jäätmeseaduse ülalviidatud sätted võtavad kohalikul omavalitsuselt ära õiguse anda ilma konkursita korraldatud olmejäätmete vedamise õigus enda äriühingule või mittetulundusühingule ning peate seda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide rikkumiseks. Teisisõnu peate kohaliku omavalitsuse õiguste ja Euroopa

Õiguskantsleri Kantselei

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

Liidu õiguse rikkumiseks seda, et kohalik omavalitsus peab korraldatud olmejäätmeveo vedaja leidmiseks korraldama teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seadusest arvestades jäätmeseaduse erisusi. Lisaks pidasite kohalike omavalitsuste õiguste rikkumiseks ka seda, et kohalikke omavalitsusi ei kaasatud seaduseelnõu menetlusse, millega *in-house* erandi tegemine keelati.

Te ei ole küll oma avalduses avanud, mis olid konkreetsed põhjused, mis ajendasid teid avaldust esitama, kuid ajakirjanduse andmetel saab selleks pidada Pärnu linna ja Paikuse valla soovi anda nimetatud omavalitsustes ilma konkursita korraldatud jäätmeveo teenuse osutamise ainuõigus Pärnu linna ja Paikuse valla omandis olevale OÜ-le Paikre. Ajakirjanduse andmeil soovite ilma konkursita jäätmevedu korraldada seepärast, et siis on välditud aastatepikkused hankevaldlused ja sellega seotud kohtukulud. Samuti on sellisel juhul teenuse osutamine omavalitsuse kontrolli all.<sup>1</sup>

Korraldatud olmejäätmeveo teenus on üldist majandushuvi pakkuv teenus (vt mõiste nt Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi: ELTL) artiklist 14; 01.01.2013 jõustuva majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 lõikest 3) ehk majandusliku iseloomuga teenus, mille vastu on suurel osal elanikkonnast huvi ja mille kättesaadavuse tagamist peab riik oluliseks<sup>2</sup>.

On arusaadav, et jäätmeveoteenus tuleb muuta inimestele nii füüsiliselt kui majanduslikult kättesaadavaks. Teie näete, et parim viis muuta see teenus isikutele kättesaadavaks on anda selle teenuse osutamise ainuõigus ilma konkursita kohaliku omavalitsuse omandis olevale äriühingule. Leiate, et vastupidine olukord ehk olukord, kus korraldatakse konkurss ja osaleda saavad kõik – nii erakapitalil põhinevad vedajad kui ka kohaliku omavalitsuse äriühing, rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi, sealjuures Euroopa Liidu õigust. Mul ei ole võimalik teie seisukohaga nõustuda. Selgitan seda järgnevalt. Siinjuures, arvestades, et te tuginate oma avalduses suures osas Euroopa Liidu õigusele, käsitlen ja selgitan ka mina seda. Samas tõden, et tulenevalt Riigikohtu 2005. a seisukohast on minu pädevus Eesti õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontrollimisel piiratud.<sup>3</sup>

Küsimus, kas tarbijate, sh jäätmeveoteenuse tarbijate, õigusi tagab paremini avalik võim ja tema osalusega ettevõtjad või erakapitalil põhinevad ettevõtjad, tõusetub sagedasti.

Kui vaadata, et Eesti põhiseadus tunnustab kõrgelt ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32), siis saab öelda, et Eesti on juba põhiseaduse järgi turumajandusele põhinev ühiskond, kus reeglina peaks teenuste osutamine tarbijatele toimuma ettevõtjate poolt vaba konkurentsi tingimustes. Ka Euroopa Liidu tasemel leitakse, et reeglina mitte riigi (sealjuures ka kohaliku võimu) karm käsi, vaid hoopis ettevõtjate vaheline vaba konkurents tagab paremini tarbijate õigused. Avaliku võimu rollina nähakse reeglina konkurentsivabaduse kaitset ehk nende normide loomise ja rakendamise tagamist, mis keelavad konkurentsi kahjustava tegevuse.<sup>4</sup> Üleeuroopalises vabas turus nähakse seda jõudu, mis aitab eelkõige tagada Euroopa ühiskondade ja tarbijate heaolu. Seepärast on Euroopa Liidu tasemel võetud vastu nii norme kui ka poliitika, mille eesmärgiks on luua konkurentsi eeldused sektorites, kus konkurents varem puudus (nt

<sup>1</sup> vt Jürisson, A. „Viiel omavalitsusel tuleb leppida avaliku konkursiga“. Pärnu Postimees, 14.01.2011.

<sup>2</sup> Euroopa Ühenduste Komisjon. Valge raamat üldhuviteenuste kohta, lk 22. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm) (12.05.2004). Vt ka tarbijakaitse seaduse § 2 p 6, mille järgi jäätmekäitlusteenus on universaalteenus – üldistes huvides osutatav ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatav teenus, milleks on gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus- ja sideteenus ning muu samalaadne teenus.

<sup>3</sup> vt RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 49.

<sup>4</sup> R. Whish. Competition Law. 6. ed. Oxford University Press 2008, lk 3 jj.

telekommunikatsiooni sektor, posti sektor, elektri sektor).<sup>5</sup> Samuti sisalduvad juba Euroopa Liidu aluslepingutes normid, mis kaitsevad olemasolevat konkurentsivabadust ning mille rakendamise tagavad liikmesriigid ja liit üheskoos (vt ELTL artikkel 101 jj).

Euroopa Liidu aluslepingud viitavad aga sellelegi, et üksnes turumehhanismide kaudu ei pruugi kõik olulised majandusliku iseloomuga teenused olla kõigile isikutele alati kõrgel tasemel kättesaadavad (vt ELTL artikkel 14, artikkel 106). Turul tegutsevad ettevõtjad ei pruugi olla huvitatud selliste teenuste isikutele kindlustamisest, sest nende teenuste universaalne kõrgel tasemel tagamine mõistliku hinnaga ei ole alati tasuv. Kuna Euroopa Liit tunnustab isikute õigust saada üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid, siis on arusaadav, et liit lubab teha ka erandeid konkurentsi reeglitest, sealhulgas riigi sekkumist turgu olukorras, kus ilma selliste eranditeta ei ole võimalik tagada inimestele vajaliku teenuse osutamist kõrgel tasemel.

Nii lubab Euroopa Liidu õigus olukorras, kus turg ei suuda tagada mõnd üldist majandushuvi pakkuvat teenust piisaval määral, riigil anda teenuse osutamiseks teatud ettevõtjale eri- või ainuõigus ja kohustada ühes sellega ettevõtjat osutama näiteks teatud hinnaga teenust kõigile isikutele, kes teenust soovivad. Samas, arvestades juba ELTL artiklite 106 lõigete 1 ja 2 sõnastust tuleb konkurentsierandeid teha nii vähe kui võimalik ehk et erandeid konkurentsireeglitest tuleb teha minimaalses võimalikus ulatuses.

Jõudes tagasi korraldatud olmejäätmete veoteenuse juurde, saab öelda, et Eesti seadusandja on jäätmeseaduses otsustanud, et selle teenuse osutamist ei saa jätta pelgalt turumehhanismidele. Seadusandja hinnangul on mõistlik selle teenuse korraldamiseks anda ettevõtjatele piirkonniti tähtajalised ainuõigused ja seada ainuõiguse saanud vedajale mitmeid kohustuslikke veotingimusi (vt JäätS § 67 lg 3). Ainuõigus antakse kohaliku omavalitsuse poolt läbi teenuste kontsessiooni (vt JäätS § 67 lg 1-2). Teenuste kontsessiooni korraldamist reguleerib JäätS § 67 ja riigihangete seaduse 1. peatükk: sisuliselt peab omavalistus koostama vastavad hankedokumendid ning tegema ettevõtjatele kättesaadavaks info vastava teenuse kontsessiooni korraldamise kohta ning seejärel valima välja isiku, kes tegi parima pakkumise.<sup>6</sup>

Nagu juba eespool öeldud, leiate teie, et omavalitsuste õiguste ja Euroopa Liidu õiguse vastane on see, et kohalikud omavalitsused peavad jäätmavedaja leidmiseks konkursse korraldama ja ei või jäätmeeveo korraldamist ilma igasuguse konkursita anda oma omanduses olevale äriühingule. Nõustun teie viidatuga, et Euroopa Kohus on tunnistanud, et *in-house* erand võib olla lubatav ka teenuste kontsessiooni puhul, kuid minule teadaolevalt ei ole Euroopa Liidu tasemel normi, mis kohustaks liikmesriiki igal juhul võimaldama *in-house* erandit teenuste kontsessiooni puhul, sealjuures jäätmeevaldkonna teenuste kontsessiooni puhul. Arvestades, et ELTL artikkel 106 lubab liikmesriigil võimalikult minimaalses ulatuses sekkuda vabasse turgu, leian, et jäätmeevedajale ainuõiguse andmine teenuste kontsessiooni kaudu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega (ainuõiguse andmine niigi piirab konkurentsivabadust, kui seda teha ka ilma avaliku konkursita, siis on konkurentsivabaduse piirang veel intensiivsem). Eristada tuleb seda, kas liidu õigus lubab või kohustab tegema erandit. Nagu öeldud, on minu hinnangul teatud juhtudel Euroopa Liidu õiguse järgi lubatud *in-house* erand teenuste kontsessiooni puhul (vt sealjuures teie enda viidatud Euroopa Ühenduste Kohtu lahendid), kuid olukord, kus riik seda ei rakenda, ei muuda liikmesriigi õigust Euroopa Liidu õiguse vastaseks.

Lisaks leian, et põhiseaduse § 31 seisukohast oleks küsitav *in-house* erandi lubamine korraldatud jäätmeeveo valdkonnas. Nimelt, kui anda kohalikele omavalitsustele õigus *in-house* erandi kaudu

<sup>5</sup> R. Whish, Competition Law. 6. ed. Oxford University Press 2008, lk 970 jj

<sup>6</sup> vt kontsessiooni andmise menetluse kohta muu hulgas RKHKo 27.10.2010, nr 3-3-1-66-10, p 12 jj.

anda jäätmeveoteenuse korraldamise õigus enda asutatud äriühingule, võiks erakapitalil põhinevate jäätmeettevõtjate õigus ettevõtlusvabadusele saada ülemääraselt riivatud.

Mis puudutab teie väidet, et *in-house* erandi keelamine korraldatud olmejäätmeveo valdkonnas tuli kohalike omavalitsuste jaoks ootamatult ja neid ei kaasatud eelnõu menetlemisse, siis selles osas võib seadusandja tegevust pidada ebakorrektselt. Viitan ka oma 2010. aastaülevaates sellele, et seadusandja muudab sagedasti regulatsioone nende adressaatide ootamatult. Taunin sellist käitumist ja loodan, et parlamentaarne kultuur kasvab järgmistel aastatel.<sup>7</sup> Samas ei tingi seadusandja selline käitumine jäätmeseaduse menetlemisel minu hinnangul normide põhiseadusvastasust.

Eelnevate tõdemustega lõpetan teie asjas menetluse. Loodan, et Pärnu linnas ja Paikuse vallas siiski õnnestub lähiajal korraldatud olmejäätmeveo süsteem tööle saada.

Kui te ei nõustu minu kirjas toodud seisukohtadega, siis osutan, et vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-le 7 on kohaliku omavalitsuse volikogu võimalus esitada Riigikohtule taotlus tunnistada jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Ave Henberg, 6938435  
[ave.henberg@oiguskantsler.ee](mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee)

---

<sup>7</sup> Vt Õiguskantsleri 2010. aastaülevaade. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)