



Õiguskantsler

Küllli Tammur
Lääne-Harju vald
info@laaneharju.ee
kulli.tammur@eesti.ee

Meie 16.02.2021 nr 6-4/202086/2100958

Lääne-Harju valla reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskirja kooskõla seadusega

Austatud vallavolikogu esimees

Õiguskantsleril paluti kontrollida Lääne-Harju Vallavolikogu 30.04.2018 määruse nr 9 „[Reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskiri](#)“ (edaspidi eeskiri) kooskõla seadusega.

Avalduse lahendamisel selgus, et selles eeskirjas on seadusega vastuolus olevaid nõudeid. Mõned eeskirjas sätestatud nõuded piiravad põhiõigusi, eelkõige omandipõhiõigust (PS § 32) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuigi seadus seda ei luba (PS § 3, § 154 lg 1). Lisaks sellele peavad kõik kehtestatud nõuded olema õiguspärase eesmärgi saavutamiseks olemuselt sobivad ja vajalikud ning võimalusel tuleb valida isikut vähem koormav piirang (PS § 11).

Eeskirja eelnõu [seletuskirja](#) ja vallavolikogu 30.04.2018 istungil esitatud selgituste ([protokoll](#), päevakorrapunkt 4) põhjal võib arvata, et eeskirja sooviti koondada erinevatest seadustest, määrustest jm õigusaktidest tulenevad nõuded ja niiviisi hõlbustada nende järgimist. Kuivõrd riik muudab oma õigusakte sageli, tuleb kohalikul omavalitsusel muudatusi pidevalt jälgida ja hoolitseda oma määruste ajakohastamise eest. Kui eeskiri jääb õigeaegselt muutmata, lähevad nõuded paratamatult üksteisega vastuollu ja eeskiri muutub õigusvastaseks. Ka ei ole välistatud, et teisest õigusaktist tulenevaid nõudeid on kajastatud valesti. Niisuguste riskide vältimiseks on võimalik kohaliku omavalitsuse määruse koostamisel hoiduda teiste õigusaktide regulatsiooni kordamisest ja eelistada viitamist (vt [HÕNTE § 28 lg 1](#)).

Palun andke hiljemalt 31. märtsiks 2021. a teada, mida ja millal kavatsete määruses olevate puuduste kõrvaldamiseks ette võtta.

I. Määruse õiguslik alus

Eeskiri on antud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lõike 2 alusel. Sisu poolest on see norm, mis reguleerib üksnes valla juhtorganite pädevust. Pädevusnorm ei võimalda otsustada konkreetsete põhiõigusi piiravate nõuete üle ega neid määrusega kehtestada (vt nt RKÜKo [3-1-1-116-09](#), p 25).

Eeskirja kehtestamise alusena on märgitud praeguseks kehtetu [veeseaduse](#) § 3² lõike 5 punkt 5. Üldiselt kaotab määrus automaatselt kehtivuse, kui selle aluseks olnud volitusnorm kehtetuks

tunnistatakse (HMS § 93 lg 1). Samas võib kohaliku elu korraldamiseks anda määruse ka volitusnormita, välja arvatud siis, kui seaduses on volitusnorm olemas (HMS § 90 lg 2). Kõnealune eeskiri ei ole kehtestatud kohaliku elu korraldamiseks ja saab kehtida vaid juhul, kui kehtib selle kehtestamise aluseks olev seaduses olev volitusnorm. Reovee käitlemise reguleerimine ei ole kohaliku elu küsimus, mille puhul volikogul määruse kehtestamiseks seaduse volitusnormi vaja ei ole (HMS § 90 lg 2). Pealegi on kehtivas [veeseaduses](#) (VeeS) volitusnorm olemas.

Seega on eeskiri antud põhiõiguste piiramiseks sobimatu pädevusnormi ning praeguseks kehtetu volitusnormi alusel. Juba üksnes selle tõttu on eeskiri vastuolus PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 (vt nt RKPSJKo [5-18-7/8](#), p 124).

Kehtiv [veeseadus](#) annab samuti volituse kohalikule omavalitsusele reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskirja kehtestamiseks (vt VeeS § 104 lg 7). Paraku on see volitusnorm lakooniline ning sellest ei selgu volituse täpne ulatus ehk see, milliseid põhiõiguste piiranguid tohib kohalik omavalitsus reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskirjas kehtestada. Sellise lakoonilise volitusnormi alusel ei saa kehtestada intensiivselt isikute põhiõigusi piiravaid nõudeid. Üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusele vastava volitusnormi alusel määrusega (RKÜKo [3-4-1-8-09](#), p 160). Mitmed määruses esitatud nõuded riivavad põhiõigusi intensiivselt ja nende nõuete kehtestamiseks ei ole kohalikul omavalitsusel seaduslikku alust.

II. Kutsetunnistuse nõue

Eeskirja § 6 lõige 4 näeb ette, et reovee omapuhasti ehitusprojekti koostajal peab olema kutsetunnistus või olema registreeritud majandustegevuse registris tegevusala liigiga hoone ja selle juurde kuuluva veevarustuse ja kanalisatsiooni ehitusprojekti koostamine. See nõue on vastuolus [ehitusseadustikuga](#) (EhS), sest ehitusseadustik niisugust nõuet ei sätesta. Puudub ka muu seadus, millest selline nõue tuleneks.

EhS § 24 kohaselt peab pädeval isikul olema kutsetunnistus sellise ehitise projekteerimiseks, mille ehitamiseks on seaduse kohaselt vajalik ehitusluba. Ka majandustegevuse registri registreeringu kohustus on vaid ettevõtjal, kes koostab ehitusloakohustusliku ehitise ehitusprojekti.

Kõik reoveepuhastid ei ole ehitusloakohustuslikud. Ehitusloakohustuslik on reoveepuhasti, mille jõudlus on 50 inimekvivalenti ja rohkem (EhS [lisa 1](#)). Omapuhasti projekteeritud koormus on kuni 50 inimekvivalenti (VeeS § 96). Seega ei ole vaja omapuhasti ehitusprojekti koostajal omada kutsetunnistust ega pea ta olema registreeritud majandustegevuse registris eeskirja § 6 lõikes 4 nimetatud tegevusalal.

III. Ehituslikud nõuded

Eeskirjaga on seatud reovee kogumismahuti ja omapuhasti ehitamisele mitmeid nõudeid, muu hulgas reguleeritakse nende ehitamiseks ja kasutusele võtmiseks ette nähtud ehitusteatis ja kasutusteatis menetlusi. Enamikku neist nõuetest ei pea kehtestama kohaliku omavalitsuse määrusega, sest need on juba sätestatud ehitusseadustikus, veeseaduses ja nende alusel antud ministri määrustes.

Paraku reguleerib eeskiri ehitus- ja kasutusteatis menetlusi teisiti kui seadus, mistõttu on eeskiri seadusega vastuolus. Peale selle ei ole kohalikul omavalitsusel seadusest tulenevat volitust reguleerida seda, mida seadusega on juba reguleeritud.

Eeskirja § 6 lõikest 2 järeldeb, et ka isikliku majapidamise tarbeks paigaldatud reovee kogumismahuti ja reoveepuhasti puhul tuleb esitada nii ehitusteatis kui ehitusprojekt. Samas ehitusseadustiku [lisa 1](#) on kirjas, et isikliku majapidamise tarbeks reovee kogumismahuti paigaldamisel on vaja esitada üksnes ehitusteatis, st ehitusprojekti esitama ei pea. Üksnes kinnistu vee- ja kanalisatsioonitorustiku ja kuni 50 inimekvivalendi suuruse jõudlusega reoveepuhasti (mis ei ole isikliku majapidamise reoveepuhasti) rajamiseks on nõutud ehitusteatis koos ehitusprojektiga.

Seadus eristab reoveepuhasti rajamisel loakohustust teatisekohustusest lähtuvalt sellest, kui suur on reoveepuhasti jõudlus. Kuni 50 inimekvivalendi suuruse jõudlusega reoveepuhasti ehitamiseks nõutakse ehitusteatis koos ehitusprojektiga. Kui puhasti jõudlus on 50 inimekvivalenti või rohkem, nõutakse ehitusluba. Eraldi on käsitletud isikliku majapidamise tarbeks paigaldatud reovee kogumismahutit ja puhastit – nende puhul piisab üksnes ehitus- ja kasutusteatise esitamisest, st ehitusprojekti ei pea esitama (EhS [lisa 1](#) ja [lisa 2](#)).

Eeskirja § 6 lõigetes 3 kuni 6 sätestatakse nõuded omapuhasti ehitusprojektile. Arvestades ehitusseadustikust tuleneva regulatsiooniga, saab ehitusprojekti nõuda üksnes juhtudel, mil on nõutav ehitusteatise või kasutusteatise esitamine koos ehitusprojektiga ja mõistagi juhtudel kui on nõutav ehitus- ja kasutusluba. Sellistel juhtudel peab ehitusprojekt olema koostatud vastavalt majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrusele nr 97 „[Nõuded ehitusprojektile](#)“. Ehitusseadustik ei näe ette võimalust, et täiendavalt kehtestaks ehitusprojektile nõudeid ka kohalik omavalitsus. Peale selle võib eeskirja sätetest järeldada, et hoolimata ehitusseadustiku lisades ettenähtud erandlikust kohtlemisest, tuleb ka isikliku majapidamise tarbeks paigaldatava reoveepuhasti puhul järgida kõiki eeskirjas omapuhastile kehtestatud dokumenteerimise nõudeid.

Eeskirja §-de 5 ja 6 kohaselt tuleb esitada mitmesuguseid dokumente (sertifikaat, kinnistu asendiplaan) ka siis, kui muude õigusaktide kohaselt neid esitama ei pea.

Segadust tekitab seegi, et eeskirja § 6 lõige 2 kasutab teistsugust mõõdikut – jõudlus alla/üle 5 m³ ööpäevas. Ka viited kehtetule seadusele ei suurenda õiguselgust (nt eeskirja § 6 lg 8).

IV. Kogumismahuti minimaalne mahutavus

Mõni eeskirjas kehtestatud nõue võib mõnel juhul osutada ebaproportsionaalseks ja seega olla vastuolus PS §-ga 11. Näiteks eeskirja § 4 lõike 11 kohaselt on keelatud paigaldada kogumismahutit, mille mahutavus oleks väiksem kui 5 m³. Kuigi eeskirja seletuskirjas esitatud põhjendus (väiksemat kogumismahutit tuleb sagedamini tühjendada ja seega oleks see kulukam) võib tõele vastata, ei pruugi kogumismahuti minimaalse suuruse nõue olla alati proportsionaalne.

Majandusliku otstarbekuse üle otsustab eelkõige kinnisasja omanik. Ei saa välistada, et mõnel juhul võib piisata väiksemast kogumismahutist. Paraku ei anna eeskirjas sätestatud absoluutne nõue mingil juhul võimalust lubada väiksema kogumismahuti paigaldamist, isegi kui see võib põhjendatud olla.

V. Euroopa Liidu kaupade vaba liikumise piirang

Õigeks ei saa pidada seda, et eeskirjaga kehtestatakse nõudeid kogumismahutile ja omapuhastile ning kaudselt ka nende nõuetele vastavuse tõendamisele.

Eeskirjast selgub, et Lääne-Harju vallas on lubatud paigaldada ainult selliseid kogumismahuteid ja omapuhasteid, mis on sertifitseeritud üksnes Euroopa Liidu standardite kohaselt ja mille kohta

on võimalik esitada sertifikaat (eeskirja § 4 lg 2 ja § 5 lg 3). Sellist nõuet võib olla võimalu õiguspäraselt täita. Teisalt keelab see nõue tooted, mis mujal Eestis ja Euroopa Liidus oleksid lubatud.

Reovee kogumismahuti ja omapuhasti on ehitustoode, millele kohaldub määrus (EL) [nr 305/2011](#). See määrus rakendub siis, kui toote kohta on olemas Euroopa tehniline hinnang või ühtlustatud standard (harmoneeritud standard) ehk selline Euroopa standard, mis on vastu võetud Euroopa Komisjoni mandaadi alusel konkreetse Euroopa Liidu õigusakti nõuete järgimise hõlbustamiseks. Ehitustoodete määruse harmoneeritud standardite loetelu leiab näiteks Euroopa Liidu vastavushindamisasutuste [andmebaasist](#). Ehitustoodete määruse puhul tuleb järgida ühtlustatud (harmoneeritud) standardit (kui see on olemas) ja selle kohaselt teha kindlaks ehitustoodete toimivusomadused.

Kui ehitustoote kohta ei ole veel harmoneeritud standardit ega ka Euroopa tehnilist hinnangut, siis võib iga riik kehtestada sellele tootele nõudeid, arvestades seejuures Euroopa Liidu kaupade vaba liikumise põhimõtteid, sh vastastikuse tunnustamise põhimõtet ja protseduureegleid. Eesti kontekstis tähendab see seda, et nõuded sellisele tootele võib määrusega kehtestada Vabariigi Valitsus või minister (nt [toote nõuetele vastavuse seaduse](#) (TNVS) § 5 lg 4 alusel), mitte aga kohalik omavalitsus.

Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei tõendata toote nõuetele vastavust sertifikaadiga, vaid tootja koostatud vastavusdeklaratsiooniga ning tootele või selle pakendile lisatud vastavusmärgisega. Vastavushindamises peab mõnikord osalema ka sõltumatu osapool, kes võib olla akrediteeritud ja ehitustoodete määruse kohast tegevusluba omav katselabor, inspekteerimisasutus, sertifitseerimisasutus, kuid toote nõuetele vastavust tõendab siiski üksnes tootja. Ehitustoodete määruse kohaldamisalas olevate toodete kohta koostab tootja toimivusdeklaratsiooni (vt deklaratsiooni näidist määruses (EL) nr [574/2014](#)) pärast seda, kui ta on toote toimivusomadused ettenähtud korras kindlaks teinud. Toimivusomadused tuleb kindlaks teha (EL) nr 305/2011 lisas V sätestatud tõendamissüsteemi järgides (seda lisa on uuendatud määrusega (EL) nr [568/2014](#)).

Kuigi toote nõuetele vastavuse tõendamiseks võib olla vaja toodet või tootja kvaliteedisüsteemi sertifitseerida ja tootjal võib olla ka sertifikaat, ei nõua õigusaktid, et sertifikaadid jms dokumendid (nt katsearuanded) oleksid tootega kaasas või muul viisil avalikkusele kättesaadavad. Seega ei pruugi need toote lõppkasutajale, selle paigaldajale ega müüjale olla kättesaadavad. Põhimõtteliselt peavad sellised dokumendid nõudmise korral kättesaadavad olema üksnes riiklikule turujärelevalveasutusele (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet). Tootega kaasa peab andma toimivusdeklaratsiooni ja vajaduse korral ka kasutus- ning paigaldusjuhendi. Üksnes need dokumendid saavad olla lõppkasutajale kättesaadavad ja neid võib ka nõuda.

Peale selle ei pruugi sertifikaat anda olulist teavet toote kohta, sertifitseerida võib ka tootja kvaliteedisüsteemi või üksnes mõnd spetsiifilist toote omadust. Eeskirjas ei ole täpsustatud, milliseid nõudeid peaks sertifikaat kajastama.

Mitmete kanalisatsioonitehniliste toodete puhul on Euroopa Komisjon määranud tõendamissüsteemid, mida tuleb järgida (otsus (EL) [2015/1959](#)). Näiteks septikute puhul tuleb järgida süsteemi 3, mille kohaselt tuleb vastavushindamisse kaasata katselabor, kes teeb vajalikud katsed. Katselabor ei sertifitseeri ega anna sertifikaati.

Seega piirab eeskirjas kehtestatud sertifikaadi nõue toodete valikut, lubades kasutada üksnes neid tooteid, mille vastavushindamise on tootja korraldanud Euroopa Liidu õigusaktis nõutud viisil ning peale selle veel toote vabatahtlikult sertifitseerinud ja sertifikaadi kättesaadavaks teinud.

Euroopa Liidu õiguse kohaselt võib turule lasta ja kasutusele võtta kõik tooted, mis vastavad ELi õigusakti nõuetele ja mille nõuetele vastavus on ettenähtud korras tõendatud.

VI. Standardite kohustuslikkus

Eeskirja § 4 lõige 2 teeb üldise viitega Euroopa Liidu standardi järgimise kohustuslikuks. Samas ei selgu, millisele standardile peab reovee kogumismahuti või omapuhasti vastama ning milliste nõuete täitmist peab sertifikaat tõendama.

Standardid ei ole õigusaktid ja nende järgimine ei ole kohustuslik. Erandlikult võib õigusaktis standardi kohustuslikuks teha üksnes siis, kui standard on kohustuslik Euroopa Liidu või Eestile kohustusliku rahvusvahelise õiguse õigusakti järgi (TNVS § 42 lg 6). Eeskirjas on standardite järgimine tehtud kohustuslikuks üldise viitega ning selline viide on vastuolus PS §-ga 3, kui seda ei saa õigustada TNVS § 42 lõike 6 kohaselt.

Kuigi Euroopa Liidu õigusaktid võivad standarditega mitmel viisil arvestada, ei ole olemas Euroopa Liidu standardeid. On rahvusvaheliste standardiorganisatsioonide (nt ISO), regionaalsete standardiorganisatsioonide (Euroopas: CEN, CENELEC, ETSI) ja rahvuslike standardiorganisatsioonide (nt Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskus MTÜ) standardid. Euroopa standardiorganisatsioonid ei ole Euroopa Liidu struktuuriüksused ja nii ei saa ka nende standardid olla Euroopa Liidu standardid. Isegi kui mõõnda, et viidates Euroopa Liidu standarditele, on tegelikult mõeldud Euroopa standardeid, ei ole seegi küllalt täpne. Euroopa standard võib tähendada nii regionaalsete standardiorganisatsioonide (CEN) kui ka nende liikmeks olevate rahvuslike standardiorganisatsioonide või Euroopa mandril asuvate riikide standardiorganisatsioonide standardeid.

Ehitustoodete määruse (EL) nr 305/2011 puhul on harmoneeritud standardi järgimine kohustuslik, sest üksnes nii on võimalik saavutada, et toote toimivusomadused on ühtviisi ja võrreldavalt kindlaks tehtud ning toimivusdeklaratsioonis kajastatud. Kuid ka sel juhul ei ole kohalikul omavalitsusel vaja standardit omakorda kohustuslikuks teha.

VII. Tehnilise normi kehtestamise menetluse järgimata jätmine

Eeskirja § 4 lõige 11 on olemuselt tehniline norm, kuna selle kohaselt on Lääne-Harju valla territooriumil sisuliselt keelatud väiksema kui 5 m³ mahutavusega kogumismahuti müük ja paigaldamine. Tehniline norm on ka nõue, mis lubab paigaldada üksnes sertifitseeritud mahutit (eeskirja § 4 lg 2). Sellised nõuded reguleerivad, milliseid tooteid on võimalik ühe Eesti omavalitsuse territooriumil turule lasta ja paigaldada. Selliste nõuete kehtestamisega minnakse vastuollu Euroopa Liidu kaupade vaba liikumist käsitleva regulatsiooniga.

Tehnilist normi sisaldava õigusakti kehtestamisel oleks tulnud läbi teha teavitamise protseduur, nagu näeb ette direktiiv [\(EL\) 2015/1535](#) ja TNVS §-s 43 ettenähtud kord. Kui vald asub eeskirjaga kehtestatud ja teavitamiskohustuse kaasa toonud nõuet (nt § 4 lg-t 2 või 11) rakendama, siis võib isik, kelle suhtes nõue esitati, nõuda kohtu kaudu sätte kohaldamata jätmist (vt Euroopa Kohtu otsus nr [C-194/94](#) CIA Security International SA). Teadaolevalt ei ole selle eeskirja menetlemisel teavitamisprotseduuri läbi tehtud ([TRIS](#) andmebaasist vastavat menetlust ei leia).

Nagu eelnevalt selgitatud, siis puudub kohalikul omavalitsusel ka seadusest tulenev pädevus kehtestada toodetele ja nende nõuetele vastavuse tõendamisele nõudeid.

VIII. Ettevõtlusvabaduse piiramine

Eeskirja § 9 lõike 1 kohaselt peab purgija olema registreeritud äriregistris. Sellisele nõudele on keeruline põhjendust leida. Äriregistri kanne ei taga, et registreeritud isik täidab nõudeid, samuti ei kajasta kanne isiku võimekust. Äriregistri kanne ei seendu reovee kohtkäitlemisega ja see ei ole ka purgimise kvaliteeti käsitlev nõue. Äriregistris registreerimise nõue võib mõne isiku puhul olla oma mõju poolest sisuliselt tegevuskeeld, sest see kohustab purgimiseks valima sellise õigusliku vormi, mis võimaldab registreerimise äriregistris.

Põhiseaduse kohaselt on isikutel õigus vabalt valida tegevusala ja tegeleda ettevõtlusega (PS §-d 29 ja 31). Nende põhiõiguste kasutamisele võib seadusega sätestada piiranguid. Kõnealusel juhul sellist piirangut seaduses ei ole. Ükski seadus ei anna ka volitust sellise piirangu kehtestamiseks kohaliku omavalitsuse määrusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee