



Õiguskantsler

Mihhail Kõlvart  
Tallinna Linnavolikogu  
infopunkt@tallinnlv.ee

Meie 28.01.2019 nr 6-4/190037/1900470

## Märgukiri jäätmeõiendi nõudmise kohta

Austatud Mihhail Kõlvart

[Tallinna jäätmehoolduseeskirja](#) § 38 lg 3<sup>1</sup> näeb ette, et ehitise kasutusloa taotlemisel tuleb vormistada jäätmeõiend, kinnitada see Tallinna Keskkonnaametis ja lisada kasutusloa taotlusele. Jäätmeõiend tuleb esitada alati, sest eeskiri erandeid ei sätesta. Samas ei ole linnal alust kasutusloa andmisest keelduda, kui jäätmeõiend puudub ega ka siis, kui jäätmeõiendis olevad andmed ei vasta tegelikkusele.

Niisuguses sõnastuses soodustab norm hea halduse tavaga vastuolus olevat halduspraktikat. Hea halduse tavaga ei ole kooskõlas nõuda asjakohatuid andmeid ja dokumente ([haldusmenetluse seaduse](#) § 5). Kõik avaliku võimu esitatud nõuded peavad olema seaduslikud, põhjendatud, proportsionaalsed ja mõistlikus seoses nõude eesmärgiga.

Palun Teil muuta Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 38 lg 3<sup>1</sup> nõnda, et see ei reguleeriks kasutusloa menetlust. See ei tähenda, et jäätmeõiendit ei tohiks üldse nõuda, kuid see peaks olema võimalik vaid põhjendatult ja üksikjuhtumitel.

Ühtlasi juhin Teie tähelepanu sellele, et Tallinna jäätmehoolduseeskirjas ei saa ehitusprojektile nõudeid kehtestada. Selleks puudub õiguslik alus. Ehitusprojekti nõuded tulenevad [ehitusseadustikust](#) (EhS) ja selle alusel antud [määrusest](#) ja need ei jäta kohalikule omavalitsusele õigust reguleerida määrusega ehitusprojektiga seonduvaid küsimusi. Ometigi sätestavad Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 38 lõiked 2, 3 ja 4 nõuded ehitusprojektile. Ka selles osas tuleb määruses olevad sätted üle vaadata ja kehtiva õigusega kooskõlla viia.

## Jäätmeõiendi tähendus kasutusloa andmisel

1. Ehitusseadustikust ei tulene kohustust koostada jäätmeõiend ja esitada see koos kasutusloa taotlusega. Ehitusseadustiku alusel võiks jäätmeõiendit nõuda üksnes siis, kui jäätmeõiendit saaks käsitada ehitamist kajastava dokumendina (EhS § 15 lg 2). Niisiis ainult sel juhul, kui see sisaldaks teavet ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse hindamiseks või kui see teave oleks vajalik ehitise kasutusaegse korrashoiu tagamiseks. Sellisel juhul võib nõuda, et ehitusdokument esitataks vallale või linnale (EhS § 15 lg 4). Kuna seaduses ei ole määratud, millal või millises menetluses ehitusdokument tuleb esitada, võib põhimõtteliselt nõuda seda ka koos kasutusloa taotlusega. Siiski on kaheldav, kas jäätmeõiendit ikka saab käsitada ehitusdokumendina. Igal juhul peab ka ehitusdokumendi nõue olema põhjendatud – sobiv, vajalik ja mõõdukas õiguspärase eesmärgi saavutamiseks.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

2. Jäätmeõiendi koostamise ja kasutusloa menetluses esitamise nõudega soovib linn ilmselt motiveerida ehitajat ja ehitise omanikku käitlema ehitusjätmeid nõuetekohaselt. Selline eesmärk on küll õiguspärane, kuid pelgalt dokumente kontrollides ei ole võimalik siiski kindlalt järeldada, et tekkinud ehitusjätmed käideldi nõuetekohaselt. Jäätmevaldaja võib koostada jäätmeõiendi, milles kajastatu ei vasta tegelikkusele. Pealegi rakendub nõue Tallinna jäätmehoolduseeskirja kohaselt kasutusloa menetluses – seega alles siis, kui ehitusjätmed on juba käideldud. Tagantjärele võib olla võimatu kontrollida, kuidas neid käideldi. Ehitusjätmete nõuetekohase käitlemise tagab eelkõige tõhus vahetu järelevalve ning mugavad ja mõistlikud võimalused jätmed üle anda.

3. Jäätmeõiendi vajalikkust hinnates on vaja arvestada alternatiivsete, vähemalt sama tõhusate ja isikut vähem koormavate abinõude olemasoluga. Selline abinõu on näiteks ohuproгноosil põhinev pisteline järelevalve. Jäätmeõiendit saabki käsitada sisuliselt jäätmekäitluse järelevalve abinõuna: jäätmevaldaja annab sellega aru tema tegevuse tõttu tekkinud jätmete kohta. Sellisel dokumendil ei saa olla kuigivõrd suurt tõenduslikku väärtust. Ei saa eeldada, et jäätmevaldaja koostaks sellise jäätmeõiendi, mis tõendaks tema korrarikumisi. Seetõttu ei ole jäätmeõiendi koostamine ja kasutusloa menetluses esitamine kuigi tõhus abinõu. Samas koormab see isikut rohkem kui kohaliku omavalitsuse järelevalve jätmete käitlemise üle, mille raames ei pea tingimata jäätmeõiendit üldse nõudma.

4. Jäätmeõiendi ja kasutusloa olemusest lähtudes võib jäätmeõiendi esitamise nõue olla põhjendatud vaid üksikjuhtumil. Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 38 lg-s 3<sup>1</sup> kohaselt tuleb jäätmeõiend esitada ehitise kasutusloa taotledes. See säte ei anna kasutusloa menetluses linnale kaalutusõigust jätta jäätmeõiend nõudmata. Seega peab jäätmeõiendi esitama kasutusloa taotlemisel ka siis, kui jätmeid ei saanud tekkida, näiteks olemasoleva hoone kasutusloa muutmisel (EhS § 50 lg 1 teine lause). Probleemiks võib see säte olla ka siis, kui ehitustöödest on möödas hulk aega ja tekkinud jätmed on ammu käideldud, mistõttu ei ole kasutusloa taotlejal võimalik tagantjärele jäätmeõiendit koostada. Ka ei pruugi jäätmevaldaja ja kasutusloa taotleja olla üks ja sama isik.

5. Isegi kui kõnealust nõuet rakendatakse vaid siis, kui võis eeldada ehitusjätmete teket, ei ole põhjendatud nõuda jäätmeõiendit kasutusloa menetluses. Kasutusloa menetluses tuleb kontrollida ehitise vastavust nõuetele ja ehitusloale (EhS § 54 lg 1). Jäätmeõiend ei tõenda ehitise nõuetele vastavust. Jäätmeõiendi alusel saab anda hinnangu üksnes jäätmevaldaja väidetele ehk sellele, kui palju ehitusjätmeid tekkis ja mida ta nendega tegi. Jäätmeõiendi, selle puudumise või jäätmeõiendi puuduste tõttu ei saa jätta kasutusloa andmata.

6. Kasutusloa menetluses jäätmeõiendi esitamata jätmist saab käsitada üksnes kasutusloa taotluse puudusena ja see võib pikendada kasutusloa menetlusaega, kuna puuduliku taotluse korral tuleb anda tähtaeg puuduse kõrvaldamiseks (HMS § 15). Ehitise kasutusloa taotlusega tuleb seega esitada Tallinna Keskkonnaametiga kooskõlastatud tarbetu dokument. Arvestades Riigikohtu seisukohtadega (nt RKHKo [3-17-1398](#), p-d 17, 19), ei pruugi jäätmeõiendi puudumine või selles olevad puudused olla piisavalt olulised põhjused, et kasutusloa taotluse menetlusse võtmisest ja kasutusloa andmisest keelduda.

### **Jäätmeõiend järelevalvenõudena**

7. [Jäätmeseadusest](#) (JäätS) ei tulene kohalikule omavalitsusele õigust reguleerida kasutusloa menetlust ega jäätmeõiendi koostamise kohustust. Jäätmeõiendi nõuet saab tuletada üksnes

jäätmevaldaja kohustustest ja riikliku järelevalve regulatsiooni koosmõjust. Jäätmevaldajal peab olema ülevaade tema valduses olevate jäätmete liigist ja hulgast (JäätS § 28 lg 1<sup>1</sup>) ning ta peab suutma vajaduse korral tõendada jäätmete nõuetekohast käitlemist. Jäätmevaldaja peab järgima ka kohaliku omavalitsuse kehtestatud nõudeid. Kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus kehtestada määrusega ehitus- ja lammutusprahi käitlemise nõuded ja jäätmekäitluse järelevalve korraldus (JäätS § 70 lg 2 p 7 ja p 9).

8. Jäätmeõiendi koostamise ja esitamise nõuet saabki käsitada eelkõige jäätmekäitluse järelevalve osana. Järelevalve korraldamisel on korrakaitseorganil (kõnealusel juhul kohalikul omavalitsusel) õigus otsustada, milliseid järelevalvemeetmeid kohaldada. Siiski peab ka järelevalvet korraldades arvestama nii proportsionaalsuse kui ka otstarbekuse põhimõttega ([korrakaitseadus](#) (KorS) §-d 7 ja 8) ja hea halduse tavaga. Ka järelevalvet tehes peab korrakaitseorgani iga esitatav nõue olema õiguspärane ja põhjendatud. Korrakaitseorgan saab nõuda dokumente, kui on alust arvata, et isikul on korrariikkumise kõrvaldamiseks vajalikke andmeid (KorS § 30 lg 3); järelevalvemeetmeid tuleb kohaldada ohuproгноosi põhjal (KorS § 24) või ohukahtluse korral (KorS § 27, § 5 lg 6). Seejuures koostab ohuproгноosi korrakaitseorgan, kes ühtlasi peab ohuproгноosi asjakohasust järjepidevalt hindama ja tegema selles vajaduse korral muudatusi (KorS § 24). Nii ohuproгноosi alusel kui ka ohukahtluse korral tuleb igat juhtumit eraldi käsitleda. Tallinna jäätmehoolduseeskiri sellist võimalust aga ei jäta.

9. Jäätmeõiend on sisuliselt jäätmevaldaja aruanne tema valduses olnud jäätmete käitlemise kohta. Kui jäätmeõiend jäetakse esitamata või esitatakse selles valeandmeid, on võimalik rakendada ka väärteokaristust (JäätS § 120<sup>7</sup>). Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 38 lg 3<sup>1</sup> põhjal võib arvata, et Tallinna Linnavolikogu on asunud korrakaitseorgani asemele ja prognoosinud, et ehitusjäätmete käitlemisel eiratakse alati nõudeid. Kehtestades sellise ohuproгноosi määrusena, on volikogu justkui eeldanud, et ehitusjäätmete käitlemisel ei saa olukord kunagi paraneda. See ei vasta kindlasti tõele.

10. Isegi kui jäätmeõiendit pidada kohaliku omavalitsuse mõne eripära tõttu vajalikuks (näiteks kui järelevalve võimekus jääb oluliselt alla ehitustegevuse aktiivsusele ja mahule ning ehitusjäätmete käitlemine ei vasta tihti nõuetele), ei ole põhjust seda nõuda iga ehitise kasutusloa menetluses. Samuti ei ole põhjendatud ohuproгноos, mille kohaselt pannakse ehitusjäätmete käitlemisel alati toime korrariikkumine.

Palun andke hiljemalt 4. märtsiks teada, kuidas plaanite märgukirjas tõstatatud küsimusi lahendada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise