



Õiguskantsler

Hr Jaanus Tamkivi
Saaremaa Vallavolikogu
raekoda@saaremaavald.ee

Teie 04.08.2021 nr

Meie 09.09.2021 nr 6-4/211435/2105935

Märgukiri seoses ehitamist puudutavate nõuetega jäätmehoolduseeskirjas

Austatud volikogu esimees

[Saaremaa valla jäätmehoolduseeskirja](#) (edaspidi: eeskiri) § 32 näeb ette mitmeid nõudeid, mis puudutavad ehitamist või kasutusloa taotlemist. Näiteks tuleb ehitise kasutusteatise taotlusele ja kasutusloa taotlusele lisada jäätmeõiend. Samas ei võimalda ehitamist puudutavad õigusaktid keelduda kasutusteatise või kasutusloa andmisest, kui jäätmeõiendit ei esitata.

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. Kuivõrd jäätmeõiendi esitamata jätmise või selles ehitusprügi hulga ja utiliseerimise kohta ebatäpsete andmete esitamine ei pruugi olla piisavalt olulised põhjused, et kasutusloa taotluse menetlusse võtmisest ja kasutusloa andmisest keelduda (nt RKHko 3-17-1398, p-d 17, 19), siis pole alust seda õiendit rutiinselt kasutusloa taotlejatel või kasutusteatise esitajatel ka nõuda. Infot tekkivate ehitusjätmete kohta tohib nõuda, kui see on konkreetsel juhtumil vajalik jäätmekäitluse järelevalveks. Järelevalve korraldamisel on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, milliseid järelevalvemeetmeid kohaldada. Ka järelevalvet korraldades peab siiski arvestama nii proportsionaalsuse kui ka otstarbekuse põhimõttega (korrakaitseadus (KorS) §-d 7 ja 8) ja hea halduse tavaga, nõ igaks juhuks kõikidele kohustusi panna ei või. Kohalik omavalitsus peaks iga juhtumit, sh kahtlusi, et ehitusjätmeid ei koguda ega utiliseerita nõuetekohaselt, käsitlema eraldi. Eeskiri sellist võimalust praegu aga ei jäta.

Ühtlasi juhin Teie tähelepanu sellele, et eeskirjas 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 sätestab eeskirja § 32 lg 1 nõudeid ehitusprojektile. Ka selles osas tuleb määruses olevad sätted üle vaadata ja kehtiva õigusega kooskõlla viia.

Jäätmeõiendi tähendus kasutusloa andmisel

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

Õiguskantsleri Kantselei

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

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.

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

Jäätmeõiendi vajalikkust hinnates on vaja arvestada alternatiivsete, vähemalt sama tõhusate ja isikut vähem koormavate abinõude olemasoluga. Selline abinõu on näiteks ohuproгноosil põhinev pisteline järelevalve. Jäätmekava ja -õiendit saabki käsitada sisuliselt jäätmekäitluse järelevalve abinõuna: jäätmevaldaja annab sellega aru tema tegevuse tõttu tekkinud jäätmete kohta. Sellisel dokumendil ei saa olla kuigivõrd suurt tõenduslikku väärtust. Ei saa eeldada, et jäätmevaldaja koostaks sellised dokumendid, 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 jäätmete käitlemise üle, mille raames ei pea tingimata jäätmeõiendit üldse nõudma.

Jäätmeõiendi ja kasutusloa olemusest lähtudes võib jäätmeõiendi esitamise nõue olla põhjendatud vaid üksikjuhtumil. Eeskirja § 32 lg 3 kohaselt tuleb jäätmeõiend esitada ehitise kasutusluba taotledes. See säte ei anna kasutusloa menetluses vallale kaalutusõigust jätta jäätmeõiend nõudmata. Probleemiks võib see säte olla ka siis, kui ehitustöödest on möödas hulk aega ja tekkinud jäätmed on ammu käideldud, mistõttu ei ole kasutusloa taotlejal võimalik tagantjärele jäätmeõiendit koostada. Ka ei pruugi jäätmevaldaja ja kasutusloa taotleja olla üks ja sama isik.

Kasutusloa menetluses tuleb kontrollida ehitise vastavust nõuetele ja ehitusloale (EhS § 54 lg 1). Jäätmeõiend ei tõenda ehitise nõuetele vastavust. Jäätmeõiendi, selle puudumise või jäätmeõiendi puuduste tõttu ei saa jätta kasutusluba andmata. Ehitise kasutusloa taotlusega tuleb seega esitada tarbetu dokument.

Jäätmeõiend järelevalvenõudena

[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 1¹) 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 § 71 lg 2 p 7 ja p 9).

Jäätmeõendi 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 korrarikkumise 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. Eeskiri sellist võimalust praegu aga ei jäta.

Palun andke hiljemalt 30. detsembriks teada, kuidas plaanite märgukirjas tõstatatud küsimusi lahendada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee