



Õiguskantsler

Aare Objartel
Narva-Jõesuu Linnavolikogu
info@narva-joesuu.ee

Meie 05.10.2022 nr 6-4/221302/2205162

Narva-Jõesuu reovee kohtkäitluse eeskiri

Austatud linnavolikogu esimees

Narva-Jõesuu Linnavolikogu 26.09.2018 määrus nr 43 „[Reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskiri](#)“ (edaspidi määrus) sisaldab seadusega vastuolus olevaid nõudeid. Seetõttu on määrus vastuolus põhiseadusest tuleneva seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3 ja § 154 lg 1).

Kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega. Kui seadust muudetakse, peab kohalik omavalitsus tegema vajalikud muudatused ka enda määruses.

„Reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskiri“ on kehtestatud praeguseks kehtetu veeseaduse alusel. Uus veeseadus jõustus 2019. aastal, kuid linn ei ole siiani määrust ajakohastanud. Seega on määruses sätestatud nõuded paratamatult seadusega vastuolus ja määrus on õigusvastane.

Määrus on ka eksitav, sest sisaldab viiteid kehtetutele Vabariigi Valitsuse ja ministri määrustele. Vältimaks viitamise kaasnemise riske, tuleb määrust koostades hoiduda teiste õigusaktide sätete kordamisest ([hea õigusloome ja normitehnika eeskirja](#) § 28 lg 1).

Palun andke hiljemalt 31. oktoobriks 2022 teada, kuidas ja millal kavatsete määruses olevad puudused kõrvaldada.

I. Määruse õiguslik alus

Narva-Jõesuu Linnavolikogu on andnud selle määruse [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lõike 2 alusel. See on pädevusnorm ja reguleerib üksnes linna juhtorganite pädevust. Pädevusnorm ei võimalda kehtestada põhiõigusi piiravaid nõudeid (vt nt RKÜKo 18.05.2010, [3-1-116-09](#), p 25).

Määruse kehtestamise alusena on märgitud praeguseks kehtetu [veeseaduse](#) § 3² lõike 5 punkt 5. Üldiselt kaotab määrus automaatselt kehtivuse, kui selle aluseks olnud volitusnorm kehtetuks tunnistatakse ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 93 lg 1). Kohaliku elu korraldamiseks võib anda määruse ka volitusnormita, välja arvatud siis, kui seaduses on volitusnorm olemas (HMS § 90 lg 2). Kõnealusel juhul on kehtivas [veeseaduses](#) (VeeS) volitusnorm olemas (VeeS § 104 lg 7).

Seega on määrus antud põhiõiguste piiramiseks sobimatu pädevusnormi ning praeguseks kehtetu volitusnormi alusel. Juba üksnes selle tõttu on määrus vastuolus PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 (vt nt RKPSJKo 09.12.2019, [5-18-7/8](#), p 124).

Õiguskantsleri Kantselei

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

II. Kogumismahuti ja omapuhasti ehitamise nõuded

Määruses on reovee kogumismahuti ja omapuhasti ehitamisele seatud mitu nõuet. Muu hulgas reguleeritakse nende ehitamiseks ja kasutusele võtmiseks ette nähtud ehitusteatis ja kasutusteatis menetlust. Enamikku neist nõuetest ei pea kehtestama kohaliku omavalitsuse määrusega, sest need on juba sätestatud ehitusseadustikus, veeseaduses ja nende alusel antud ministri määrustes. Kohalikul omavalitsusel ei ole vajadust reguleerida seda, mida seadusega on juba reguleeritud. Kui volikogu määrus kordab seaduses öeldut, tuleb vastav säte seaduse muutmisel alati muuta. Seda arvestusega, et määruse muudatus jõustuks seadusemuudusega samal ajal. Näiteks on praegu ettevalmistamisel ehitusseadustiku muudatused, mille jõustumise korral muutuks osa kõnealuse määruse sätteid seadusevastaseks. Seadusesätete kordamine kohaliku omavalitsuse määruses toob kaasa ka riski, et seaduse nõuet kajastatakse väärtalt ja määrusest juhindudes rikub isik seadust.

Peale selle on pärast määruse kehtestamist jõustunud uus veeseadus ja kõik varem kehtinud veeseaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse ja ministri määrused on kehtetuks muutunud. Mõnele sel põhjusel kehtetuks muutunud õigusaktile on viidatud ka kõnealuses määruses (määruse § 2 lg 2 p 9, § 6).

Reovee kogumismahuti ja omapuhasti ehitusprojekti nõue

Määruse § 5 lõike 4 järgi tuleb olemasoleva hoone reovee kogumismahuti või septiku paigaldamiseks, ümberehitamiseks või laiendamiseks esitada Narva-Jõesuu Linnavalitsusele kümme päeva enne kohtkäitlussüsteemide ümberehitamist ehitusseadustiku kohane ehitusteatis ja ehitusprojekt. Probleemne on selles sättes ehitusprojekti esitamise nõue. Sama probleem on ka määruse § 6 lõigetes 2 ja 4. Määruse § 6 lõike 2 järgi tuleb omapuhasti rajamiseks esitada ehitusteatis koos projekteerimistingimuste alusel koostatud ehitusprojektiga.

Ehitusseadustiku (EhS) [lisa 1](#) järgi on isikliku majapidamise tarbeks reovee kogumismahuti ja omapuhasti paigaldamisel, ümberehitamisel ja laiendamisel vaja esitada üksnes ehitusteatis, seega 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.

Ehitusseadustiku lisades on kinnistu vee- ja kanalisatsioonitorustiku all silmas peetud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga ühendatavat kliendi kinnistul asuvat torustikku mitte majapidamist ja omapuhastit ühendavat toru. Kui tõlgendada ehitusseadustiku lisades sätestatut nii, et alapunkt, milles on käsitletud kinnistul asuvat vee- ja kanalisatsioonitorustikku, hõlmab ka kogumismahuti või isikliku majapidamise reoveepuhasti tarbeks rajatud torustikku, siis muudab see sisutuks seadustiku lisades oleva järgneva alapunkti, mis käsitleb kanalisatsiooniehitisi. Sellise tõlgenduse korral ei saaks isikud kasutada seadusega ette nähtud võimalust esitada kogumismahuti ja isikliku majapidamise reoveepuhasti ehitamiseks ja kasutusele võtmiseks üksnes ehitusteatis ja kasutusteatis, st ehitusprojekti esitamata. Nii järelduks, et omapuhasti saaks paigaldada nii, et ehitusprojekti ei pea esitama, kuid majapidamist ja omapuhastit ühendava toru jaoks oleks projekt vajalik. Selline tõlgendus ei ole eesmärgipärane ega mõistlik.

Määruse 6 lg 2 on seadusega vastuolus, kuna selle järgi tuleb koos ehitusteatisega esitada projekteerimistingimuste alusel koostatud ehitusprojekt. Projekteerimistingimused on nõutud vaid piiratud juhtudel ning tingimusel, kui soovitakse ehitada ehitusloa kohustusega ehitist (EhS §-d 26 ja 27). Omapuhasti rajamiseks ehitusluba ei nõuta. Kui ehitamiseks nõutakse ehitusteatis, siis projekteerimistingimusi anda ei saagi (EhS § 30). Seega pole võimalik määruse § 6 lõiget 2 järgida nii, et see oleks seadusega kooskõlas.

Määruse § 5 lõige 4, § 6 lõiked 2 ja 4 tuleb viia seadusega kooskõlla.

III. Muud probleemsed sätted

Mõisted

Määruse § 2 lõikes 2 on mõisteid määratletud teisiti kui seaduses (vt nt omapuhasti kohta VeeS § 96). Kuna mõistetest sõltub õigusnormide kohaldamine, võib mõiste vale määratlemine kaasa tuua seadusega vastuolus oleva rakenduspraktika.

Määruse § 2 lõike 2 punktis 5 sätestatud *kuja* mõiste määratlus on avaram kui VeeS § 134 lõikes 1 sätestatu. Määruse järgi on *kuja* „kanalisatsiooniehitiste, torustik välja arvatud, lubatud kõige väiksem kaugus hoonest, joogivee salv- või puurkaevust ning muuks kui joogiveeotstarbeks kasutatavast puurkaevust“. VeeS § 134 lõike 1 järgi on *kanalisatsiooniehitise kuja* „kanalisatsiooniehitise, välja arvatud torustik, kõige väiksem lubatud kaugus elamust ning majutus-, ravi-, spordi-, haridus-, kaubandus- ja teenindushoonest, samuti transpordihoonest, mis teenindab regulaarselt inimesi, ning salv- ja puurkaevust“. Vastuolu seisneb selles, et seaduse järgi on kuja üksnes seaduses nimetatud hoonete ja kanalisatsiooniehitiste vahel, määruse järgi aga kõigi hoonete ja kanalisatsiooniehitiste vahel.

Palun muutke määruse mõisteid nii, et need vastaksid seaduses sätestatule või kaaluge mõiste määrusesse ümberkirjutamise asemel vajalikule ja seaduses juba sätestatud mõistele viitamist.

Standardi kohustuslikkus

Määruse § 4 lõike 2 järgi on lubatud paigaldada vaid Euroopa standardite alusel sertifitseeritud reovee kogumismahutit ja omapuhastit.

Selle sättega on standard üldise viitega kohustuslikuks tehtud. See ei ole seadusega kooskõlas. 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 ([toote nõuetele vastavuse seaduse](#) (TNVS) § 42 lg 6). Määruses on standardite järgimine tehtud kohustuslikuks üldise viitega. Samas on selline viide vastuolus põhiseaduse §-ga 3, kui seda ei saa õigustada TNVS § 42 lõikele 6 tuginedes.

Kõnealusel juhul võiks asjakohane Euroopa Liidu õigusakt olla ehitustoodete määrus (EL [nr 305/2011](#)). Ehitustoodete määruse nõuete täitmiseks tuleb järgida harmoneeritud standardit. Harmoneeritud standardi järgimine tagab, et Euroopa Liidu liikmesriikides turule lastud toodete toimivusomadused on kindlaks tehtud ja kajastatud ühtviisi, võrreldavalt ja usaldusväärset.

Kui tootele kehtestatud nõuded on Euroopa Liidu õigusakti alusel ühtlustatud kõikides liikmesriikides, siis ei ole kohalikul omavalitsusel vaja standardit kohustuslikuks teha.

Määrusest ei selgu, millisele standardile peab vastama reovee kogumismahuti või omapuhasti ning milliste nõuete täitmiseks peab see olema sertifitseeritud. Viidates üldiselt Euroopa standardile, võib see tähendada nii Euroopa regionaalsete standardiorganisatsioonide (Euroopas CEN, CENELEC, ETSI) kui ka Euroopa riikide rahvuslike standardiorganisatsioonide standardit.

Sertifitseerimise nõue

Määruse § 4 lõike 2 kohaselt on Narva-Jõesuu linnas lubatud paigaldada ainult selliseid kogumismahuteid ja omapuhasteid, mis on sertifitseeritud Euroopa standardite kohaselt. See nõue tähendab, et kehtestatud on nõue toodete vastavushindamisele, mille tõttu on Narva-Jõesuu linnas keelatud tooted, mis mujal Eestis ja Euroopa Liidus on lubatud.

Asjakohane õigus (s.o Eesti riigi kehtestatud ja Euroopa Liidu õigus) ei nõua reovee kogumismahuti ja omapuhasti sertifitseerimist.

Reovee kogumismahuti ja omapuhasti on ehitustooded, 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 harmoneeritud standardit ega ka Euroopa tehnilist hinnangut, siis võib iga riik kehtestada sellele tootele nõudeid, arvestades Euroopa Liidu kaupade vaba liikumise põhimõtteid, sealhulgas vastastikuse tunnustamise põhimõtet ja protseduureegleid. Eesti kontekstis tähendab see, et nõuded sellisele tootele võib määrusega kehtestada Vabariigi Valitsus või minister (nt [TNVS](#) § 5 lõike 4 alusel), mitte aga kohalik omavalitsus.

Sertifitseerimist tõendab sertifikaat. Kuigi määruse järgi ei nõua linn asjakohastes menetlustes sertifikaadi esitamist, võib seda siiski ette tulla. Kui selline nõue esitatakse, siis võib selle täitmine osutada võimatuks ja sisutuks.

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 kohase tegevusloaga katselabor, inspekterimisasutus, 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. Sellised dokumendid peavad olema nõudmise korral kättesaadavad üksnes riiklikule turujärelevalveasutusele (Eestis on selle valdkonna olulisim turujärelevalveasutus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet). Tootega peab kaasa andma toimivusdeklaratsiooni ja vajaduse korral ka kasutus- ning paigaldusjuhendi. Üksnes need dokumendid saavad olla lõppkasutajale kättesaadavad ja neid võib ka nõuda.

Sertifikaat ei pruugi anda olulist teavet toote kohta, sertifitseerida võib ka tootja kvaliteedisüsteemi või üksnes mõnd spetsiifilist toote omadust. Määruses ei ole täpsustatud, milliste nõuete täitmist peaks sertifikaat tõendama.

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.

Niisiis piirab määruses kehtestatud sertifitseerimise nõue toodete valikut, sest lubab kasutada üksnes neid tooteid, mille vastavushindamise on tootja korraldanud Euroopa Liidu õigusaktis nõutud viisil ning peale selle vabatahtlikult sertifitseerinud ja sertifikaadi kättesaadavaks teinud.

Euroopa Liidu õiguse kohaselt võib turule lasta ja kasutusele võtta toote, mis vastab Euroopa Liidu õigusaktiga seatud nõuetele ja mille nõuetele vastavus on ettenähtud korras tõendatud. Liikmesriikidel ei ole sellisel juhul võimalik ega ka vaja kehtestada teistsuguseid nõudeid.

Palun tunnistage määruse § 4 lõige 2 kehtetuks. Selles on mitmeid probleeme ja selle järgimine ei ole tegelikult võimalik. Määruse § 4 lõige 2 olemuselt ka tehniline norm, millest tuleb enne kehtestamist Euroopa Komisjoni ja teisi Euroopa Liidu liikmesriike teavitada vastavalt TNVS §-s 43 ja direktiivis (EL) [2015/1535](#) ettenähtud korrale. Võib eeldada, et volikogul ei ole olnud soovi kehtestada kogumismahutite osas tehnilist normi.

Projekteerimisele seatud kutsekvalifikatsiooni nõue

Määruse § 4 lõike 2 järgi peab reovee omapuhasti ehitusprojekti koostajal olema kutsetunnistus veevarustuse ja kanalisatsiooni projekteerimiseks.

See nõue on vastuolus EhS § 24 lõike 2 punktiga 2. Selle sätte järgi saab kutsetunnistust nõuda üksnes sellise ehitise projekteerimisel, mille ehitamiseks on vajalik ehitusluba.

Kõigi reoveepuhastite rajamiseks ei ole vaja ehitusluba. Seadus eristab reoveepuhasti rajamisel loakohustust teatisekohustusest, lähtuvalt reoveepuhasti jõudlusest. Kuni 50 inimekvivalendi suuruse jõudlusega reoveepuhasti ehitamiseks nõutakse ehitusteatist koos ehitusprojektiga. Ehitusluba tuleb taotleda reoveepuhasti jaoks, mille jõudlus on 50 inimekvivalenti ja rohkem (EhS [lisa 1](#)). Omapuhasti projekteeritud koormus on kuni 50 inimekvivalenti (VeeS § 96). Seega ei pea omapuhasti ehitusprojekti koostajal olema kutsetunnistus. Sellest hoolimata peab ta olema asjatundlik ja projekteerimiseks piisavate teadmiste ja oskustega (EhS § 10).

Eraldi on käsitletud isikliku majapidamise tarbeks paigaldatud reovee kogumismahutit ja puhastit. Nende puhul piisab üksnes ehitus- ja kasutusteatise esitamisest, ehitusprojekti esitama ei pea (EhS [lisa 1](#) ja [lisa 2](#)). Viige palun määrus ehitusseadustikuga kooskõlla ning loobuge kutsetunnistuse nõudmisest selliste ehitiste projekteerimisel, mille osas seadus kutsetunnistust ei nõua.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise