



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-34-14
Otsuse kuupäev	6. jaanuar 2015
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Tõnu Anton, Eerik Kergandberg, Indrek Koolmeister, Tambet Tampuu
Kohtuasi	Jäätmeseaduse muutmise seaduse (RT I, 08.07.2014, 2) põhiseaduslikkuse kontroll
Menetluse alus	Tallinna Linnavolikogu ja Haljala, Harku, Kadrina, Kernu, Kose, Nissi, Paikuse, Rakvere, Rägavere, Sõmeru, Vaivara ning Vinni vallavolikogude taotlused
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Jätta Tallinna Linnavolikogu ja Haljala, Harku, Kadrina, Kernu, Kose, Nissi, Paikuse, Rakvere, Rägavere, Sõmeru, Vaivara ning Vinni vallavolikogude taotlused rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 8. veebruaril 2007 vastu jäätmeseaduse (JäätS) muutmise seaduse (RT I 2007, 19, 94), mis jõustus 11. märtsil 2007. Selle eelnõu teisel lugemisel arvestas Riigikogu omavalitsusüksuste muudatustepanekuga JäätS § 66 täiendamiseks lg-ga 1¹, mille järgi võib jäätmeveo korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse (KOV) üksus või tema volitatud mittetulundusühing (MTÜ). Sellisel juhul lasub KOV üksusel või tema volitatud MTÜ-l ka jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus.

2. Riigikogu võttis 19. juunil 2014 vastu JäätS muutmise seaduse (RT I, 08.07.2014, 2), mis oleks õigustloova akti jõustumist edasilükkava Riigikohtu määruseta jõustunud 1. oktoobril 2014 (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. septembri 2014. a määrus asjas nr 3-4-1-34-14). Riigikogu põhiseaduskomisjon ning õigus- ja analüüsiosakond, Eesti Jäätmekäitlejate Liit, Eesti Omanike Keskliit ja Tööandjate Keskliit olid pöördumistes eelnõu juhtivkomisjoni (keskkonnakomisjoni) poole seaduseelnõu toetanud. Vastupidisel seisukohal olid Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit ning mitmed KOV üksused. Keskkonnaminister selgitas 25. juuli 2013. a kirjas vastuseks Riigikogu pöördumisele, et Vabariigi Valitsus ei toetanud 18. juuli 2013. a istungil JäätS muutmise seaduse eelnõu, kuid toetab põhimõtteliselt eelnõus tõstatatud probleemide lahenduse leidmist. Keskkonnaministeerium alustas 2013. a sügisel jäätmeseaduse muutmise tervikliku kontseptsiooni väljatöötamist, milles käsitletakse muu hulgas KOV üksuse korraldatud jäätmehoolduse kitsaskohti ning nende võimalikke lahendusvariante.

3. JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 järgi tunnistatakse JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks. JäätS muutmise seaduse eelnõu (XII Riigikogu koosseisu 455 SE I) seletuskirja järgi on JäätS § 66 lg 1¹ rakendamine põhjendanud tarbija suhtes kõrgema teenusehinna. See võib seletuskirja järgi olla tingitud muu hulgas KOV üksuse ebaefektiivsest administreerimisest ja tema osutatud vahendustasu

teenuse hinnale lisamisest. Seletuskirjas märgitakse, et JäätS § 66 lg 1¹ rakendamine toob kaasa uue, monopoolses seisundis oleva omavalitsusasutuse või omavalitsusega seotud isiku, kelle tegutsemine kaubaturul peab küll alluma üldisele konkurentsioiguskule regulatsioonile, kuid tulemusliku järelevalve tegemine selle üle on problemaatiline.

JäätS § 66 lg 1 alusel korraldatud jäätmeveo puhul sõlmib korraldatud jäätmeveo riigihanke võitnud jäätmevedaja jäätmevaldajatega jäätmekäitluslepingud, osutab jäätmevaldajatele jäätmeveo teenust ning väljastab viimastele osutatud teenuse eest arveid. Sellisel juhul teeb KOV üksus, kes sõlmis riigihanke võitnud jäätmevedajaga hankelingu, jäätmevedaja suhtes järelevalvet. Selline järelevalve on puudulik olukorras, kus KOV üksus on JäätS § 66 lg 1¹ alusel ise jäätmevaldajale jäätmeveo teenuse osutajaks. Tarbijakaitseamet ja Konkurentsiamet ei tee näiteks järelevalvet selle üle, kas KOV üksuse jäätmevaldajalt nõutav viivis on ebamõistlikult suur.

Eelnõu seletuskirjas leitakse, et JäätS § 66 lg 1¹ pärsib konkurentsi jäätmete veoturul ja jäätmete käitlusturul. Vähenevale konkurentsile viitab asjaolu, et 2007. aastal tegutsenud 18 jäätmevedaja asemel on praeguseks aktiivseid jäätmevedajaid üksnes 5. Paari aasta möödudes võib jäätmeveo turul olla alles jäänud vaid üks jäätmevedaja ja -käitleja.

4. Riigikohtusse jõudsid 17. septembril 2014 Sõmeru ja Rägavere vallavolikogu taotlus, 18. septembril 2014 Vinni Vallavolikogu taotlus, 19. septembril 2014 Kadrina Vallavolikogu taotlus, 22. septembril 2014 Rakvere Vallavolikogu taotlus ja 24. septembril 2014 Nissi Vallavolikogu taotlus tunnistada 19. juunil 2014 Riigikogus vastu võetud JäätS muutmise seaduse põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks ning peatada selle õigustloova akti jõustumine kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium liitis 25. septembri 2014. a määrusega Sõmeru, Rägavere, Vinni, Kadrina, Rakvere ja Nissi vallavolikogude taotlustega algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjad ühte menetlusse (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. septembri 2014. a määrus asjas nr 3-4-1-34-14).

5. Riigikohus peatas 25. septembril 2014 põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-st 12 juhindudes JäätS muutmise seaduse jõustumise kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-34-14. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esialgsel hinnangul võinuks JäätS muutmise seaduse jõustumisega 1. oktoobrist 2014 kaasneda negatiivsed tagajärjed KOV finantsautonoomiale ja enesekorraldusõigusele ning juhul, kui JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 tunnistataks kehtetuks, oleks põhiseaduspärase olukorra taastamine raskendatud ilma seadusandja täiendavate sammudeta (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. septembri 2014. a määrus asjas nr 3-4-1-34-14, p-d 8 ja 9).

6. Kolleegium liitis 6. oktoobri 2014. a määrusega Kose ja Paikuse vallavolikogu 25. septembri 2014. a taotlustega ning Haljala, Kernu ja Vaivara vallavolikogu 26. septembri 2014. a taotlustega algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjad ühte menetlusse põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 3-4-1-34-14 (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. oktoobri 2014. a määrus asjas nr 3-4-1-34-14). Kolleegium liitis 5. novembri 2014. a määrusega Tallinna Linnavolikogu 23. oktoobri 2014. a taotlusega algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asja ühte menetlusse põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 3-4-1-34-14 (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. novembri 2014. a määrus asjas nr 3-4-1-34-14). Kolleegium liitis 15. detsembri 2014. a määrusega Harku Vallavolikogu 10. detsembri 2014. a taotlusega algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asja ühte menetlusse põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 3-4-1-34-14 (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2014. a määrus asjas nr 3-4-1-34-14).

VOLIKOGUDE TAOTLUSED

7. Riigikohtule on praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas esitanud kolmteist KOV üksust taotlused, millest:

- 1) kuus vallavolikogu taotlust on esitatud Lääne-Viru maakonnast (Sõmeru, Rägavere, Vinni, Kadrina, Rakvere, Haljala), milles viidatakse JäätS § 66 lg 1¹ alusel KOV üksuse volitatud MTÜ-le Lääne-Viru Jäätmekeskus;
- 2) neli vallavolikogu taotlust on esitatud Harju maakonnast (Harku, Kernu, Kose, Nissi), millest Kernu, Kose ja Nissi vallavolikogude taotlustes viidatakse JäätS § 66 lg 1¹ alusel KOV üksuse volitatud MTÜ-le Harjumaa Ühisteenuste Keskus;
- 3) üks linnavolikogu taotlus on esitatud Harju maakonnast (Tallinn), milles viidatakse JäätS § 66 lg 1¹ mõttes Tallinna Keskkonnaameti hallatavale asutusele Tallinna Jäätmekeskus;
- 4) üks vallavolikogu taotlus on esitatud Ida-Viru maakonnast (Vaivara), milles ei viidata JäätS § 66 lg 1¹ mõttes ühelegi KOV üksuse volitatud MTÜ-le;
- 5) üks vallavolikogu taotlus on esitatud Pärnu maakonnast (Paikuse), milles ei viidata JäätS § 66 lg 1¹ mõttes ühelegi KOV üksuse volitatud MTÜ-le.

8. Vallavolikogude esitatud taotlused on üldiselt samasisulised. Taotlejad märgivad, et JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega kaotatakse ära üks eriseaduses sätestatud alternatiivne jäätmeveo korraldamise võimalus ning seega ka KOV õigus otsustada selle üle, milline on parim viis nende territooriumil elanikkonna suurust arvestades jäätmevedu korraldada. Korraldatud jäätmeveo ühe alternatiivi keelamine ei võimalda KOV üksusel valida jäätmekorralduseks viisi, mis kõige paremini aitab kaasa KOV üksuses looduskeskkonna säästlikule ja avalike huvide kohasele kasutamisele, tervise- ja keskkonnoahu vältimisele ning senisest enam jäätmevaldajate hõlmamisele korraldatud jäätmeveo süsteemiga.

9. JäätS § 66 lg 2 kohaselt vastutab KOV oma haldusterritooriumil olmejäätmete, eelkõige prügi ehk segaolmejäätmete, nende sortimisjäätmete ja olmejäätmete tekkekohas liigiti kogumisel tekkinud jäätmeliikide kogumise ja veo eest. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine välistab ühe jäätmekorralduse viisi, kuid säilitab vastutuse jäätmekorralduse eest, mis riivab intensiivselt põhiseaduse (PS) § 154 lg-s 1 sätestatud KOV enesekorraldusõigust.

10. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega taotletav eesmärk, kaitsta tarbijate õigusi, on saavutatav KOV autonoomiat oluliselt vähem koormava vahendiga. Tarbijate kaitseks on võimalik pöörduda Tarbijakaitseameti, halduskohtu või õiguskantsleri poole ja riikliku järelevalve algatamiseks maavanema poole. Kui mõned eelloetletud vahenditest ei ole tõhusad, tuleb muuta järelevalve tõhusamaks.

11. Seaduseelnõu seletuskirjast ei nähtu, kas on kaalutud leebemaid vahendeid eesmärkide saavutamiseks, mis tagaksid tarbijate õiguste kaitse ja samal ajal ei riivaks nii intensiivselt KOV autonoomiat ega lõhuks juba toimivat jäätmekorraldust. Seega ei ole muudatused vajalikud.

12. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega taotletav eesmärk, suurendada jäätmeturul konkurentsi, ei ole saavutatav. Kehtetuks tunnistatav norm on volitusnorm, mis võimaldab KOV üksusel jäätmeveo paremaks korraldamiseks ja suuremal hulgal jäätmevaldajate kaasamiseks kasutada mudelit, kus KOV on jäätmeteevõtja ja elaniku vahel vahendajaks. Asjassepuutuva normi alusel ei paku KOV jäätmealast teenust ega konkurentsi.

13. Jäätmekäitlejatel puudub õigus nõuda riigilt sekkumist selleks, et neid kaitstaks ülemäärase konkurentsi eest. Ettevõtjatel ei ole põhiseadusega kaitstud õigust nõuda riigilt sekkumist turu toimimisse nende turuosa tagamiseks. Ka õiguskantsler on JäätS § 66 lg-t 1¹ analüüsides leidnud, et jäätmevedajate ettevõtlusvabaduse riive ei ole intensiivne ja JäätS § 66 lg 1¹ on põhiseadusega kooskõlas. Konkurentsi tagamiseks jäätmeturul on leebemaid vahendeid, mis ei riiva nii intensiivselt KOV autonoomiat. Konkurentsiamet on pädev kontrollima konkurentsiolukorda JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmeveol.

14. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine võib kaasa tuua väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsi kahjustamise suurte jäätmevedajate huvides. JäätS § 66 lg 1¹ mudeli alusel tegutsedes hangivad KOV üksused jäätmevedu ja -käitlust erinevate riigihangetega (korraldades eraldi hanke nii jäätmeveole kui ka -käitlusele). See võimaldab pakkumusi esitada ka väikese ja

keskmise suurusega veoettevõtjatel. KOV üksused, mis on jäätmeveo korraldanud n-ö tavapärase mudeli alusel, hangivad jäätmevedu ja käitlust enamasti ühe hankega, milles osalemine on väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele raskendatud. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtjad on küll võimelised pakkuma jäätmevedu, kuid neil endil puuduvad jäätmekäitluskohad või vastavad kokkulepped käitluskohadega. See toob kaasa olukorra, kus vedajad, kellele kuuluvad jäätmekäitluskohad, saavad küsida konkurentidelt, kellel jäätmekäitluskohad puuduvad, kõrgemat hinda ja sedakaudu piirata konkurentsi. Seega langevad väikese ja keskmise suurusega ettevõtjad ühe jäätmeveo ja -käitluse riigihanke (kompleksteenuse) puhul konkurentsist välja.

15. Seaduse üheks eesmärgiks on vähendada KOV halduskoormust. Vaidlustatud muudatusega halduskoormus ei vähene, vaid see kandub osaliselt KOV-lt ettevõtjale, kes peab pidama arvestust jäätmeveoga liitunute üle ja nendega arveldama. Riigikohus on selgitanud, et sobiv ei ole abinõu, mille tulemusena halduskoormus kandub ühelt isikult teisele.

16. JäätS muutmise seadus ei ole mõõdukas, kuna ei ole kaalutud avalikku ega erahuvi. Eelnõu seletuskirjas on arvestatud vaid jäätmevaldajate ja jäätmevedajate huvidega, kuid tähelepanuta jäetud mõju jäätmekorraldusele tervikuna. Samuti ei ole arvestatud seaduse mõju KOV finantsautonoomiale. KOV üksused on riigi toel ja eestvedamisel teinud ühiste jäätmekeskuste loomiseks investeeringuid, mis seaduse jõustumisega muutuksid sisutuks. JäätS muutmise seaduse jõustumisel tekib KOV osalusel loodud MTÜ-l kohustus tagastada nii pangalaen kui ka Keskkonnainvesteeringute Keskuse väljastatud toetus. Kui selline JäätS § 66 lg 1¹ alusel KOV üksuse volitatud MTÜ pankrotistub, on omaosaluse tagastamine garanteeritud ulatuses KOV kohustus.

17. Vinni Vallavolikogu esitas 31. oktoobril 2014 Riigikohtule taotluse täienduse vastuseks Riigikogu keskkonnakomisjoni, keskkonnaministri ja õiguskantsleri praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas esitatud arvamusele, et MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus ei pankrotistuks pärast JäätS muutmise seaduse jõustumist, kuna saab osutada teenuseid edasi vabaturu tingimustes ning jätkata tavapäraselt majandustegevust. Vallavolikogu märgib taotluse täienduses, et MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus saaks JäätS § 66 lg 1¹ mudeli rakendumiseta tulu vaid jäätmete vastuvõtust.

17.1. Jäätmeid tuuakse MTÜ-le Lääne-Viru Jäätmekeskus nn vabalt turult, kuid kohustust jäätmeid MTÜ-le Lääne-Viru Jäätmekeskus vedada ei ole. Seega ei oleks jäätmekeskusele garanteeritud jäätmevoogu ega sissetulekut. Senigi on iga kuu sissetulevad jäätmekogused olnud väikesed ning nende pealt saadav tasu ei ole katnud kõiki jooksvaid kulusid, mis tekivad jäätmete kogumiseks ja väljasaatmiseks vajaliku keskkonnanõuetele vastava infrastruktuuri omamisega. Seega on MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus seni olnud püsivalt kahjumis. Selleks, et keskus suudaks vaid jäätmete sissevõtmise ning edasimüümisega ellu jääda JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamise järel, peaksid sissetoodavate jäätmete vood olema kaks korda suuremad. Kui JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistatakse, kaob ära suurem osa MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus tulust ning neid jäätmevooge, mille jaoks keskus loodi, ei saabu. Järelikult ei suudeta tagada ka tehtud investeeringute tagasitootmist.

17.2. Jäätmeveo kui avaliku teenuse puhul eksisteerib avalik huvi kvaliteetse, mitte kõige odavama teenuse vastu. Ometi tugineb viimasele eeldusele vaidlustatud õigusakt, jättes käsitlemata kohaliku elaniku ja avaliku huvi kõrgema keskkonnataseme vastu. Kui lähtuda KOV autonoomia riive hindamisel vaid madala hinna tagamise kohustusest, tuleb järeldada, et KOV-l puudub pädevus teha sisulisi tegevusi keskkonnataseme saavutamiseks.

18. Tallinna Linnavolikogu märgib 23. oktoobril 2014 Riigikohtule esitatud taotluses, et on rakendanud JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmevedu Põhja-Tallinna linnaosa jäätmeveopiirkondades nr 6 ja 7 alates 1. märtsist 2013 ja soovib seda kohaldada ka teistes linnaosades. 2014. aastal on Tallinna linn JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmeveo süsteemi rakendamiseks teinud riigihanked jäätmete käitlemise teenuse tellimiseks. Praegu on Tallinna linnal pooleli riigihanked teenuste kontsessiooni andmiseks jäätmete kogumiseks ja veoks.

Jäätmevaldajate üle peab JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmeveo puhul arvestust ning nendega arveldab Tallinna Keskkonnaameti hallatav asutus Tallinna Jäätmekeskus.

18.1. Riik soovib JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega tagada jäätmevedajate turuosa jäätmeveoga seotud klienditeenuse pakkumisel, et selle arvel kasumit teenida. Kõik Eesti KOV üksused ei rakenda aga korraldatud jäätmevedu JäätS § 66 lg 1¹ alusel. Lisaks peab KOV üksus ka JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmevedu organiseerides jäätmete käitlemis- ja veoteenuse tellimiseks korraldama riigihanke, kus jäätmeveo teenust pakkuvad ettevõtjad saavad osaleda. Seega saavad jäätmevedajad ka JäätS § 66 lg 1¹ kehtimise korral ettevõtlusega edasi tegeleda.

18.2. JäätS § 66 lg 1¹ kehtimist õigustavad muu hulgas keskkonnakaitselised eesmärgid. Kui KOV üksus peab ise arvestust jäätmevaldajate üle, saab ta oma haldusterritooriumil efektiivsemalt jäätmehooldust korraldada, sest tal on jäätmevaldajatest, nende kasutatavatest jäätmemahutitest ja nende väljaveosagedusest ning jäätmevoogudest detailne ülevaade. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine põhineb oletuslikul eeldusel, et KOV üksus hakkab jäätmevaldajatele kehtestama kõrgemaid hindu kui vedajad ja teenima oma eelarvesse sellega lisatulu. KOV üksuse avaliku teenuse osutamise ainuke eesmärk saab olla teenuse osutamine soodsaimatel tingimustel ning jäätmevaldaja saab olla kindel, et ta maksab kinni ainult teenuse osutamise administreerimiskulud ja mitte vedaja ärikasumi.

18.3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 1 järgi on jäätmehoolduse korraldamine KOV ülesanne. Üks osa jäätmehoolduse korraldamisest on linna või valla haldusterritooriumil korraldatud jäätmeveo rakendamine. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine oleks ebaoproportsionaalne riive Tallinna linna õigusele otsustada, kuidas korraldatud jäätmevedu oma haldusterritooriumil rakendada. Keskkonnakaitses, jäätmevaldajatele avaliku teenuse pakkumine soodsaimatel tingimustel ning võimalus korraldada jäätmehooldust oma haldusterritooriumil KOV üksuse soovitud viisil on olulised eesmärgid, mis kaaluvad üles vedajate väikese intensiivsusega ettevõtlusvabaduse riive.

19. Tallinna Linnavolikogu märgib 3. novembril 2014 esitatud taotluse täienduses, et Riigikogu põhiseaduskomisjoni praeguses põhiseaduslikkuse järelevalves esitatud arvamus, mille järgi JäätS ei määra üheselt, kellel ja millises ulatuses on õigus jäätmeveo eest võtta teenustasu, on ebaõige. Tuginedes Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-44-09, leiab Tallinna linn, et JäätS § 66 lg 4 näeb ette teenustasu kehtestamise õiguse nii JäätS § 66 lg 1 kui ka lg 1¹ alusel korraldatud jäätmeveo korral. Jäätmeveo teenustasu sisu on seaduses määratud JäätS § 66 lg-tega 5 ja 6¹. Järelikult tuleneb jäätmeseadusest KOV pädevus nii jäätmeveo teenustasu määramiseks kui ka selge juhul selle kohta, mida teenustasu koosseisu tohib lisada.

19.1. Ebaõige on ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja keskkonnaministri praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas esitatud arvamus, mille kohaselt vaidlustatud seadusemuudatus on õigustatud põhjusel, et JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmeveo puhul puudub kontroll KOV otsustuskorras kehtestatud jäätmeveo hindade üle. Nimelt on Konkurentsiamet 24. septembril 2014 algatanud haldusmenetluse Põhja-Tallinnas (veopiirkondades nr 6 ja 7) kinnitatud korraldatud jäätmeveo teenuste hinnakirja vastavuse kontrollimiseks konkurentsiseaduse (KonKS) §-s 16 sätestatule. Konkurentsiamet on seisukohal, et kuna Tallinna Keskkonnaamet osutab oma hallatava asutuse Tallinna Jäätmekeskuse kaudu tarbijale teenust, mille eest võetakse ka tasu, on KOV samastatav ettevõtjaga KonKS § 2 tähenduses. Konkurentsiamet peab Tallinna Keskkonnaametit turgu valitsevaks ettevõtjaks. Kuna KonKS § 16 lg 1 keelab turgu valitseval ettevõtjal otseste või kaudsete ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamise, on Konkurentsiamet pädev tegema haldusjärelevalvet JäätS § 66 lg 1¹ alusel osutatava teenuse hinnakirja üle.

19.2. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamise eesmärgiks on vältida olukorda, kus KOV saaks õigusliku aluseta ja kohase hinnajärelevalveta JäätS § 66 lg 1¹ alusel tegutseda. Kehtiv jäätmeseadus ja konkurentsiseadus näevad ette asjakohase õigusliku aluse hinna määramiseks ja lahenduse

järelevalveks, mistõttu puudub vajadus JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamiseks. Järelikult ei ole JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine vajalik ega proportsionaalne meede.

19.3. Asjassepuutuv ei ole Keskkonnaministeeriumi järeldus selle kohta, et JäätS § 66 lg 1¹ võib tagada jäätmeveo teenuse soodsama hinna, sest praeguses asjas ei ole esmatähtis jäätmeveo teenuse hind, vaid see, kui tõhusalt võimaldab JäätS § 66 lg 1¹ võrdluses JäätS § 66 lg 1 alusel korraldatud jäätmeveoga täita KOV üksustel neile seadusega pandud kohustusi. Säästva Eesti Instituudi tehtud uuringu tulemused näitavad, et JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmevedu aitab võrreldes teiste alternatiivsete mudelitega kõige selgemalt kaasa jäätmekäitluseesmärkide täitmisele, sh jäätmete liigiti kogumisele ja ringlussevõtule.

MENETLUSOSALISTE JA KAASATUD ISIKUTE ARVAMUSED

20. Riigikogu põhiseaduskomisjon otsustas JäätS muutmise seaduse põhiseaduspärasuse kohta seisukohta mitte kujundada. Põhiseaduskomisjon leidis, et tal ei ole võimalik ise piisavalt täpselt kontrollida kõiki jäätmeseaduses korraldatud jäätmevedu puudutava regulatsiooni õiguspärasuse eeldusi ning KOV üksuste enesekorraldusõigust riivata võivaid olulisi asjaolusid.

20.1. JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 riivab KOV üksuste enesekorraldusõigust juhul, kui JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamise tagajärjel ahenevad KOV üksuste võimalused langetada valikuid, kuidas jäätmehooldust oma territooriumil korraldada. Puudub selge seaduslik alus, mis välistaks KOV üksuste õiguse korraldada jäätmevedu ka edaspidi selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks on KOV üksus või viimase volitatud MTÜ. Samas ei määratle jäätmeseadus üheselt, kellel ja millises ulatuses on õigus jäätmeveo eest võtta teenustasu. Kui jäätmete vedamise eest on kohustatud tasuma KOV üksuse elanikud, tekib küsimus tasu avalik-õiguslikust iseloomust. Riigikohus on aga leidnud, et avalik-õiguslikud rahalised kohustused tuleb kehtestada Riigikogu vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises ning tasu suuruse arvutamise aluste kehtestamises. JäätS § 66 lg 4 kohaselt kehtestatakse jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord valla- või linnavolikogu määrusega. Seetõttu võib tekkida küsimus, kas selline delegatsiooninorm on KOV üksuste puhul avalik-õiguslike rahaliste kohustuste tekkimiseks piisav. Põhiseaduskomisjon ei pidanud aga vajalikuks seda küsimust ise üksikasjalikult analüüsida.

20.2. Kui JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 jõustumine siiski piirab KOV üksuste enesekorraldusõigust ning ei võimalda piisava õigusliku aluse puudumise tõttu korraldada jäätmevedu selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks on KOV üksus või viimase volitatud MTÜ, ei tähenda see veel, et regulatsioon oleks põhiseadusega vastuolus. Riigivõim võib KOV üksuste enesekorraldusõigusesse sekkuda proportsionaalsete meetmetega, mis peavad silmas õiguspärasest eesmärki. Riigikohus on leidnud, et normi erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust. Seega on oluline selgitada välja, kas JäätS muutmise seadust saab tõlgendada nii, et see on põhiseadusega kooskõlas.

20.3. Vaidlustatud õigusakti eelnõus deklareeritud jäätmevaldajate huvide ja õiguste tõhus kaitse võib olla oluline eesmärk. JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 jõustumisega ei sekkutaks ülemäära intensiivselt KOV üksuste üldisesse pädevusse jäätmehoiu korraldamisel. JäätS § 66 lg 1¹ määrab vaid ühe võimaluse korraldada KOV üksustel oma territooriumil jäätmevedu. KOV üksused ei ole aga kohustatud korraldama jäätmevedu JäätS § 66 lg 1¹ kohaselt. Näiteks saab korraldada jäätmevedu nii, et jäätmete veo, jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus lasub tervikuna jäätmeid vedaval ettevõtjal. Seetõttu saab vaidlustatud õigusakti § 1 p-st 1 tulenevat KOV üksuste enesekorraldusõiguse riivet pidada proportsionaalseks ja põhiseaduspäraseks. Vaidlustatud õigusakti rakendussätete kaudu on arvestatud ka õiguspärase ootuse põhimõttega.

20.4. Põhiseaduskomisjonile laekunud Riigikogu keskkonnakomisjoni arvamuses leiti, et JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 ei ole põhiseadusega vastuolus.

21. Õiguskantsler peab JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamist põhiseaduspäraseks.

21.1. Õiguskantsler märgib, et Riigikohtu praktika järgi tuleb otsustamisel selle üle, kas mõni avaliku halduse ülesanne kuulub kohaliku elu küsimuste hulka, lähtuda muu hulgas KOKS §-s 6 toodud omavalitsusüksuse ülesannete loetelust. Õiguskantsleri hinnangul on selge, et elanikkonna olmejäätmete käitluse korraldamine on KOV olemuslik ülesanne, nii nagu see on sätestatud KOKS § 6 lg-s 1. Arvestades, et taotlejate vaidlustatud õigusnorm puudutab seda, kuidas KOV korraldab olmejäätmete, st kodumajapidamisjäätmete ning kaubanduses, teeninduses või mujal tekkinud oma koostise ja omaduste poolest samalaadsete jäätmete (JäätS § 7) kogumist ning vedamist jäätmekäitluskohta, on selge, et nimetatud küsimus on PS § 154 lg 1 kaitsealas. Vaidlustatud säte riivab PS § 154 lg-s 1 sätestatud KOV enesekorraldusõigust.

21.2. Õiguskantsler möönab, et JäätS § 66 lg 1¹ regulatsioonis on selle kehtival kujul probleeme. Suurimaks kitsaskohaks peab õiguskantsler seda, et JäätS § 66 lg 1¹ ning lg-te 5 ja 6 koostoimes ei ole üheselt selge, millised kulud ja millises ulatuses võib KOV üksus lisaks jäätmeveo ja lõppkäitluskuludele arvestada tarbijatele rakendatava jäätmeveo teenustasu sisse. Samuti on probleem selles, et puuduvad nõuded, mis tagaks omavalitsuste kehtestatava hinna läbipaistvuse. Viimane omakorda soodustab seda, et hinnale lisatakse küsitavaid kulusid.

21.3. Õiguskantsler leiab, et JäätS § 66 lg-s 1¹ sätestatud jäätmekorralduse mudel on loonud KOV üksustele arvamuse, et nad võivad selle mudeli puhul lisada jäätmeveo teenustasusse ka selliseid kulusid, mis ei ole vältimatult vajalikud ega majanduslikult põhjendatud jäätmevaldajatega arveldamiseks, vaid millest KOV üksus finantseerib üldisi jäätmehoolduskulusid oma haldusterritooriumil. Samas peaks JäätS § 66 lg-te 5 ja 6 järgi jäätmeveo teenustasu sisaldama üksnes neid kulusid, mis on vajalikud korraldatud olmejäätmeveo teenuse osutamiseks ja mis on otseselt seotud selle teenusega ning selle teenuse osutamiseks vältimatult vajalikud ja majanduslikult põhjendatud. Kui jäätmeveo hinda lülitatakse KOV üksuse rajatud jäätmekeskuse üldhalduskulud, sh need, mis ei seostu jäätmevaldajatega arveldamisega, suureneb põhjendamatult tarbija kulu jäätmeveoteenusele. Kui JäätS § 66 lg 1¹ ja § 66 lg-tes 5 ja 6 oleks selgelt reguleeritud, millised kulud omavalitsus võib selle mudeli alusel jäätmeveo teenustasusse lisada ning oleks tagatud hinnakujunduse läbipaistvus, peaks õiguskantsler JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamist ilmselt põhiseadusvastaseks.

21.4. Õiguskantsler leiab, et JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega ei rikuta KOV õigusi ülemäära. Õiguskantsleri esialgsel hinnangul on seadusandja loodud rakendussätted, JäätS muutmise seaduse § 1 p-d 5 ja 7 piisavad selleks, et tagada KOV üksuse loodud MTÜ-dele piisav aeg uue olukorraga kohanemiseks. Mis puudutab taotlustes väidetud KOV üksuste ja MTÜ-de kohustust tagastada jäätmekeskuse loomiseks saadud toetused, siis ei pruugi see vältimatult nii olla, sest võib arvata, et neil keskustel on ka muu funktsioon kui olla korraldatud olmejäätmeveo arvete vormistaja ning jäätmete vahepeatuspunkt olmejäätmeveo ahelas, kus tegelikult on võimalik kogutud jäätmed viia ka otse lõppkäitlusesse. MTÜ-l on võimalik oma muude funktsioonide korral saada ka sissetulekut.

22. Justiitsminister leiab, et JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 on põhiseadusega kooskõlas.

22.1. Arvestades, et KOV põhiseaduslikud tagatised on ette nähtud PS §-des 154, 157 ja 160, on volikogude taotlused lubatavad üksnes osas, milles väidetakse JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 vastuolu PS §-dega 154 ja 157. Seetõttu puudub asjas vajadus ja võimalus hinnata vaidlustatud sätte kooskõla PS §-ga 10. Lähtuvalt Riigikohtu praktikast saab õigusakti kehtetuks tunnistamist vastuolu tõttu enesekorraldusõigusega KOV nõuda vaid juhul, kui tal on PS § 154 lg-st 1 tulenevalt põhimõtteliselt õigus sellist regulatsiooni kehtestada.

22.2. JäätS § 66 lg 1¹ reguleerib jäätmevedu. Jäätmete vedamine JäätS § 13 järgi on käsitatav jäätmekäitlusena ning jäätmekäitlus JäätS § 11 lg-st 1 tulenevalt jäätmehooldusena. KOKS § 6 lg 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks muu hulgas korraldada enda territooriumil jäätmehooldust, juhul kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Seega puudutab JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 jäätmehoolduse korraldamist. Jäätmehoolduse korraldamine osas, mis puudutab olmejäätmete kogumist ja vedamist, on KOV üksuse ülesanne ja seadusest tulenev kohustus. Samas tuleb arvestada, et lisaks kohustusele tuleneb JäätS § 66 lg-st 2 ka KOV üksuse õigus korraldada kohaliku elu küsimust, arvestades seaduses sätestatud nõuetega. Seega on seadusandja piiranud JäätS § 66 lg-ga 2 KOV üksuse enesekorraldusõigust jäätmehoolduse valdkonnas juba varem.

22.3. JäätS § 66 lg-st 1¹ tulenev võimalus otsustada (otsustusdiskretsioon), kas valida seaduses sätestatud jäätmekorralduse viis või mitte, ei ole käsitatav nõudena, millega KOV üksus peaks jäätmehoolduse korraldamisel arvestama. Seetõttu ei saa kõnealuse võimaluse kehtetuks tunnistamine (dereguleerimine) mõjutada negatiivselt KOV iseotsustusõigust kohaliku elu küsimuse (jäätmehooldus) korraldamisel. Kui seadusandja määraks jäätmehoolduse valdkonnas kindlaks ka selle, millal ja kuidas KOV üksus oma haldusterritooriumil jäätmehooldust peab korraldama, siis redutseeriks seadusandja sellega KOV enesekorraldusõiguse (iseseisvalt otsustada ja korraldada) nullini ning sel juhul ei saaks jäätmehooldusest enam rääkida kui kohaliku elu küsimusest.

22.4. Justiitsminister leiab, et JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisel säilib KOV üksuse õigus otsustada, kuidas ta jäätmehooldust kohalikes huvides korraldab. Teisisõnu säilib KOV üksuse õigus valida iseseisvalt jäätmehoolduse korraldamise viis. JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 ei riiva seega KOV enesekorraldusõigust.

22.5. Volikogud on taotlustes väitnud, et jäätmeseadus ei võimalda neil valida sobivaimat viisi jäätmehoolduse korraldamiseks, kuid on jätnud selgitamata, milline säte ja millisel põhjusel seda võiks takistada. Samuti on volikogud taotlustes väljendanud muret MTÜ-de ja KOV üksuste vahel sõlmitud halduslepingute kehtivuse üle. Haldusmenetluse seaduse § 102 kohaselt lõpetatakse haldusleping tsiviilseadustikus sätestatud korras, arvestades haldusmenetluse seaduses sätestatud erisustega. Seega ei muutu haldusleping volitusnormi kehtetuks tunnistamise tõttu kehtetuks. Volikogud on taotlustes viidanud ka KOV üksuse finantsautonoomia riivele, mis tuleneb MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus võimalikust pankrotist. Samas ei ole võimalik volikogude taotluste põhjal tuvastada väidetavalt võetud kohustuste ja vaidlusaluse sätte vahelist seost.

23. Keskkonnaminister on seisukohal, et JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 alusel JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine ei ole riivanud põhiseaduse vastaselt KOV enesekorraldusõigust.

23.1. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine toetab ausa konkurentsi põhimõtet ja võib tagada jäätmevaldajale soodsama teenuse hinna. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisel tuleks jäätmevedajatel töö ümber korraldada selliselt, et see toimiks nagu suuremas osas teistes KOV üksustes, kus rakendatakse JäätS § 66 lg 1 kohast korraldatud olmejäätmevedu. Vaidlustatud sätte jõustumisega ei kaasne KOV üksusele ega jäätmevaldajale lisakohustusi.

23.2. Vaidlustatud seadusemuudatus on vajalik, et saavutada jäätmeseadusele pandud eesmärk võimalikult vähem koormaval ja KOV enesekorraldusõigust mõjutaval viisil. Alternatiivselt oleks võimalik juhul, kui KOV üksus on rakendanud olmejäätmeveo korraldamisel JäätS § 66 lg-t 1¹, näiteks Konkurentsiametil teha jäätmeveo hinna suhtes riiklikku järelevalvet. Selline korraldus ei oleks KOV üksusele tõenäoliselt vähem koormav, sest riigi sekkumine hinna kehtestamisel või kooskõlastamisel mõjutab KOV enesekorraldusõigust pigem rohkem.

23.3. Loodava regulatsiooniga ei sekkuta ülemäära intensiivselt KOV üksuste üldisesse pädevusse jäätmehoolduse korraldamisel. Kehtiv JäätS § 66 lg 1¹ sätestab vaid ühe võimaluse KOV üksustele oma territooriumil jäätmeveo korraldamiseks; selleks on ka alternatiivseid võimalusi. JäätS muutmise seaduse § 1 p-st 1 lähtuvat KOV üksuste enesekorraldusõiguse riivet saab seetõttu pidada proportsionaalseks ja põhiseaduspäraseks. Lisaks annavad rakendussätted piisava üleminekutähtaja,

et hetkel JäätS § 66 lg-t 1¹ rakendavad KOV üksused saaksid kohaneda uue olukorraga ja valmistada ette jäätmeveo korraldus JäätS § 66 lg-t 1¹ kohaldamata.

23.4. Jäätmekäitlusega saab MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus edasi tegeleda sõltumata JäätS § 66 lg 1¹ kehtivusest, mistõttu ei ole KOV üksuse finantsautonoomiat mõjutatud. Keskkonnainvesteeringute Keskuse väljastatud toetuse saamine ja JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine ei ole omavahel seotud, kuna toetust on küsitud jäätmekäitluskoha rajamiseks ning selles jäätmekäitlusega tegelemise (ehk majandustegevuse) eelduste loomiseks. MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus on taotlenud jäätmeluba jäätmete taaskasutamiseks, ohtlike ja metallijäätmete kogumiseks ning veoks ja olmejäätmeveoks majandus- või kutsetegevusena. Ohtlike jäätmete käitlemiseks on MTÜ-l käitluslitsents. Samuti väljastas Keskkonnaamet MTÜ-le Lääne-Viru Jäätmekeskus jäätmeloa olme-, metalli- ja ohtlike jäätmete kogumiseks ning taaskasutamiseks. Lisaks on Keskkonnaamet andnud loa suurendada osa jäätmeliikide käideldavaid koguseid ning jäätmekäitlustoiminguid, nagu ka käidelda olmereovee puhastusseteid koguses 5000 tonni aastas ning vaheladustada olmereovee puhastusseteid, võreprahti ja liivapüünisetteid. Eeltoodu alusel leiab keskkonnaminister, et MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus tavapärase majandustegevus saab jätkuda ka JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamise korral.

24. Siseminister leiab, et JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 on põhiseaduspärane.

24.1. KOV üksustel on jäätmehoolduse korraldamisel ning planeerimisel laialdane otsustusõigus, võttes arvesse enda haldusterritooriumi eripära ning elanikkonna vajadusi. Seega on jäätmehoolduse, sh jäätmeveo korraldamise puhul tegemist omavalitsusliku ülesandega. Kuna jäätmehoolduse korraldamine on kohustuslik omavalitsuslik ülesanne ning JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega kaotatakse ära üks alternatiivne jäätmeveo korraldamise võimalus, riivab JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine KOV enesekorraldusõigust.

24.2. Riivet õigustavate asjaoludena on JäätS muutmise seaduse eelnõus välja toodud vajadust tagada jäätmevaldajatele teenuse soodsam hind ning suurendada hinna kujunemise läbipaistvust. Nimetatud eesmäärke saab pidada legitiimseteks. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega ei kao KOV üksustel võimalus teha jäätmeveo korraldamisel koostööd või korraldada jäätmevedu MTÜ kaudu. JäätS § 67 lg 1 kohaselt korraldab KOV üksus iseseisvalt või koostöös teiste KOV üksustega jäätmeveo eri- või ainuõiguse andmiseks konkursi konkurentsiseaduse alusel kehtestatud korras. Omavalitsusüksuse volikogu võib halduskoostöö seaduses sätestatud korras korraldatud jäätmeveo konkursiga seotud haldusülesannete täitmiseks volitada MTÜ-d, mille liige see KOV üksus on ning mille liikmeteks saavad põhikirja järgi olla ainult KOV üksused või KOV üksuste liit. On tõsi, et selliselt koostööd tehes ei ole KOV üksustel jäätmevaldajatest samasugust ülevaadet kui juhul, kui nad arveldavad jäätmevedajaga ise, kuid seda ei saa pidada selliseks asjaoluks, mis tingiks JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamise põhiseadusvastasuse.

25. Eesti Jäätmekäitlejate Liit (EJKL) leiab, et JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 on põhiseadusega kooskõlas ning puudub KOV enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia riive.

25.1. EJKL märgib, et monopoliseerides vastavad (jae)turud, soovivad KOV üksused (või MTÜ-d) saada võimalust soodustada endale sobivaid (nt KOV üksusele endale kuuluvaid) jäätmekäitluskohti. Seega võib kaasneda ühe turu (lõpptarbijale jäätmeveoteenuse osutamine) monopoliseerimisega konkurentsi moonutamine ka teisel, esimese turuga seotud turul (jäätmete käitlemine ja üleandmine jäätmekäitlejale). Taotlused illustreerivad eeltoodut selgelt, kuna taotlejad on käesolevas asjas esialgset õiguskaitset taotlenud mitte jäätmeveo korraldamisega seotud tegevuste kaitseks, vaid jäätmekäitluskoha MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus majandusliku jätkusuutlikkuse tagamiseks.

25.2. MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus ega investeeringud sellesse ei ole seotud korraldatud jäätmeveoga, mida reguleerib JäätS § 66 lg 1¹, ning neid investeeringuid ei ole tehtud selle sätte alusel ega selle eesmärgipäraseks rakendamiseks. Jäätmekäitlejate registri ning arveldussüsteemi loomine ja käigushoidmine ei vaja sellises mahus investeeringute tegemist.

25.3. Kehtiva JäätS § 66 lg-ga 1¹ on volitatud KOV üksuseid intensiivseks ettevõtlusvabaduse riiveks (konkurentsivabadus on ettevõtlusvabaduse osaks), mille tagajärjeks on täielik konkurentsi lõpetamine jaeturul ning potentsiaalne konkurentsi moonutamine jäätmekäitluse valdkonnas laiemas tähenduses. Kuna selline KOV üksuste rakenduspraktika on faktiliselt tekkinud, siis tõenäoliselt on kehtiv JäätS § 66 lg 1¹ ise põhiseaduse vastane.

25.4. EJKL on arvamusel, et JäätS muutmise seadus lahendab põhiseaduse vastase olukorra ja on selle üheks oluliseks eesmärgiks. Kuigi jäätmeveo korraldamine on kahtlemata kohaliku elu küsimus, siis ettevõtlusvabaduse tagamine ja konkurentsimoonutuste vältimine KOV autonoomiaga enam ei seostu, vaid on riigielu küsimus. Seetõttu ei saa taotlejad KOV autonoomiale tuginedes nõuda, et neile oleks tagatud piiramatu sekkumise võimalus ettevõtlusesse ja konkurentsivabadusse. Riigi meetmed (nagu seda on JäätS muutmise seadus), mis lõpetavad ebaõiged ja ebaproportsionaalsed ettevõtlusvabaduse riived, ei ole käsitatavad sekkumisena KOV autonoomiasse, vaid riik reguleerib sellega olulist riigielu küsimust ning kaitseb üldistes huvides ettevõtlusvabadust kui põhiõigust.

25.5. JäätS § 66 lg 1¹ rakendamine võib olla vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepinguga (ELTL) ja JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 kõrvaldab sellise olukorra. JäätS § 66 lg 1¹ on selliselt, nagu seda on rakendama asunud KOV üksused, ühtlasi vastuolus ELTL art-ga 102 ja art 106 lg-ga 1 omavahelises koosmõjus. Seetõttu on JäätS muutmise seadus vaadeldav ka Euroopa Liidu esmasest õigusest tuleneva liikmesriigi kohustuse täitmisena. Kuna JäätS § 66 lg 1¹ on rakendatav kogu Eestis, mida kinnitab ka taotlejate arv käesolevas asjas, on tegemist liikmesriikidevahelist kaubandust potentsiaalselt mõjutava õigusnormiga, mis peab seetõttu olema ELTL-ga kooskõlas.

26. Eesti Maaomavalitsuste Liit leiab, et JäätS muutmise seaduse § 1 p-st 1 tuleneb omavalitsusüksuste enesekorraldusõiguse suhtes ebaproportsionaalne riive ja säte on vastuolus põhiseadusega.

26.1. Jäätmehoolduse korraldamine vallas või linnas on seadustega KOV-le pandud ülesanne ning KOV kannab vastutust teenuste jätkusuutliku toimimise, kättesaadavuse ja kvaliteedi eest. Jäätmehoolduse korraldamise avalik huvi on tagada keskkonnaseisundi ja tervisliku elukeskkonna säilitamine. Seadusemuudatuse jõustumise tulemusena säilib KOV üksustel vastutus jäätmekorralduse eest, kuid aheneb võimalus jäätmekorraldust suunata, sh tagada jäätmete sortimine ja liigiti kogumine.

26.2. Asjassepuutuva normi alusel ei paku KOV üksus jäätmealaste teenustega konkurentsi eraettevõtjale, kelle eesmärk ei ole kohalike küsimuste korraldamine avalikes huvides, vaid kasumi teenimine. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine võib kaasa tuua pigem väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsi kahjustamise suurte jäätmettevõtjate huvides. Riigikohus on selgitanud, et ettevõtjatel puudub õigus nõuda riigilt sekkumist selleks, et neid kaitstaks ülemäärase konkurentsi eest. Ettevõtjatel ei ole põhiseadusega kaitstud õigust nõuda riigilt sekkumist turu toimimisse nende turuosa tagamiseks. Konkurentsi tagamiseks jäätmeturul on leebemaid vahendeid, mis ei riiva nii intensiivselt KOV autonoomiat.

26.3. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega taotletav eesmärk – parandada tarbijate kaitset – ei ole usutav ning vajadusel on saavutatav oluliselt leebemate vahenditega. Tarbijate efektiivsemaks kaitseks on võimalik täpsustada või selgitada erinevate järelevalveorganite pädevust ja volitusi.

27. Eesti Linnade Liit leiab, et JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 on vastuolus põhiseadusega.

27.1. Vaidlustatud sätte eesmärk (tarbijate kaitse) ja eesmärgi saavutamiseks valitud vahend (JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine) põhinevad oletuslikel ja ekslikel eeldustel. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine ei ole sobiv ega vajalik vahend jäätmekäitluse õigusliku raamistiku ümberkorraldamiseks. JäätS § 66 lg-s 1¹ nimetatud mudeli rakendamine annab seadusliku võimaluse rahastada jäätmehoolduse arendamist, mistõttu on see lubatud tegevus.

27.2. KOV ülesanne on tagada, et omavalitsusüksuse territooriumil oleks jäätmevaldajatel selge kohustus jäätmeid sortida ja liigiti koguda ning et elanikkonnal oleks võimalus jäätmeid liigiti ära anda. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine raskendab KOV üksusel täita kohustust tagada jäätmete sortimine ja liigiti kogumine, kuna väheneb KOV üksuse ülevaade jäätmekorraldusega liitunudest ja nende vajadustest.

VAIDLUSTATUD ÕIGUSTLOOV AKT

28. Jäätmeseaduse muutmise seadus (RT I, 08.07.2014, 2):

„§ 1. Jäätmeseaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 66 lõige 1¹ tunnistatakse kehtetuks;

2) paragrahvi 67 lõiget 1 täiendatakse teise lausega järgmises sõnastuses:

„Viimasel juhul võivad koostööd tegevate kohalike omavalitsuste üksuste haldusterritooriumid moodustada ühe veopiirkonna, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud piirkonna elanike arvu.”;

3) paragrahvi 71 lõike 2 punkt 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„2) jäätmetest inimeste tervisele ja keskkonnale tuleneda võiva ohu vältimise, või kui see ei ole võimalik, siis vähendamise meetmed, sealhulgas olmejäätmete regulaarne äravedu tiheasustusalalt vähemalt üks kord nelja nädala jooksul ja hajaasustusalalt vähemalt üks kord 12 nädala jooksul. Tiheasustusalalt, kus biojäätmete kompostimine on jäätmetekke kohas tagatud, võib olmejäätmeid regulaarselt ära vedada üks kord 12 nädala jooksul.”;

4) paragrahvi 71 lõiget 2 täiendatakse punktiga 2¹ järgmises sõnastuses:

„2¹) biojäätmete kompostimise nõuded kompostimise tagamiseks käesoleva paragrahvi lõike 2 punkti 2 kohaselt.”;

5) seadust täiendatakse §-ga 136⁶ järgmises sõnastuses:

„§ 136⁶. Korraldatud jäätmeveo lepingute kehtivus

Käesoleva seaduse kuni 2014. aasta 1. oktoobrini kehtinud § 66 lõike 1¹ rakendamiseks sõlmitud lepingud kehtivad nende kehtivusaja lõpuni.”;

6) seadust täiendatakse §-ga 136⁷ järgmises sõnastuses:

„§ 136⁷. Jäätmete äraveosagedus

Enne 2014. aasta 1. oktoobrit sõlmitud korraldatud jäätmeveo kontsessioonilepingud kehtivad nende kehtivusaja lõpuni lepingutes ettenähtud jäätmete äraveosagedusega.”;

7) seadust täiendatakse §-ga 136⁸ järgmises sõnastuses:

„§ 136⁸. Jäätmeseaduse § 66 lõike 1¹ rakendamine

Pooleliolevad riigihankemenetlused ning lepingute menetlused käesoleva seaduse kuni 2014. aasta 1. oktoobrini kehtinud § 66 lõike 1¹ rakendamiseks viiakse lõpuni ja nendes menetlustes sõlmitud lepingud kehtivad nende kehtivusaja lõpuni.”.

§ 2. Käesolev seadus jõustub 2014. aasta 1. oktoobril.”

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

29. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium võtab esmalt seisukoha volikogude taotluste lubatavuse kohta (I). Seejärel hindab kolleegium vaidlustatud õigustloova akti vastavust

põhiseaduse nõuetele. Kolleegium vaeb JäätS § 66 lg 1¹ regulatiivset toimet (II), taotlejate väidet JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 vastuolu kohta omavalitsusüksuste enesekorraldusõigusega (III) ja JäätS muutmise seaduse kooskõla õigusselguse põhimõttega (IV). Viimaks esitab kolleegium lõppjärgelduse (V).

I

30. PSJKS § 7 järgi võib omavalitsusüksuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. Osutatud sätte alusel on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid taotlusi, mille puhul on täidetud kaks tingimust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu KOV põhiseaduslike tagatistega.

Kolleegium ei hinda taotluse lubatavuse eeldusena KOV põhiseaduslike tagatiste riive võimalikkust, sest riive võimatuse ehk selle ilmselge puudumise kindlakstegemine eeldab asjakohase põhiseadusliku tagatise kaitseala avamist ja selle selgitamist, kas vaidlustatud õigusakt või säte võib seda kaitseala negatiivselt mõjutada. See on aga juba sisuline hinnang vaidlustatud õigusakti või sätte põhiseaduspärasuse kohta (vt Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p-d 44 ja 48).

31. Tallinna Linnavolikogu ja Haljala, Harku, Kadrina, Kernu, Kose, Nissi, Paikuse, Rakvere, Rägavere, Sõmeru, Vaivara ning Vinni vallavolikogud väidavad Riigikohtule esitatud taotlustes, et 19. juunil 2014 Riigikogus vastu võetud JäätS muutmise seadus on vastuolus PS § 154 lg-s 1 sätestatud omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega ja PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega.

32. Omavalitsusüksuste volikogude taotlused on PSJKS §-st 7 tulenevalt lubatavad osas, milles väidetakse JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 vastuolu KOV enesekorraldusõigusega. Omavalitsusüksuste PS § 154 lg-s 1 sätestatud õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi on omavalitsusüksuste olulisim põhiseaduslik tagatis (Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 53).

33. Kolleegium leiab samas, et taotlejate viidatud PS §-s 10 sätestatud põhiõiguste arenguklauslist ei tulene KOV põhiseaduslikku tagatist õigusselguse põhimõtte osas. PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine omavalitsusüksuste kui avaliku võimu teostajate kohustus põhiõiguste adressaatide suhtes. Seetõttu ei ole omavalitsusüksustel võimalik tugineda õigusselguse põhimõttele PS §-s 10 sätestatud põhiõiguste arenguklausli alusel. See säte paikneb põhiseaduse II peatükis "Põhiõigused, vabadused ja kohustused". Põhiseaduse II peatükk käsitleb eelkõige suhteid isikute ning avaliku võimu teostajate vahel (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. märtsi 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-17-08, p 25).

Eeltoodust hoolimata on taotlused käesolevas punktis märgitud arvestades lubatavad osas, milles omavalitsusüksused väidavad JäätS muutmise seaduse vastuolu õigusselguse põhimõttega. Õigusselgus on osa õigusriigi põhimõttest. Õigusriigi põhimõtte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. märtsi 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-17-08, p 26). Sellest tuleneb, et õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt (vt Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 141). Seadusandja peab seega õigusselguse põhimõttega arvestama ka KOV üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel.

34. Taotlused tuleb eeltoodust lähtuvalt sisuliselt läbi vaadata, sest need on esitanud omavalitsusüksuste volikogud ja nendes on väidetud õigustloova akti vastuolu KOV põhiseaduslike

tagatistega. Kolleegium annab esmalt hinnangu selle kohta, kas vaidlustatud JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 riivab KOV üksuste põhiseaduslikke tagatise. Kui kolleegium tuvastab taotlejate väidetud riive, kontrollib ta selle põhiseaduspärasust. Samuti hindab kolleegium JäätS muutmise seaduse väidetavat vastuolu õigusselguse põhimõttega.

II

35. JäätS muutmise seaduse § 1 p-ga 1 tunnistatakse kehtetuks JäätS § 66 lg 1¹, milles on sätestatud, et juhul, kui jäätmevedu on korraldatud selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on KOV üksus või viimase volitatud MTÜ, lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus KOV üksusel või viimase volitatud MTÜ-l. KOV üksus või selle volitatud MTÜ tellib seega JäätS § 66 lg 1¹ alusel jäätmete veoteenuse, vahendades teenuse osutamist isikule, kes on jäätmed tekitanud, s.o jäätmevaldajale JäätS § 9 tähenduses.

Tegemist on omavalitsusüksuse või volitatud MTÜ jäätmekäitlusega, sest JäätS § 13 järgi tähendab jäätmekäitus muu hulgas jäätmete kogumise, vedamise, taaskasutamise ja kõrvaldamise vahendamist või edasimüümist. Teenuse vahendamiseks JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldab KOV üksus või tema volitatud MTÜ riigihanke jäätmete veoks, loob haldamiskeskuse ja kehtestab osutatud teenuse eest hinna, mis tuleb jäätmetekitajal tasuda omavalitsusüksusele või selle volitatud MTÜ-le. Jäätmetekitajal on sellisel juhul kohustus tasuda omavalitsusüksusele või selle volitatud MTÜ-le jäätmekäitluse eest. Eeltoodust lähtuvalt on JäätS § 66 lg 1¹ järgi omavalitsusüksusel või selle volitatud MTÜ-l õigus astuda ise jäätmevedaja asemel jäätmetekitajaga õigussuhtesse ning seeläbi piirata jäätmetekitajate ja jäätmevedajate vabadust sõlmida omavahel jäätmeveoleping.

JäätS § 66 lg 1¹ on alternatiivne jäätmekorralduse alus JäätS § 66 lg 1 suhtes, mis sätestab, et korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohhta või -kohtadesse KOV üksuse valitud ettevõtja poolt. JäätS § 66 lg 1 alusel korraldatud jäätmeveo korral ei ole KOV üksus jäätmeveoteenuse vahendaja, vaid KOV korraldab konkursi, leidmaks jäätmeveoteenuse osutaja, kellega jäätmetekitaja on seejärel kohustatud sõlmima lepingu. Kui omavalitsusüksuses on jäätmekorraldus reguleeritud JäätS § 66 lg 1 alusel, puudub omavalitsusüksusel vajadus luua jäätmekorralduse haldamiskeskus. Kuna jäätmetekitaja sõlmib otse riigihanke võitnud jäätmevedajaga lepingu, ei kehtesta omavalitsusüksus jäätmetekitajale ka jäätmekäitluse eest teenustasu hinda. Teenustasu suuruse määrab sellisel juhul konkurents JäätS § 66 lg 1 alusel korraldatud jäätmevedajate vahelise riigihanke käigus.

36. JäätS § 66 lg 1¹ teise lause kohaselt on omavalitsusüksusel või selle volitatud MTÜ-l õigus ja kohustus pidada jäätmetekitajate üle arvestust ning nendega arveldada. JäätS § 66 lg 1¹ alusel nõutakse tarbijalt tasu avalik-õiguslikus suhtes, milles üheks pooleks on avaliku võimu kandjana omavalitsusüksus või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kellele on seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused (vt Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01, p 11). Tegemist on avalik-õigusliku rahalise kohustusega (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 20; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p 17; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 38).

37. PS § 157 lg 2 järgi on omavalitsusüksusel seaduse alusel õigus kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Seadusandja on JäätS § 66 lg-ga 1¹ koostoimes lg-ga 4 delegeerinud avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise õiguse omavalitsusüksustele. Selline delegeerimine on kooskõlas põhiseadusega juhul, kui kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid on PS §-st 113 tulenevalt kindlaks määratud seaduses – üksikute elementide osas ei ole lubatud otsustusõiguse delegeerimine täitevvõimule (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-22-03, p 19; 26. novembri 2007. a otsus asjas

nr 3-4-1-18-07, p 24; 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p-d 40–41; 8. juuni 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-1-10, p 58).

38. Eeltoodust lähtuvalt peab olema avalik-õiguslik rahaline kohustus omavalitsusüksuse või selle volitatud MTÜ jäätmekäitluse teenustasude kujul kehtestatud seadusega. Kui sellise avalik-õigusliku rahalise kohustuse õiguslik alus, s.o JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistatakse, on omavalitsusüksusel küll õigus korraldada jäätmevedu selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on omavalitsusüksus või selle volitatud MTÜ, kuid omavalitsusüksusel puudub õigus selle eest oma kulude katteks tarbijatelt teenustasu küsida.

III

39. Taotlejad on seisukohal, et JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine riivab intensiivselt PS § 154 lg-s 1 sätestatud KOV enesekorraldusõigust.

40. Seadusandja on otsustanud, et jäätmehooldus on KOV ülesanne KOKS § 6 lg 1 tähenduses. Korraldatud jäätmevedu on üks osa jäätmehooldusest (JäätS § 11 lg 1, § 13, § 66). Nii JäätS § 66 lg 1 kui ka lg 1¹ reguleerivad korraldatud jäätmevedu. JäätS § 66 lg 1 ja lg 1¹ puudutavad kohaliku elu küsimusi, sest nimetatud sätete alusel saavad omavalitsusüksused otsustada, kuidas nad täidavad KOKS § 6 lg-s 1 sätestatud omavalitsusüksuse ülesannet korraldada jäätmehooldust. Samas kehtib ka jäätmeveo korraldamisel kui KOV kohustusliku ülesande täitmisel PS § 3 lg-st 1 tulenev seaduslikkuse nõue, mis tähendab, et isikute põhiõigusi saab KOV piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel.

41. JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmeveo puhul ei ole jäätmevedajate klientideks ja neile tasu maksjateks mitte jäätmetekitajad, vaid KOV üksus või selle volitatud MTÜ, kes omakorda arveldab jäätmetekitajatega ja peab nende üle arvestust. Kuna JäätS § 66 lg 1¹ alusel kohustab omavalitsusüksus jäätmetekitajaid astuma endaga või omavalitsusüksuse volitatud MTÜ-ga õigussuhtesse, riivab see lepinguvabadust, mis on osaks PS § 19 lg-st 1 tulenevast privaatautonomia põhimõttest (vt Riigikohtu üldkogu 14. mai 2014. a otsus asjas nr 3-2-1-79-13, p 28). JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmevedu põhjustab lepinguvabaduse intensiivse riive, sest omavalitsusüksuse või selle volitatud MTÜ määratud jäätmekäitluse teenustasu hind ei pruugi olla tarbija jaoks madalam teenustasust, mis kujuneb riigihanke käigus jäätmevedajate konkurentsitingimustes.

42. Kolleegium leiab, et JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmevedu riivab ka PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest selle kaitsealasse kuulub ettevõtlusega seotud tegevusena jäätmevedajate õigus astuda õigussuhtesse jäätmetekitajatega. Kolleegium on asunud seisukohale, et ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab või kahjustab mõnd ettevõtlusega seotud tegevust (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. aprilli 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-6-00, p 11). Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab aga johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-3-02, p 14). Kolleegium leiab, et samad nõuded kohalduvad ka lepinguvabaduse piirangutele.

43. Lepingu- ja ettevõtlusvabadusega kaitstakse muu hulgas tarbijat (vt Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-4-1-2-13, p 105). Mida intensiivsem on lepingu- ja ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad olema sekkumist õigustavad põhjused (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-3-02, p 14). Kolleegium märgib, et JäätS § 66 lg-d 5 ja 6 näevad ette omavalitsusüksusele ulatusliku kaalutlusruumi jäätmekäitluse teenustasu kehtestamisel, sätestamata selle ülemmäära ega selle arvestamise aluseid muu hulgas osas, mis ulatuses võib omavalitsusüksuste teenuse osutamisega seotud kulusid ja JäätS § 66 lg 1¹ alusel volitatud MTÜ-de tegevuskulusid korraldatud jäätmeveo

puhul tarbijalt küsitavasse teenustasusse lisada (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-22-03, p 19; 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 41). Selle tulemusel ei ole välistatud, et JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmekäitluse kaudu soovitakse teenida omavalitsusüksuse eelarvesse lisatulu, nagu leitakse jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas (XII Riigikogu koosseisu 455 SE I, seletuskiri eelnõu esitamisel).

Eeltoodust lähtuvalt ei ole kolleegiumi hinnangul lepingu sõlmimise kohustuslikkust JäätS § 66 lg 1¹ alusel jäätmetekitaja ja omavalitsusüksuse või selle volitatud MTÜ vahel piisavalt tasakaalustatud nõuetega jäätmeseaduses, mis tagaksid jäätmetekitaja kaitse omavalitsusüksuse või selle volitatud MTÜ kehtestatud jäätmekäitluse teenustasude selguse kaudu. Sellele viitab ka Tallinna Linnavolikogu taotluse täienduses märgitud asjaolu, et Konkurentsiamet on 24. septembril 2014 algatanud haldusmenetluse Tallinna Keskkonnaameti suhtes, pidades seda turgu valitseva seisundiga ettevõtjaks KonkS § 13 lg 1 tähenduses. See haldusmenetlus JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmeveo teenuste suhtes Põhja-Tallinna linnaosas alustati KonkS § 16 alusel, mis keelab ühe või mitme ettevõtja turgu valitseva seisundi otsese või kaudse kuritarvitamise kaubaturul.

44. Kuna JäätS § 66 lg 1¹ seab korraldatud jäätmeveole täiendavaid ettevõtlus- ja lepinguvabaduse piiranguid võrreldes § 66 lg-s 1 sätestatud korraldatud jäätmeveo mudeliga, tuleb seadusandjal seda hoolikamalt kaaluda sellise sekkumise põhjendatust. Selliste piirangute üle otsustamine on seadusereservatsioonist tulenevalt Riigikogu ülesanne. Üldkogu on märkinud, et seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ning tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja (Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-41-06, p 21). Üldkogu on lisanud, et eriti oluline on selle nõude täitmine, kui täitevvõimu tegevus kohustab isikuid või piirab nende õigusi (Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 28). Riigikogul on seega ulatuslik diskretsioon, otsustamaks ettevõtlus- ja lepinguvabaduse piirangute üle.

45. Seadusandja võib näha ette jäätmekorralduse vabama turu tingimustes (JäätS § 66 lg 1), aga võib sätestada ka lisapiiranguid (JäätS § 66 lg 1¹) ettevõtlus- ja lepinguvabadusele jäätmemajanduses, kui see on vajalik näiteks tarbija- ja keskkonnakaitseliste huvide kaitseks või muul eesmärgil. Riigi ülesanne on kehtestada kogu riigi territooriumil ühtne õiguslik raamistik, mille alusel saavad erinevad KOV üksused jäätmehooldust JäätS § 11 lg 1 tähenduses korraldada avalikust huvist lähtuvalt. Jäätmekäitluse kui avaliku teenuse osas avaldub avalik huvi muu hulgas Eesti puhtuse ja korrashoiu tagamises ning isikute tervise või looduskeskkonna kaitsmises (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 10. juuni 2009. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-44-09, p 13). Õigusliku raamistiku kehtestamisel tuleb riigil kaaluda seega erinevate eesmärkide ja kohustuste vahel. JäätS muutmise seaduse eesmärgiks on seadusandja seadnud ettevõtlus- ja konkurentsivabaduse tagamise, mis on seotud seaduse teiseks eesmärgiks oleva tarbijakaitsega.

46. Riigi tasandil peab olema tagatud piisav paindlikkus õigusliku raamistiku muutmiseks, et see vastaks riigi igakülgeks arenguks vajalikele tingimustele. JäätS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas (XII Riigikogu koosseisu 455 SE I, seletuskiri eelnõu esitamisel) on välja toodud, et JäätS § 66 lg 1¹ pärsib konkurentsi jäätmete veo- ja käitlusterul ning 2007. aastal tegutsenud 18 jäätmevedaja asemel on praeguseks alles jäänud viis aktiivset jäätmevedajat, kellest prognoosi järgi võib senise suundumuse püsides paari aasta möödudes turule tegutsema jääda vaid üks. Sellisest kaalutlusest nähtub, et võrreldes olukorraga, mil § 61 lg 1¹ jäätmeseadusesse 2007. aastal lisati, on asjaolud jäätmeturul muutunud sellisel määral, et on tinginud seadusandja poolt selles valdkonnas ettevõtlus- ja lepinguvabaduse piiramise proportsionaalsuse ümberhindamise.

47. Eeltoodust lähtuvalt on riiklike jäätmekorralduse aluste reguleerimine riigielu küsimus ja kuulub seega riigi pädevusse nagu ka näiteks tervishoiu- ja alkoholipoliitika või valimissüsteemi alustest lähtuva KOV volikogu valimiskorra reguleerimine (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve

kolleegiumi 13. juuni 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-5-05, p 21; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. juuni 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-2-09, p 33). Seetõttu reguleerib ka JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 ülekaalukalt riigielu küsimusi, sätestades JäätS § 61 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega ettevõtlus- ja lepinguvabaduse kasutamise tingimused ja korra.

48. PS §-s 65 on sätestatud Riigikogu pädevus otsustada erinevaid riigielu küsimusi, milleks on ka põhiõiguste riive aluseks oleva volitusnormi kehtestamine PS § 3 lg-st 1 tulenevast seaduslikkuse põhimõttest lähtuvalt. Nimetatud pädevus ei kuulu KOV-le ega ole seetõttu kohaliku elu küsimus. Sellest tulenevalt ei riiva KOV enesekorraldusõigust see, kui seadusandja võtab KOV-lt õiguse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi või -vabadusi, sh ettevõtlus- ja lepinguvabadust.

Kolleegium on märkinud, et põhiseaduslikkuse kontrolli eeltingimuseks on see, et kui omavalitsusüksus vaidlustab õigustloova akti või selle sätte põhiseaduspärasust, peab ta ühtlasi ära näitama, et vaidlustatud sätteis reguleeritud valdkonna reguleerimine oli tema õigus ja ülesanne: „Õigusakti kehtetuks tunnistamist vastuolu tõttu enesekorraldusõigusega saab omavalitsusüksus nõuda niisiis vaid juhul, kui tal on PS § 154 lõikest 1 tulenevalt põhimõtteliselt õigus sellist regulatsiooni kehtestada.” (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 2009. a määrus asjas nr 3-4-1-16-09, p 37.) Erinevalt jäätmekava vastuvõtmisest ja jäätmehoolduseeskirja kehtestamisest, nagu muudestki jäätmekäitluse üksikasjadesse puutuvatest regulatsioonidest, on ettevõtlus- ja lepinguvabaduse kasutamisele riiklike piirangute kehtestamine või kehtetuks tunnistamine seadusandja pädevuses ega kuulu KOV enesekorraldusõiguse kaitsealasse. Eeltoodust lähtuvalt ei ole JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 vastuolus omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega, sest vaidlustatud sätte puhul ei ole osutatud põhiseadusliku tagatise riive võimalik.

49. Kolleegium jääb Riigikohtu senises praktikas kujundatud kaalutluste juurde ja loeb omavalitsusüksuste volikogude taotlused JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks väidetava vastuolu tõttu enesekorraldusõigusega põhjendamatuteks. Kolleegium märgib samas, et eeltoodu ei välista JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisest puudutatud MTÜ-del kui eraõiguslikel juriidilistel isikutel tugineda JäätS muutmise seaduse võimalikule põhiseaduse vastasusele üldkohtutes konkreetse normikontrolli käigus. Samuti võib juhul, kui riik on andnud KOV üksusele tema kohustusliku ülesande täitmise raames volituse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi ning hiljem tunnistab riik selle volitusnormi kehtetuks ja tekitab seeläbi KOV üksusele kahju, olla riigil kohustus see hüvitada. Kolleegium leiab samas, et kuigi taotlejad on korraldanud jäätmekäitluse eeldusel, et kehtestatud norm jääb püsima, ja sellest tulenevalt teinud pikaajalisi investeeringuid kohalike jäätmekäitluskeskuste rajamiseks, ei mõjuta JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine omavalitsusüksuste õigust määrata jätkuvalt jäätmekäitluskohaks riigi rahalisel toel rajatud jäätmekäitluskuski nagu MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus.

Jäätmeseadus sätestab § 67 lg-s 1 erimenetluse korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks, mitte aga jäätmekäitluskoha määramiseks. Jäätmekäitluskoha määramisel tuleb omavalitsusüksusel järgida JäätS §-s 32 sätestatud läheduse põhimõtet, mille kohaselt kõrvaldatakse jäätmed ja taaskasutatakse segaolmejäätmed nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvas tehnoloogiliselt sobivas jäätmekäitluskohas, kus on tagatud inimese tervise ja keskkonna ohutus. Omavalitsusüksuse läheduspõhimõttest juhinduva kaalutusotsuse tegemine jäätmekäitluskoha määramisel peab haldusmenetluse seaduse § 4 lg 2 järgi olema kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

IV

50. Taotlejad leiavad, et jäätmeseaduse muutmise seadus on vastuolus õigusselguse põhimõttega, sest pole selge, mis saab pärast seaduse jõustumist MTÜ-de ja KOV üksuste vahel sõlmitud halduslepingutest. Kolleegium märgib, et sõltumata haldusmenetluse seaduse §-s 102 sätestatud halduslepingu lõpetamise alustest, on seadusandja jäätmeseaduse muutmise seaduses täpselt

reguleerinud JäätS § 66 lg 1¹ rakendamiseks sõlmitud halduslepingute kehtivust vaidlustatud õigustloova akti jõustumise järel.

51. Seadusandja nägi JäätS muutmise seaduse § 1 p-s 5 ette jäätmeseaduse täiendamise §-ga 136⁶, mille järgi JäätS § 66 lg 1¹ rakendamiseks sõlmitud lepingud kehtivad nimetatud volitusnormi kehtetuks tunnistamisest hoolimata lepingute kehtivusaja lõpuni. Lisaks täiendati JäätS muutmise seaduse § 1 p 7 järgi jäätmeseadust §-ga 136⁸, mis näeb ette JäätS § 66 lg 1¹ rakendamiseks enne selle kehtetuks tunnistamist pooleli olnud riigihankemenetluste ja lepingute menetluste lõpule viimise ja nendes menetlustes sõlmitud lepingute kehtivuse nende kehtivusaja lõpuni. Kolleegiumi hinnangul on seadusandja selgelt reguleerinud JäätS § 66 lg 1¹ rakendamiseks omavalitsusüksuste ja MTÜ-de vahel sõlmitud halduslepingute kehtivust osutatud sätte kehtetuks tunnistamise järel, võimaldades omavalitsusüksustel sellele vastavalt oma tegevust kohandada.

V

52. Eeltoodud põhjustel ja PSJKS § 15 lg 1 p-st 6 juhindudes jätab Riigikohus omavalitsusüksuste taotlused rahuldamata.

53. Riigikohus peatas praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas PSJKS § 12 alusel jäätmeseaduse muutmise seaduse (RT I, 08.07.2014, 2) jõustumise kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. septembri 2014. a määrus asjas nr 3-4-1-34-14). Käesolev Riigikohtu otsus jõustub PSJKS § 58 lg 2 alusel kuulutamisest 6. jaanuaril 2015. Jäätmeseaduse muutmise seadus (RT I, 08.07.2014, 2) jõustub seega 7. jaanuaril 2015.

Priit Pikamäe

Tõnu Anton

Indrek Koolmeister

Eerik Kergandberg

Tambet Tampuu

