



Õiguskantsler

Hr Kalev Kallo
Tallinna Linnavolikogu
infopunkt@tallinnlv.ee

Teie nr

Meie 22.06.2015 nr 6-4/150128/1502798

Märgukiri
Pakendimahutite värvus

Austatud linnavolikogu esimees

Teile teadaolevalt on õiguskantslerile esitatud avaldus, milles vaidlustatakse Tallinna Linnavolikogu 08.09.2011 määruse nr 28 „Tallinna jäätmehoolduseeskiri“ § 10 lg 4 laused 5 ja 6, millega määratakse kindlaks pakendijäätmete kogumismahutite kohustuslik värvus.

Õiguskantsler analüüsis avaldust ja Tallinna linna antud selgitusi ning asjakohaseid õigusakte. Selle tulemusel selgus, et

Tallinna Linnavolikogu 08.09.2011 määruse nr 28 „Tallinna jäätmehoolduseeskiri“ § 10 lg 4 laused 5 ja 6, mis sätestavad pakendijäätmete mahutite kohustusliku värvuse, on kehtestatud seadusest tuleneva aluseta ja on seetõttu vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

Palun andke hiljemalt 31.07.2015 teada, mida kavatsete märgukirja täitmiseks ja vastuolu kõrvaldamiseks ette võtta.

Vaidlustatud õigusnorm

Tallinna Linnavolikogu 08.09.2011 määruse nr 28 „Tallinna jäätmehoolduseeskiri“ (edaspidi: jäätmehoolduseeskiri) § 10 lg 4 laused 5 ja 6:

„Mahutite eristamiseks kasutatakse värvusi: roheline - klaaspakend, sinine - paber- ja kartongpakend ning kollane - segapakend. Kasutajale nähtav mahutipind peab olema nõutavat värvi vähemalt 80% ulatuses.“

Õiguskantsleri seisukoht

Pakendijäätmete käitlemisega seonduv on reguleeritud [pakendiseadusega](#) (edaspidi: PakS). Pakendid turule toonud isikutel (pakendiettevõtjatel) on kohustus pakenditest tekkinud jäätmed kokku koguda ja taaskasutada. Seejuures tuleb koguda kokku ja taaskasutada kindel osa enda poolt turule lastud pakenditest (tuleb järgida taaskasutamise sihtarvu). Selle kohustuse täitmiseks on pakendiettevõtjad moodustanud taaskasutusorganisatsioonid (edaspidi ka TKO), kellele saab pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise korraldamise kohustuse üle anda. TKO-d koguvad üleriigiliselt tegutsedes elanikelt kokku pakendijäätmeid, et neid taaskasutada ja seeläbi täita pakendiettevõtjatele pandud kohustusi. TKO-de tegevust rahastavad pakendiettevõtjad. Käesoleval hetkel on Eestis kolm taaskasutusorganisatsiooni.

Lisaks eeltoodule paneb pakendiseadus teatud kohustused seoses pakendijäätmete käitlemise korraldamisega ka kohalikele omavalitsustele. Kohalik omavalitsus saab jäätmehoolduseeskirjaga määrata kindlaks pakendi ja pakendijäätmete **kogumisviisi** oma haldusterritooriumil (PakS § 15 lg 1). See tähendab otsust selle üle, kas pakendijäätmeid kogutakse kogumiskohas lähtudes nende materjalist liigiti või mitte.¹ Seega on pakendijäätmete kogumisviisina võimalik kehtestada näiteks nõuet, et kogumiskohas peab olema eraldi² mahuti klaaspakendi kogumiseks (Tallinn on seda ka teinud). Kuid kohalik omavalitsus võib kogumisviisina eelistada ka pakendijäätmete segakogumist (see võib olla eelistatud väikestes omavalitsustes). Sellisel juhul pannakse kõik pakendid sõltumata materjalist ühte mahutisse ning neid sordib hiljem TKO. TKO-l lasub kohustus tagada vajalike mahutite olemasolu ning nendega kogutud pakendijäätmete taaskasutamine (PakS § 10¹ lg 2 ja 17¹ lg 1 ja lg 5). Eelnimetatud kohustuse täitmisel tuleb TKO-l arvestada seda, kas kohaliku omavalitsuse üksus on PakS § 15 lg 1 alusel määranud pakendijäätmete kogumisviisiks liigitikogumise või segakogumise.

Vaidlustatud normiga on kehtestatud aga nõue mahutite värvusele, mida ei saa lugeda pakendijäätmete kogumisviisiks PakS § 15 lg 1 mõttes. Vaidlustatud norm näeb nimelt ette selle, mis värvi peavad olema kogumiskohas olevad mahutid. Seetõttu ei tohi TKO pakendijäätmete kogumiskohta panna jäätmehoolduseeskirjas sätestatud erinevat värvi mahutit. Seonduvalt omandipõhiõigusega tähendab see seda, et kohalik omavalitsus on esitanud kohustusliku nõude sellele, milline peab kellegi asi, s.o omand välja nägema. Ühtlasi on selle nõude järelmiks, et mahuti värvuse üle ei ole võimalik enam otsustada TKO-l. Kuivõrd vaidlustatud norm kohustab isikut teatavateks kindlateks tegevusteks seoses tema omandiga, millega kaasnevad ka kulud (kui olemasolev või tulevikus omandatav mahuti on teise värvusega), siis riivab vaidlustatud norm (jäätmehoolduseeskirja § 10 lg 4 ls 5 ja 6) omandipõhiõigust (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32).

¹ Jäätmete kogumisviisina nende liigiti kogumise või kõigi materjalide ühte mahutisse kogumise (ehk segakogumise) üle otsustamise võimalusele viitab [jäätmeaduse](#) (JäätS) § 31 lg 3. JäätS § 31 lg 3 järgi peab kohaliku omavalitsuse üksus korraldama, kui see on tehniliselt, keskkonna seisukohast ja majanduslikult teostatav, vähemalt paberi-, papi-, metalli-, plasti- ning klaasijäätmete liigiti kogumise. Seega, kui Tallinn peab seda tehniliselt, keskkonna seisukohast ja majanduslikult teostatavaks, siis võib Tallinn pakendi kogumisviisina PakS § 15 lg 1 alusel kehtestada nõude, et JäätS § 31 lõikes 3 nimetatud materjalist pakendijäätmed tuleb liigiti koguda. Lähtudes [keskkonnaministri 16.01.2007 määruse nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“](#) § 4 lõikest 1² tuleb kohalikul omavalitsusel korraldada pakendijäätmete kogumine liigiti alates 02.05.2015. Seejuures tuleb arvestada viidatud määruse § 4 lõigete 1 ja 1¹.

² Mahuti sektsiooni, mis on teisest sektsioonist vaheseinaga eraldatud ja mis võimaldab eri materjalist pakendijäätmeid eraldi koguda, võiks vaadelda eraldi mahutina. Sellele viitas ka keskkonnaminister vastates [29.01.2014 Riigikogu istungil](#) saadikute küsimustele: „See ei tähenda ilmingimata, et füüsiliselt peavad olema eraldi konteinerid või eraldi tünnid. Kui te pakendikonteinereid endale ette kujutate, siis sageli on tegu ühe suure konteineriga, kus on vaheseinad vahel, ja tänu sellele on võimalik sinna eri liiki pakendeid panna. Nii et tünnid või konteinerid ei pea olema eraldi, aga liigiti kogumine peab olema võimalik.“

Omandipõhiõiguse riiveks on vajalik seaduslik alus. Ehk siis pakendimahutitele kohustusliku värvuse määramiseks peaks seadusega olema antud kohalikule omavalitsusele õigus selle nõude kehtestamiseks. Vastavat õigus ei tulene kohalikule omavalitsusele normist (PakS § 15 lg 1), mille alusel saab kohalik omavalitsus otsustada selle üle, kas pakendijäätmeid tuleb koguda liigiti või mitte. Pakendite liigiti kogumise või segakogumise seisukohast ei ole mahuti värvusel mingit tähendust. Liigiti kogumine või segakogumine on võimalik sõltumatult mahuti värvusest. Lisaks tuleb märkida, et teave selle kohta, millist materjali pakendijäätmeid mahutisse võib panna, edastatakse mahuti peal kirjalikult (mitte värvi kaudu).³

Pakendimahutite kohustusliku värvi kehtestamise õigus ei ole tuletatav ka ühestki muust õigusnormist.⁴ Seega tuleb nentida, et mahutite kohustusliku värvuse nõue jäätmehoolduseeskirja § 10 lg 4 lauses 5 ja 6 on kehtestatud seadusest tuleneva aluseta ja on järelikult vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. Kuivõrd vaidlustatud norm on formaalselt vastuolus põhiseadusega, siis puudub vajadus analüüsida selle materiaalselt põhiseaduspärasust.

Sellele vaatamata selgitab õiguskantsler, millised probleemid ja küsimused seoses pakendimahutite värvuse reguleerimisega kohaliku omavalitsuse tasandil kaasnevad, kui selleks vajalik volitusnorm oleks seaduses olemas.

Esiteks tuleb arvestada, et taaskasutusorganisatsioonid tegutsevad üleriigiliselt. Kui kohalik omavalitsus kehtestab pakendimahutitele kohustusliku värvuse nõude, siis tähendab see seda, et TKO peaks olema valmis panema kogumiskohta konkreetses kohalikus omavalitsuses kehtestatud nõuetele vastava värvusega mahutid. Kuivõrd seaduse tasandil ei ole kehtestatud universaalset pakendimahutite värvuse nõuet (õiguskantsler ei pea seda ka vältimatult vajalikuks), siis ei ole välistatud, et kohalikud omavalitsused kehtestavad pakendimahutitele ükskõik milliseid värvi või mustri nõudeid ning värvivalik ei pruugi kattuda Tallinna valikuga. See tähendab, et üleriigiliselt tegutsev TKO peab olema valmis tagama igas kohalikus omavalitsuses (hetkel on Eestis 213 omavalitsusüksust) just selle kohaliku omavalitsuse valitud värvides mahutite olemasolu (s.o mahutid ei ole kohalike omavalitsuste üleselt n-ö riskasutatavad/asendatavad).

Teiseks, pakendimahutitele värvusenõude kehtestamist on Tallinn põhjendanud sellega, et elanikele teada-tuntud värvuse kasutamine teeb mahutid linnaruumis märgatavaks ja soodustab seeläbi pakendijäätmete kogumist, kuna inimesed leiavad mahutid hõlpsalt üles. Eelkirjeldatud eeldus oleks tõepärane, kui Eesti ühiskond seostaks Tallinna kehtestatud kohustuslikke värvusi teatud pakendimaterjaliga. Käesoleval hetkel vastavad seosed puuduvad – Eestis ei ole üldtuntud asjaoluks, et sinine tähistab paberit ja kartongi, roheline klaasi ja kollane segapakendit (plast ja

³ Jäätmehoolduseeskirja § 10 lg 7 sätestab: „Pakendimahutil peab olema kasutajale nähtavas kohas, selgelt loetavalt suurte tähtedega eesti ja vene keeles kirjutatud, mis liiki pakendeid või pakendijäätmeid sinna tohib paigutada ja pakendimahuti valdaja või seda teenindava jäätmekäitleja telefoninumber“.

⁴ Vastavat volitust ei anna ka JäätS § 71 lg 2 p 1, mis käsitleb jäätmekäitluse ja jäätmete hoidmise korraldust ning tehnilisi nõudeid (mahuti värvust seejuures JäätS § 71 lg 2 p 1 ei nimeta). JäätS § 71 lg 2 ei anna kohalikule omavalitsusele volitust reguleerida pakendijäätmete käitlemist, pakendijäätmete kogumisega seonduv volitus tuleneb kohalikule omavalitsusele tervenisti PakS § 15 lõikest 1. PakS § 15 lg 1 alusel kehtestatud nõuded moodustavad eraldi osa jäätmehoolduseeskirjast, kus reguleeritakse küll ka muid küsimusi (nt korraldatud jäätmeveo üksikasjad), kuid JäätS § 71 lg 2 ei reguleeri pakendijäätmetega seonduvaid küsimusi ning PakS § 15 lõikest 1 tuleneva volituseta ei saaks jäätmehoolduseeskiri pakendijäätmete kogumisviisi reguleerida.

metall). Samuti ei arvesta eelkirjeldatud eeldus sellega, et kui iga kohalik omavalitsus võiks otsustada enda haldusterritooriumil pakendimahutite värvuse üle, siis on suur võimalus, et osades omavalitsusüksustes kehtestatakse mingid muud kohustuslikud värvused kui Tallinna valitud sinine-roheline-kollane. Sellisel juhul ei saagi ühiskonnas universaalset seost mahutite värvuse ja sinna pandava pakendimaterjali vahel tekkida, kuivõrd inimesed liiguvad eri omavalitsuste vahel ja peaks kohanema igal pool erinevate mahutivärvustega. Täiendavalt on oluline märkida, et pakendimahutid on niikuinii sildistatud, st mahuti peale on kirjutatud (või lisaks ka esitatud joonisena), mis materjalist pakendijäätmeid sellesse võib panna. Seeläbi juba tagatakse elanike teavitamine, mistõttu kunstliku seose loomiseks mistahes värvuse ja pakendimaterjali vahel kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil puudub vajadus.

Kolmandaks kaasnevad mahutite kohustusliku värvusega TKO-dele lisakulud, mis tuleb kanda pakendiettevõtjatel ja lõpp-astmes tarbijatel. Seoses kohustusliku värvusega tuleb TKO-del üle värvida olemasolevad või tulevikus soetatavad mahutid, kui need on „vale“ värvi. See tähendab täiendavat vajadust värvimisteenuse järele, värvusenõude puudumisel seda tööd poleks vaja teha. Samuti kasvavad kulud logistikale ja mahutipargi haldamisele ning seda nii seoses mahutite „õige“ värvuse tagamisega ühekordselt kui ka püsivalt, sest teatud värvusega mahutit saab asendada ainult samasuguse värvusega mahutiga. Seevastu, kui kohustuslikku mahuti värvust pole kehtestatud, siis on mahutid sõltumatult nende värvusest hõlpsalt üksteisega asendatavad ning asendatakse üksnes mahutil olev silt (nt kleebis), mis teavitab, millist materjali jäätmeid mahutiga kogutakse.

Neljandaks tuleb arvestada sellega, kuidas mõjutavad värvilised mahutid linnaruumi. Pakendite kogumiskohti tuleb lähtudes PakS § 17¹ lõikest 1 kõige rohkem rajada tihedalt asustatud piirkondadesse (nt linnasüda). Mahutite kohustuslik värvusenõue tähendab, et kõige tihedamalt asustatud ja enim kasutatavatesse piirkondadesse tuleb paigutada kõige suurem hulk värvilisi mahuteid, mis ei pruugi oma silmatorkava välimuse tõttu ümbruskonda sobituda. Kui mahutite välimusele on kehtestatud konkreetsed nõuded, siis välistab see ühtlasi erilahenduste kasutamise, mis arvestaks just konkreetse piirkonna omapäraga. Näiteks peaks sellisel juhul värvusenõuet järgima ka Tallinna vanalinnas ning Rotermanni kvartalis, kus võiks pakendimahutitel olla mõnevõrra diskreetsem väljanägemine.

Viiendaks, pakendimahutite asukoht peaks olema stabiilne. Mahutid peaks asuma aastaid samas kohas, et lähikonnas elavad inimesed harjuksid neid kasutama. Kui mahutite asukoht on muutumatu, siis puudub ka vajadus mahuteid silmatorkavalt värvida ning need võiks olla neutraalse välimusega, sest mahuteid ei kasutata mitte üllatusel baseerual märkamisel-leidmisel, vaid teadlikult. On mõistlik eeldada, et jäätmevaldaja viib üldjuhul oma pakendid konkreetse mahuti juurde, mida ta on harjunud kasutama, mitte ei võta pakendeid kodust kaasa, et panna need juhuslikult tänu silmatorkavale välimusele linnas leitud mahutitesse.

Eelnevast nähtub, et pakendimahutitele kohustusliku värvuse nõude kehtestamine kohaliku omavalitsuse poolt on lisaks formaalsele vastuolule põhiseadusega ka laiemalt võttes küsitava väärtusega ja pigem ülemäärane nõue.

Eeltoodut arvestades leiab õiguskantsler, et **Tallinna Linnavolikogu 08.09.2011 määruse nr 28 „Tallinna jäätmehoolduseeskiri“ § 10 lg 4 laused 5 ja 6, mis sätestavad pakendijäätmete mahutite kohustusliku värvuse, on kehtestatud seadusest tuleneva aluseta ja on seetõttu vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.**

Palun andke hiljemalt 31.07.2015 teada, mida kavatsete märgukirja täitmiseks ja vastuolu kõrvaldamiseks ette võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee