



Õiguskantsler

Priit Pikamäe  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 25.09.2014 nr 4-3-138-14

Meie 27.10.2014 nr 9-2/141269/1404440

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses  
Jäätmeseaduse muutmise seaduse § 1 p 1 põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-34-14 jäätmeseaduse muutmise seaduse (RT I, 08.07.2014, 2) § 1 p 1 Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavuse kohta.

Teavitan Teid, et ma

**ei tuvastanud jäätmeseaduse muutmise seaduse § 1 p 1 vastuolu põhiseadusega.**

Selgitan järgnevalt oma seisukohta.<sup>1</sup>

Ühtlasi annan teada, et ei soovi asja lahendamist suulises menetluses.

**I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Riigikogu võttis 19.06.2014 vastu jäätmeseaduse muutmise seaduse (edaspidi: JäätSMS), mille president kuulutas välja 26.06.2014 ning mis avaldati Riigi Teatajas 08.07.2014. Nimetatud seadus pidi jõustuma 01.10.2014.

2. JäätSMS § 1 p 1 näeb ette jäätmeseaduse (edaspidi: JäätS) § 66 lg 1<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamise. Kehtetuks plaanitakse tunnistada säte, mis ütleb: „Jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle

---

<sup>1</sup> Analüüsisin eelmisel aastal Eesti Jäätmekäitlejate Liidu avalduse alusel JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> kooskõla põhiseaduse § 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõttega. Minu 18.09.2013 arvamuses, mille on paljud taotlejad ka oma taotlusele lisanud, leidsin, et JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> ei ole vastuolus põhiseaduse §-ga 31. Käesoleva vaidluse ese on erinev: hetkel on vaja analüüsida, kas JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> kaotamine õiguskorrast on põhiseaduse seisukohast lubatav. Kui üks õigusnorm on põhiseaduspärane ettevõtlusvabaduse kontekstis, ei tähenda see seda, et selle kaotamine õiguskorrast oleks iseenesest põhiseadusvastane. Seadusandja tunnistab sagedasti kehtetuks põhiseaduspäraseid norme ning tegemist on põhiseaduse seisukohast üldjuhul lubatava tegevusega.

arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või viimase volitatud mittetulundusühingul.”

3. Lugesdes JäätSMS seletuskirja saab järeldada, et **JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> plaanitakse kehtetuks tunnistada seepärast, et seadusandja hinnangul võimaldab nimetatud säte kohaliku omavalitsuse üksusel kuritarvitada korraldatud jäätmeveo teenuse kasutajate huve:** „Selle sätte kohaldamisel ostab kohaliku omavalitsuse üksus või temaga seotud mitte-tulundusühing sisse jäätmete veoteenuse ning jäätmete lõppkäitlusteenuse ning vahendab sisseostetud teenuste osutamist lõpptarbijale (s.o. jäätmevaldajatele). [...] jäätmeseaduse § 66 lg 1<sup>1</sup> rakendamisel on jäätmeveoteenuse jäätmevaldajale (s.o. lõpptarbijale) kõrgemad, kuid ilma selle sätte rakendamiseta. Seda põhjusel, et üldiselt selgub korraldatud jäätmeveo teenuse hind jäätmevedajate vahelise konkurentsi tulemusena (riigihankes) ning parima pakkumuse teinud jäätmevedaja on tema poolt pakutud hinnaga seotud kuni hankelepingu kehtivuse lõpuni. Üldjuhul ei luba kohaliku omavalitsuse üksus hankelepingu sõlminud jäätmevedajal jäätmeveo teenuse hinda tõsta. Seevastu jäätmeseaduse § 66 lg 1<sup>1</sup> rakendamisel määrab jäätmeveo teenuse hinna kohaliku omavalitsuse üksus ise. Kuna jäätmeveo teenustasu (milles on lahutatud jäätmete vedamise ja jäätmete käitlemise eest vastavat teenust osutavatele ettevõtjatele makstavad tasud) laekub kohalikule omavalitsusele, siis on kohaliku omavalitsuse üksus loomulikult huvitatud kõrgemast hinnast. [...] Olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksus on ise jäätmevaldajale jäätmeveo teenuse osutajaks, ei ole kohaliku omavalitsuse üksus enam huvitatud jäätmevaldaja kaitsmisest, vaid sellest, et saada temalt kätte võimalikult palju teenustasu. See tähendab, et jäätmeseaduse § 66 lg 1<sup>1</sup> rakendamisel muutub kohaliku omavalitsuse üksus jäätmevaldaja huvide kaitsjast monopoolseks ja oma positsiooni ärakasutamisest huvitatud ettevõtteks.”<sup>2</sup>

4. Rakvere Vallavolikogu, Kadrina Vallavolikogu, Rägavere Vallavolikogu, Sõmeru Vallavolikogu, Vinni Vallavolikogu ja Nissi Vallavolikogu (edaspidi: volikogud) esitasid septembris 2014 Riigikohtule taotlused tunnistada JäätSMS § 1 p 1 põhiseadusega vastuolus olevaks. Ühtlasi taotlesid nimetatud volikogud JäätSMS § 1 p 1 jõustumise peatamist.

5. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peatas oma 25.09.2014 määrusega nr 3-4-1-34-14 JäätSMS § 1 p 1 jõustumise kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-34-14.

6. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.10.2014 määrusega liideti põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 3-4-1-34-14 Paikuse Vallavolikogu, Kernu Vallavolikogu, Haljala Vallavolikogu, Kose Vallavolikogu ja Vaivara Vallavolikogu (edaspidi: volikogud) 2014. a septembri lõpus esitatud taotlused tunnistada JäätSMS § 1 p 1 põhiseadusega vastuolus olevaks. Kernu Vallavolikogu ja Kose Vallavolikogu taotlesid ka JäätSMS § 1 p 1 jõustumise peatamist.

7. Kõigi üheteistkümne volikogu taotlused on oma põhiargumentatsioonilt ühesugused, mistõttu ma käsitlen neid koos. Oma arvamust koostades tuginesin Kadrina Vallavolikogu ja Rakvere Vallavolikogu taotlustele, mistõttu lähtuvad järgnevalt tehtud konkreetsed viited taotluse tekstile nende taotluste numeratsioonist.

8. Riigikohtule taotluse esitanud volikogud leiavad, et JäätSMS § 1 p 1, millega tunnistatakse kehtetuks JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup>, piirab kohaliku omavalitsuse võimalusi korraldatud jäätmeveo kujundamisel. Kohalikud omavalitsused toovad taotluse punktis 45-49 välja, et praegusel ajal on

<sup>2</sup> Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu, SE 455, seletuskiri, lk 1-2. Seisuga 19.06.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=4a25ac7c-b794-4db6-a5e6-88acc88a5d54&>

neil võimalus täita oma JäätS 4. peatükis sätestatud jäätmekorraldusega seotud ülesannet kolmel eri viisil. JäätSMS seadus keelab neil aga korraldada jäätmevedu p 48-49 kirjeldatud viisil: „Kolmandaks alternatiiviks on KOVi territooriumil jäätmevedu korraldada selliselt, et KOV kuulutab välja riigihanke vedaja leidmiseks, kuid jäätmevaldajatega ei arvelda mitte jäätmevedaja, vaid KOV ise. Hetkel kehtiva JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> alusel võib sellisel juhul jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks olla KOV ise või tema poolt volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus KOVi üksusel või tema volitatud mittetulundusühingul. JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> sätestab, millega KOV-i ülesannete ring sellisel juhul piirdub: KOV ostab jäätmeveoteenust riigihanke korras valitud jäätmeveoettevõtjalt jäätmevaldajate jaoks (vt JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> ls 1 koostoiimes § 1 l-ga 5), peab arvestust jäätmevaldajate üle ning arveldab nendega (vt JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> lg 2).”<sup>3</sup>

9. Kohalikud omavalitsused leiavad, et nõ kolmanda alternatiivi kaotamisega rikutakse nende Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) § 154 lg 1 sätestatud enesekorraldusõigust: „JäätS § 66 lg 2 kohaselt vastutab KOV oma haldusterritooriumil olmejäätmete, eelkõige prügi ehk segaolmejäätmete, nende sortimisjääkide ja olmejäätmete tekkekohas liigiti kogumisel tekkinud jäätmeliikide kogumise ja veo eest. JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamine välistab ühe jäätmekorralduse viisi, kuid säilitab vastutuse jäätmekorralduse eest, mis riivab intensiivselt PS §-s 154 lg 1 ettenähtud KOVi enesekorraldusõigust.”<sup>4</sup> „Korraldatud jäätmeveo ühe alternatiivi keelamine ei võimalda KOVil valida jäätmekorralduseks viisi, mis kõige paremini aitab kaasa konkreetsetes KOVis looduseskeskkonna säästlikule ja avalike huvide kohasele kasutamisele, tervise- ja keskkonnaohu vältimisele ning hõlmata senisest enam jäätmevaldajaid korraldatud jäätmeveo süsteemiga.”<sup>5</sup> Kohalikud omavalitsused märgivad oma taotlustes ühtlasi seda, et JäätSMS § 1 p 1 mõjutab negatiivselt ka nende finantsautonoomiat, kuid taotluse põhjendavas osas on nad siiski keskendunud peamiselt enesekorraldusõiguse riive analüüsile.<sup>6</sup>

## II Vaidlusalune säte

10. Jäätmeseaduse muutmise seaduse § 1 p 1 sätestab:

„§ 1. Jäätmeseaduses tehakse järgmised muudatused: 1) paragrahvi 66 lõige 1<sup>1</sup> tunnistatakse kehtetuks;“.

## III Õiguskantsleri seisukoht

### 1. Taotluse lubatavus

11. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) § 7 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu võib 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 kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

<sup>3</sup> Kadrina Vallavolikogu taotluse pp 48-49; Rakvere Vallavolikogu taotluse pp 48-49;

<sup>4</sup> Kadrina Vallavolikogu taotluse p 22.

<sup>5</sup> Kadrina Vallavolikogu taotluse 21; Rakvere Vallavolikogu taotluse p 21.

<sup>6</sup> Vt Kadrina Vallavolikogu taotluse 65-71 ning al 76 jj.

12. Riigikohus on osutatud sätte alusel 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 kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatistega.<sup>7</sup>

13. Käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas on käesoleva arvamuse punktides 4 ja 6 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud esitanud taotluse tunnistada kehtetuks Riigikogus 19.06.2014 vastu võetud JäätSMS § 1 p 1. Tegemist on väljakuulutatud, kuid jõustumata seadusega ning seega PSJKS §-s 7 nimetatud õigusaktiga. Taotluse esitanud volikogud on seisukohal, et vaidlusalune säte on vastuolus PS § 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega, mis on keskne kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik tagatis.<sup>8</sup> Seega on volikogude taotlused lubatavad.<sup>9</sup>

## **2. Taotluse põhjendatus**

### **2.1 Kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigus ja selle riive**

#### **2.1.1 PS § 154 lg 1 kaitseala ja olmejäätmete veo korraldus**

14. Volikogude taotluste põhjendatuse hindamiseks tuleb kõigepealt selgitada, kuidas mõjutab vaidlusalune säte kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslikke tagatisi.

15. PS § 154 lg 1, millega vaidlusalune säte volikogude taotluste kohaselt vastuolus on, sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Selleks, et tuvastada, kas vaidlusalune säte riivab kohaliku omavalitsuse üksustele PS § 154 lg-ga 1 antud tagatisi, tuleb esmajärjekorras tuvastada, kas JäätSMS § 1 p 1 puudutab kohaliku elu küsimusi.

16. Riigikohus on järjepidevalt asunud seisukohale: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorгани kompetentsi.”<sup>10</sup> Selleks, et otsustada, kas mõni avaliku halduse ülesanne kuulub kohaliku elu küsimuste hulka, on Riigikohus muu hulgas lähtunud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) §-s 6 toodud omavalitsusüksuse ülesannete loetelust.

17. Kohaliku kogukonna liikmete ühistes huvides on kindlasti see, et jäätmekorraldus nende elukeskkonnas oleks toimiv: et igapäevane ümbrus oleks puhas ning et seal oleks tervislik ja ohutu elada. Arvestades inimeste elukeskkonna erinevusi (vrđl nt suurem linn, väikelinn, hajaasustus, külakeskus järve ääres), on ilmne, et kõige loomulikum elanikkonna jäätmeküsimuste korraldaja on asjakohane kohalik omavalitsus. Arvestades Eesti kohalike omavalitsuste väiksust, võib ümbruskonna omavalitsustel olla asjakohane teha koostööd, kuid sellekohane koostööotsus saab võrsuda kohalikust kogukonnast ja selle vajadustest.

18. Sel põhjusel on minu hinnangul selge, et elanikkonna olmejäätmete küsimuste korraldamine on kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne. Kuigi KOKS § 6 lõikes 1 sätestati vastav KOV ülesanne sõnaselgelt mais 2004, ei saa sellest minu hinnangul järeldada, et alles siis sai elanikkonna jäätmeküsimustega tegelemine kohaliku omavalitsuse ülesandeks või et tegu pole

<sup>7</sup> RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 44.

<sup>8</sup> Nt RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 53.

<sup>9</sup> Vt ka RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 48.

<sup>10</sup> Alates RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 12.

olemusliku omavalitsusliku ülesandega. Esiteks nägi juba 1998. a jäätmeseadus kohalikku omavalitsust elanikkonna olmejäätmeveo korraldajana. Teiseks, vaadates asjakohaste 2004. a vastu võetud eelnõude (JäätS ja KOKS muutmine) seletuskirju, saab järeldada, et 2004. a läbi viidud jäätmeseaduse laiemal reformi raames üksnes täpsustati kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kohaliku omavalitsuse jäätmekorraldusega seotud ülesandeid. Muu hulgas reguleeriti milliseid jäätmetega seotud otsuseid saavad teha vaid kohalike omavalitsuste volikogud.<sup>11</sup>

**19. Arvestades, et taotlejate poolt vaidlustatud õigusnorm puudutab seda, kuidas kohalik omavalitsus korraldab olmejäätmete, st kodumajapidamisjäätmete ning kaubanduses, teeninduses või mujal tekkinud oma koostise ja omaduste poolest samalaadsete jäätmete (vt JäätS § 7) kogumist ning vedamist jäätmekäitluskohta, siis on selge, et nimetatud küsimus on PS § 154 lg 1 kaitsealas: puudutab see ju elanikkonna igapäevaseid jäätmeküsimusi.**

20. Seega tuleb järgmisena vastata küsimusele, kas vaidlusalune säte riivab kohaliku omavalitsuse üksuse õigust otsustada elanikkonna jäätmekorralduse üle ja kui, siis kas riive on põhjendatud.

## **2.1.2 Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse kaitseala riive**

### **2.1.2.1 Üldiselt**

21. Kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust riivab iga abinõu, mis mõjutab negatiivselt valdade ja linnade otsustusvabadust kohalike ülesannete täitmisel. Muu hulgas võib PS § 154 lg 1 kaitseala riive seisneda selles, et seadusandja ahendab kohaliku omavalitsuse üksuse valikudiskretsiooni küsimuses, kuidas omavalitsuslikku ülesannet täita.<sup>12</sup>

22. Kohalike omavalitsuste iseotsustusõigus elanikkonnal tekkivate olmejäätmete käitlemise korralduses oleks kõige paremini tagatud siis, kui seadusandja ei kirjutaks omavalitsustele üldset ette, kuidas ja mis viisil olmejäätmete korraldust organiseerida. Samas, nii nagu enamike omavalitsuslike ülesannete puhul, näeb seadusandja siiski ka jäätmekorralduse osas isikute põhiõiguste ja –vabaduste kaitseks ette teatud nõuded, mida KOV peab järgima. Seadusandja ongi tasakaalustaja, kes hindab, kas isikute põhiõigused ja -vabadused on paremini kaitstud siis, kui KOVi on oma ülesannete täitmisel (mis toimub inimeste ja ettevõtjate huvides) suhteliselt vabad käed või nõuab põhiõiguste ja –vabaduste kaitse vajadus KOVi õiguste piiramist.

23. Kui vaadata KOVi otsustusulatus elanikkonnal tekkivate olmejäätmete käitlemise korralduses, siis on see järk-järgult ahenenud. 1998. a jõustunud jäätmeseadus nägi KOVi küll olmejäätmeveo korraldajana, kuid jättis KOVile selleks suhteliselt vabad käed. Muu hulgas võis KOV oma territooriumil nõ korraldatud jäätmeveo, millega oleks inimestel olnud kohustus liituda, korraldada, kuid KOV võis jätta selle organiseerimata, kui leidis, et selleks puudub keskkonna- või tervisekaitse vajadus (vt 10.06.1998 jõustunud jäätmeseaduse § 14 lg 2). Ühtlasi ei olnud eriti detailselt reguleeritud, kuidas KOV peab korraldatud jäätmeveo organiseerima. 2004. a vastu võetud jäätmeseadus, koos selles 2007 ja 2011. aasta jõustunud oluliste muudatustega, näeb KOVile ette ühese kohustuse organiseerida elanikkonna olmejäätmete vedu ning lubab erandina jätta korraldatud jäätmeveo tegemata vaid KOVi hajaasustusega osades, kui selleks puudub tervise- ja keskkonnakaitse vajadus (vt JäätS § 66 lg 3).<sup>13</sup> Jäätmeseadus näeb

<sup>11</sup> Vt Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse, 265 SE I, seletuskiri. Seisuga 17.02.2004.

Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=265&assembly=10&u=20141027082830>

<sup>12</sup> RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 22.

<sup>13</sup> Jäätmevedu ei pea korraldama ka JäätS § 135 lg-s 2 sätestatud tingimustele vastavad kohaliku omavalitsuse üksused.

ühtlasi ette ka selle, et kõik vastavas korraldatud jäätmeveopiirkonnas elavad inimesed loetakse korraldatud veosüsteemiga liitunuks. Ühtlasi on peale 2007 ja 2011. a muudatusi JäätS 4. peatükis KOVi antud juhised, millisel viisil võib KOV jäätmekorraldust organiseerida (vt allpool).

24. 2004. a jäätmeseaduse seletuskirjas on KOV otsustusulatuse piiramist põhjendatud muu hulgas nii: „Absoluutselt vaba, kohaliku omavalitsuse poolt suunamata konkurents jäätmeveo valdkonnas tekitas olukorra, kus tulutoovamates piirkondades teenindas nt üht asumit üheaegselt mitu veoettevõtet (põhjustades elanike liigset häirimist ja ressursside ebaotstarbekat kulutamist), samal ajal jäi enamik hajaasustusega piirkondi üldse ilma teenindusest, s.t väljapoole jäätmekäitlussüsteemi. Vaba jäätmeladestuskohtade või prügilate valik tekitas tegelikkuses olukorra, kus osa jäätmekäitlejatest kasutas teenuse pakkumisel madalama teenustasu aluseks eelisenä eelkõige mittepiisavast kontrollist ja regulatsioonist johtuvat võimalust ladestada jäätmeid, kas mitteametlikult või ametlikele ladestuskohtadele, mille valdaja ei ole suutnud või püüdnud tagada ladestuskoha üle piisavat kontrolli ja mille prügilale vastuvõtu hinnas ei kajastu paljud kulutused, mis seal [...] peaksid sisalduma.“<sup>14</sup>

### **2.1.2.2 JäätSis sätestatud KOV otsustusvabaduse piirangud**

25. Nagu ülal juba öeldud, piirab JäätS 4. peatükk täna KOVi otsustusulatust olmejäätmete kogumise, veo ja edasise käitlemise korraldamisel, st kirjutab ette, mis viisil saab KOV seda organiseerida.

26. JäätS § 66 lg 1 määratleb korraldatud jäätmeveona olmejäätmete kogumise ja vedamise määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või –kohtadesse kohaliku omavalitsuse üksuse valitud ettevõtja poolt. Seejuures on hetkel kehtiva jäätmeseaduse järgi KOVi kaks valikuvõimalust, kuidas seda ülesannet täita ehk korraldatud jäätmevedu organiseerida. *Esiteks* võib KOV JäätS § 67 lg 1 ja § 66 lg 1 alusel korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korralda teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust. *Teiseks* võib KOV JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> ja § 66 lg 1 alusel jäätmeveo korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus. Mõlema võimaluse puhul saab KOV teha koostööd teiste KOV üksustega ning anda volitusi jäätmeveo korraldamisel otsuste ja toimingute tegemiseks mittetulundusühingule.

27. Kõigepealt käsitlem küsimust, mille poolest erinevad JäätS § 67 lg 1 alusel jäätmevedajale kontsessiooni andmine ja JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> järgne jäätmeveo korraldus.

#### ***a) Jäätmevedajale kontsessiooni andmine vastavalt JäätS § 67 lõikele 1 – klassikaline mudel***

28. Nagu märkisin, võib KOV JäätS § 67 lg 1 järgi korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korralda teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses (edaspidi: RHS) sätestatust. Seejuures sätestab JäätS § 1 lg 5, et korraldatud jäätmeveole ei kohaldata RHS §-s 14<sup>1</sup> sätestatut, st KOV ei või riigihangete seaduses sätestatud korda rakendamata jättes määrata sisetehinguga korraldatud jäätmeveo teenuse osutajaks RHS § 14<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud isikut. JäätS § 67 ning § 1 lg 5 jõustusid tänasel kujul ehk viidetega riigihangete seadusele 01.01.2011.

<sup>14</sup> Jäätmeseaduse, SE 105 SE, seletuskiri seisuga 06.08.2003. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032180020](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032180020) .

29. Vastavalt RHS § 6 lõikele 2 toimub teenuste kontsessiooni andmine hankelepinguga, mille esemeks on CPV määruse<sup>15</sup> VI ja VII lisas nimetatud teenuse tellimine ja mille kohaselt tasu teenuse osutamise eest seisneb eelkõige kontsessioonäärile antud õiguses osutada seda teenust ja saada selle teenuse kasutajatelt tasu teenuse osutamise eest.<sup>16</sup> Eelnev tähendab, et juhul, kui KOV annab JäätS § 67 lg 1 ja § 68 lg 1 järgi jäätmevedajale kontsessiooni korraldatud jäätmeveoks, saab jäätmevedaja ka õiguse nõuda jäätmeveo teenustasu vahetult jäätmevaldajalt. Jäätmevedaja ning –valdaja vaheline suhe põhineb nende vahel sõlmitud lepingul või, kui jäätmevaldaja ei ole vedajaga lepingut sõlminud, siis tulenevalt JäätS § 69 lõikest 1 tekib jäätmevaldaja ja vedaja vahel seadusest tulenev lepingusarnane võlasuhe VÕS § 3 p 6 mõttes, mille põhisisuks on jäätmevedaja kohustus jäätmed kokku koguda ja ära vedada ning jäätmevaldaja kohustus selle eest maksta.<sup>17</sup> Eelnevast järeldub ühtlasi, et kontsessiooni andmise korral arveldab jäätmevaldajatega jäätmevedaja.

30. Siinjuures tulenevalt JäätS § 67 lg 1 ja lg 3 punktist 7 saab öelda, et jäätmeveo teenustasu suurus kujuneb kontsessiooni andmise menetluse käigus, st erinevate konkureerivate pakkumiste kaudu, mida tehes peab arvestama JäätS § 66 lõigetega 4-6 ning nende alusel antud kohaliku omavalitsuse õigusaktidega. Seega kujuneb teenustasu hind jäätmevaldaja jaoks konkurentsisis ning kontsessiooni saanud vedaja ei või seda oma suva järgi ka hiljem muuta.<sup>18</sup>

#### ***b) JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> alusel jäätmeveo korraldamine – nn põhjamaade mudel***

31. Nagu ülal juba öeldud, pole JäätS § 67 lg 1 sätestatud regulatsioon täna ainus võimalus KOVil korraldada elanikkonnal tekkivate jäätmete käitlust. JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> sätestab muu hulgas, et jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus. Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nende arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel.

32. Nimetatud säte lisati jäätmeseadusesse 2007. a jõustunud muudatustega ehk ajal, mil JäätS § 67 tänasel kujul veel ei kehtinud. JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> lisati eelnõusse selle menetlusel Riigikogus ning eelnõu II lugemise stenogrammist lähtudes oli selle põhjendus järgmine: „[...] **seadustatakse põhjamaade eeskujul korraldatud jäätmeveo selline mudel, mille kohaselt konkursi alusel valitud vedaja on lepingulises suhtes jäätmeveo korraldajaga** (kohalik omavalitsus või tema poolt volitatud mittetulundusühing) ja esitab viimasele ka arved tehtud töö eest, **kusjuures jäätmeveo korraldaja arveldab omakorda jäätmevaldajatega.**“<sup>19</sup>

33. Märgin kõigepealt, et ka siis, kui KOV korraldab jäätmevedu JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> mudeli alusel, ei vabane ta kohustusest jäätmevedaja leidmisel järgida riigihangete seadust ega JäätS § 1 lõikes 5 sätestatud keeldu rakendada seejuures RHS §-s 14<sup>1</sup> sisetehingute kohta sätestatud (st KOV ei või sisetehinguga määrata jäätmevedajat). Nimelt on nii jäätmete vedu kui nende taaskasutamine

<sup>15</sup> Komisjoni 28.11.2007 määrus nr 213/2008, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2195/2002 ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ riigihankemenetluste kohta seoses CPV läbivaatamisega.

<sup>16</sup> RHS § 6 lg 2 kohaselt võib kontsessioonäär õigusele osutada teenust ja saada selle teenuse kasutajatelt tasu lisanduda ka hankija rahaline makse. Hankija rahalise makse kõnealuse sätte tähenduses saab olla aga üksnes toetava iseloomuga (nt eesmärgiga vähendada teenuse eest nõutavat tasu tarbijate jaoks), st olulises osas peab kontsessioonäär saama tulu tarbijatelt nõutava tasuga. Vt nt Euroopa Kohtu lahendid C-206/08, p 51 ja p 77; C-300/07 pp 70-75.

<sup>17</sup> RKTko 25.09.2013, nr 3-2-1-80-13, p 53 ja 54.

<sup>18</sup> Vrd RKHKo 12.10.2011, nr 3-3-1-31-11, punktid 19 – 21.

<sup>19</sup> Jäätmeseaduse muutmise seaduse, SE 1044 SE, II lugemine 06.02.2007. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1170748800#pk2000013764>



ja kõrvaldamine teenused, mis on hõlmatud CPV määruse lisaga VI.<sup>20</sup> Seega võib KOV vastavalt RHS § 4 lõigetele 2 ja 5 ka nende teenuste tellimiseks hankelepingu sõlmida üksnes riigihangete seaduses sätestatud korras.

34. Samas järeldub asjaolust, et JäätS § 66 lõikes 1<sup>1</sup> sätestatud võimaluse rakendamisel on jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks kohaliku omavalitsuse üksus see, et jäätmevedaja leidmiseks ei korraldata teenuste kontsessiooni RHS § 6 lg 2 tähenduses. Sellisel juhul peab kohalik omavalitsus sõlmima jäätmevedajaga n-ö tavalise hankelepingu.<sup>21</sup> Sealjuures võib kohalik omavalitsus korraldatud jäätmeveo hankedokumentides paluda, et ühes pakkumises esitataks nii veoteenuse pakkumine kui ka pakkumine lubatud jäätmete käitluskoha osas. Samas võib kohalik omavalitsus selle mudeli alusel minu hinnangul ka eraldi korraldada veohanke ja käitluskoha hanke.

35. Oluline antud kaasuse seisukohalt on veel see, et hankel valitud jäätmevedaja ei saa JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> rakendamisel õigust nõuda jäätmevaldajatelt ise tasu ning jäätmevedaja ning –valdaja vahel puudub nii lepinguline kui seaduse alusel tekkiv lepingusarnane võlasuhe. Sellisel juhul on suhe kohaliku omavalitsuse ning jäätmevaldaja vahel.

36. Sellises olukorras on ühelt poolt KOVi õigus JäätS § 66 lõikest 5 tulenevalt arvestada jäätmevaldajalt võetava teenustasu sisse muu hulgas jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud, mille hulka võib lugeda ka jäätmevaldajaga arveldamise kulud. Teiselt poolt ei kujune aga kõik jäätmeveoga seotud kulud jäätmevaldaja jaoks avatud konkursi tingimustes, kuna hanke kaudu jäätmevedaja ja/ või jäätmekäitluskoha (jäätmete taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks) leidmiseks selguvad üksnes need tasud, mida jäätmevedaja või jäätmete kõrvaldaja/taaskasutaja saab nõuda KOVlt. Niisiis **tekivad KOVi JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> mudelit rakendades ilmselt jäätmeveoga seotud kulud, mida võib JäätS § 66 lg 5 alusel jäätmeveo teenustasu hulka arvestada (sh nt seoses jäätmevaldajatega arveldamisega).** Samas tuleb märkida, et jäätmeseadus ei ole selge osas, milliseid kulusid ja millises ulatuses KOV võib jäätmevaldajalt võetava teenustasu sisse arvestada: kehtivas õiguses puudub regulatsioon, mis tagaks põhjamaade mudeli rakendamise läbipaistval viisil. Jäätmevaldajatelt võetavasse teenustasusse lülitatavad KOV kulud ja nende liik sõltub palju sellest, kui tõhusalt suudab KOV JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> mudeli rakendamisega seotud ülesandeid täita. Märkin, et minu hinnangul on JäätS 4. peatüki regulatsioon kujundatud pigem nii, et eeldatakse, et jäätmeveo teenustasu suurus kujuneb tervikuna hankemenetluses ehk turutingimustel koos sellest tuleneva kulude põhjendatusega.

37. Sealjuures, mida näitab ka osade taotlejate, kes on seotud MTÜga Lääne-Viru Jäätmekeskus, juhtum, olukorras, kus KOV on delegeerinud või plaanib delegeerida JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> alusel oma elanikkonna jäätmekorraldusega seotud ülesanded mittetulundusühingule, võib, arvestades, millised investeeringuid on tehtud vastavate MTÜde loomisse, olla elanikkonnale see KOVi või tema volitatud MTÜ poolt tarbijatele määratav tarbijatega arveldamise kulu või muu nõ omavalitsusele või vastavale MTÜle laekuv tasu märgatav (vt sellega seoses ka nt Kadrina Vallavolikogu taotluse p 11, 69-70). Saan aru, et sellisel juhul võidakse tarbijate jäätmeveo teenustasu hulka arvestada ka need kulud, mis kuuluvad selliste MTÜ-de, nagu seda on MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus, üldiseks

<sup>20</sup> CPV määruse lisa VI kategooria nr 16 hõlmab reovee- ja jäätmekäitlusteenused, sh teenuseid CPV viitenumbritega vahemikus 90400000-1 kuni 90743200-9 (mõnede eranditega, mis pole antud juhul asjassepuutuvad). Sellesse vahemikku jäävad ka jäätmekõrvaldus- ja käitlusteenused (CPV kood 90510000-5) nagu nt jäätmekogumisteenused (CPV kood 90511000-2), tavajäätmete käitlus- ja kõrvaldusteenused (CPV kood 90513000-6) ja jäätmete taaskasutusteenused (CPV kood 90514000-3).

<sup>21</sup> Euroopa Kohtu otsus 11.06.2009 asjas C-300/07 punktid 74 – 76.



üalpidamiseks. Ükskõik, kas need kulud nimetatakse nt tarbijatega arveldamise kuludeks ja/või jäätme keskuse üalpidamise kuluks, lisanduvad need tarbija arvele lisaks veoteenuse ja jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise kuludele (vt ka Kadrina Vallavolikogu taotluse p 69-70).

***c) Kokkuvõte, sh KOVide võimalikud kaalutlused eri mudelite valimisel***

38. Seega on kohalikel omavalitsustel võimalus täna valida kahe mudeli vahel, kuidas korraldada elanikkonnal tekkivate olmejäätmete käitlust. Klassikalise mudeli puhul (vt ülal p a) kujuneb jäätmeveo teenustasu, sh selle eri komponendid, jäätmevaldaja jaoks üldjuhul konkursil. Põhjamaade mudeli puhul (vt ülal p b) kujuneb jäätmevaldaja jaoks osa tasust konkursil, kuid osa tasust aga määrab KOV otsustuskorras.

39. Sealjuures võib klassikalist mudelit eelistav KOV RHS § 13 järgides volitada JäätS § 67 lg 2 tingimustele vastavat MTÜ-d või sihtasutust jäätmeveo korraldamisega seotud ülesannete täitmiseks. Sellele vaatamata aga kujuneb jäätmeveo teenustasu jäätmevaldaja jaoks konkursi käigus ning MTÜ-le delegerimise lisakulusid ei liideta jäätmevaldajate teenustasusse.

40. JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> alusel nn põhjamaade mudelit rakendades võib KOV delegerida jäätmeveo korraldamise tervikuna mittetulundusühingule. Selle mudeli puhul võib selline variant elanikkonnale osutada kulukaks, kui selle mittetulundusühingu tegevuse kulud on kõrged: nimelt näen ma taotlustest, et taotlejad leiavad, ja seda ei pruugi täies ulatuses välistada ka JäätS § 66 lg 5-6, et selliste MTÜ-de tegevuskulud võib liita jäätmevaldajate käest võetavasse jäätmeveo teenustasusse.<sup>22</sup> Siinjuures puudub hetkel seaduses selge regulatsioon, millised kulud ja millises ulatuses võib lisada tarbijate tasudele.

41. Millise mudeli üks või teine kohalik omavalitsus valib, on kehtiva jäätmeseaduse järgi tema otsustada.

42. Põhjamaade mudeli eeliseks kohalike omavalitsustele on see, mille tõin välja oma 18.09.2013 arvamuses JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> kohta ning millele on viidanud ka taotlejad: kuna KOV vahendab jäätmeveoteenust jäätmevaldajatele, siis on KOVil hea ülevaade tarbijakäitumisest ning ta saab vajadusel kujundada operatiivselt jäätmekorraldust omavalitsuses ringi, samuti pidevalt jälgida, et kõik elanikud oleks ikka liidetud korraldatud jäätmeveo süsteemiga. Samuti võib, eriti kui taotlusi analüüsida, leida, et KOVid näevad põhjamaade mudelis eelist seepärast, et siis nad saavad delegerida oma ülesannete täimise mittetulundusühingule, kes omakorda saab oma tegevuskulud küsida jäätmevaldajatelt lülitades selle jäätmeveo teenustasusse (vrld JäätS § 67 lg 2 alusel MTÜ-le volitamine). Siinjuures, nagu ülal öeldud, ei ole praegu selgelt reguleeritud, missugused need kulud võivad olla ja millises ulatuses neid saab jäätmevaldajale üle kanda. Võib eeldada, et nad peaks paigutama JäätS § 66 lg 5 nimetatud kulude alla, samas, arvestades, et KOV määrab need otsustuskorras, võib KOV liita sinna kuludesse kulusid, mida ettevõtjad turutingimustel ei teeks (nt kulud seoses jäätmete vahekogumispunktiga enne jäätmete lõppkäitluskohta (prügila või põletusjaam) viimist).

**2.1.2.3 JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamise mõju KOV enesekorraldusõigusele**

43. Nagu ülal kirjeldatud, on kohalikul omavalitsusel praegu võimalik elanikkonna jäätmekäitlusküsimusi korraldada kahel ülalkirjeldatud viisil: kas klassikalist mudelit või nn põhjamaade mudelit rakendades. Sealjuures on mõlemal juhul võimalik KOVil korraldada ülesannet ise või delegerida see asjakohasele mittetulundusühingule. Kui jõustub JäätSMS § 1 p

<sup>22</sup> Vt ka Rakvere Vallavolikogu taotluse pp 65-71.

1 ning JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> kaotab kehtivuse, siis ei saa kohalik omavalitsus enam nn põhjamaade mudeli järgi elanike jäätmekäitlusküsimusi korraldada, vaid saab seda teha üksnes klassikalise mudeli kaudu.

**44. Teisisõnu ahendab JäätSMS § 1 p 1 kohaliku omavalitsuse PS § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõigust ehk riivab seda.**

## **2.2 KOV enesekorraldusõiguse riive põhiseaduspärasus**

45. Järgmiseks tuleb hinnata, kas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive on õigustatud või mitte. Esmalt analüüsime, mis põhjusel JäätSMS § 1 p 1 kehtestati.

46. Asjakohase seletuskirja pinnal võib järeldada, et kohalike omavalitsuste võimalus korraldada elanike jäätmekorraldust nn põhjamaade mudeli läbi kaotatakse, sest seadusandja hinnangul:

- a) muutub kohalik omavalitsus või temaga seotud isik JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> rakendamisel antud kaubaturul monopolistiks, kelle üle on raske järelevalvet teostada;
- b) kaob kohalikul omavalitsusel motivatsioon kaitsta tarbijaid, sest võimalus saada kõrget jäätmeveotasu kaalub üles tarbijate kaitsmise soovi;
- c) soovib kohalik omavalitsus tarbijatele kehtestada võimalikult kõrge jäätmeveoteenustasu, sest selle kaudu on võimalik saada kohalikku eelarvesse tulusid, muu hulgas selleks, et kompenseerida langevaid saastetasude laekumisi;
- d) kujuneb jäätmevaldaja jaoks JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> mudeli rakendamisel jäätmeveo lõpphind kõrgemaks, kui klassikalise mudeli rakendamisel;
- e) aitab see kaasa konkurentsi suurenemisele jäätmeveo ja jäätmekäitluskohtade turul.<sup>23</sup>

47. JäätSMS eelnõu seletuskirjas ei ole pikalt põhjendatud, miks seadusandja sellistele järeldustele on jõudnud. Nt mis puutub eeldusesse, et kohalik omavalitsus soovib igal juhul tõsta jäätmeveo teenustasu võimalikult kõrgeks ja tal puudub täielikult motivatsioon kaitsta tarbijaid, siis selle vastu räägib vähemasti olukorras, kus KOV ise pakub nimetatud teenust ja ta ei ole seda delegeerinud mittetulundusühingule, argument, et kui kohalike elanike jaoks on jäätmeveo teenustasu kõrge (kas % igapäevakuludest või võrdluses teiste omavalitsustega), siis on vähetõenäoline, et selliste otsuste tegijad saavad edasise poliitilise mandaadi vastavas omavalitsuses. Seepärast ma ei näe, et alati ja igas olukorras, on kohalikul omavalitsusel motivatsioon kuritarvitada enda elanikkonda.

**48. Samas möönan, et JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> regulatsioonis on selle täna kehtival kujul probleeme. Suurimaks kitsaskohaks pean seda, et JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> ning lõigete 5 ja 6 koostoisest ei ole üheselt selge, millised kulud ja millises ulatuses<sup>24</sup> võib kohalik omavalitsus lisaks jäätmeveo ja lõppkäitluskuludele arvestada tarbijatele rakendatava jäätmeveo teenustasu sisse. Samuti on probleem selles, et puuduvad nõuded, mis tagaks omavalitsuste poolt kehtestatava hinna läbipaistvuse.<sup>25</sup> Viimane omakorda soodustab seda, et hinda lisatakse küsitavaid kulusid. Selgitan.**

49. Kui seaduses ei ole kirjas, mis liiki kulusid võib KOV jäätmeveo teenustasu sisse lisada ega määratud, millisel kujul peab KOV oma hinnaotsust põhjendama, **võib kergesti tekkida**

<sup>23</sup> Seletuskiri jäätmeseaduse muutmise seaduse, 455 SE, juurde. Seisuga 19.juuni 2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=4a25ac7c-b794-4db6-a5e6-88acc88a5d54&>

<sup>24</sup> Siinjuures ei pea silmas numbrilist määra, vaid regulatsiooni, mis tagaks, et üksnes põhjendatud ja vajalikud kulud arvestatakse hinda. Sealjuures peaks majandama efektiivselt.

<sup>25</sup> Vt ka Tallinna Linnavalitsuse 30.10.2013 korraldus nr 1515-k.

**olukord, kus tarbijad peavad jäätmeveo teenuse raames kinni maksma kulusid, mille kinnimaksmist seadusandja nendelt ei eelda ja/või mis ei ole majanduslikult otstarbekad ning oleksid turutingimustes välditavad.**

50. Kui vaadata Riigikohtusse esitatud taotlusi, siis leiavad kohalikud omavalitsused, et JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> mudel on see, mis võimaldab neil küsida MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus laadsete ühingute tegevuskulude rahastamiseks inimestelt jäätmeveo teenustasu raames finantseerimist, sealjuures on taotluste järgi tegemist üsna kuluka projektiga (vt Kadrina Vallavolikogu taotluse p 11, 12, 69, 70). Kadrina Vallavolikogu taotluse p 69 on muu hulgas öeldud: „Pärast 01.10.2014 on riigi ja KOVide ühisel finantseerimisel loodud MTÜ-l Lääne-Viru Jäätmekeskus võimalik vaid viia lõpuni tema liikmete nimel algatatud jäätmeveo ja –käitlushanked, kuid puudub õigus oma liikmete nimel sõlmitud hankelepingute alusel vedajate ja käitlejatega arveldamiseks. Samuti ei ole MTÜ-l pärast 01.10.2014 voli pidada arvestust jäätmevaldajate üle ega nendega arveldada. Seega puudub MTÜ tegevusel ka finantseerimisallikas, kuna enne 01.10.2014 oli KOVidel õigus sellise koostöövormi korral arvestada MTÜ tegevuskulud jäätmevaldajatelt kogutava tasu hulka.“

51. Kui vaadata taotlusi, siis mõistan, et kohalikud omavalitsused leiavad, et kui sellisele ühingu on delegeeritud jäätmevaldajatega arveldamise kohustused, siis on MTÜ-del õigus küsida korraldatud jäätmeveo teenuse klientidelt teenustasu, mis katab nii jäätmevaldajatega arveldamise kulud, kui ka teised MTÜ tegevuskulud. See tähendab, et suur osa MTÜ kuludest peaks saama rahastuse jäätmeveo teenustasu kaudu.

52. Samas nii palju kui mulle oli avalikult kättesaadav, mõistan, et MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus ainueesmärgiks ei ole jäätmevaldajatega arveldamine. Kui vaadata äriregistris olevat ühingu põhikirja, siis on ühingu eesmärgiks lisaks jäätmekäitluse korraldamisele jäätmete taaskasutuse võimaluste suurendamine, jäätmete tekke vähendamine; maakonna elanike ja ettevõtjate teadlikkuse suurendamine jäätmekäitluse valdkonnas. Ühtlasi märgin, et ühingu põhikiri äriregistris on viimati muudetud 2007. a. MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus kodulehe põhjal saab järeldada, et ühingu eesmärgiks on veel pakkuda avalikkusele ja huvitatud isikutele võimalust kasutada MTÜ territooriumil asuvat käitluskeskust eri jäätmete esmakogumiseks, kust suunatakse jäätmed hiljem edasi taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks.<sup>26</sup> St elanikud ja ettevõtjad saavad tuua väljaspool korraldatud jäätmevedu oma jäätmed esmakogumiseks MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus territooriumile.

53. Kui vaadata MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus algatatud käimasolevaid hankeid ja hankedokumente elektroonilisest riigihangete registrist, tundub, et MTÜ eeldab, et korraldatud olmejäätmeveo raames kogutud jäätmed tuuakse enne lõppkäitlusesse suunamist MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskuse territooriumile. Tõden eelnevat järeldust tehes, et taotlustes ei ole selgitatud, millist teenust MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus jäätmete veo ja kõrvaldamise vahel osutaks ning millist lisandväärtust see teenus annaks, seega ei pruugi ma teenuste täpsest olemusest samamoodi aru saada. Samas saan aru, et MTÜ ja selle territooriumil asuv käitluskeskus, ei paku ise lõppkäitlusteenust ehk siis keskus ise ei tegele jäätmete taaskasutamise ega kõrvaldamisega, seega toimib ta pigem kui jäätmete vahekogumispunkt. Tekib küsimus, kas sellise kogumispunkti tegevuskulude arvestamine jäätmeveo teenustasusse on põhjendatud, eriti kui jäätmed elanikelt kokku kogunud jäätmevedaja võiks need jäätmed otse taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks viia.

<sup>26</sup> Märgin, et vastavalt MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus koduleheküljel toodud teabele oli ÜF toetuse saamise eesmärk „rajada Vinni valda Lääne-Viru jäätmekeskus, mis hakkaks teenindama kogu Lääne-Viru maakonda ning kus toimuks olme- ja ohtlike jäätmete vastuvõtt, liigiti kogutud jäätmete järeksortimine, jäätmete pressimine ja pakendamine ning taaskasutusse, ladestamisele või põletamisele suunamine.“

54. Eelneva kokkuvõtteks leian, et JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> sätestatud põhjamaade mudel on loonud kohalikele omavalitsustele arvamise, et nad võivad selle mudeli puhul lülitada jäätmeveo teenustasusse ka selliseid kulusid, mis ei ole vältimatult vajalikud ega majanduslikult põhjendatud jäätmevaldajatega arveldamiseks, vaid millest kohalik omavalitsus finantseerib üldisi jäätmehoolduskulusid KOV territooriumil. Samas JäätS § 66 lõigete 5 ja 6 järgi peaks 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 lülitakse KOVi rajatud jäätmekeskuse üldhalduskulud, sh need, mis ei seonu jäätmevaldajatega arveldamisega, suureneb põhjendamatult tarbija kulu jäätmeveoteenusele.

55. Sel põhjusel mõistan ja **pean põhiseaduspäraseks seadusandja soovi kaotada JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> mudel**. Leian, et sellega ei rikuta kohaliku omavalitsuse õigusi ülemääraselt.<sup>27</sup> Siinjuures märgin, et minu esialgsel hinnangul on seadusandja loodud rakendussätted, st JäätSMS § 1 p 5 ja 7 piisavad selleks, et tagada kohaliku omavalitsuse loodud MTÜ-dele piisav aeg uue olukorraga kohanemiseks. Mis puudutab taotlustes väidetud KOVide ja MTÜde kohustust tagastada jäätmekeskuse loomiseks saadud toetused, siis ei pruugi see vältimatult nii olla, sest võib siiski arvata, et neil keskustel on ka muu funktsioon, kui vaid olla korraldatud olmejäätmeveo arvete vormistaja ning jäätmete vahepeatuspunkt olmejäätmeveo ahelas, kus tegelikult on võimalik kogutud jäätmed viia ka otse lõppkäitlusesse. Ühtlasi on MTÜl võimalik oma muu funktsiooni või uute funktsioonide korral saada ka sissetulekut.

56. Ühtlasi märgin, et kui JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> ja § 66 lõigetes 5 ja 6 oleks selgelt reguleeritud, millised kulud omavalitsus võib selle mudeli alusel jäätmeveo teenustasusse lülitada ning oleks tagatud hinnakujunduse läbipaistvus, peaksin ma JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamist ilmselt põhiseadusvastaseks.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Ave Henberg, 6938435  
[ave.henberg@oiguskantsler.ee](mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee)  
 Kaarel Eller  
[kaarel.eller@oiguskantsler.ee](mailto:kaarel.eller@oiguskantsler.ee)

---

<sup>27</sup> KOVil on võimalus ka klassikalist mudelit rakendades ehk edaspidi delegeerida jäätmeveo korraldus JäätS § 67 lg 2 alusel MTÜ-le.