



Õiguskantsler

Margit Rüütelmann
Eesti Ringmajandusettevõtete Liit
margit@recycling.ee

Teie 28.01.2026 nr

Meie 15.05.2026 nr 6-1/260258/2604137

Pakendiseaduse muudatuste põhiseaduspärasus

Austatud Margit Rüütelmann

MTÜ Eesti Ringmajandusettevõtete Liit pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas [jäätmeseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse](#) § 6 punktid 5 ja 27 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS).

Nende sätetega täiendati pakendiseadust. 2028. aasta 1. jaanuaril jõustuvad pakendiseaduse (PakS) § 10¹ lõige 1¹ ja § 17² lõige 4, mis näevad ette, et jäätmekäitleja või temaga samasse kontserni kuuluv isik (edaspidi: jäätmekäitleja) ei tohi olla taaskasutusorganisatsiooni (edaspidi: TKO) liige, osanik ega aktsionär. Seetõttu peavad jäätmekäitlejad, kellel on praegu osalus TKO-s, oma osaluse 1. jaanuariks 2028 võõrandama. Kui seda ei tehta, võib TKO tegevusloast ilma jääda, sest ettevõtte ei vasta enam seaduse nõuetele.

MTÜ Eesti Ringmajandusettevõtete Liit väljendas muret, et selline lahendus paneb jäätmekäitleja sundolukorda. Liidu hinnangul ei ole mõistlikku põhjust, miks peaks pakendiettevõtja tasuma taaskasutusorganisatsiooni jäätmekäitlejast osanikule tema osaluse eest turuhinda. Samuti ei saa liidu hinnangul eeldada, et pakendiettevõtjatel on piisavalt raha, et omandada jäätmekäitleja osalus turuhinnaga.

Mõistan Teie muret Riigikogu valitud lahenduse pärast. Tänan Teid põhjalike selgituste eest.

Leian, et Riigikogu ei ole selle seadusemuudatusega ületanud põhiseadusega sätestatud piire. Vaidlustatud sätted piiravad jäätmekäitlejatest TKO osanike omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust, kuid piirangul on põhiseaduspärane eesmärk ning olemasoleva teabe põhjal ei saa piirangut pidada ilmselgelt ebasobivaks, ebavajalikuks ja ülemääraselt karmiks. Samuti on ettevõtjatele antud piisavalt pikk aeg uute nõuetega kohanemiseks.

I. Riigikogu kaalutlusruum ja piirangu eesmärgid

1. PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja looduskeskkond on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Jäätmekäitlus ja pakendijäätmete taaskasutus on otseselt seotud keskkonnakaitse, ringmajanduse ja Euroopa Liidu jäätmeõigusest tulenevate kohustustega. Pakendijäätmete taaskasutuse süsteem lähtub laiendatud tootjavastutuse põhimõttest. Seetõttu on oluline, et pakendijäätmete käitlemise teenust korraldaksid pakendiettevõtjad. Seda põhimõtet toetab Euroopa Liidu õigus ning eeldatakse, et riik hoolitseb pakendijäätmete taaskasutuse süsteemi toimimise eest. Riik peab tagama tõhusa ja läbipaistva jäätmemajanduse, mis toetab

Õiguskantsleri Kantselei

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

keskkonnahoidu ja ressursside säästvat kasutamist. Riigikogul on õigus seda valdkonda kujundada.

2. Riigikogul on õigus reguleerida ka majandustegevust, sealhulgas kehtestada ettevõtlusega tegelemise tingimusi ja korda, nagu on sätestatud PS § 31 teises lauses.

3. Riigikogu on oma kaalutlustes toetunud Konkurentsiameti [analüüsile](#) ja Riigikogu keskkonnakomisjonile esitatud [arvamusele](#). Konkurentsiamet analüüsis 2025. aasta esimesel poolel tagatisrahata pakendi ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse süsteemi konkurentsiolukorda. Amet tuvastas mitu konkurentsi takistavat turutõrget. Leiti, et pakendijäätmete käitlemise teenuste ostmisel on puudusi: pakkumusmenetlus ei ole alati läbipaistev, konkurents on liiga väike, hankeprotsessis eelistatakse TKO osanikuks olevat jäätmekäitlejat ning on oht vertikaalse seotuse ja huvide konflikti tekkimiseks.

Analüüsi tulemusena leidis kinnitust, et jäätmekäitleja, kes on TKO osanik, võib hanket enam kui 80 protsendil juhtudest (aastatel 2016–2025), kusjuures igas hankes osaleb keskmiselt 1–2 pakkujat (analüüs, lk 28). See annab seotud jäätmekäitlejatele selge konkurentsieelise. Ameti hinnangul võib vähene konkurents TKO hangetel tõsta pakendijäätmete kogumise teenuse hinda. Lõpuks kannavad suuremad kulud tarbijad, kes poest kaupa ostavad. Amet märkis ka, et 96 protsenti Eesti pakenditootjatest on andnud oma laiendatud tootjavastutuse kohustused üle TKO-dele (analüüs, lk 10). Amet leidis, et konkurentsitõkete vähendamiseks tuleb teha süsteemseid muudatusi (analüüs, lk 38).

4. Konkurentsiamet pidas vajalikuks tagada TKO-de sõltumatus jäätmekäitlejatest. Ameti hinnangul on TKO-de ja üksikute jäätmekäitlejate vahel kujunenud tihedad õiguslikud ja majanduslikud sidemed. Need võivad ohustada süsteemi sõltumatust ja ausat konkurentsi. Amet märkis, et TKO-de hanked koonduvad sageli nendega juriidiliselt seotud jäätmekäitleja kätte, pakkumiskutsed edastatakse piiratud ringile ning konkurents jääb väheks. Selle põhjal leidis amet, et Eesti pakendijäätmete süsteemi võib pidada suures osas suletuks (analüüs, lk 33).

5. Konkurentsiamet tegi Riigikogule muu hulgas ettepaneku keelata ära jäätmekäitleja osalus, aktsiate omamine või liikmesus TKO-s ning sätestada täpsemad reeglid valitseva mõju tuvastamiseks (analüüs, ettepanekud nr 10 ja 12).

6. Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (657 SE) eelnõu [seletuskirja](#) (edaspidi: seletuskiri) järgi on jäätmereformi üldine eesmärk edendada keskkonnahoidlikku majanduskasvu, vähendada jäätmete ladestamist ja põletamist, suurendada liigiti kogumist, parandada konkurentsitingimusi ning saavutada õigel ajal Euroopa Liidu pakendijäätmete taaskasutuse sihttasemed. Eelnõu ühe alameesmärgina on nimetatud TKO-de tegevuse tõhustamist.

7. Vaidlustatud sätete kehtestamisel on mitu eesmärki: tagada TKO autonoomsus, vähendada jäätmekäitlejate mõju TKO tegevusele, muuta TKO ja tema liikmete finantssuhted läbipaistvamaks ning tagada, et pakendi ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuseid ostetaks konkurentsi alusel (seletuskiri, lk 80–81). Seletuskirjas on PakS § 17² lõike 4 kohta märgitud, et turuosaliste tagasiside kohaselt on senise korraga loodud ebavõrdne konkurentsiolukord. TKO-d ei võta alati kolme võrreldavat pakkumist erinevatelt jäätmekäitlejatelt, vaid küsivad käitlushinda näiteks ainult seotud jäätmekäitlejalt (seletuskiri, lk 96).

8. Seaduse muutmise eesmärgid on põhiseaduspärased. Nii muudetakse tootjavastutuse süsteemi ülesehitust viisil, mis peaks vähendama huvide konflikti ja suurendama konkurentsi. Konkurentsiameti analüüsis esitatud andmed näitavad, et Riigikogu ei lähtunud üksnes oletuslikust või abstraktsest ohust, vaid tegelikest konkurentsiprobleemidest.

II. Piirang on kooskõlas põhiseadusega

Tegemist ei ole sundvõõrandamisega

9. Liidu hinnangul toob pakendiseaduse muudatus sisuliselt kaasa jäätmekäitleja TKO osaluse sundvõõrandamise, sest jäätmekäitleja peab osaluse kindlaks tähtpäevaks võõrandama ning seadus ei taga talle selle eest õiglast ja kohest hüvitist.

10. Põhiseaduse § 32 lõike 1 teine lause sätestab, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras, üldistes huvides ning õiglase ja kohese hüvitise eest. Riigikohus on selgitanud, et sundvõõrandamine tähendab omaniku täielikku või osalist ilmajätmist subjektiivsest õigusest, mille PS § 32 tagab, ning oluline ei ole see, kas vara saab riik või muu isik (Riigikohtu üldkogu 18.03.2005 otsus nr [3-2-1-59-04](#), p 13). Riigikohus leidis, et sundvõõrandamisega on tegemist ka siis, kui riik paneb omanikule kohustuse võõrandada oma vara kolmandatele isikutele.

11. Samas tuleb eristada sundvõõrandamist omandi kasutamise või käsutamise piirangust. PS § 32 lõike 2 järgi võib seadus sätestada omandiõiguse kitsendused. Iga seadusest tulenev kohustus vara käsutada või vara kasutamist ümber korraldada ei ole veel sundvõõrandamine. Otsustav on see, kas normi eesmärk seisneb omandi äravõtmises või pigem selles, et seadus muudab konkreetse tegevusala tingimusi ja piirab, millistel tingimustel võib isik selles tegevuses osaleda. Praegusel juhul ei näe seadus ette, et riik või mõni seaduses nimetatud isik omandaks jäätmekäitleja osaluse. Seadus ei sätesta sundkorras võõrandamise menetlust, ei määra ostjat ega võõrandamise hinda. Samuti ei lähe osalus seaduse jõustumisel automaatselt üle teisele isikule. Seadus kehtestab TKO osanikele nõude: TKO liige, osanik ega aktsionär ei või olla jäätmekäitleja ega jäätmekäitlejaga samasse kontserni kuuluv isik.

12. Seetõttu on tegemist omandi käsutamise ja ettevõtlusvabaduse (PS § 31) intensiivse piiranguga, mitte sundvõõrandamisega PS § 32 lõike 1 teise lause tähenduses. Seda järeldust ei muuda asjaolu, et piirang sunnib jäätmekäitlejat oma osalust TKO-s seaduses ettenähtud aja jooksul võõrandama. Oluline on, et seaduse järgi ei võeta osalust omanikult ära ega anta seda üle konkreetsele isikule, vaid keelatakse pakendijäätmete käitluses tegutseval isikul olla TKO omanikeringis ja muudetakse TKO tegevusloa nõudeid. Sellist piirangut hinnatakse üldjuhul PS § 31, PS § 32 lõike 2 ja PS § 11 alusel.

13. Eesti turul on praegu kolm TKO-d ja kahes neist peavad jäätmekäitlejad oma osaluse ära müüma. Võimalike ostjate ring on küll piiratud, kuid see on olemas: osta saavad pakendiettevõtjad ja nende moodustatud juriidilised isikud, kes ei ole seotud jäätmekäitlejatega. Seega on tegemist omandikitsenduse, mitte sundvõõrandamisega.

14. Avaldaja kahtlus, et võimalikel ostjatel ei pruugi olla piisavalt raha, et omandada osalus turuhinnaga, on arusaadav. Abstraktses normikontrollis ei saa sellest siiski järeldada normi põhiseadusvastasust. Seadus ei kohusta osalust müüma üksnes konkreetsele pakendiettevõtjale. Ei ole esitatud ka andmeid, mis näitaksid, et võimalike ostjate ring on sedavõrd piiratud või maksevõimetu, et turutingimustel võõrandamine oleks üldjuhul võimatu ning riigi sekkumine seetõttu vajalik.

Omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse piiramine

15. Vaidlustatud sätted piiravad jäätmekäitlejast osaniku omandipõhiõigust, sest need piiravad võimalust TKO osalust vallata, kasutada ja käsutada. Samuti piiravad sätted ettevõtlusvabadust, sest seadus keelab teatud ettevõtjatel olla tootjavastutuse süsteemi korraldava juriidilise isiku üks omanik.

16. Põhiseaduse § 32 lõike 2 järgi on igal isikul õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kuid kitsendused sätestab seadus. PS § 31 järgi on Eesti kodanikel õigus tegeleda

ettevõtlusega ning seadusega võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Need põhiõigused ei ole absoluutsed. Neid võib piirata mis tahes põhiseaduspärasel eesmärgil (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.04.2004 otsus nr [3-4-1-3-04](#), p 27), kui piirang on proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas PS § 11 tähenduses.

17. Eespool kirjeldatud eesmärgid – TKO autonoomsuse tagamine, finantssuhete läbipaistvus ja konkurentsipõhine teenuste hankimine – on legitiimsed. Konkurentsiameti analüüs kinnitab, et need ei ole abstraktsed eesmärgid, vaid vastavad tuvastatud turutõrgetele. Liit ei ole eesmärkide legitiimsust vaidlustanud.

18. Piirang on kahtlemata intensiivne. Seetõttu tuleb hinnata, kas see on sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Sobivus

19. Piirang on sobiv, kui see aitab eesmärki saavutada. Riigikohus on märkinud, et abinõu sobivus ei tähenda, et abinõu peab tagama eesmärgi saavutamise igas olukorras. Abinõu on sobimatu vaid siis, kui see ei aita eesmärgi saavutamisele üldse kaasa (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 02.12.2024 otsus nr [5-24-22/16](#), p 82).

20. Jäätmekäitleja osaluse välistamine TKO-s aitab vähendada huvide konflikti. Kui jäätmekäitleja ei saa olla TKO osanik ning tal ei ole selle üle olulist mõju, väheneb võimalus, et TKO valib käitlusteenuse osutajaks seotud jäätmekäitleja mitte hinna ja kvaliteedi, vaid omandi- või majandusliku seose tõttu.

21. Konkurentsiameti analüüs kinnitab, et TKO-de hanked on seni sageli tehtud seotud jäätmekäitlejate kasuks. Seotud jäätmekäitleja on võitnud üle 80 protsendi hangetest ning pakkumiskutseid on tehtud piiratud ringile. Seetõttu ei ole põhjust pidada valitud abinõu eesmärgi suhtes sobimatuks.

Vajalikkus

22. Vajalikkuse hindamisel tuleb küsida, kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada sama tõhusalt isikuid vähem koormava abinõuga.

23. Liit on avalduses õigesti märkinud, et kehtivas seaduses on ette nähtud 25-protsendiline osaluspiirang, valitseva mõju keeld ning kohustus osta teenuseid konkurentsi alusel. Samuti on võimalik tugevdada järelevalvet, kehtestada läbipaistvamad teenuse ostmise reeglid ja parandada andmete avalikustamist. Need meetmed ongi seaduses osaliselt ette nähtud, näiteks täpsustatakse läbipaistvusnõudeid.

24. Küsimus on siiski selles, kas need leebemad abinõud oleksid sama tõhusad. Konkurentsiameti analüüs näitab, et senised nõuded ei ole kõrvaldanud vertikaalse seotuse ja huvide konflikti probleemi. Kehtiv 25-protsendiline osaluspiirang ei välista tegelikku mõju, kui sellega kaasnevad pikaajalised lepingulised, majanduslikud ja organisatsioonilised seosed.

25. Siin on asjakohane vaadata apteegireformi. Riigikohus on apteegireformi rakendamisel rõhutanud, et ei piisa formaalsete omandisuhete kontrollist, vaid hinnata tuleb ka majanduslikke, organisatsioonilisi ja õiguslikke sidemeid, mis võivad anda tegeliku valitseva mõju (Riigikohtu halduskolleegiumi 18.03.2021 otsus nr [3-18-1287/45](#), p-d 25.5–25.6). See kinnitab üldist põhimõtet, et vertikaalse seotuse vältimiseks ei pruugi piisata üksnes formaalsetest osaluspiiridest.

26. Hea õigusloome tava eeldab, et intensiivseid põhiõiguste piiranguid põhjendatakse üksikasjalikult. Seletuskirjas oleks saanud paremini põhjendada, miks ei piisa leebematest meetmetest. Samas ei muuda puudulik seletuskiri normi tingimata põhiseadusvastaseks, kui muudest menetlusmaterjalidest nähtub, et probleem on olemas ning Riigikogu püüab seda lahendada. Konkurentsiameti analüüsi põhjal võis Riigikogu põhjendatult järeldada, et üksnes

järelevalve tugevdamine ja seniste osaluspiiride säilitamine või osaluse vähendamine ei pruugi olukorda lahendada sama tõhusalt. Seda, et praegu kehtiv 25-protsendiline osaluspiir pole piisav, näitab Konkurentsiameti analüüsis näiteks see, et Eesti Keskkonnateenused AS-il on OÜ-s Eesti Pakendiringlus küll 25-protsendiline osalus, kuid TKO kontori aadress kattub jäätmekäitleja kinnistuga ning TKO ostab seotud jäätmekäitlejalt teenuseid mahus, mis ulatub 102 protsendini tema müügitulust (analüüs, lk 33–34). See viitab sisulisele kontrollile, mis ületab formaalse osaluse piiri. Kuna probleem tuleneb TKO ja jäätmekäitleja seotusest, võib Riigikogu selle seotuse välistada.

27. Seega ei saa pidada ilmseks, et sama eesmärki oleks võimalik saavutada sama tõhusalt jäätmekäitlejate omandipõhiõigust vähem piirava abinõuga. Kuigi mõne piirangut õigustava eesmärgi võiks saavutada ka leebemate meetmetega – näiteks hankereeglite järgimise rangema kontrollimisega –, on kõiki eesmärke ja asjaolusid kogumis arvestades piirang vajalik.

28. Avaldaja viitas ka sellele, et pakendijäätmete käitlemise teenuse pakkujate ring võib olla paratamatult piiratud, mistõttu TKO-d ostavadki teenuseid sageli ühtedelt ja samadelt ettevõtjatelt. See väide ei muuda piirangut põhiseadusvastaseks. Kui turul on vähe võimekaid teenuseosutajaid, on seda olulisem, et valimise protsess oleks läbipaistev. Piirang ei taga iseenesest pakkujate paljusust, kuid aitab vältida seda, et piiratud turul eelistatakse seotud ettevõtjat omandiseose tõttu. Ka seaduseelnõu seletuskiri näeb ette, et kolme pakkumuse küsimise kohustust ei saa nõuda, kui turul ei ole mitut teenusepakkujat (seletuskiri, lk 96).

Mõõdukus

29. Piirangu mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt piirangu intensiivsust ja teiselt poolt eesmärgi kaalukust.

30. Absoluutne keeld on kahtlemata intensiivne piirang. Jäätmekäitleja peab loobuma osalusest TKO-s. Võimalik on, et osalust müüakse keerulistes tingimustes ning ostjaid ei ole väga palju. Samuti võib piirang mõjutada seniseid investeeringuid ja ärimudelit.

31. Samas on piirangu eesmärk kaalukas. TKO-del on pakendijäätmete süsteemis keskne roll. Konkurentsiameti andmetel on 96 protsenti pakenditootjatest andnud oma laiendatud tootjavastutuse kohustused üle TKO-dele. Kui TKO-de tegevus ei ole sõltumatu ja läbipaistev, ei puuduta see üksnes TKO osanikke, vaid kogu pakendiettevõtjate tootjavastutuse süsteemi, jäätmekäitlusturгу ja tarbijaid. Eesti pakendijäätmete käitlemise süsteem on suures osas suletud ja koondunud piiratud osalejate kätte. See võib kahjustada tarbijate huve, sest teenuse hinnad on kõrgemad.

32. Oluline on ka see, et piirang ei keela jäätmekäitlejal tegelda jäätmekäitlusega ega osaleda TKO teenuste pakkumisel ausas konkurents. Jäätmekäitleja võib jätkata pakendite ja pakendijäätmete käitlemise teenuste osutamist, kui ta konkureerib koos teistega pakkumusmenetluses ja osutub valituks. Keelatud on üksnes olla samal ajal TKO üks omanikke või omada selle üle olulist mõju.

33. Liit on avalduses viidanud ka sellele, et seadus ei keela TKO-l olla jäätmekäitlusettevõtte osanik. Seadus ei sätesta tõesti jäätmekäitlejale ja TKO-le ühesuguseid nõudeid. Mõõdukust toetab siiski asjaolu, et Konkurentsiameti analüüs eristab sõnaselgelt kahte vertikaalse seotuse vormi ning peab jäätmekäitleja osalust TKO-s problemaatilisemaks kui TKO osalust jäätmekäitlusettevõttes. Seadus lähtub sellest eristusest. See ei tähenda iseenesest põhiseadusvastasust. Konkurentsiamet on juhtinud tähelepanu eeskätt riskile, et kasumit taotlev jäätmekäitleja mõjutab TKO-d tellima teenuseid seotud ettevõtjalt. Kui TKO-l on osalus jäätmekäitlusettevõttes, võivad tekkida teistsugused riskid, kuid need ei ole tingimata samasugused ega sama intensiivsed. Riigikogu võib lahendada probleeme etapiviisiliselt. Kui ilmneb, et TKO osalus jäätmekäitlusettevõttes tekitab samaväärseid konkurentsiriske, tuleb Riigikogul kaaluda uusi piiranguid.

34. Avaldaja märkis veel, et jäätmekäitleja osalus TKO-s suurendab TKO jäätmekäitlusalast pädevust. See argument on asjakohane, sest TKO ülesannete täitmine eeldab tehnilisi, majanduslikke ja keskkonnavalaseid teadmisi ja oskusi. Sellest ei järeldu siiski, et jäätmekäitleja peab saama olla TKO osanik. Oskusteabe saamiseks ei pea jäätmekäitlejat omanikeringi kaasama. Seadus ei keela TKO-l jäätmekäitlejalt teenust osta ega kasutada jäätmekäitlejate erialast oskusteavet. Konkurentsiameti analüüsist nähtub, et probleem ei seisne jäätmekäitlusalase oskusteabe saamises, vaid selles, et TKO ja konkreetse jäätmekäitleja õiguslik ja majanduslik seotus võib mõjutada teenuseosutaja valikut ning vähendada konkurentsi ja läbipaistvust.

Liit väljendas ka kahtlust, et pakendiettevõtjad võivad jäätmekäitleja osaluse kadumisel eelistada odavamaid käitluslahendusi, mis ei pruugi parimal viisil toetada pakendijäätmete ringlussevõttu. Liit tõi näitena klaasijäätmete kasutamise täitematerjalina. See risk puudutab pigem TKO-de kohustuste täitmise kontrollimist, käitlusviiside vastavust seadusele ja ringlussevõtu sihtarvude täitmist. Kui mõni konkreetne käitlusviis ei vasta seaduse või keskkonnanõuetele, tuleb seda hinnata järelevalvemenetluses. See ei näita iseenesest, et peaks nõudma jäätmekäitleja osalust TKO-s.

35. Seega on TKO-de sõltumatus, läbipaistvus ja konkurentsipõhiste teenuste ostmise tagamine tähtsam eesmärk kui jäätmekäitleja õigus jätkata TKO osanikuna. Piirang ei ole vastuolus mõeldukuse põhimõttega.

III. Muudatusega kohanemiseks on ette nähtud piisav üleminekuaeg

36. Õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõttest tuleneb, et kui Riigikogu muudab kehtivaid õigusakte oluliselt ebasoodsamaks, tuleb puudutatud isikutele anda piisav kohanemisaeg, mille jooksul neil on võimalik oma tegevus uue seaduse järgi ümber korraldada.

37. Riigikohus on selgitanud, et õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on isikul õigus eeldada, et talle õigusaktidega antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu liiga tugevasti ebasoodsas suunas. PS § 9 teise lause kohaselt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ning selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Seega kaitseb õiguspärase ootuse põhimõte ka jäätmekäitlejaid (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.01.2012 otsus nr [3-4-1-24-11](#), p-d 48–50).

38. Põhiõiguste piirangu proportsionaalsuse tagamiseks on praegusel juhul seaduses ette nähtud piisavalt pikk ajavahemik seaduse avaldamise ja jõustumise vahel (*vacatio legis*). Riigikogul on õigus kaaluda ja otsustada, kui pikk üleminekuaeg määrata. Riigikogu andis jäätmekäitlejatele uue nõudega kohanemiseks ja TKO-s osaluse müümiseks ligi kaks aastat aega. Niisiis ei pea jäätmekäitlejad asuma oma osalust müüma kohe.

39. TKO-s osalust omaval jäätmekäitlejal on võimalik otsida oma osalusele ostjat ja pidada läbirääkimisi. Eeldus on, et osalus võõrandatakse turutingimustel kokkuleppe alusel. Asjaolu, et osaluse omandajate ring on piiratud, ei tähenda tingimata seda, et turuhinna eest müümine oleks võimatu või et tegemist oleks sundvõõrandamisega ilma hüvitiseta.

40. [Apteegireformi põhiseaduspärasust hinnates](#) pidas õiguskantsler viie-kuue aasta pikkust üleminekuaega piisavaks, et ettevõtjad jõuaksid tegevusnõuete muudatustega kohaneda. [Karusloomakasvatuse keelu](#) puhul pidas õiguskantsler piisavaks nelja aasta ja kuue kuu pikkust üleminekuaega. Praegusel juhul on üleminekuaeg küll lühem, kuid piirangu ulatus on ka kitsam: jäätmekäitleja ei pea lõpetama jäätmekäitlustegevust ega loobuma teenuste osutamisest pakendijäätmete turul, vaid peab oma osaluse TKO-s võõrandama.

41. Ei saa välistada, et mõnel ettevõtjal on keeruline oma osalust müüa või et müügihind ei vasta ettevõtja ootustele. Abstraktses normikontrollis ei ole aga võimalik järeldada, et ligikaudu kahe

aasta pikkune tähtaeg muudab turuhinnaga müümise üldjuhul võimatuks ja tekitab kindlasti ettevõtjale kahju, mida tuleb hüvitada. Kui mõni ettevõtja kannab seaduse rakendamisel erakordselt suurt kahju ja ta soovib selle hüvitamist, saab ta kasutada üldisi õiguskaitsevahendeid, sealhulgas riigivastutuse seaduses sätestatud võimalusi. Seejuures ei ole kahju hüvitamise nõude esitamiseks vaja kahju tekitanud olukorda käsitada sundvõõrandamisena.

42. Kuigi kahe aasta pikkune üleminekuaeg ei pruugi ära hoida jäätmekäitlejatele osaluse võõrandamisest tekkivat kahju, vähendab see põhiõiguste piirangu intensiivsust. Ettevõtjad peavad arvestama, et nende tegevust reguleerivad normid võivad aja jooksul muutuda, muu hulgas rangemaks. Küll aga tuleb märkida, et seletuskirjas oleks võinud üleminekuaja valikut üksikasjalikumalt põhjendada. See puudus ei muuda normi siiski põhiseadusvastaseks, kui üleminekuaeg on sisuliselt piisavalt pikk.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ivika Nõukas 693 8419
Ivika.Noukas@oiguskantsler.ee