ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/24/370-808

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	07.05.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	25.03.2024
Teabevaldaja	Tallinna Vesi AS aadress: Ädala tn 10, Tallinn, 10614 e-posti aadress: tvesi@tvesi.ee
Vaide esitaja	Härjapea Keskus OÜ Vaide esitaja esindaja Kelli Ristal e-posti aadress: kelli@ristal.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, sest Tallinna Vesi AS ei ole teabenõudega küsitud teabe osas teabevaldaja AvTS-i mõistes;
2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 lg 2). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. Vaide esitaja esindaja edastas 28.02.2024 Tallinna Vesi AS-ile teabenõude, millega soovis saada Tallinna Vesi AS ja Fausto Capital OÜ vahel 2021. a. juulis sõlmitud ja allkirjastatud arenduslepingut koos selle lisadeks olevate üldtingimustega ning loeteluga kinnistutest, mis saavad ehitusprojekti mahus liitumisvõimaluse. Lisaks küsiti, kas Fausto Capital OÜ on kõnealuse arenduslepingu alusel oma kohustused täitnud ja väljaehitatud torustiku Tallinna Vesi AS-ile üle andnud.
2. Tallinna Vesi AS vastas teabenõudele 13.03.2024 selgitades, et arenduslepingut ei avalda, sest leping ei ole seotud avaliku ülesande täitmisega. Samas märgiti, et väljastatakse koopia lepingu üldtingimustest. Lisaks selgitati, et Fausto Capital OÜ poolt ei ole Tallinna Vesi AS-ile torustikku üle antud.

3. Kuna vaide esitaja esindaja hinnangul puudub Tallinna Vesi AS-il õigus keelduda teabenõudega küsitud teabe väljastamisest, siis edastas ta 25.03.2024 Andmekaitse Inspektsioonile sellekohase vaide.
4. Inspektsioon edastas Tallinna Vesi AS-ile järelepärimise 04.04.2024, millele sai vastused 15.04.2024 (registreeritud inspektsioonis 16.04.2024) ja 17.04.2024.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:

Võtta menetlusse Härjapea Keskus OÜ taotlus. Teha koos sunniraha hoiatusega Tallinna Vesi AS-le ettekirjutus vaadata Härjapea Keskuse OÜ poolt 28.02.2024 esitatud teabenõue uuesti läbi ja väljastada palutud teave järgmises osas: Tallinna Vesi AS ja Fausto Capital OÜ vahel 2021. a. juulis sõlmitud ja allkirjastatud arendusleping koos selle lisadeks olnud üldtingimustega ja loeteluga kinnistutest, mis saavad ehitusprojekti mahus liitumisvõimaluse.

Vaide põhjendused:

Vaidlust ei ole asjaolu üle, et Tallinna Vesi AS on eraõiguslik juriidiline isik. Vaidlust ei saa olla asjas, et Tallinna Vesi AS võrguettevõtjana täidab talle seadusega pandud avalikku ülesannet. Sellest tulenevalt on ettevõte teabevaldajaks AvTS-i mõttes ning talle laienevad teabevaldaja kohustused teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 1 alusel on kohaliku omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas muuhulgas veevarustust ja kanalisatsiooni. Nimetatud sätte alusel on kehtestatud Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni (ÜVK) kasutamise eeskiri. Eeskirja § 3 lõike 1 kohaselt toimub ÜVK abil veevarustuse ja reovee ning sademetevee ärajuhtimise teenuste osutamine määratud vee-ettevõtja poolt vastavalt eeskirjale ning Tallinna Linnavalitsuse ja vee-ettevõtja vahel sõlmitud halduslepingule. Nimetatud vee-ettevõtjaks on Tallinna linna haldusterritooriumil üksnes Tallinna Vesi AS. Arendajal Fausto Capital AS puudub õigus osutada Tallinna linnas ÜVK ning sademetevee ärajuhtimise teenust.

AvTS § 5 lõike 1 punkti 3 alusel on teabevaldajaks eraõiguslik juriidiline isik ja füüsiline isik, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid. Seega muudab avalike ülesannete täitmine eraõigusliku isiku nende ülesannete käigus tekkiva teabe osas avaliku teabe valdajaks. AvTS § 5 lõike 3 punkti 1 alusel võrdsustatakse teabevaldajaga ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, – teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Sama sätte lõike 2 järgi teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsus eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist.

AvTS mõttes on avaliku ülesande üks liik avalik teenus. See on iga ülesanne, mille suhtes eksisteerib avalik huvi või mis teenib üldist heaolu ehk mille kättesaadavuse peab riik tagama oma kodanikele. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik ning see on tavapärane, et riik kasutab avalike ülesannete täitmiseks eraõiguslikke isikuid. Avalike ülesannete hulka kuuluvad ka võrguettevõtjate osutatavad teenused.

Eelnevast tulenevalt ei nõustu vaide esitaja esindaja, et AS Tallinna Vesi ja Fausto Kapital OÜ vahel juulis 2021 sõlmitud ja allkirjastatud arendusleping koos selle lisadega ei ole tervikuna avalik teave, sest selle lepingu alusel ehitatakse avalikku teenust osutavad võrgud, mis antakse AS Tallinna Vesi üle ning mille käigus saavad ka kolmandad isikud liitumisvõimalused, mitte ainult arendaja.

Asjaolu, kes kannab esmalt lepingu järgi avalikku teenust osutava võrgu väljaehitamisega seotud kulutused, ei anna alust määratleda seda juurdepääsupiiranguga teabeks. Seda olukorras, kus lepingu üheks pooleks on avalikku teenust osutav isik, kellele ka ehitatav võrk üle antakse ning kes seejärel hakkab selle kaudu osutama avalikku teenust muuhulgas teabenõudjale.

Vaide esitaja esindaja hinnangul ei ole Tallinna Vesi AS teabenõude täitmisest keeldumisel korrektselt viidet teabenõude täitmisest keeldumise alusele. Lisaks on ettevõte keeldunud teabenõude täitmisest õigusvastaselt, sest Tallinna Vesi AS täidab talle seadusega pandud avalikku ülesannet, mis teeb temast AvTS-i mõttes teabevaldaja.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:
Tulenevalt AvTS § 5 lõikele 2 laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist. AS Tallinna Vesi (ASTV) on eraõiguslik juriidiline isik, kes täidab halduslepingu alusel Tallinna linnale seadusega pandud avalikku ülesannet.

Tulenevalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (ÜVVKS) § 16 lõikest 1 rajatakse ja arendatakse ÜVK ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava (arendamise kava) alusel, selle puudumisel ainult üld- või detailplaneeringu alusel, kui sellega kavandatud tehniline lahendus vastab kohaliku omavalitsuse üksuse ÜVK arendamise põhimõtetele. Sama sätte lõigete 2 ja 3 kohaselt korraldab ÜVK rajamist ja arendamist kohaliku omavalitsuse üksus, kes võib ÜVK rajamise ja arendamisega seotud haldusülesande anda halduslepinguga üle halduskoostöö seaduses sätestatud korras teisele isikule. *Tallinna linna ja ASTV vahel sõlmitud halduslepingu kohaselt kohustub ASTV arendama ÜVK-d kooskõlas halduslepinguga ja tagama tarbijatele ÜVK-ga liitumise võimaluse vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale (p 2.2.1).*

Teabenõudega küsitud arenduslepingu alusel ei arendata ÜVK-d Tallinna linna poolt kinnitatud ÜVVKS-i kohase arendamise kava alusel, vaid kokkuleppel huvitatud isikuga. Sellest tulenevalt ei ole ASTV hinnangul arendusleping teave, mis on seotud avaliku ülesande täitmisega ehk Tallinna linna poolt ASTV-le antud haldusülesanne rajada arendamise kava alusel ÜVK-d ning leping ei kuulu avaldamisele. ÜVVKS § 22 lõike 3 kohaselt võib ÜVK-d arendada väljaspool arendamise kava huvitatud isiku ettepanekul ning kokkuleppel vee-ettevõtjaga ja ÜVK omanikuga. Sel juhul katab ÜVK arendamise kulud huvitatud isik.

ASTV ei ole olnud kunagi nn olemasolevate Zelluloosi kvartali siseste torustike omanik ja seal ei ole asunud ÜVK torustikku. Selle piirkonna ÜVK arendamine ei ole ette nähtud arendamise kavaga. Lisaks, *ASTV ei ole kõnealuse arenduslepingu alusel rajatava torustiku projekti ega ka ehituse tellijaks*.

Arenduslepingu kui mitteavaliku ülesande täitmisega seotud dokumendi staatus muutub ASTV hinnangul, kui Fausto Capital OÜ täidab lepingu ja annab rajatud torustiku lepingus toodud tingimuste kohaselt ASTV-le üle.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Vaide esitaja esindaja märkis vaides inspektsioonile, et tema 28.02.2024 esitatud teabenõude täitmisel 13.03.2024 on Tallinna Vesi AS õigusvastaselt keeldunud teabe väljastamisest. Seega on vaide esemeks ebaseaduslik teabenõude täitmisest keeldumine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lõike 1 punktile 1 on Andmekaitse Inspektsiooni pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

3. AvTS § 3 lõige 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega saab teabenõude korras küsida koopiaid ja väljavõtteid olemasolevatest dokumentidest.

4. AvTS § 4 lõike 1 kohaselt on teabevaldajad kohustatud demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise

võimaldamiseks tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

5. AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Kui nimetatud asutused on teabevaldajaks kogu oma valduses oleva teabe osas, siis eraõiguslikud juriidilised isikud, nagu seda on Tallinna Vesi AS, on teabevaldajaks ainult selle teabe osas, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites (AvTS § 5 lg 2) ja teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest saadud vahendite kasutamist (AvTS § 5 lg 3 p 2). Seega laienevad Tallinna Vesi AS-ile teabevaldaja kohustused üksnes teabe osas, mis puudutavad avalike ülesannete täitmist või avaliku raha kasutamist.

6. Teabele juurdepääsu saab tagada kas teabe avalikustamisega (nõuded on sätestatud AvTS 4. peatükis) või teabenõude täitmisega (nõuded on sätestatud AvTS 3. peatükis).

7. Teabevaldaja peab teabenõude kas täitma, väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

8. Vaide esitaja esindaja heidab Tallinna Vesi AS-ile ette, et asutus ei esitanud teabenõude täitmisest keeldumisel korrektset viidet keeldumise alusele. Tallinna Vesi AS märkis 13.03.2024 teabenõude vastuses, et jätab küsitud arenduslepingu avaldamata põhjusel, et lepingu sõlmimine ei toimunud avalike ülesannete täitmise raames. Inspektsioon möönab, et korrektne oleks olnud viidata AvTS § 23 konkreetsele keeldumisalusele. Samas ei saa seda pidada eksimuseks, sest vastuse sõnastusest ja sisust on üheselt aru saada, et arenduslepingut koos lisaga (va üldtingimused) ei väljastata. Samas on keeldumist põhjendatud.

9. Nagu vaide esitaja esindaja ning teabevaldaja selgitustest nähtub, siis puudub vaidlus selle üle, et Tallinna Vesi AS eraõigusliku juriidilise isikuna on teabevaldajaks AvTS-i mõistes selles osas, mil ettevõte täidab avalikke ülesandeid. Ühene arusaam on ka selles, et Tallinna Vesi AS täidab halduslepingu alusel Tallinna linnale seadusega pandud avalikku ülesannet. Tallinna Vesi AS lisaselgituste kohaselt arendatakse halduslepingu raames ÜVK ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava (arendamise kava) alusel. Territooriumi osas, mida arendamise kavas ei ole märgitud, toimub arendamine kokkuleppel huvitatud isikuga.

10. Vastuses inspektsioonile täpsustab Tallinna Vesi AS, et kõnealuse arenduslepingu aluseks oli kokkulepe huvitatud isikuga, antud juhul Fausto Capital OÜ-ga. Seda põhjusel, et lepingut puudutava Tallinna linna Zelluloosi piirkonna ÜVK-d ei arendata arendamise kava alusel. Mis omakorda tähendab, et lepingu sõlmimise alus ei tulene Tallinna linna ja Tallinna Vesi AS vahelisest halduslepingust. Seega ei ole arendusleping loodud avaliku ülesande täitmise raames ning seetõttu ei kuulu ka avaldamisele.

    Inspektsioon on Tallinna Vesi AS-iga sama meelt, et kuna arenduslepingu sõlmimise alus ei ole haldusleping, siis ei saa kõnealust lepingut käsitleda kui avaliku ülesande täitmise raames loodut. Ning sellest tulenevalt ei ole leping ka avalik teave AvTS § 3 lg 1 mõistes ning Tallinna Vesi AS teabevaldaja kõnealuse lepingu osas AvTS § 5 lõike 2 mõistes.

11. Vaide esitaja esindaja on seisukohal, et Tallinna Vesi AS on teabevaldajaks AvTS § 5 lõike 3 punkti 1 alusel. Märgitud sätte kohaselt võrdsustatakse teabevaldajaga ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, – teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Isegi, kui Tallinna Vesi AS on turgu valitsevas seisundis, siis oleks ettevõte teabevaldajaks ainult selle teabe osas, mis puudutab teenuse pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Vastav teave on avalikustatud Tallinna Vesi AS

veebilehel, nt konkreetselt hindade osas https://tallinnavesi.ee/klient/arveldamine/vee-ja-kanaliteenuse-hinnakirjad-3/.

Kuna teabenõudega küsiti ühe konkreetse arenduslepingu avaldamist, mitte ettevõtte üldisi teenuse tingimusi ja hinnakujunemist, siis inspektsiooni hinnangul ei ole asjakohane viidata Tallinna Vesi AS-ile kui teabevaldajale AvTS § 5 lõike 3 punkti 1 alusel.

12. Vaides on lisaks märgitud, et eraõiguslikule juriidilisele isikule laienevad teabevaldaja kohustused teabe AvTS § 5 lõike 3 punkti 2 järgi osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsus eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist. Tallinna Vesi AS selgituste kohaselt ei ole ettevõte kõnealuse arenduslepingu alusel rajatava torustiku projekti ega ka ehituse tellijaks. Lisaks on vastuskirjas märgitud, et väljaspool arendamise kava, nii nagu kõnealuse arenduslepingu puhul, tehtud ÜVK arendamise kulud katab huvitatud isik, antud juhul Fausto Capital OÜ.

    Eelnevast tulenevalt mõistab inspektsioon olukorda nii, et seoses arenduslepinguga ei ole Tallinna Vesi AS mingeid kulusid kandnud, seega ei ole kasutatud ka omavalitsuse eelarvelisi vahendeid, mis teeks ettevõttest teabevaldaja AvTS § 5 lõike 3 punkti 2 mõistes.

13. Vaides on märgitud, et arenduslepingu üheks pooleks on avalikku teenust osutav isik, kellele ka ehitatav võrk üle antakse ning kes seejärel hakkab selle kaudu osutama avalikku teenust, muuhulgas teabenõudjale. Tallinna Vesi AS on 13.03.2024 teabenõude vastuses teabenõudjale kinnitanud, et Fausto Capital OÜ ei ole kõnealuse arenduslepingu alusel oma kohustused täitnud ja väljaehitatud torustikku Tallina Vesi AS-ile üle andnud. Inspektsioon mõistab olukorda nii, et kõnealune torustik on seisuga 15.04.2024 jätkuvalt Tallinna Vesi AS-le üle andmata.

    Inspektsioon on seisukohal, et kuna torustik ei ole ettevõtte valduses, siis Tallinna Vesi AS ei osuta selle kaudu veel avalikku teenust. Juhul, kui Fausto Capital OÜ torustiku üle annab, siis hakkab Tallinna Vesi AS osutama avalikku teenust ning muutub seeläbi teabevaldajaks AvTS-i mõistes.

14. Tallinna Vesi AS täitis teabenõude 13.03.2024 vastates küsimusele arenduslepingu aluseks oleva torustiku üleandmise kohta ning väljastades lepingu üldtingimused. Samas keelduti arenduslepingu väljastamisest põhjusel, et tegemist ei ole avaliku ülesande täitmise raame loodud lepinguga. Vaidemenetluse asjaolude põhjal nõustub inspektsioon Tallinna Vesi AS-iga, et ettevõte ei ole kohustatud teabenõudega küsitud dokumente väljastama. Seda põhjusel, et kõnealune arendusleping ei ole loodud avalikku ülesannet täites ning seetõttu ei ole leping avalik teave AvTS-i mõistes. Sellest lähtuvalt on inspektsioon seisukohal, et Tallinna Vesi AS keeldumine arenduslepingu avaldamisest ei olnud õigusvastane ehk ebaseaduslik. Kuna Tallinna Vesi AS ei ole teabenõudega küsitud teabe osas teabevaldaja AvTS-i mõistes, siis puudub alus ettekirjutuse tegemiseks teabenõue uuesti läbivaatamiseks ja teabe väljastamiseks ning vaie jääb rahuldama.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel