ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/690-1664-6

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Agnes Järvela
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	05.07.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	19.06.2024
Teabevaldaja	Aktsiaselts ELVESO e-posti aadress: info@elveso.ee
Teabevaldaja vastutava isik	juhatuse liige
Vaide esitaja (teabenõudja)	eraisik

RESOLUTSIOON:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 p 1, § 51 lg 1 p 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 p 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lg 4 alusel:

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
   a. vaadata vaide esitaja teabenõue uuesti läbi ja selgitada välja, kas teabenõuet on võimalik täita;
   b. kui pole alust teabe väljastamisest keelduda, väljastada vaide esitajale tema poolt soovitud teave ulatuses, millele juurdepääsupiirangud ei kehti või
   c. kui AS ELVESO keeldub teabenõude täitmisest, siis teha vaide esitajale teatavaks teabenõude täitmisest keeldumise alus koos põhjendusega;
3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 17.07.2024.

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspektsioonile.

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse halduskohtusse.

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:

Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks (AvTS § 10 lg-d 1 ja 4, § 53 lg 1).

SUNNIRAHA HOIATUS:

Kui ettekirjutus on jäetud määratud tähtajaks täitmata, määrab Andmekaitse Inspektsioon ettekirjutuse adressaadile avaliku teabe seaduse § 51 lõike 3 alusel:

sunniraha 2000 eurot.

Sunniraha võib määrata korduvalt, kuni ettekirjutus on täidetud. Kui adressaat ei tasu sunniraha, edastatakse see kohtutäiturile täitemenetluse alustamiseks. Sel juhul lisanduvad sunnirahale kohtutäituri tasu ja muud täitekulud.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 11.06.2024 saatis vaide esitaja AS-le ELVESO teabenõude, milles soovis tutvuda AS ELVESO vee- ja reoveeteenuse hinnakujundusega, mille on kooskõlastanud Konkurentsiamet otsusega 9-3/2022-029 (21.09.2022).
2. 18.06.2024 jättis AS ELVESO küsitud dokumendi vaide esitajale edastamata, selgitades, et AvTS § 5 lg 3 p 1 kohaselt võrdsustatakse teabevaldajaga eri- või ainuõigust omav ettevõtja teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Kogu vastav teave on avaldatud AS ELVESO veebilehel. Vaide esitaja küsitud Konkurentsiameti otsusest ei tulene mingeid täiendavaid teenuse pakkumise tingimusi ega hindu. Seega ei ole AS ELVESO küsitud dokumendi osas teabevaldajaks.
3. 19.06.2024 esitas vaide esitaja inspektsioonile vaide. Kuivõrd vaides olid puudused, palus inspektsioon kõrvaldada puudused vaides. Vaide esitaja kõrvaldas puudused 26.06.2024.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja soovis tutvuda Konkurentsiameti otsusega 9-3/2022-029 (21.09.2022), mis puudutab AS Elveso veeteenuse hinna kooskõlastamist.

AvTS § 28 lõige 1 punktid 26 ja 27 kohustavad teabevaldajat avaldama andmed kaubaturul valitsevas seisundis olevate, eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli omavate äriühingute hinnakujunduse kohta. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (ÜVVKS) § 57 kohustab vee-ettevõtjat esitama ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnataotluse koos põhiteenustega seotud teenuste hinnakirjaga ja hinnataotluse aluseks oleva dokumentatsiooniga Konkurentsiametile hinna kooskõlastamiseks.

AS Elveso on vee-ettevõtja, mis kuulub kohalikule omavalitsusele, seega peaks ta kuuluma teabevaldaja määratluse alla. Konkurentsiameti otsus 9-3/2022-029 (21.09.2022) puudutab

otseselt vee- ja kanalisatsiooniteenuste hindade kooskõlastamist, mis on avaliku huvi objekt. See teave on oluline piirkonna elanikele, sealhulgas vaide esitajale, et mõista hinnakujunduse protsessi ja põhjendusi.

AS Elveso vastusest ei selgunud vaide esitajale vajalikku teavet. Vaide esitaja eesmärk on saada selgust, kas tema õiguseid andmete saamiseks on rikutud ning kas Konkurentsiameti otsus 9-3/2022-029 peaks olema vaide esitajale kättesaadav.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Käesoleval juhul ei ole vaidlust, missugusel alusel on AS ELVESO teabevaldajaks veeteenuseid puudutavas osas. Veeteenus on ilmselgelt avalik teenus (nagu ka kaugkütte ja võrguteenus, mida AS ELVESO osutab) ja ettevõtja on sellise teenuse osutamisel Rae vallas teabevaldajaks nii AvTS § 5 lg 2 kui ka lg 3 p 1 alusel. Kuna antud juhul oli küsimus vaid teenuse hinna kujunemist puudutavas osas, siis viitaski AS ELVESO just viimasele alusele, mis puudutas teabevaldajaga võrdsustatud isiku kohustusi hinna ja teenuse tingimuste avaldamise osas.

Vaidest tulenevalt on küsimus pigem selles, kas vee-ettevõtja on teabevaldajaks Konkurentsiameti hinnaotsuse osas. Antud otsus ei käsitle otseselt ettevõtja poolt avalike ülesannete täitmist (määrates küll hinna) ega teenuse osutamise tingimusi. Küll aga sisaldab otsus olulises osas ärisaladust. ÜVVKS § 57 lg 4 kohaselt on Konkurentsiametil hinnataotluse menetlemisel kohustus hoida vee-ettevõtja ärisaladust. Sama nõue tuleneb ka KonkS §-st 63 ja selle lõikest 2, mille kohaselt on muuhulgas ettevõtja kohustatud ameti nõudmisel koostama dokumendist ärisaladust mittesisaldava kokkuvõtte. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt väljastab avalikustamisele kuuluva otsuse, millest on eemaldatud ärisaladus, Konkurentsiamet. Kõigest eelnevast on AS-le ELVESO jäänud mulje, et hinnaotsuse avalikustamise üle otsustamine on pigem Konkurentsiameti pädevuses.

Kui Andmekaitse Inspektsioon leiab, et AS ELVESO on kõnealuse otsuse osas siiski teabevaldajaks ning peaks selle vaide esitajale avaldama, tuleb otsuse tekstist eemaldada ärisaladus. Ärisaladuseks on antud juhul teenuse hinda lülitatud elektrimüügi marginaal, pakkumuse esitaja ning kõik arvandmed, mis võimaldavad ärisaladuseks oleva marginaali välja arvutada. Elektrimüük on vabaturuteenus ning me ei soovi teistele turuosalistele avaldada, milline on veeteenuse tarbeks ostetava elektri teenustasu ehk marginaal. Avalikult pakutavate pakettide lõikes on elektrimüüjad küll oma marginaalid avaldanud, kuid erikokkulepete marginaale ei avaldata. Sellise teabe avalikuks tulek võib mõjutada teiste turuosaliste tulevikus tehtavaid pakkumisi.

Lisaks sisaldab otsus AS Tallinna Vesi müügiandmeid ja -tingimusi AS-le ELVESO, mille kohta ei ole AS-le ELVESO teada, kas need andmed võivad sisaldada AS Tallinna Vesi ärisaladust või mitte. Ilma selles osas kindlust omamata, ei ole AS-l ELVESO võimalik otsuse seda osa omatahtsi avaldada.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Tulenevalt AvTS § 3 lg-st 1 on avalik teave, mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud avalikke ülesandeid täites. Avalikku teavet on AvTS § 6 alusel võimalik välja küsida teabenõudega.

2. Käesoleval juhul on vaide esitaja soovinud AS-lt ELVESO teabenõudega Konkurentsiameti tehtud otsust, millest nähtub, kuidas kujunes AS ELVESO vee- ja reoveeteenuse hinnakujundus.

3. Inspektsiooni hinnangul – nii nagu ka teabevaldaja on öelnud – ei ole vaidlust selles, et AS ELVESO on küsitud teabe osas teabevaldajaks. Inspektsioonile jääb seetõttu arusaamatuks, miks AS ELVESO teabenõudjale 18.06.2024 vastuskirjas vastas, et ta ei ole teabevaldaja. AvTS § 5 lg 2 järgi laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, ja seda teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

4. AS ELVESO on Rae vallas veeteenuse osutaja, selle ülesande näol on tegemist avaliku ülesande täitmisega. ÜKKVS § 13 lg 1 järgi käsitletakse valla või linna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hetkeolukorda ja arendamisettepanekuid ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavas. Kava koostamist peab korraldama kohalik omavalitsus koostöös vee-ettevõtjaga. Kava peab ÜKKVS § 14 lg 1 p 5 järgi sisaldama mh ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna prognoose. Nii võib viidatust järeldada, et teenuse hinna osa kuulub samuti veeteenuse osutamise ja selle aluseks oleva kava hulka ning seetõttu kuulub inspektsiooni hinnangul veeteenuse hinna määramine samuti veeteenuse hulka. Sellest tulenevalt saab AS-i ELVESO pidada veeteenuse osutamisel, sh selleks vajaliku hinna määramisel avaliku ülesande täitjana teabevaldajaks. Kui AS ELVESO siiski leiab, et veeteenuse hinna määramine ja Konkurentsiametiga kooskõlastamine ei kuulu veeteenuse osutamise kui avaliku ülesande hulka, siis tuleb AS-l ELVESO seda teabenõude uuesti läbivaatamisel põhjendada.

5. AS ELVESO on õigesti viidanud sellele, et käesoleval juhul seisneb peamine küsimus pigem küsitud dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirangutes. Konkurentsiameti dokumendiregistrist nähtub, et kõnealusele 21.09.2022 otsusele nr 9-3/2022-029 on seatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel. Vaidemenetluses on AS ELVESO inspektsioonile näidanud ja selgitanud, milline on selles otsuses tema ärisaladus. AS ELVESO on selgitanud, et tema ärisaladuseks on antud juhul teenuse hinda lülitatud elektrimüügi marginaal, pakkumuse esitaja ning kõik arvandmed, mis võimaldavad ärisaladuseks oleva marginaali välja arvutada. Elektrimüük on vabaturuteenus ning AS ELVESO ei soovi teistele turuosalistele avaldada, milline on veeteenuse tarbeks ostetava elektri teenustasu ehk marginaal. Sellise teabe avalikuks tulek võib mõjutada teiste turuosaliste tulevikus tehtavaid pakkumisi.

6. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lg 2 järgi loetakse ärisaladuseks teave, mis vastab kolmele tingimusele: (1) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad; (2) sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja (3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas. Konkurentsiamet on oma kodulehel selgitanud, et ärisaladuseks loetakse kaubanduslikku laadi teavet, nagu teave kulude hindamise metoodika, tarneallikate, ostumüügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta.[1] Inspektsioon nõustub, et AS ELVESO Konkurentsiameti otsuses nr 9-3/2022-029 märgistatu võib vastata ärisaladusele.

7. Lisaks sellele on AS ELVESO juhtinud inspektsiooni tähelepanu sellele, et otsus sisaldab AS Tallinna Vesi müügiandmeid ja -tingimusi AS-le ELVESO. Selle kohta ei ole AS-le ELVESO teada, kas need andmed võivad sisaldada AS Tallinna Vesi ärisaladust või mitte. AS ELVESO ei saa selles osas kõnealust otsust omatahtsi avaldada.

8. Inspektsioon nõustub, et kui teave võib sisaldada kolmandate isikute juurdepääsupiiranguga teavet, siis ei tohi AS ELVESO seda omatahtsi avalikustada. Kuivõrd vaidlust ei ole selles, et AS ELVESO on veeteenuse osutamisel teabevaldaja ja AS ELVESO küsitud dokumenti ka tegelikkuses valdab, siis avaliku ülesande täitmist puudutavas osas peab teabevaldaja

[1] https://www.konkurentsiamet.ee/asutus-uudised-ja-kontakt/organisatsioon/arisaladuste-juhis

teabenõuet saades hindama, kas tal on võimalik see täita või mitte. AvTS § 15 järgi on teabevaldajal kohustus teabenõudjat abistada. Nii peab teabevaldaja mh teabenõudjale selgitama teabele juurdepääsu korda, tingimusi ja viise.

9. Kui AS-le ELVESO on teada, et muu asutus on seadnud küsitud teabele juurdepääsupiirangu ja on teada ka see, et teave võib sisaldada muu ettevõtte ärisaladust, siis peab AS ELVESO selgitama välja, kas ja mis ulatuses on tal võimalik küsitud teave teabenõudjale väljastada. Vajadusel tuleb see välja selgitada koostöös selle isiku või asutusega, kes juurdepääsupiirangu on seadnud. Nii näeb ka AvTS § 38 lg 2 ette, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Kui teave sisaldab kolmanda isiku juurdepääsupiiranguga teavet, siis AS ELVESO selles ulatuses küsitud teavet väljastada ei saa. Nii peabki AS ELVESO küsitud dokumendi puhul vajadusel koostöös Konkurentsiametiga selgitama välja, kas ja mis ulatuses ta küsitud teabe võib väljastada. Inspektsioon siin teabevaldaja asemel tema ülesandeid täitma asuda ei saa.

10. Eelnevast tulenevalt nähtub, et AS ELVESO ei ole teabenõuet menetlenud nõuetekohaselt – AS ELVESO, kui ta täidab avalikke ülesandeid, on selle käigus tekkinud teabe osas teabevaldajaks. Nii nähtub olevat ka vaide esitaja küsitud otsuse puhul. Seetõttu tuleb AS-l ELVESO konkreetne teabenõue uuesti läbi vaadata ja hinnata, kas ja millises ulatuses tuleb teabenõue täita, küsides vajadusel juurdepääsupiirangute kohta selgitusi Konkurentsiametilt. Kui AS-l ELVESO ei ole võimalik mingil põhjusel teabenõuet täita, siis tuleb tal selle täitmisest keelduda AvTS §-s 23 toodud alustel ja seda keeldumist ka põhjendada.

(allkirjastatud digitaalselt)

Agnes Järvela
jurist
peadirektori volitusel