ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/24/812-1961

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	15.10.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	29.07.2024 (registreeritud inspektsioonis 30.07.2024)
Teabevaldaja	Elektrilevi OÜ aadress: Veskiposti tn 2, 10138 Tallinn e-posti aadress: elektrilevi@elektrilevi.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxxx.xxxxxx@xxxxx.xxx

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

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna Elektrilevi OÜ ei ole teabenõudega küsitud dokumentide osas avaliku ülesande täitjana ja riigieelarveliste vahendite kasutajana teabevaldaja AvTS-i mõistes ning elektrituruseaduse § 76[1] lõikes 2 märgitud riigihankele ei kohaldu riigihangete seaduse § 1 lõige 2;
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 edastas 17.07.2024 e-kirja Elektrilevi OÜ-le ja Elektrum Eesti OÜ-le, milles soovis Elektrilevilt kui riigihanke läbiviijalt teada, millises avalikult mittenähtavas riigihanke tingimustes leppis Elektrilevi pakkujatega kokku kallimas hinnas ja võrdse kohtlemise printsiipi eiravas hinnastamises.
2. Elektrilevi märkis vaide esitajale 22.07.2024 saadetud vastuses, et on Elektrumiga asjaolude täpsustamiseks ühendust võtnud ja ettevõte kinnitab, *et hinnastamine vastab hankes kokkulepitud ja Elektrumi poolt pakkumuses esitatud tingimustele* ning hinnastuse kujunemise osas saab detailseid selgitusi anda Elektrum.
3. Kuna vaide esitaja hinnangul ta esitatud küsimusele vastust ei saanud, siis saatis vaide esitaja 23.07.2024 Elektrilevile uue pöördumise, milles palus väidetut kinnitada hanke käigus vahetatud dokumentidega.

4. Elektrilevi vastas vaide esitaja e-kirjale 29.07.2024 paludes üldteenusega seotud küsimustes pöörduda Elektrumi poole.
5. Samal päeval pöördus vaide esitaja Andmekaitse Inspektsiooni poole palvega algatada vaidemenetlus, sest Elektrilevi ega Elektrum ei olnud tema hinnangul jätkuvalt 17.07.2024 edastatud teabenõudele vastanud.
6. Inspektsioon palus 08.08.2024 vaides puuduste kõrvaldamisena edastada vaide aluseks olev kirjavahetuse Elektrileviga alates 22.07.2024.
7. Vaide esitaja kõrvaldas puudused 12.08.2024 ning inspektsioon võttis vaide menetlusse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsioonil *algatada vaidemenetlus teabenõude ebakohases täitmises.*

Vaide põhjendused:

Vaide esitaja hinnangul ei ole Elektrilevi 29.07.2024 vastus asjakohane, sest see ei sisalda küsitud dokumente ning dokumentide väljastamisest keeldumist ei ole ka põhjendatud.

Elektrilevi viis läbi riigihanke üldteenuse osutamisel, mille käigus avalikult nähtuvas infos märgiti, et hinnaks on börsihind, millele lisandub hanke objektiks olev marginaal. Paraku esitati vaide esitajale arve, mis ei baseeru riigihanke tingimustel. Elektrumi kodulehel nähtub, et kehtestatud on kaks hinda, millega üldteenusel väiketarbijaks olevaid era- ja ärikliente ei kohelda võrdselt. Kuivõrd erakliendi hind on kallim, ei saa rääkida ka eratarbija eelistamisest tulenevalt võlaõigusseaduses sätestatust.

Inspektsioonile 30.09.2024 saadetud täiendava pöördumisega edastas vaide esitaja Riigikogu majanduskomisjoni nõuniku kirja, Konkurentsiameti ja Rahandusministeeriumi (RaM) kirjad ning riigihangete registri kirja. Vaide esitaja toob pöördumises välja selle, et Riigikogu majanduskomisjoni nõuniku kirjas selgitatakse, *et ELTS § 76[1] lg 2 sätestatud elektriteenuse osutamiseks korraldatud riigihanke üle teostab järelevalvet Rahandusministeerium, ent ka konkurentsiametil on pädevus teostada järelevalvet üldteenuse hinna üle.* Vaide esitaja edastas konkurentsameti ja RaM-i kirjad põhjusel, et välja tuua asjaolu, kuidas vastastikku üksteisele osutatakse. Vaide esitaja on seisukohal, et *osundamine rikub põhiseaduse § 12 nimetatud õigust riigi abile* ning *riigihangete registri kirja Elektrilevile, milles osundatakse võimalikule veale hankelepingu hinna määramisel.*

Varasemas menetluses on AKI käsutuses Konkurentsiameti kokkuvõttev kiri läbiviidud järelevalvemenetluses, mille lisas 6 olevas tabelis nähtub okt22-sept23 aastane üldteenuse tarbimine enam kui 140 tuhat MWh. Tabelis nähtuv tarbijate arv on aasta jooksul kolmandiku võrra vähenenud, ent kui võtta üldteenuse tarbijate aastaseks tarbimiseks ka vaid 70 tuhat MWh, tuleb Elektrumi marginaali kogusummaks 3 aasta jooksul ligi 1,5 miljonit eurot. See aga ületab mitmekordselt riigihanke piirväärtuse ning mingist väikehankest rääkida ei saa.

Rahandusministeerium põhjendas varasemas menetluses, et kuna hankel on elektrimüügi CPV-kood, ei saa olla tegemist teenusega ning seetõttu polevat tegemist ka kontsessioonihankega. ELTS § 76'1 lg 2 räägib aga teenuse hankest ning ka registris nähtub hanke 269744 tegelik CPV-kood (71314100-3 elektriteenus). Seega võltsis Rahandusministeerium tegelikke faktilisi asjaolusid.

Inspektsioonile 03.10.2024 edastatud täiendavas pöördumises on vaide esitaja märkinud, et talle inspektsiooni poolt teabenõude korras edastatud Elektrilevi 23.09.2024 kirjast nähtub, et *kuivõrd olemuslikult oli tegemist kontsessiooniteenusega (nimetatud marginaal kasseeritakse hanke võitnu poolt sisse tarbijalt ning vastutus teenuse osutamise eest läheb üle pakkujale, vt ka Rahandusministeeriumi analüüsi Euroopa Kohtu praktikast https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Kontsessioonid.pdf), siis on eksitav väide, et hanke korraldajal ei tulnud hanke võitjale maksta.*

Vaide esitaja viitab inspektsioonile 30.09.2024 edastatud Riigihangete registri kirjale*, milles osundatakse Elektrilevile, et registris tuleb näidata hanke eeldatav kogumaksumus, mitte mõõtühiku hind. Osundasin ka, et Konkurentsiameti järelevalvedokumendist nähtub, et 3 aasta jooksul on eelduslik tarbimine üldteenusel kindlasti üle 100 tuhande MWh, mistõttu on ületatud ka rahvusvahelise hanke piirkriteerium. Seega on Elektrilevi väide väikehankest samuti eksitav.*

Lisaks selgitab vaide esitaja, et *Elektrilevi on kirjas püüdnud eksitada ka väitega, et selgitusi peaks andma Elektrum. Toonitan, et Elektrilevi kui hanke korraldaja poole pöördusin siis, kui Elektrumilt selgitusi ei saaanud. Jätkuvalt ootan Elektrumilt marginaali ületava summa kohta selgitusi ning ei ole saanud ka teabenõude korras küsitud telefonikõnesid, milles selgitasin, et küsin Elektrumilt sama teavet, mida küsisin ka hanke korraldajalt. Minu hinnangul on mõistlik algatada samadel tunnustel menetlus ka Elektrumi suhtes ning liita see käesoleva minu taotletud menetlusega.*

Lisaks on vaide esitaja märkinud, et kui inspektsioon peaks siiski tuvastama, et tegelikult ei ole teenuse osutamiseks toimunud riigihanget ELTS § 76^1 lõike 2 mõistes*, tuleks AKI-l teavitada valitsust ja Konkurentsiametit, et seadusekohane riigihange läbi viidaks.*

Inspektsioonile 11.10.2024 edastatud (registreeritud inspektsioonis 14.10.2024) pöördumises palub vaide esitaja inspektsioonil alustada menetlust ka Elektrumi suhtes vaide esitaja teabenõuetele tähtaegselt mittevastamise suhtes ning vaide esitaja on seisukohal, et eraldi tuleks uurida salvestatud kõnede kummalist kustumist. Vaide esitaja hinnangul on otstarbekas liita Elektrilevi ja Elektrumi menetlused.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:
Elektrilevi on vastuses inspektsioonile selgitanud, et *vastavalt elektrituruseaduse (ELTS) §-le 76^3 arvutab üldteenuse korras müüdava elektrienergia hinna <u>üldteenuse osutaja</u>, mistõttu palus Elektrilevi 26.07.2024 vastuses Xxxxx Xxxxxx teabenõudele Xxxxx Xxxxxxxx soovitud teabe saamiseks pöörduda üldteenuse osutaja Elektrum Eesti OÜ poole, kes on antud teabe valdajaks. Kuna üldteenuse hinna arvutab üldteenuse osutaja, mitte võrguettevõtja, siis võrguettevõtjal Xxxxx Xxxxxxx küsitud teave puudub.*

Lisaks on vastuses märgitud, et AvTS § 18 lg 2 kohaselt, kui teabenõuet ei ole võimalik teabenõudja esitatud andmete puudulikkuse tõttu täita, siis teavitab teabevaldaja sellest teabenõudjat viie tööpäeva jooksul. *Elektrilevi palus nii 26.07.2024 kui ka 12.08.2024 Xxxxx Xxxxxxxx pöörduda soovitud teabe saamiseks Elektrum Eesti OÜ poole. Seega on Elektrilevi teabenõudele tähtaegselt vastanud.*

Elektrilevi peab vajalikuks selgitada, et vastavalt ELTS § 76^1 lg-le 2 korraldab võrguettevõtja juhul, kui ta ise elektrienergiat ei müü, teenuse osutamiseks müüja leidmiseks riigihanke. ELTS § 16 lg 2 sätestab, et jaotusvõrguettevõtja, kelle võrguga ühendatud tarbijate arv on suurem kui 100 000, ei või elektrienergiat toota ega müüa. Kuna Elektrilevi võrguga ühendatud tarbijate arv on suurem kui 100 000, siis ei tohi Elektrilevi ise elektrienergiat müüa ning kohustub üldteenuse osutaja leidmiseks korraldama riigihanke.

Alates 2024 aasta 1. juunist osutab Elektrilevi klientidele üldteenust Elektrum Eesti OÜ, kes osutus Elektrilevi poolt läbiviidud riigihankes edukaimaks. Hanke võitja võttis üle ka avatud tarne katkemise raames teenuse osutamise suurtele äriklientidele. Lihtsustatult, Elektrum Eesti OÜ müüb elektrienergiat Elektrilevi klientidele, kes ei ole ühegi elektrimüüjaga elektrilepingut sõlminud.

ELTS § 76^3 lg 1 järgi arvutab <u>üldteenuse osutaja</u> üldteenuse korras müüdava elektrienergia kalendrikuu hinna selles kuus üldteenuse korras müüdud elektrienergia tunnipõhiste koguste ning elektribörsil avaldatud tunnipõhiste elektrihindade omavahel kaalutud keskmise hinna alusel. Arvutatavale hinnale lisatakse üldteenuse osutamisega seotud põhjendatud kulud ning mõistlik ärikasum.

Riigihangete seaduse (RHS) § 110 lõike 5 järgi võib pakkumuses sisalduvat teavet avalikustada üksnes RHS-is sätestatud juhtudel ja ulatuses. Elektrilevi hinnangul ei esine RHS-is sätestatud olukorda, mis annaks võimaluse pakkumuses sisalduvat teavet avalikustada, mis tähendab, et Elektrilevil puudub (mh ärisaladust sisaldava) pakkumuse avalikustamiseks õiguslik alus. Elektrilevi leiab, et pakkumuse avalikustamine ei ole ka vajalik, sest vaide esitajal on olnud võimalus üldteenuse hinnastamise kohta teavet küsida Elektrumilt.

Täiendava järelepärimise vastuses on Elektrilevi lisaks selgitanud järgnevat. *Hankeid korraldades tegutseb Elektrilevi riigihangete seaduse alusel võrgustikusektori hankijana. RHS § 5 lõike 3 punkti 2 kohaselt on võrgustikusektori hankija tegutsemisel võrgustikusektoris isik, kellele on õigusakti, haldusakti või halduslepinguga antud eri- või ainuõigus tegutseda võrgustikusektoris, mille tulemusel on selles valdkonnas tegutsemine teistel isikutel oluliselt piiratud. Tulenevalt RHS § 14 lg 1 punktist 2 kohustub võrgustikusektori hankija korraldama teenuste hankimiseks lihthankemenetluse alates 60 000 eurost ning tulenevalt RHS § 15 lõikest 9 riigihanke alates riigihanke rahvusvahelisest piirmäärast (käesoleval ajal 443 000 eurot).*

Hanke viitenumbriga 269744 teate punkti 2.1.3 kohaselt on hankelepingu eeldatav maksumus 0 eurot[1]*. Elektrilevi selgitab, et hanke tulemusena sõlmitud lepingu alusel Elektrum Eesti OÜ Elektrilevile tasu ei maksa, tasu on üldteenuse osutajal õigus nõuda isikult, kellele teenust osutatakse. Eeltoodust tulenevalt ei ole hange korraldatud ei riigihanke ega lihthankena, vaid väikehankena, mis nähtub ka riigihangete registri avalikest andmetest (veebilehe vasakus ülanurgas). Väikehanke korraldamisel ei kohustu võrgustiku sektori hankija järgima riigihangete seaduses sätestatud korda. Täpsemini, riigihangete seaduses sätestatud korda kohustub võrgustikusektori hankija järgima RHS § 5 lõike 1, § 14 lg 1 punkti 2 ja § 15 lõigete 8 ja 9 alusel teenuse hangete korral üksnes juhul, kui teenuse maksumus algab 60 000 eurost. /.../ Kuna tegemist ei ole riigihanke ega ka lihthankega, ei kohaldu kõnealuse hanke läbiviimisele ka riigihangete seadus.*

Elektrilevi märgib, et talle jääb arusaamatuks, miks on vaide esitaja on otsustanud küsida teavet talle osutatava teenuse hinna osas isikult, kes temale vastavat teenust ei osuta. *Avaliku teabe seadus ei kohusta Elektrilevi vastavat teavet avaldama eeltoodud põhjendustel. Kõnealuse olukorra ainumõeldav lahendus on Elektrilevi hinnangul teabe saamiseks üldteenuse osutaja, Elektrum Eesti OÜ poole pöördumine.*

Rahandusministeeriumi seisukoht

Kuna riigihangete valdkonnas on üheks RaM-ile pandud ülesandeks nõustada RHS-i rakendamise küsimustes (RHS § 180 p 2), siis palus inspektsioon ministeeriumilt seisukohta selles, kas „Elektrilevi OÜ teeninduspiirkonnas üldteenuse ja avatud tarne katkemise teenuse osutamine“, viitenumbriga 269744, on väikehange ning kas hankele kohaldub RHS § 1 lõige 2 ehk andmete väljastamine ja avalikustamine toimub AvTS-is sätestatud korras.

Vastuses inspektsioonile märkis RaM, et pöördumist käsitletakse riigihankealase nõustamispäringuna, mille puhul ei anna ministeerium õiguslikku hinnangut konkreetsele üksikjuhtumile ja seda käsitletavatele asjaoludele. *Tegemist on abstraktse õigustõlgendusega, mis ei hõlma ega võimalda Rahandusministeeriumil anda nõustamispäringule vastamisel konkreetse juhtumi tehiolude pinnalt õiguslikult siduvaid soovitusi.*

Rahandusministeerium on varasemalt käsitlenud ELTS § 76[1] *lg-s 2 sätestatu vahekorda RHSiga, leides, et üldteenusena elektrienergia müüja leidmine võrguettevõtja poolt ei ole käsitletav riigihankena RHS-i tähenduses ning vastavale menetlusele ei kohaldata seetõttu RHS-i sätteid.*

Riigihankele on RHS-is antud eritähendus, mis on kooskõlas Euroopa Liidu (EL-i) riigihanke direktiividega. Riigihanke puhul on tegemist EL-i õiguse autonoomse mõistega, mis on liikmesriigi sisesest õigusest sõltumatu tähendusega. EL-i õiguses, sh EL-i riigihankeõiguses, kasutatud

[1] https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/6375504/notices

autonoomsed mõisted kuuluvad tõlgendamisele, sisustamisele ja kohaldamisele ühetaoliselt kogu EL-i territooriumil, sõltumata sellest, millise tähenduse samale terminile või väljendile annab riigisisene õigus (vt EK C-510/10, p 34). Riigihanke direktiivide ja RHS-iga ette nähtud menetlusreeglistiku kohaldumisel ei ole tähtsust sellel, milline tähendus on riigihankele antud Eesti õigusruumis muus kontekstis, sh ELTS §-s 76[1] ehk üldteenuse puhul.[2]

RHS § 4 p-s 16 sõnastatud riigihanke legaaldefinitsioon ütleb, et riigihange on asja ostmine, teenuse tellimine, ideekavandi saamine, ehitustöö tellimine või kontsessioonilepingu sõlmimine hankija poolt. Nimetatud definitsioon on antud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/23/EL art 1 lg-st 2, direktiivi 2014/24/EL art 1 lg-st 2 ja direktiivi 2014/25/EL art 1 lg-st 2 tulenevalt. /.../ ELTS § 76[1] lg-te 1-2 kohaselt toimub nn üldteenuse raames elektrienergia müük võrguettevõtja „leitud" elektrienergia müüjalt väiketarbijatele – võrguettevõtja kui hankija ise elektrienergiat ei osta, elektrienergiat ostavad väiketarbijad. Tegu ei ole ka elektrienergia müügi vahendamisega, sest Elektrilevi OÜ ei müü „üldteenuse osutajalt" saadavat elektrienergiat edasi väiketarbijatele, vaid „üldteenuse osutaja" müüb elektrienergiat väiketarbijatele otse, ilma Elektrilevi OÜ poolse vahenduseta, ostu-müügisuhe tekib vahetult „üldteenuse osutaja" ja väiketarbija(te) vahel. Seega võiks ELTS § 76[1] lg-s 2 nimetatud müüja („üldteenuse osutaja") leidmise korraldus omada kontsessioonisuhte tunnuseid, kui nn üldteenuse sisuks ja esemeks poleks elektrienergia kui asja müümine. Kontsessioonileping on hankeleping (RHS § 4 p 13 ja § 8 lg 1). Euroopa Parlamendi ja nõukogu nn kontsessioonidirektiivile 2014/23/EL (art 5 p-le 1) tuginev RHS § 131 lg 1 täpsustab, et erinevalt n-ö tavalisest hankelepingust saavad kontsessioonilepingu esemeks olla ainult teenused või ehitustööd – asjade (sh elektrienergia) müük kontsessioonilepingu esemeks olla ei saa, mistõttu asjade kontsessioonilepingut RHS ei tunne ega reguleeri.[3] Arvestades eelöeldut, et üldteenus ELTS-i mõistes pole teenus RHS-i tähenduses, vaid tegemist on elektrienergia kui asja ostmise viisiga, siis ei saa ELTS § 76[1] lg-s 2 sätestatut käsitleda RHS-i tähenduses ka kontsessioonilepingu sõlmimise menetluse korraldamise kohustusena. /.../ Ülal osundatud käsitlusega, et ELTS-is (§ 76[1] lg-s 2) sätestatule ei kohaldata RHS-i, on sisuliselt nõustunud ka kohus. [4]

Kokkuvõttes jääb RaM seisukohale, et *kuivõrd tegemist on RHS-i reguleerimisalast väljapoole jääva menetlusega, ei kohaldata ELTS § 76[1] lg-s 2 nimetatud „riigihankele" RHS-i tervikuna, sh ka RHS § 1 lg-t 2, ning seda olenemata sellest, milline on sellise menetluse (ELTS § 76 lg-s 2 tähenduses „üldteenuse osutaja leidmise riigihanke") tulemusena kavandatud tehingu eeldatav maksumus, kas see jääb alla RHS-is reguleeritud lihthanke piirmäära, on sellega võrdne või sellest kõrgem.*

Lisaks selgitab RaM*, et RHS ei kasuta terminit „väikehange", kuid riigihangete registris on selle all mõeldud RHS § 4 p 16 mõistes riigihankeid, mille läbiviimisele ei ole RHS-is ette nähtud detailseid menetlusreegleid (vrd RHS-i 2. ptk, 3. ptk, jne), sest nende eeldatav maksumus jääb alla RHSis ära toodud kohustuslike piirmäärade. Kui aga tehingu ese ja sisu vastavad RHS § 8 lg-s 1 sätestatud kõigile hankelepingu kumulatiivsetele tunnustele ning seega olemuslikult on tegemist riigihankega RHS § 4 p 16 tähenduses, siis sõltumata tehingu eeldatavast maksumusest allub see RHS-i regulatsioonile ning küsimus on üksnes normatiivse regulatsiooni mahus – RHS-i 1. ptk, sh § 1 lg 2, kohaldub mistahes eeldatava maksumusega riigihankele, s.t ka RHS § 14 lg-s 1 sätestatud lihthanke piirmäärast allapoole jääva maksumusega nn väikehankele, mille suhtes ei kohaldata nt RHS 2. või 3. ptk-is sätestatud konkreetset menetlusreeglistikku.*

[2] Lisaks vaadata M. A. Simovart, N. Parrest. RHS § 3 komm.-d 10-11 ja § 4 komm. 2 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019

[3] Lisaks vaadata N. Parrest. RHS § 131 komm-d 4, 8 ja 12 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

[4] HMKm 03.10.2024, nr 4-23-4350, lk 5

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

1. Inspektsioonile 29.07.2024 esitatud vaides on märgitud, et 17.07.2024 esitatud teabenõudele, mille põhiadressaadiks oli Elektrilevi OÜ ja koopiareal Elektrum Eesti OÜ, ei ole vaide esitaja saanud vastust vaide esitamise seisuga. Samas on vaide esitaja ise edastanud inspektsioonile Elektrilevi 22.07.2024 vastuse, milles on märgitud, et Elektrilevi on Elektrumiga asjaolude täpsustamiseks ühendust võtnud ning kinnitab, et hinnastamine vastab tingimustele. Lisaks selgitatakse, et hinnastuse kujunemise osas saab detailseid selgitusi edastada Elektrum.

2. Vaide esitaja edastas 23.07.2024 üksnes Elektrilevile ja mitte Elektrumile uue teabenõude, milles palus väidetut kinnitada hanke käigus vahetatud dokumentidega. Elektrilevi vastas teabenõudele 29.09.2024, paludes üldteenusega seotud küsimustes pöörduda Elektrumi poole.

3. Vaide esitaja märkis vaides, et ka Elektrum ei ole tema 17.07.2024 esitatud vaidele vastanud. Inspektsioonile jääb arusaamatuks, miks ootas vaide esitaja Elektrumilt vastust teabenõudele, mis sõnastuse kohaselt oli adresseeritud üksnes Elektrilevile, sest küsiti teavet Elektrilevilt kui riigihanke läbiviijalt, mitte Elektrumilt.

4. Lisaks mõistab inspektsioon Elektrilevi 22.07.2024 vastust selliselt, et Elektrilevi, kes oli teabenõudes küsitud asjaolud Elektrumiga läbi arutanud, vastas mõlema asutuse nimel. Kui vaide esitaja ei olnud saadud vastusega rahul ja ootas vastuseid mõlemalt adressaadilt, siis ei mõista inspektsioon, miks esitas vaide esitaja uue teabenõude dokumentide küsimiseks ainult Elektrilevile.

5. Inspektsioon saab asjaoludest aru selliselt, et vaide esitaja ei olnud rahul sellega, et Elektrilevi kui riigihanke läbiviija ei väljastanud talle 29.09.2024 vastusega 23.07.2024 teabenõudega küsitud dokumente. Selles tulenevalt on vaide esemeks Elektrilevi poolt teabenõude nõuetekohane täitmata jätmine.

6. Inspektsiooni pädevuses on AvTS § 45 lõike 1 punkti 1 kohaselt teabevaldajate üle järelevalve teostamine teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel.

Juurdepääs avalikule teabele ja teabenõudele vastamine

7. AvTS § 3 lõige 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduse või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes**.**

8. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb avaliku teabe seadusest. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-s sätestatud korras (AvTS § 7).

9. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

10. Teabevaldaja peab teabenõude kas viie tööpäeva jooksul täitma (AvTS § 18), 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.

11. Käesoleval juhul on Elektrilevi vaide esitaja 17. ja 23. juuli teabenõuetele AvTS-ist tulenevat tähtaega järgides vastanud vastavalt 22. ja 29. juulil. Elektrilevi 29. juuli vastust võib mõista selliselt, et asutus keeldus dokumentide väljastamisest, kuid keeldumist ei ole põhjendatud.

Elektrilevi OÜ teabevaldajana

12. Elektrilevi puhul on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga, kes on teabevaldajaks ainult kahel juhul. AvTS § 5 lõikest 2 tulenevalt laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid - siis teabe osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist. Samuti võrdsustatakse teabevaldajaga füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing – teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist (AvTS § 5 lg 3 p 2). Seega ka riigi asutatud või osalusega äriühingud ja sihtasutused ei ole teabevaldajateks täies ulatuses nagu on riigiasutused, vaid nad on teabevaldajateks ainult teabe osas, mis puudutab nende avalike ülesannete täitmist või kui nad on saanud eelarvelisi vahendeid, siis ka nende vahendite kasutamise osas.

13. Elektrilevi eesmärk põhimääruse 2.1 punkti kohaselt on võrguteenuse osutamine jaotusvõrgu kaudu ja tema põhiliseks tegevusalaks on elektrienergia jaotus. Seega on Elektrilevi puhul tegemist jaotusvõrgu ettevõttega, kes osutab võrguteenust. ELTS § 65 lg 1 annab loetelu teenustest, mida loetakse võrguteenusteks, mida võrguettevõtjad osutavad. Seega on Elektrilevi seadusest tulenev ülesanne ehk avalik ülesanne ainult võrguteenuse osutamine.

14. Küll aga ei nähtu kõnealusest seadusest ega Elektrilevi põhimäärusest, et ettevõtte kohustus oleks elektrienergia müümine. Inspektsioon mõistab olukorda selliselt, et üldteenuse puhul on tegemist hoopiski vastupidise olukorraga. ELTS § 76^1 lõike 2 kohaselt korraldab võrguettevõtja juhul, kui ta ise elektrienergiat ei müü, teenuse osutamiseks müüja leidmiseks riigihanke. Nii nagu Elektrilevi olukorda on selgitanud, siis ei tohi ettevõte ise elektrienergiat müüa ning peab seadusest tulenevalt üldteenuse osutaja leidmiseks korraldama riigihanke. Sellest tulenevalt on inspektsioon seisukohal, et üldteenuse osutaja leidmiseks korraldutud hanke puhul ei ole tegemist Elektrilevi avaliku ülesande täitmisega AvTS-i mõistes. Seega ei ole Elektrilevi kohustatud teabenõude korras väljastama dokumente, mis vaide esitaja teabenõudega küsis. Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et kui vastav teave on Elektrilevil olemas, ei võiks ta seda teha. Küll aga ei saa inspektsioon kohustada ettevõtet seda tegema.

15. Vaide esitaja on 03.10.2024 edastatud täiendava pöördumises vastuses märkinud, et eksitav on Elektrilevi väide, *et hanke korraldajal ei tulnud hanke võitjale maksta,* kuid ei ole seda seisukohta põhistanud. Elektrilevi on vastuses inspektsioonile selgitanud, et hanke tulemusena sõlmitud lepingu alusel Elektrum Elektrilevile tasu ei maksa. Üldteenuse osutajal ehk käesoleval juhul Elektrumil on õigus nõuda tasu isikult, kellele teenust osutatakse. Eelnevast tulenevalt on inspektsioon seisukohal, et Elektrilevi eraõigusliku juriidilise isikuna ei ole teabevaldaja teabenõudega küsitud dokumentide puhul AvTS § 5 lõike 3 punkti 2 ehk riigieelarveliste vahendite kasutamise osas.

16. Lisaks eeltoodule sätestab RHS § 1 lõige 2, et juurdepääs riigihangete andmetele ning nende andmete väljastamine ja avalikustamine toimub avaliku teabe seaduses sätestatud korras, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Erandiks on need küsimused, milles RHS kehtestab erireeglid. Seaduse kommenteeritud väljaandes[5] on selgitatud, et arvestades hankijate rolli avalike huvide teenimisel, on selle kommentaari autorite hinnangul põhjendatud käsitlus, mille kohaselt kõik hankijad on teabevaldajad kõigi AvTS-ist tulenevate kohustustega.

17. Inspektsioon mõistab vaide esitaja kirjalike pöördumiste, suuliste selgituste ning inspektsioonile edastatud Elektrilevi infotelefoni kõnesalvestise põhjal, et vaide esitaja hinnangul on ELTS § 76^1 lõike 2 kohase hanke puhul tegemist riigihankega, sh RHS § 1 lõikest

[5] Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2019, lk 35.

2 tulenevalte kohustustega. Samas Elektrilevi oma vastustes inspektsioonile on asunud seisukohale, et kõnealuse hanke puhul ei ole tegemist ei riigi- ega lihthankega, vaid väikehankega, mille läbiviimisel ei pea võrgustiku sektori hankija järgima RHS-is sätestatud korda. Selleks, et teada saada, kuidas kõnealust sätet tõlgendada, pöördus inspektsioon RaM-i kui riigihangete valdkonna õigusloome eest vastutaja poole.

18. RaM-i seisukohta, mis käesolevas vaideotsuses on eelnevalt välja toodud, ei hakka siinkohal eraldi ringi kirjutama. Kuigi ministeerium on märkinud, et tegemist ei ole konkreetse juhtumi õiguslikult siduvate soovitustega, siis ministeeriumi selgitusete põhjal riigihanke mõiste, sisu ja rakendamise põhimõtete osas nii siseriikliku kui Euroopa Liidu seadusandlikul tasandil, ei ole inspektsioonil alust asuda testsugusele seisukohale kui RaM-i oma. Ministeerium on kokkuvõttes jõudnud järeldusele, et ELTS § 76[1] lõikes 2 nimetatud „riigihanke“ puhul on tegemist RHS-i reguleerimisalast väljapoole jääva menetlusega. Mis tähendab, et kõnealusele hankele ei kohaldata RHS-i tervikuna, sh ka RHS § 1 lõiget 2.

    Seega, kõigest eelnevast tulenevalt on inspektsioon seisukohal, et Elektrilevi OÜ ei ole teabenõudega küsitud dokumentide osas teabevaldajaks tulenevalt avalike ülesannete täitmisest, eelarveliste vahendite kasutamisest ning riigihangete teabe avaldamisest.

19. Elektrilevi on vastuses inspektsioonile välja toonud, et RHS § 110 lõike 5 järgi võib pakkumuses sisalduvat teavet avalikustada üksnes riigihangete seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ning antud hetkel ei esine Elektrilevi hinnangul RHS-is sätestatud olukorda, mis annaks võimaluse pakkumuses sisalduvat teavet avalikustada. Inspektsioon ei saa Elektrileviga eelneva osas nõustuda, sest märgitud sätte osas on RHS-i kommenteeritud väljaandes[6] selgitatud, et pakkumus on konfidentsiaalne kuni pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemiseni. Käesoleval juhul on tegemist juba lõppenud hankega ning sellest tulenevalt ei ole inspektsiooni hinnangul eelnevalt viidatud säte teabe väljastamise keeldumise alusena praeguses olukorras enam asjakohane.

Kokkuvõte

20. Kokkuvõttes on inspektsioon seisukohal, et kuna Elektrilevi ei ole teabenõudega küsitud dokumentide osas teabevaldaja AvTS-i mõistes ning ELTS § 76[1] lõikes 2 märgitud riigihankele ei kohaldu RHS § 1 lõige 2 andmete väljastamine ja avalikustamine toimub avaliku teabe seaduses sätestatud korras, siis teabenõude täitmisest keeldumine oli õiguspärane. Kuigi Elektrilevi on suunanud vaide esitaja on korrektselt suunanud üldteenuse sisulistes küsimustes Elektrumi pole pöörduma, siis dokumentide väljastamisest keeldumist ei ole ettevõte vaide esitajale teabenõude vastuses põhjendanud. Kuna teabe väljastamata jätmise põhjendused on vaie esitajale teatavaks saanud käesolevas vaideotsuses, siis on vaide ese ära langenud ning vaiet ei rahuldata.

21. Elektrilevi on vastuses inspektsioonile märkinud, et ei mõista, miks vaide esitaja pöördub teenuse saamise sisulistes küsimustes Elektrilevi poole, kuigi teenust osutab Elektrum. Inspektsioon nõustub Elektrileviga selles, et teenusega seostud sisulisi selgitusi saab anda üldteenuse osutaja. Kuid, kuna vaide esitaja küsis 22.07.2024 teabenõudega dokumente riigihanke läbiviijalt, siis sellekohane pöördumine Elektrilevi poole oli inspektsiooni hinnangul igati õigustatud. Isegi, kui Elektrilevi ei olnud kõnealuste dokumentide osas teabevaldaja AvTS-i mõistes, siis tulnuks vaide esitajale sellest ka teada anda korrektselt teabenõude täitmisest keeldumise ja põhjendamisega.

22. Vaide esitaja on käesoleva vaidemenetlus raames juhtinud inspektsiooni tähelepanu ka veel sellele, et ta ei ole Elektrumilt saanud teabenõudele vastust ja teabenõude korras küsitud telefonikõnesid. Inspektsioon on vaide esitajale telefonivestluses selgitanud, et vaide esitaja saab selles osas esitada inspektsioonile nõuetekohase vaide[7], sest käesolevas menetluses on vaide esemeks Elektrilevi 23.07.2024 vastus teabenõudele.

[6] Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2019, lk 707
[7] HMS § 75 ja 76

23. Lisaks on vaide esitaja menetluse kestel mitmeid kordi märkinud, et tema hinnangul oleks otstarbekas liita Elektrilevi ja Elektrumi menetlused. Selles osas selgitame järgnevat. Haldusmenetluses ei ole keelatud erinevate menetluste ühildamist. Kuid see oleneb konkreetsete menetluste asjaoludest. Inspektsioon on seisukohal, et vaidemenetluses tuleb menetluste liitmist eriti hoolikalt kaaluda. Seda eelkõige menetlemis ajalise ressursi tõttu, sest seadusandja on vaidemenetluses ette näinud lühema tähtaja[8] kui seda on näiteks kaebuse lahendamisel[9]. Kuna menetluses kõigi oluliste asjaolude välja selgitamiseks (HMS § 6) on vaidemenetluses üsnagi limiteeritud aeg, siis sellest tulenevalt ei pea inspektsioon käesoleval juhul otstarbekaks ühildada menetlusi kahe teabevaldaja osas.

24. Täiendavalt märgime, et käesolevas vaideotsuses ei analüüsi ega anna inspektsioon hinnangut vaide esitaja poolt täiendava materjalina esitatud järgneva teabe osas: Elektrumi elektri hinnastamise põhimõtted, vaide esitaja elektriarve, arve tasumise aluseks olevad asjaolud, elektriarve tasumise meeldetuletus, järelevalve üldteenuse teostamisega seonduva üle, RaM-i poolne hanke faktiliste asjaolude võltsimine ning riigihanke piirväärtusega seonduv. Seda põhjusel, et Andekaitse Inspektsioon ei ole pädev asutus eelneva loetelu osas hinnangut andma ning järelevalvet tegema.

25. Vaide esitaja on 03.10.2024 täiendavas pöördumises märkinud, et kui inspektsioon tuvastab, et vaide asjaolude aluseks olev ELTS § 76[1] lõikes 2 märgitud hange ei ole riigihange, tuleks inspektsioonil teavitada valitsust ja Konkurentsiametit, et läbiviidaks seadusekohane riigihange. Selgitame, et inspektsioonil puudub sisuline pädevus tuvastada, milline hange on riigihange ja milline mitte. Kuna see õigus kuulub teistele asutustele, siis ei ole inspektsioonil ka alust pöörduda Vabariigi Valitsuse ega ka Konkurentsiameti poole.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel

[8] 10 päeva HMS § 84 lg 1 alusel ning täiendav pikendamise võimalus kuni 30 päeva võrra sama paragrahvi lõike 2 alusel
[9] Esialgne tähtaeg 30 päeva isikuandmete kaitse seaduse § 61 lg 1 alusel, mida saab pikendada kuni 60 päeva võrra sama paragrahvi lõike 2 alusel