ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/25/305-700

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	14.04.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	03.03.2025
Teabevaldaja	Keskkonnaamet aadress: Roheline tn 64, 80010 Pärnu linn e-posti aadress: info@keskkonnaamet.ee
Vaide esitaja	Postimees Grupp AS e-posti aadress: legal@postimeesgrupp.ee

RESOLUTSIOON

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

otsustab Andmekaitse Inspektsioon:

1) jätta vaie rahuldamata, sest teabevaldaja on menetluse kestel vaide esitaja teabenõude täitnud;
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 13.02.2025 Keskkonnaametile (KeA) teabenõude, milles palus väljastada Saarde tuulepargi väike-konnakotka seire 2022. aasta ja 2023. aasta kohta ning Saarde tuulepargi järelmonitooringu - lindude ja nahkhiirte hukkumise kohta kujul, et kogu dokument oleks avalik.
2. KeA keeldus 20.02.2025 vastuses teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel, kuna taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ning teabenõudjal ei ole teabele juurdepääsuõigust.
3. Kuna vaide esitaja hinnangul on aruannetes alusetult kinni kaetud suur hulk infot, siis edastas ta 03.03.2025 Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohase vaide, mille AKI menetlusse võttis.
4. KeA täitis menetluse kestel teabenõude edastades 09.04.2025 vaide esitajale küsitud aruanded katmata kujul.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:
Vaide esitaja palub *AKI-l kohustada keskkonnaametit teabenõudes nimetatud info Postimehele saata.*

Vaide põhjendused:
Vaides märgitakse, et KeA selgituste kohaselt on aruannetes andmed kinni kaetud AvTS § 35 lg 1 punkti 17 ehk ärisaladuse tõttu. Vaide esitaja on seisukohal, et järelseire tulemuste/järelduste näol ei ole tegemist ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) §-s 5 sätestatud kriteeriumitele vastava ärisaladusega, sest *vahearuande tulemused-järeldused ei tee järeldusi mitte äriühingute ja nende äri vaid keskkonna kohta,* mis peab olemuslikult olema avalik. */…/ Järeldused võivad küll ettevõtete äri mõjutada, kuid see ei muuda keskkonna kohta tehtud järeldusi ärisaladuseks. Veelgi enam keskkonna kohta tehtud järeldused ei saa olla olemuslikult «salajaseks teabeks».*

Vaide esitaja toob välja, et *Saarde tuulepargi väike-konnakotka seire 2023 (arendusalad p14, p15, p16) seire on läbi viidud vastavalt Keskkonnaameti poolt kinnitatud seirekavale eesmärgiga selgitada välja Saarde tuulepargi mõju väike-konnakotka pesitsemisele ja käitumisele võrdlevalt enne arendustegevuse algust, ehituse ajal ja ekspluatatsiooni käigus. /…/ Kaitsavatele liikidele avalduvad keskkonnamõjud ja kõrgendatud ohutegurid on avaliku huvi objektiks olev keskkonnainfo, millele peab olema ligipääs.*

Vaide esitaja on viidanud muu hulgas sellele, et järelduse käsitlemine ärisaladusena oleks vastuolus Arhausi konventsiooni nõuetega. Lisaks on märgitud, et praegusel juhul ei saa juurdepääsupiiranguid tuleneda ka muudest aktidest, nt keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 24 lg 5 punktist 2.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Teabenõude vastuses vaide esitajale keelduti teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 kohaselt, sest aruannetes on kinni kaetud ettevõtte ärisaladust puudutav osa AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel. Lisaks on selgitatud, et *ettevõte on põhjendanud, miks ja milline osa Saarde tuulepargi järelseire vahearuannetes olevast infost on nende ärisaladus. Kinni on kaetud vahearuannete tulemuste-järelduste osad, mida ettevõte on kogumis nimetanud oma ärisaladuseks, sest see ei ole avalikult kättesaadav teave, selle salajas hoidmiseks on ettevõte võtnud vajalikke meetmeid, sellel on kaubanduslik väärtus ning selle avaldamine võib konkurentsiolukorras kahjustada ettevõtja ärihuve.*

Lisaks märgitakse, et KeA pöördus ettevõtte poole ning palus aruandes välja tuua osad, mida ettevõte peab ärisaladuseks. Ettevõte tegi seda ning selle alusel kattis KeA kinni aruannetes ärisaladuse osad, põhjalikult kaalutledes, kas märgitud osa võiks olla ärisaladus või mitte.

Teabevaldaja selgitab, et teabenõudes viidatud looduskaitseseaduse (LKS) § 53 lõige 1 ja KeÜS § 24 lg 5 punkt 2 ei puutu käesoleval juhul asjasse, sest vahearuannete asutusesiseseks kasutamiseks (AK teave) määramise õiguslikuks aluseks on AvTS § 35 lg 1 punkt 17.

Vastustes AKI järelepärimisele on KeA selgitanud, et lähtus põhimõttest, *et ärisaladuse olemasolu ja selle ulatuse defineerimine on ennekõike ettevõtja ülesanne. Oleme kursis, et ametiasutus saab ja peab teabevaldajana hindama, kas ettevõtja ärisaladuse määratlus vastab ETÄKS § 5 lõike 2 kõigile tingimustele, kuid arvestades sätte raskesti hoomatavat iseloomu, ei pruugi see alati olla kergesti teostatav.* KeA kaalus ettevõtja põhjendusi ning nõustus andmete omaniku ärisaladuse määratlusega ja pidas põhjendatuks vastav osa dokumentides kinni katmist. KeA on vastuses ka välja toonud endapoolsed seisukohad, miks asutus loeb aruannetes kinni kaetud teabe EKTÄKS § 5 lõikele 2 vastavaks.

Kuigi tegemist on ühtlasi keskkonnateabega, saavad ka sellele teabele juurdepääsupiirangud tulla teabevaldaja kohustusest teabele juurdepääsu piirata, nt KeÜS § 24 lg 5 punktist 1, mille kohaselt on teabe valdajal õigus tunnistada keskkonnateave AK-teabeks kui teabe avalikustamine võib kahjustada intellektuaalomandiõigusi. Viimasega kaitstakse loomingut, nagu uudsed leiutised, kaubamärgid, originaalteosed ja ärisaladused. *AvTS § 35 lõige 1 punkti 17 tuleks käsitada erinormina, mis ei võimalda KeÜS § 24 lõike 5 punkti 1 rakendamisel ärisaladust kaitseta jätta.*[1] *Seega on ka keskkonnateabe puhul avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 p 17 alusel kohustuslik piirata juurdepääsu ärisaladust sisaldavale teabele.*

Teabenõude täitmisest keeldumisel kaalus KeA lisaks, kas *väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi (KeÜS § 24 lg 6) ning leidnud, et käesoleval juhul on teabe väljastamisest keeldumise huvi kaalukam. Siinkohal rõhutame veelkord, et vahearuannetest tulenevalt on tegemist iga-aastase kokkuvõttega, mille järeldused võivad muutuda (lõpparuande esitamise tähtaeg on 01.12.2025), mistõttu ei saa vahearuannetest teha ka lõplikke järeldusi. Avalik huvi sellise teabe avalikustamiseks ei ole meie hinnangul kaalukam juurdepääsupiiranguga kaitstavast huvist ning mittetäieliku teabe avaldamine võib olla ka eksitav.*

Täiendava järelepärimise vastuses märkis KeA, et pöördus ettevõtte poole ärisaladuse täpsustamiseks. Ettevõte selgitas 07.04.2025, et varasemalt kinni kaetud teabe ärisaladuseks lugemise alused on tänaseks ära langenud. Täpsemalt selgitati, et kui veel umbes 2 kuud tagasi sai Saarde tuulepargi seire vahearuannete tulemuste-järelduste osi nende vaates pidada ärisaladuseks eelkõige just Saarde tuulepargi edasiarenduse kontekstis, siis praegu neil andmetel enam ärisaladuse kvaliteeti ei ole, kuna neil puudub vahetu kaubanduslik väärtus (EKTÄKS § 5 lg 2 p 2). Kuna teave ei ole enam AK teave AvTS § 35 lg 1 punkti 17 alusel, on vaide esitaja poolt küsitud dokumendid talle katmata kujul väljastatud 09.04.2025.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

1. Vaide esitaja märkis AKI-le 03.03.2025 esitatud vaides, et KeA on aruannetes alusetult kinni katnud suure hulga infot. Seega on vaide esemeks ebaseaduslik piirangute kehtestamine ja teabenõude täitmisest keeldumine.

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

3. Vaidlus puudub selles, et KeA kui Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus on teabevaldaja AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõttes ning selles, et teabenõudega küsitud aruannete puhul on tegemist AvTS § 3 lõike 1 kohase avaliku teabega.

Teabenõude täitmine

4. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb AvTS §-st 6, mille 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).

5. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja

[1] Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-24)

juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

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 viie tööpäeva jooksul täitma (AvTS § 18 lg 1), 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. Praegusel juhul keeldus KeA teabenõude täitmisest AvTS § 23 lg 1 punkti 1 alusel, kuna taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ning teabenõudjal ei ole teabele juurdepääsuõigust.

Juurdepääsu piiramine avalikule teabele

9. AvTS § 4 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja 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.

10. AvTS § 3 lõike 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras ehk siis AvTS §-s 35 või valdkondade eriseadustes toodud alustel.

11. Praegusel juhul keeldus KeA teabenõude täitmisest põhjusel, et taotletavale teabele oli määratud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punkti 17 kohaselt, mis sätestab, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama AK teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Vaide esitaja hinnangul ei olnud põhjendatud aruannetele piirangu seadmine sel alusel.

12. Lisaks märkis vaide esitaja, et teabenõudega küsitud aruannete puhul ei saa juurdepääsupiiranguid tuleneda ka muudest aktidest, nt KeÜS § 24 lg 5 punktist 2, mille kohaselt teabe valdajal on õigus tunnistada keskkonnateave AK teabeks kui teave on haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning selle teabe esitaja ei ole nõus keskkonnateabe väljastamisega. Teabenõudes toodi välja ka LKS § 53 lõige 1, mille kohaselt I ja II kaitsekategooria liigi isendi täpse elupaiga asukoha avalikustamine massiteabevahendites on keelatud.

13. Nagu juba eelnevalt ka märgitud, siis juurdepääsupiirang avalikule teabele võibki tulla eriseadusest. Kuna praegusel juhul on KeA piirangu alusena märkinud üksnes AvTS-ist tuleneva aluse, siis nõustub AKI KeA selgitusega, et LKS § 53 lõige 1 ja KeÜS § 24 lg 5 punkt 2 ei ole praeguse vaide puhul asjakohased. Sellest tulenevalt ei analüüsi AKI eelnevalt välja toodud eriseaduste piirangualuseid, vaid selgitab piirangu seadmist ärisaladuse kaitseks.

Piirang ärisaladuse kaitseks

14. KeA on teabenõudega küsitud aruannetes kinni katnud teabe, mille ettevõte on määranud oma ärisaladuseks. Selgitame, et ärisaladus on ettevõtja konkurentsieelis, mis on eelkõige kaubanduslikku või tehnilist laadi teave, mis ei ole avalikult kättesaadav ja mida ettevõtja hoiab salajas, sest selle teabe teistele isikutele õigustamata teatavaks saamine kahjustab ettevõtja ärihuve.

15. Riigikohtu (1-18-4590 p 40), „*hinnangul on teabe salajasus ja selle kaubanduslik väärtus*

tihedalt seotud. Teabe ärisaladusena käsitamiseks peab esinema objektiivne äriline põhjus selle salajaseks hoidmiseks. Teisisõnu peaks teave andma mingi konkreetse eelise konkurentide ees, mis info teatavakssaamisega oma väärtuse kaotaks – selles seisnebki andmete kaubanduslik väärtus nende salajasuse tõttu. Selleks tuleks kirjeldada vaidlusaluse teabe ärilist väärtust ettevõtte jaoks ning selle potentsiaalset kasulikkust tema konkurentidele." Ka õiguskirjanduses[2] on märgitud, et *„ärisaladuse võimaliku väärtuse üle otsustamisel tuleks arvesse võtta seda, millises ulatuses asjaomane teave võimaldab saavutada eelise konkurentide ees, kes teavad, kuidas sellist teavet kasutada."*

16. EKTÄKS § 5 lõige 2 defineerib ärisaladuse kui teabe, mis vastab järgmistele tingimustele: a) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad; b) sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja c) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas. Oluline on, et nimetatud tingimused on kumulatiivsed, st need peavad esinema korraga ja samaaegselt.

17. KeA on oma vastustes selgitanud, et hindas aruannetes seda teavet, mille ettevõtte ärisaladuseks määras ning nõustus sellega. Selgitame siin täiendavalt, et teabevaldaja peab olema veendunud, et tegemist on ettevõtte ärisaladusega, sest teabevaldajal on ärisaladuse põhjendusel teabenõude täitmisest keeldumisel kohutus ka teabenõudjale põhjendada, milles seisneb piiranguga teabe konkurentsieelis.

18. AKI nõustub vaide esitaja seisukohaga selles, et üldiselt ei saa keskkonna kohta tehtud järeldused olla salajane teave. Samas ei saa välistada, et keskkonnateavet sisaldav dokument, võib sisaldada piiranguga teavet. AKI on olukorda mõistnud selliselt, et Eestis on vähe neid ettevõtteid, kes viivad läbi just sellise spetsiifikaga seiret, mille kohta aruandeid teabenõudega küsiti. Seega võib olla, et muu hulgas on dokumendis sees infot, mille avalikus tulek võiks anda teistele selles valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele konkurentsieelise.

19. Kas ja mis ulatuses see praegusel juhul on põhjendatud, jätab AKI vaideotsuses analüüsimata, sest teabevaldaja selgituste kohaselt vaatas ettevõte aruanded uuesti üle ning märkis, et varasemalt kinni kaetud teabe ärisaladuseks lugemise alused on nüüdseks ära langenud. Selgitame, et ärisaladus võibki olla ajas muutuv. See, mis dokumendi koostamise järgselt oli piiranguga teave, võib teatud aja möödudes minetada oma salajasuse. Kuna vaide esitajale on menetluse raames väljastatud aruanded kujul, mil varasemalt kinni kaetud teave on avalik, siis ei pea AKI vajalikuks vaideotsuse hakata eraldi analüüsima mõlema osapoole ärisaladuse poolt ja vastu argumente, sh vastuolu Arhausi konventsiooniga.

Kokkuvõte

20. Vaide esitaja palus AKI-l kohustada KeA-d väljastama teabenõudes nimetatud info. KeA täitis teabenõude 09.04.2025 menetluse kestel. Kuna vaide esitaja ei ole selles osas täiendavaid pretensioone esitanud ning vaie lahendatakse vaide eseme ulatuses, siis on teabenõudele vastamisega vaide ese ära langenud ning puudub alus ettekirjutuse tegemiseks. Sellest tulenevalt jääb vaie rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/
Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel

[2] Värv, A. Ärisaladuse kaitse uus nägu.- Juridica 2020/5, lk 423.