ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
JA
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/25/390-853

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	30.05.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	17.03.2025 (registreeritud inspektsioonis 18.03.2025)
Teabevaldaja	Keskkonnaamet aadress: Roheline tn 64, 80010 Pärnu e-posti aadress: info@keskkonnaamet.ee
Vastutav isik	peadirektor
Vaide esitaja	AS Terminal aadress: Tartu terminal/1, 60513 Tartu vald
Vaide esitaja esindajad	Vandeadvokaat Kaidi Reiljan-Sihvart Advokaat Crislyn Piirits Advokaadibüroo COBALT Kawe Plaza, Pärnu mnt 15, 10141 Tallinn e-post: crislyn.piirits@cobalt.legal

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punktide 2 ja 4 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 3 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

Hinnata täiendavalt, kas vaide esitajale on võimalik väljastada teabenõudes soovitud Olerxi poolt 2022 ja 2023 aastal esitatud kuuaruannetest andmeid, mille avalikustamise kohustus Keskkonnaametile hakkab kehtima 2025. aastal. Juhul, kui Keskkonnaamet leiab, et 2022 ja 2023 aasta osas ei ole võimalik selliseid andmeid väljastada, siis viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist.
3) Jätta vaie rahuldamata AS Olerex poolt Keskkonnaametile esitatud mistahes dokumentide väljastamise osas, mis kajastavad AS Olerex poolt biokohustuse täitmist 2022. ja 2023. aastal, kuna need on kütuse käitlemise andmekogud andmed, mille väljastamise õigust Keskkonnaametil ei ole ja Keskkonnaamet on edastanud teabenõude täitmiseks andmekogu vastutavale töötlejale Maksu- ja Tolliametile.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 09.06.2025. Samas ajaks edastada koopia täiendavast vastusest vaide esitajale ka Andmekaitse Inspektsioonile

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse üksnes vaideotsuse (ülaltoodud punkt 3) rahuldamata jäänud osas. Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti punkti 2 vaidlustada Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 toodud korras.

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 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. 17.05.2024 esitas vaide esitaja Tallinna Halduskohtule kohustamiskaebuse.
2. 28.11.2024 rahuldas kohus vaide esitaja kaebuse ja kohustas Keskkonnaametit (KeA) vaide esitaja 31.01.2024 esitatud teabenõuet uuesti läbi vaatama ja küsitud teabe väljastamise üle otsustama.
3. 13.02.2025 väljastas KeA vaide esitajale jõustunud väärteoasja 940023000098 otsuse ja lubas väärteoasja toimikuga tutvuda teabevaldaja Tartu kontoris. KeA keeldus samas AS Olerex poolt Keskkonnaametile esitatud mistahes dokumentide väljastamisest, mis kajastavad AS Olerex poolt biokohustuse täitmist 2022. aastal ning AS Olerex poolt Keskkonnaametile esitatud mistahes dokumentide väljastamisest, mis kajastavad AS Olerex poolt biokohustuse täitmist 2023. aastal põhjusel, et taotletud dokumendid ei ole KeA valduses ning KeA-l ei ole õigust neid andmeid kolmandatele isikutele väljastada.
4. Vaide esitaja leiab, et KeA poolt keeldumine ei ole põhjendatud, kuna KeA on küsitud teabe osas teabevaldajaks ning esitas Andmekaitse Inspektsioonile vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja leiab, et Keskkonnaamet (KeA) on põhjendamatult keeldunud teabenõude täitmisest põhjendusega, et KeA-le üksnes võimaldatakse juurdepääs taotletud andmetele, mille puhul pole tegemist avaliku teabega AvTS mõttes, mistõttu andmed pole KeA valduses ning KeA-l puudub õigus nende väljastamiseks kolmandatele isikutele.

Vaide esitaja leiab, et vastavad väited on valed. Terminal, olles isik, kellele kohaldub VKS § 2^1 lg 1 ja AÕKS § 123^1 lg 1 kohustus, ja seega tarnija VKS § 2^1 mõttes, on õigustatud saama juurdepääsu vastavate kohustuste täitmist (ehk biokohustuse täitmist) kajastavatele andmetele, välja arvatud osas, mis on kaetud ärisaladusega (VKS § 5^1 lg 6 p 5).

Arvestades, et kohus on selgitanud, et pole eluliselt usutav, et kõik dokumendid oleks sellised, mida Terminalile väljastada ei saa, siis on Terminalil õigus saada juurdepääs vastavatele andmetele. Sisuliselt keeldus KeA juurdepääsu andmisest biokohustuse täitmise andmetele, mis sisalduvad VDS süsteemis, põhjendusel, et KeA pole selleks pädev. Samas mistahes muu teabe andmist (s.o VKS § 2^4 lg-s 1 ja AÕKS § 123^3 lg-s 1 nimetatud kuuaruannete väljastamist, mis esitatakse otse KeA-le) KeA isegi ei kaalunud. Selline teabe andmisest keeldumine on õigusvastane.

Vaide esitaja leiab, et KeA on kaalunud üksnes VDS-i andmetele juurdepääsu võimaldamist, kuid on jätnud kaalutlusõiguse teostamata tarnijate poolt KeA-le esitatavate aruannetele osas. KeA vaatas läbi vaide esitaja taotluse mistahes andmetele juurdepääsu võimaldamiseks, mis puudutab biokohustuse täitmist 2022. ja 2023. aastal. KeA on keeldunud andmete väljastamisest viitega, justkui puudutaks teabenõue üksnes ja ainult VDS-i andmeid. Vastavalt VKS § 2^4 lg 1 esitab tarnija ka otse KeA-le kuuaruande, milles on märgitud eelmise kalendrikuu jooksul tarbimisse lubatud bensiini, diislikütuse ja biokütuse koguse ning neile vastava koguenergia andmed. Samamoodi AÕKS § 123^3 lg 1 kohaselt esitab tarnija KeA-le tarnitud kütuste ja energia kasvuhoonegaaside mahu kuuaruande iga kuu 15. kuupäevaks.

Vastavalt seadusandja selgitustele „Keskkonnaameti pädevuses on järelevalve käesoleva seaduse §-s 2^4 nimetatud aruannete esitamise kohustuse täitmise üle ning aruannete koondamine ja töötlemine. Keskkonnaministeerium on kavandanud kaasata sellesse töösse ka Keskkonnaagentuuri, kes vastavalt Vabariigi Valitsuse § 43 lõikes 2 sätestatule võib olla Keskkonnaametit kui valitsusasutust teenindavaks riigiasutuseks.“ Samamoodi on seadusandja leidnud AÕKS § 123^3 lg-s 1 nimetatud aruande osas, et vastav aruanne esitatakse just KeA-le.

Seega on KeA valduses vastavad aruanded, arvestades, et Olerex on tarnija VKS § 2^1 mõttes, st tal on kohustus igakuiselt KeA-le nimetatud aruandeid esitada. Vastavale teabele juurdepääsu andmist pole samas KeA isegi kaalunud.

Vaide esitaja on erinevalt KeA seisukohast seisukohal, et biokohustuse täitmise dokumentide puhul on tegemist avaliku teabega AvTS § 3 lg 1 tähenduses. Vaide esitaja ei nõustu KeA seisukohaga, et biokohustuse täitmist kajastavad dokumendid, mis on kajastatud VDS-i süsteemis, ei ole käsitletavad avalikku teabena.

Vaide esitaja leiab, et ebaõige ja isegi KeA enda teistele väidetele vasturääkiv on KeA seisukoht, justkui ei saaks vaide esitaja taotletud teabele ligipääsu anda, kuna taotletud dokumendid ei ole KeA valduses. Sama teabe osas on juba läbitud kohtumenetlus, milles KeA isegi ei tõstatanud küsimust, kas ta on teabevaldaja, so vastavas küsimuses polnud vaidlust ja seega võttis KeA teabevaldamise fakti omaks.

Samas alles pärast kohtulahendi jõustumist, millega kohustati KeA-d andmete väljastamist uuesti kaaluma, hakkas KeA väitma, et ta pole teabevaldaja, st selline seisukoht on otsitud ja vastuolus KeA senise positsiooniga. Lisaks on selline väide sisult vale. Vaide esitaja osutab, et kontrolli biokohustuse täitmise üle teostab KeA (VKS § 20 lg 5 ja AÕKS § 217). Selleks on KeA-l juurdepääs vastavate kohustuste täitmise ehk biokohustuse täitmise andmetele VKS § 5^1 lõike 6 punkti 4 alusel, st KeA-l on juurdepääs taotletavatele andmetele. Samas seadusandja selgitustest järelduvalt ei ole mitte KeA-le pelgalt tagatud juurdepääs vastavatele andmetele, vaid tarnija edastabki vastavad andmed KeA-le kontrolliks läbi MTA VDS süsteemi.

Vaide esitaja leiab, et KeA õigust andmeid väljastada kinnitab asjaolu, et KeA on taotletud teabe suhtes volitatud töötleja. KeA on viidanud oma põhjendustes, et KeA on sõlminud MTA-ga andmete töötlemise lepingu. Vastavalt maksukohustuslaste registri põhimääruse § 72 lg 2 on volitatud töötleja isik, kellel on seadusest tulenev alus andmetele juurdepääsuks ning kellega

Maksu- ja Tolliamet on sõlminud lepingu andmete töötlemiseks. KeA-l on juurdepääs VDS-i süsteemile VKS § 5^1 lõike 6 punkti 4 alusel ning sellega on nõustunud ka KeA ise. Seega on täidetud maksukohustuslaste registri põhimääruse § 72 lg 2 eeldused, st KeA on volitatud töötleja. Sama on möönnud ka KeA, viidates, et KeA-l on juurdepääs biokohustuse täitmise andmetele VDS süsteemis, kuid vastav juurdepääs on üksnes volitatud kasutajatel, st KeA ise on nö volitatud kasutaja ehk volitatud töötleja. Volitatud töötleja staatusest tulenevalt on KeA pädev teavet andma.

Vaide esitaja juhib tähelepanu ka sellele, et VKS § 5^1 lg 6 p 5 kohaselt kuuluvad biokohustuse täitmise andmed (ehk VDS-i andmed) KeA poolt avalikustamisele, st KeA-l on kohustus täitmise poolaastale järgneva kuu 15. kuupäevaks andmed avalikustada. Seega kuigi KeA on ülaltoodu valguses volitatud töötleja, siis hõlmab KeA-le antud volitus pädevust andmeid väljastada. Ühtlasi, KeA on haldusasjas nr 3-24-1485 selgitanud, et seadusest tulenev KeA kohustus avaldada VKS § 5^1 lg 6 punktis 5 sätestatud andmed (s.t VDS andmed) tekib 2025. aastal. VKS § 5^1 lg 6 p-s 5 on sätestatud, et tarnijal on õigus saada juurdepääs VDS-i andmetele, välja arvatud EKTÄKS § 5 lg-s 2 nimetatud teave, st tarnijal ehk järelikult ka Terminalil on õigus saada juurdepääs taotletud andmetele juba varem kui kohustuste täitmise poolaastale järgneva kuu 15. päevaks. Eeltoodust tulenevalt ei piirdu KeA kui volitatud töötleja pädevus üksnes ja ainult järelevalve teostamiseks andmete kasutamisega, vaid KeA on pädev ka teavet avalikustama. Kuna Terminal on õigustatud saama teavet varem kui kohustuse täitmise poolaastale järgneva kuu 15. kuupäeval, siis on KeA pädev ka Terminalile teavet andma.

Arvestades, et KeA jättis kuuaruannete väljastamise osas kaalutlusõiguse täielikult teostamata, siis on juba ainuüksi sel põhjusel KeA poolt teabe andmisest keeldumine õigusvastane. Sel põhjusel tuleb vaie rahuldada ja kohustada KeA-d vähemalt vastava teabe andmise üle uuesti kaaluma. Lisaks, eelneva valguses on KeA kohustatud võimaldama juurdepääsu ka muudele biokohustuse täitmist kajastavatele andmetele 2022. ja 2023. aastal (sh VDS-i andmetele), kuid KeA on sellest õigusvastaselt ning ilma igasuguse õigusliku aluseta keeldunud

Vaide esitaja palub Andmekaitse Inspektsioonil rahuldada vaie ja teha ettekirjutus, millega kohustada Keskkonnaametit väljastama ASile Terminal, sh tema lepingulistele esindajatele vandeadvokaat Kaidi Reiljan-Sihvart'ile ja advokaat Crislyn Piirits'ale järgnev teave:
- AS Olerex poolt Keskkonnaametile esitatud mistahes dokumendid, mis kajastavad AS Olerex poolt biokohustuse täitmist 2022. aastal;
- AS Olerex poolt Keskkonnaametile esitatud mistahes dokumendid, mis kajastavad AS Olerex poolt biokohustuse täitmist 2023. aastal.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Keskkonnaameti selgituste kohaselt kütuse müüjad, kelle kohta on majandustegevuse registrisse kantud kütuse tarbimisse lubamise märge või kütuse maksuladustamise lõpetamise märge, ja kütuse impordi tegevusluba omavad isikud on ka tarnijad vedelkütuse seaduse (VKS) § 2^1 lg 1 mõttes. Kooskõlas VKS § 2^4 lg-ga 1 esitab tarnija KeA-le iga kuu 15. kuupäevaks kuuaruande (edaspidi aruanne), milles märgib eelmise kalendrikuu jooksul tarbimisse lubatud bensiini, diislikütuse ja biokütuse koguse ning neile vastava koguenergia andmed. Aruandes märgib tarnija vedelkütusevaru seaduse § 5 lõikes 5 nimetatud vedelkütusevaru uuendamisel või § 7 lõikes 2 nimetatud korralduse alusel kasutusele võetud vedelkütusevaru koguse, mille tarnija aruandeperioodil tarbimisse lubas. Andmed esitatakse Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) e-teenuste keskkonnas e-MTA. Seega esitab tarnija andmed MTA kaudu, mitte otse KeA-le.

VKS §-s 2^1 sätestatud kohustuse täitmise andmed (sh tarbimisse lubatud kütuse liigid, kogus, biokütuse osakaal tarbimisse lubatud kütuses) on kätte saadavad kütuse käitlemise andmekogust (vastavusdokumentide alammoodul VDS on osa kütuse käitlemise andmekogust

KKS). VKS § 5^1 lg-st 1 tulenevalt on kütuse käitlemise andmekogu elektrooniline andmekogu, mille eesmärk on koguda ja töödelda teavet kütuse käitlemise kohta tagamaks muuhulgas maksude kogumist. VKS § 5^1 lg 1^1 kohaselt on kütuse käitlemise andmekogu maksukorralduse seaduse (MKS) § 17 lg 1 alusel asutatud maksukohustuslaste registri alamregister. Andmekogu pidamise kord sätestatakse maksukohustuslaste registri põhimääruses (edaspidi MKR põhimäärus). MKS § 17 lg 3 alusel maksukohustuslaste registri vastutav töötleja on Maksu- ja Tolliamet. Maksukohustuslaste registri andmed on piiratud juurdepääsuga ametialaseks kasutamiseks tulenevalt MKR põhimääruse § 61 lg-st 3^1. Eeltoodust tulenevalt on maksukohustuslaste registri andmed juurdepääsupiiranguga ja selle alamregistri, so kütuse käitlemise andmekogu andmed, ei ole avalikud.

Lisaks esitatud kuuaruandele esitab tarnija dokumentatsiooni, mis tõendab biokütuse säästlikkuse kriteeriumitele vastavust (Proof of Sustainability ehk PoS). Dokument laetakse e-MTA keskkonnas (VDS) tarnija poolt üles koos vastava kuuaruandega juhul, kui on raporteeritud biokütuse tarbimisse laskmine. Kogu dokumentatsioonile, mis koos kuuaruandega esitatakse e-MTA keskkonnas, on KeA-l ligipääs.

Teabenõude täitmisel 13.02.2025 vastuses KeA edastas teabenõudjale jõustunud väärteoasja 940023000098 otsuse, samuti võimaldas teabenõudjal väärteotoimikuga tutvuda ning edastas teabenõude muus osas MTA-le.

KeA juhtis Andmekaitse Inspektsiooni tähelepanu sellele, et 17.03.2025 vaide esitamisel vaide esitaja kinnitas, et käesolevas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust. KeA peab siinjuures vajalikuks märkida, et tõepoolest poolte vahel ei ole kohtuvaidlust, mille esemeks on KeA 13.02.2025 teabenõude nr 2-6/24/37- 4 täitmine Samas on Tallinna Halduskohtu menetluses AS-i Terminal kaebus KeA 20.05.2024 haldusakti nr 6-16/24/8422-2 ning MTA 20.05.2024 haldusakti nr 9-18/011149-1 tühistamise ja kohustamise nõudes, kus vaieldakse selle üle, kas KeA-d peaks kohustama viima läbi järelevalvemenetlust ja tegema AS-le Olerex ettekirjutust VKS § 2^1 lg-s 1 ja atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) § 123^1 lg-s 1 toodud kohustuste täitmiseks osas. Nimetatud haldusasjas 07.04.2025 esitas AS Terminal kohtule täpsustatud taotlused tõendite väljanõudmiseks. AS Terminal taotleb kohtul mh kohustada KeA-t väljastama kogu asjakohane teave, mis puudutab VKS § 2^1 lg-s 1 ja AÕKS § 123^1 lg-s 1 sätestatud kohustuste täitmist ja/või rikkumist perioodil 2021-2023.

KeA on seisukohal, et vaides esitatud nõue kattub haldusasja 3-24-1845 kohtumenetluses esitatud nõuetega. Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 46 sätestab vaide või kaebuse esitamise teabenõude täitmisest keeldumise või mittenõuetekohase täitmise peale. AvTS ei reguleeri aga vaidele esitatavaid nõudeid ega vaide tagamise aluseid, selles osas tuleb lähtuda HMS-s sätestatust.

KeA juhib tähelepanu sellele, et HMS § 76 lg 2 p-ga 6 vaides märgitakse vaide esitaja kinnitus selle kohta, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust. Selle kinnituse esitamise eesmärgiks saab lugeda vajadust tagada asja õigesti menetlemine ja välistada olukorrad, kus samas asjas toimub üheaegselt nii kohtu kui ka kohtueelne menetlus. HMS § 79 lg 1 p 5 sätestab, et vaie tagastatakse, kui samas asjas toimub kohtumenetlus. KeA on seisukohal, et antud juhul on täidetud vaide tagastamise eeldused, kuna Andmekaitse Inspektsioonile esitatud vaide nõue kattub halduskohtu menetluses 3-24-1845 KeA vastu esitatud nõuetega.

Kuna kütusekäitlemise andmekogu on maksukohuslaste registri alamregister, mille vastutavaks töötlejaks on Maksu- ja Tolliamet (MTA), siis tegi inspektsioon järelepärimise ka MTA-le, kes andis järgnevad selgitused.

MTA seisukoht

Kuna kütuse käitlemise andmekogu on maksukohustuslaste registri alamregister, siis kogu kütuse käitlemise andmekogus sisalduv andmestik kuulub maksusaladuse alla.

Maksukohustuslaste registri põhimääruse § 30 lg-s 2 viidatud Lisas 2 on kehtestatud kütuse käitlemise andmekogu koosseis. Lisa 2 kohaselt on kütuse käitlemise andmekogul 3 osa:

I Kesksed andmed,
II Andmed kütuse nõuetele vastavust tõendava dokumendi kohta,
III Andmed biokütuse kohta.

VKS § 2^4 lg 1 kohaselt esitab tarnija Keskkonnaametile iga kuu 15. kuupäevaks kuuaruande (edaspidi *kuuaruanne*), milles märgib eelmise kalendrikuu jooksul tarbimisse lubatud bensiini, diislikütuse ja biokütuse koguse ning neile vastava koguenergia andmed. Nimetatud kuuaruande kuulub kütuse käitlemise andmekogu III osa alla (andmed biokütuse kohta). Kuna tulenevalt VKS § 21 lg-st 5 teostab Keskkonnaamet järelevalvet kuuaruande esitamise kohustuse täitmise ja aruande VKSis sätestatud nõuetele vastavuse üle, pääseb Keskkonnaamet ligi just kütuse käitlemise andmekogu III osale (kuuaruandele).

Kütuse käitlemise andmekogu osades I ja II sisalduvad ka muud andmed (näiteks kütuse hulgiostu müügiandmed, tanklapidajate aruanded, kütuse veoandmed, vt täpsemalt VKS § 5^1 lg-s 2 loetletud toimingud), millele Keskkonnaamet ligi ei pääse.

Kütuse käitlemise andmekogu andmed on juurdepääsupiiranguga kogu ulatuses. Maksukohustuslaste registri põhimääruse § 61 lg 2 sätestab, et maksukohustuslase registri andmetele võimaldatakse juurdepääs tolliseadustikus, maksukorralduse seaduses või muus seaduses sätestatud korras ja ulatuses. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt on register piiratud juurdepääsuga ametialaseks kasutamiseks, välja arvatud õigusaktiga sätestatud erandjuhud.

Maksukohustuslaste registri põhimääruse § 62 lg 1 punkti 4 kohaselt võib väljastada andmeid MKS §-des 28-30 sätestatud alustel ning punkti 7 kohaselt võib kütuse käitlemise andmekogu andmeid väljastada VKS § 5^1 lg 6 sätestatud alustel. Tulenevalt AvTS § 35 lg 1 p-st 19 koosmõjus MKS § 26 lg-ga 1, on teabevaldaja (antud juhul MTA) kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks maksusaladust sisalduvat infot, milleks on kütuse käitlemise andmekogus sisalduv teave.

Kuuaruanded on III osa kütuse käitlemise andmekogu andmestikust. Keskkonnaamet võib kasutada kütuse käitlemise andmekogu (s.o ainult III osa) andmeid ainult oma seadustest (AÕKS, VKS) tulenevate ülesannete täitmiseks. Keskkonnaamet ei saa väljastada kuuaruannetes sisalduvat teavet ka teabenõude korral, kuna kuuaruande andmed kui kütuse käitlemise andmekogu andmed ei ole avalikud (VKS § 5'1 lg 6) ja kuuaruande andmete puhul on tegemist maksusaladusega kaetud andmetega.

Tulenevalt VKS § 5^1 lg 6 p-st 5 näeb iga tarnija ainult oma andmeid, teiste tarnijate andmetele ta ligi ei pääse.

MTA selgitab täiendavalt, et kuna VKS §-s 2^1 sätestatud biokohustus on poolaastane, siis kohustuse täitmine või täitmata jätmine selgub vastava perioodi tähtaja saabumisel. Teisisõnu, tarnija ei pea igakuiselt täitma VKS § 2^1 biokohustust, vaid saab seda soovi korral teha ka viimasel hetkel. Seega kõige varajasem hetk, millal Keskkonnaamet saaks teoreetiliselt avalikustada biokohustuse täitmise andmed, on 16. juuli. Kuid selleks ajaks ei jõuaks Keskkonnaamet teha isegi esmase kontrolli tarnijate kuuaruande nõuetele vastavuse üle (VKS § 21 lg 5). Sel juhul ei pruugi Keskkonnaameti poolt nii varakult avaldatud andmed olla õiged või lõplikud.

Keskkonnaamet peab avalikustama info VKS §-s 2^1 ja AÕKS § 123^1 sätestatud kohustuste täitmist puudutavate andmete osas (ehk mis ulatuses on viidatud kohustused täidetud). Kütuse käitlemise andmekogu kuuaruande andmed on oluliselt detailsemad ja sisaldavad infot muuhulgas kütuste liikide, koguste, vastavusdokumentide ja neid väljastatud ettevõtete kohta. Sellist teavet ei saa Keskkonnaamet avalikustada.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Andmekaitse Inspektsiooni pädevus ja vaide ese

1. Tulenevalt AvTS § 45 lg 1 p-st 1 teostab Andmekaitse Inspektsioon teabevaldajate üle järelevalvet teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel. Antud juhul puudub vaidlus selles, et Keskkonnaamet kui riigiasutus on teabevaldjaks AvTS § 5 lg 1 p 1 mõistes.

2. Vaidemenetluse käigus on Keskkonnaamet (KeA) juhtinud Andmekaitse Inspektsiooni tähelepanu sellele, et kuigi poolte vahel ei ole kohtuvaidlust, mille esemeks on KeA 13.02.2025 teabenõude nr 2-6/24/37- 4 täitmine, on vaide esitaja haldusasjas 3-24-1845 07.04.2025 esitanud kohtule täpsustatud taotlused tõendite välja nõudmiseks. Vaide esitaja taotles kohtult mh kohustada KeA-t väljastama kogu asjakohane teave, mis puudutab VKS § 2^1 lg-s 1 ja AÕKS § 123^1 lg-s 1 sätestatud kohustuste täitmist ja/või rikkumist perioodil 2021-2023. KeA on seisukohal, et vaides esitatud nõue kattub haldusasja 3-24-1845 kohtumenetluses esitatud nõuetega, mistõttu tuleks vaie tagastada.

3. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu, kuna kohus jättis 15.05.2025 määrusega haldusasjas nr 3-24-1845 vaide esitaja taotluse täiendavate tõendite kogumiseks rahuldamata. Seega ei nõudnud kohus KeA-lt dokumentide esitamist, mida vaide esitaja teabenõudes soovis ning ei lahendanud küsimust, kas ja millistele dokumentidele on vaide esitajal juurdepääsuõigus. Eeltoodust tulenevalt ei kuulu vaie tagastamisele ning vaide lahendamine on inspektsiooni pädevuses ning vaide esemeks on teabenõude põhjendamatult täitmata jätmine, sh kuuaruannete väljastamise võimaluse kaalumata jätmine ning teabenõude edastamine vastamiseks MTA-le.

Juurdepääs avalikule teabele

4. 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 seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega on sisuliselt kogu avaliku sektori valduses olev teave, avalik teave avaliku teabe seaduse mõistes, millele saab juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras (AvTS § 3 lg 2).

5. AvTS § 9 lg 1 sätestab, et teabevaldaja, kelleks on ka KeA, on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 p-de 1 ja 7 kohaselt on teabevaldaja teabele juurdepääsu võimaldamisel kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele teabenõudjal on juurdepääsuõigus ning tagama teabele juurdepääsupiirangutest kinni pidamise.

6. AvTS § 17 lg 1 p 1 kohaselt tuleb teabenõue täita teabevaldaja poolt soovitud viisil, väljastades teabe teisaldavale andmekandjale digitaalselt või teabenõudes märgitud e-posti aadressile. Juhud, millal teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda on ära toodud AvTS §-s 23. Keeldumise korral tuleb keeldumist ka põhjendada (AvTS § 23 lg 3).

Keskkonnaameti pädevus väljastada teavet kütuse käitlemise andmekogust

7. Maksukorralduse seaduse § 17 lg 1 kohaselt maksukohustuslase registri asutab ja selle põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Maksukohustuslaste registri põhimääruse kohaselt on eelnimetatud registri alamregistriks „Kütusekäitlemise andmekogu"(KKS), mille alammooduliks on vastavusdokumentide süsteem (VDS). Maksukohustuslaste registri põhimääruse § 61 lg-st 3 tulenevalt on register piiratud juurdepääsuga ametialaseks kasutamiseks, välja arvatud õigusaktiga sätestatud erandjuhud. Ametialase kasutamise eesmärgil on registrile juurdepääsu õigus vaid selgelt kindlaks määratud teenistus- või tööülesande täitmiseks. Ehk siis on andmekogule juurdepääs sätestatud eriseadust tuleneva volitusnormiga. Eeltoodust ei tulene ka, et alamregistritele kohalduks teistsugune juurdepääsukord. Seega tuleneb ka alamregistritele juurdepääsukord maksukohuslase andmekogu põhimäärusest.

8. Inspektsioonile arusaadavalt soovib vaide esitaja andmeid, mis sisalduvad kütusekäitlemise andmekogu vastavusdokumentide süsteemis. Tulenevalt vedelkütuse seaduse § 5^1 lg-st 1 on kütuse käitlemise andmekogu elektrooniline andmekogu, mille eesmärk on riiklike maksude kogumise tagamiseks, maksupettuste tõkestamiseks ja ebakvaliteetse kütuse ringluse siseturul vähem tõenäoliseks tegemise tagamiseks kütuse käitlemise kohta teabe kogumine ja töötlemine.

9. Põhimääruse § 62 lg 1 annab loetelu, kellele registrist võib andmeid väljastada. Eelnimetatud paragrahvi lg 1 p 7 kohaselt võib kütuse käitlemise andmekogu andmeid väljastada vedelkütuse seaduse § 5^1 lg-s 6 sätestatud alustel.

10. Maksukorralduse seaduse § 17 lg 3 ja maksukohustuslaste registri § 72 lg 1 kohaselt maksukohustuslaste registri vastutavaks töötlejaks MTA. Põhimääruse § 73 lg 1 p 1 ja 2 sätestavad, et registri vastutav töötleja juhib registri pidamist, andes volitatud töötlejale registri kasutamiseks vajalikke juhiseid ja korraldusi ning kehtestab registri andmetele juurdepääsu ja nende töötlemise korra ning tagab andmete töötlemise ainult selleks määratud isikutele.

11. Kuna andmekogu vastutav töötleja, kelleks on MTA, annab juhiseid ja juurdepääse registri kasutamiseks ja juurdepääsuks ning sõlmib lepinguid andmetöötluseks, siis on registri volitatud töötlejatel juurdepääs registris olevatele andmetele ainult oma ülesannete täitmiseks ning neid andmeid ei tohi edastada kolmandatele isikutele, sh ka teabenõuete korral. Seda on oma vastuses inspektsioonile selgitanud ka MTA. Eeltoodust tulenevalt ei nõustu Andmekaitse Inspektsioon vaide esitajaga selles, et KeA-l volitatud töötlejana on õigus kütusekäitlemise andmekogust väljastada andmeid teabenõude korral kolmandatele isikutele. Lisaks on MTA sõlminud KeA kui volitatud töötlejaga lepingu kütusekäitlemise andmekogus olevate andmete töötlemiseks, mis samuti ei näe ette andmete väljastamist kolmandatele isikutele.

12. Lisaks on MTA oma vastuses selgitanud, et kogu andmekogu andmetele kohaldub maksusaladuse kaitse. Kuna vastav piirang on inspektsioonile arusaadavalt kehtestatud MTA poolt, siis tulenevalt AvTS § 38 lg-st 3 on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsuõigus riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistujatel oma ametiülesannete täitmiseks. Seda teavet ei tohi edastada kolmandatele isikutele ilma juurdepääsupiirangu kehtestanud asutuse loata. Seega ei ole KeA-l õigust MTA andmekogus olevaid andmeid, mis on MTA poolt kaetud maksusaladusega, ilma MTA loata võimalik kolmandatele isikutele edastada.

13. Vaide esitaja leiab, et kuna aruanded edastatakse KeA-le siis on KeA eeltoodu andmete

osas teabevaldajaks ja tal kohustus teabenõude korral neid andmeid väljastada. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu, kuna otse KeA-le tuli kuuaruandeid esitada kuni MTA hallatava kütuse käitlemise andmekogu rakendumiseni. Kuna käesoleval ajal esitatakse aruanded elektrooniliselt läbi e-MTA teenuste keskkonna, mida on kinnitanud ka vaide esitaja, siis edastatakse andmed kütuse käitlemise andmekogusse, millel on KeA-l küll juurdepääs oma ülesannet täitmiseks, kuid andmed ei ole KeA valduses, vaid on MTA hallatavas andmekogus. Ehk siis see, millised õigused ja kohustused on konkreetse andmekogu volitatud ja vastutaval töötlejal on sätestatud vastavas eriseaduses või selle alusel kehtestatud andmekogu põhimääruses.

Teabenõude täitmine

14. Kuna kohus kohustas KeA-d vaide esitaja teabenõuet uuesti läbi vaatama ja hindama, kas ja millist teavet on võimalik väljastada, siis ei oma tähtsust, kas ja mis alusel KeA varasemalt teabenõude täitmisest keeldus või millele tugines. Samas ei kohustanud ka kohus KeA-d teabenõudes küsitud teavet väljastama, vaid teabenõuet uuesti läbi vaatama ja täiendavalt hindama, millist teavet on võimalik väljastada**.**

15. Vastuses täiendavale teabenõudele on KeA keeldunud tebenõude täitmisest järgneva põhjendusega ja edastanud teabenõude täitmiseks MTA-le.
Kuna biokohustuse täitmise kohustust puudutavaid dokumente ei edastata Keskkonnaametile, vaid võimaldatakse ligipääs Maksu- ja Tolliameti maksukohustuslaste registri alamregistri kaudu ainult oma ametiülesannete täitmiseks, siis taotletud biokohustuse täitmise dokumentide puhul ei ole tegemist avaliku teabega AvTS mõttes. Taotletud dokumendid ei ole Keskkonnaameti valduses ega Keskkonnaametil ei ole õigust neid andmeid kolmandatele isikutele väljastada. Vastavalt AvTS § 21 lg-le 1 kui teabevaldaja ei valda taotletud teavet, selgitab ta välja pädeva teabevaldaja ja edastab talle teabenõude viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, teatades sellest samal ajal teabenõudjale. Teabevaldaja on antud juhul Maksu- ja Tolliamet.

16. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga üheselt ei nõustu. Kuigi vaide esitaja poolt soovitud teave ei ole KeA valduses ja KeA-l ei ole õigust MTA hallatavast andmekogust andmeid teabenõude korral väljastada, on siiski kõnealuses andmekogus olevad andmed avalik teave, kuna need on edastatud avaliku sektori asutusele nende ülesannete täitmise raames.

17. Kuna maksukohuslaste registris ja selle alamregistrites olevatele andmete juurdepääs on reguleeritud maksukorralduse seaduses ja selle alusel kehtestatud maksukohuslaste registri põhimääruses ning vedelkütuse seaduses, siis on vaide esitaja poolt soovitud andmetele juurdepääs reguleeritud eriseadusega. AvTS § 2 lg 2 p 4 sätestab, et avaliku teabe seadust ei kohaldata teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste, korra ja viiside osas juhul kui need on eriseaduses sätestatud teisiti. Seega antud juhul tuleb vaide esitaja poolt soovitud dokumentidele juurdepääsukord, mitte AvTS-st vaid eelnimetatud eriseadustest.

18. AvTS § 20 annab loetelu, millisel juhul loetakse teabenõue täidetuks. Nii loetakse teabenõue täidetuks kui teave on edastatud teabenõudjale seaduses sätestatud viisil (p 1), teabenõue on edastatud vastavalt kuuluvusele ja sellest on teabenõudjat teavitatud (p 2) või teabenõudja on juhatatud avalikustatud teabe juurde (p 3).

19. Kuna KeA-l on vaide esitaja poolt soovitud teabele juurdepääs läbi MTA hallatava andmekogu ning MTA on andnud KeA-le juurdepääsu andmekogule ainult oma ülesannete täitmiseks, siis käitus KeA antud juhul õiguspäraselt kui edastas vaide

esitaja teabenõude vastamiseks andmekogu vastutavale töötlejale. Andmekaitse Inspektsioonile arusaadavalt ei ole MTA keeldunud ka teabenõude täitmisest põhjusel, et ta ei ole küsitud teabe osas teabevaldaja või tal puuduks pädevus teabenõuet täita. Antud juhul ei ole vaiet esitatud ka MTA poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale.

20. Vaide esitaja heidab KeA-le ka ette, et KeA ei ole kaalunud kuuaruannetele juurdepääsu võimaldamist osas, millele piirangud ei kehti. Kuna kuuaruanded edastatakse koos lisadega läbi e-MTA ja seega on aruandes edastatud andmed andmekogu osa, millele kehtib juurdepääsuks erikord, siis ei ole KeA-l õigust kaaluda ega otsustada nende andmete väljastamist.

21. Kuigi KeA on õiguspäraselt edastanud vaide esitaja teabenõude täitmiseks MTA-le, saab KeA-le siiski ette heita seda, et põhjendused võiksid olla põhjalikumad, mida ka kohus on KA-le ette heitnud.

22. Vaide esitaja märgib ka vaides, et KeA kui volitatud töötleja pädevus ei piirdu ainult järelevalve teostamiseks andmete kasutamisega, vaid KeA on pädev ka teavet avalikustama. Seega leiab Terminal, et on õigustatud saama avalikustamisele kuuluvat teavet varem kui kohustuse täitmise poolaastale järgneva kuu 15. kuupäeval ning KeA pädev ka Terminalile seda teavet andma.

23. Kuigi vaide esitaja on oma teabenõudes soovinud Olerexi poolt KeA-le edastatud biokohustuse täitmisega seotud dokumente, mitte KeA poolt avalikustatavat teavet, on siiski avalikustatava teabe puhul tegemist biokohustuse täitmist puudutava teabega. Samuti ei saa avalikustamisele kuuluv teave olla piiranguga. Eeltoodust tulenevalt tuleb KeA-l täiendavalt hinnata, kas vaide esitajale on võimalik väljastada teavet, mille avalikustamise kohustus KeA-le tuleneb VKS § 5^1 lg 6 p-st 5. See, kui seadus ei kohusta mingid andmeid avalikustama ei tähenda see seda, et neid ei võiks küsida teabenõude korras, kui teabele ei ole alust juurdepääsu piirata ning KeA-l on õigus neid avalikustada.

24. Nõustume MTA-ga selles, et 2025. aasta osas ilmselt ei ole avalikustamisele kuuluvaid andmeid võimalik veel väljastada, mida pole teabenõudes ka küsitud. Samas peaksid sellised andmed 2022 ja 2023 aasta kohta olemas olema, mida teabenõudes sooviti. Juhul kui KeA siiski leiab, et tal pole võimalik ka andmeid, mis kuuluvad alates 2025. aastal KeA poolt avalikustamisele, väljastada 2022 ja 2023 a kohta, siis tuleb viidata keeldumise alusele ja põhjendada keeldumist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel