ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/20/4517

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	25.01.2021 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	08.12.2020 (registreeritud inspektsioonis 09.12.2020)
Teabevaldaja	Rahandusministeerium aadress: Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn e-posti aadress: info@rahandusministeerium.ee
Teabevaldaja vastutava isik	Kantsler
Vaide esitaja (teabenõudja)	SA Keskkonnaõiguse Keskus aadress: Telliskivi tn 60a/3, 10412 Tallinn e-posti aadress: k6k@k6k.ee
Vaide esitaja volitatud esindaja	Tiina Georg e-post: tiina@k6k.ee

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

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie osaliselt;
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:
a) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 15.11.2020 esitatud esimene teabenõue ja hinnata seletuskirjas ja selle lisades täiendavalt teabe ärisaladuseks tunnistamise ulatust ja põhjendatust;
b) väljastada soovitud dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet;
c) väljastamata jäetud teabe iga lõigu osas põhjendada, mis selles on ärisaladus ja kuidas see kahjustab ettevõtte ärihuve;
3) vaadata uuesti läbi vaide esitaja 16.11.2020 teabenõue ning väljastada vaide esitajale soovitud teave või juhatada vaide esitaja avalikustatud teabe juurde. Kui Rahandusministeerium siiski leiab, et ta ei valda küsitud teavet, siis põhjendada, millest tulenevalt leiab ministeerium, et riigihangete registri vastutava töötlejana ei ole ta

registris oleva teabe osas teabevaldajaks
3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 4. veebruar 2021.

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

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kuna vaie rahuldati täielikult, siis saab vaide esitaja 30 päeva jooksul pöörduda pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või 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. 15.11.2020 esitas vaide esitaja Rahandusministeeriumile teabenõude, milles soovis juurdepääsu (koopiaid) dokumentidele, *millele tuginedes tegi Vabariigi Valitsus 26. märtsil 2020 otsuse, millega andis rahandusminister Martin Helmele volitused Eesti Energia omakapitali suurendamiseks rahalise sissemaksena 125 miljoni euro ulatuses. Vaide esitaja leidis, et küsitud teabe puhul on tegemist keskkonnateabega keskkonnaseadustiku üldosa seaduse mõistes.*
2. 23.11.2020 vastas Rahandusministeerium vaide esitaja teabenõudele, väljastades eelnõu seletuskirja kujul kus oli ärisaladuseks tunnistatud teave kinni kaetud. Seletuskirja lisasid ei väljastatud põhjusel, et need on kaetud täies ulatuses ärisaladusega. Lisaks selgitas ministeerium, et vaide esitaja poolt soovitud dokumendid ei ole käsitletavad keskkonnateabena, vaid tegemist on aktsiakapitali suurendamist puudutavate dokumentidega, mis on äriline otsus.
3. 16.11.2020 esitas vaide esitaja Riigikantseleile teise teabenõude, mille Riigikantselei edastas 20.11.2020 Rahandusministeeriumile täitmiseks.
4. 07.12.2020 vastas Rahandusministeerium vaide esitaja 16.11.2020 teabenõudele keeldudes teabenõude täitmisest põhjusel, et tal puudub soovitud teave
5. Vaide esitaja eeltooduga ei nõustunud ning leiab, et Rahandusministeerium on jätnud tema teabenõuetele vastamata.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Asjaolud

1.1. SA Keskkonnaõiguse Keskus (edaspidi ka: KÕK või vaide esitaja) esitas 15. novembril 2020 Rahandusministeeriumile (edaspidi ka: RaM) teabenõude I (lisa 1), millega taotles juurdepääsu dokumentidele, millele tuginedes tegi Vabariigi Valitsus 26. märtsil 2020 otsuse, millega andis rahandusminister Martin Helmele volitused Eesti Energia omakapitali suurendamiseks rahalise sissemaksena 125 miljoni euro ulatuses; sealhulgas juurdepääsu

järgnevatele dokumentidele: 1) ,,Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Volituse andmine Eesti Energia Aktsiaseltsi aktsiakapitali suurendamiseks ja aktsiate märkimiseks“ eelnõu juurde"; 2) Lisa 3: Eesti Energia AS-i strateegiline tegevuskava 2019-2023; 3) Lisa 4: Eesti Energia AS-i investeeringute kava 2020-2023; 4) Lisa 5: Eesti Energia AS-i kasumiaruanne 2019-2023; 2 5) Lisa 6: Eesti Energia AS-i bilanss 2019-2023; 6) Lisa 7: Eesti Energia AS-i rahavood 2019-2023; 7) Lisa 8: E282 investeeringu finantsarvutused.

1.2. KÕK esitas 16. novembril 2020 Riigikantseleile eelmisest erineva sisuga teabenõude II (lisa 2), milles taotles juurdepääsu teabele Eesti Energia poolt planeeritava Enefit282 põlevkiviõlitehase (edaspidi ka: õlitehas) planeerimise, ehitamise ja rajamisega seoses sõlmitud lepingute ja korraldatud hangete kohta, sealhulgas järgnevale teabele: 1) Kas Enefit282 tehase planeerimise, ehitamise ja rajamisega seoses on sõlmitud lepinguid (nt finantseerimis- või ehituslepingud) või korraldatud hankeid 17.11.2020 seisuga? 2) Mis lepingud on sõlmitud ja mis hanked on korraldatud 17.11.2020 seisuga, sh sisu, aeg ja rahaline maht?

1.3. 20. novembril 2020 teatas Riigikantselei teabenõude II edasisuunamisest RaM-ile (lisa 2).

1.4. Kuna RaM ei täitnud tähtajaks teabenõudeid, saatis KÕK talle 24. novembril 2020 meeldetuletused (lisad 1 ja 2), kus palus teabenõuded I ja II viivitamata täita.

1.5. Vaide esitamise aja seisuga ei ole RaM kumbagi teabenõuet täitnud. Teabenõudele II vastuseks teatas RaM 7. detsembril 2020 (lisa 3), et teavet tema valduses ei ole.

2. Vaide põhjendused

2.1. Kuna mõlemad vaided hõlmavad keskkonnateabe nõuet, millega on seotud sama teabevaldaja (RaM) ning millest ühele pole RaM üldse reageerinud ja teist keeldus täitmast, on vaide esitaja hinnangul otstarbekas teabenõuete täimata jätmine vaidlustada ühes ja samas vaides.

2.2. KÕK on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 31 lg 1 tähenduses keskkonnaorganisatsioon, kuna keskkonnaorganisatsiooniks võib olla nii mittetulundusühing kui ka sihtasutus. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 44 lg 2 koostoimes KeÜS § 30 lg-ga 2 sätestab keskkonnaorganisatsiooni puhul avalikes huvides kaebeõiguse.

2.3. Lisaks RaM-ile võib olla teabevaldajaks ka Riigikantselei, kuna Riigikantselei vastusest ei nähtunud, kas nad edastasid teabenõude RaM-ile nimelt põhjusel, et teavet Riigikantselei valduses ei ole. Seega ei ole täielikult selge, kas teabenõude edastamiseks RaM-ile esines AvtS § 21 lg-st 1 tulenev alus. Kuna aga Riigikantselei kohaselt valdab teavet ka RaM, oleks RaM teabevaldajana pidanud Riigikantseleist edastatud teabenõude ikkagi täitma. Ei ole eluliselt usutav, et Riigikantselei edastas teabenõude valele teabevaldajale, arvestades, et õlitehase investeeringuga on seotud ka Riigikantselei (Vabariigi Valitsus) ise ning on seega dokumentatsiooniga kursis.

2.4. RaM jättis teabenõuded täitmata õigusvastaselt, kuna ei täitnud neid avaliku teabe seaduse (AvtS) § 18 lg-ga 1 ette nähtud ajaks, st viivituseta, kuid hiljemalt viie tööpäeva jooksul. RaM-ile saadetud meeldetuletustes viitas KÕK eelmainitud õigusnormile ning RaM riigiasutusena pidi ka ise sellest teadlik olema.

2.5. Teabenõuete täitmisest keeldumisel oleks RaM pidanud sellest KÕK-ile teatama. Liiatigi

on õlitehast puudutav teave keskkonnateave, sest tegemist on vastavalt keskkonnainfo direktiivi[1] artikli 2 lõike 1 punktile c kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis oleva teabega, mis käsitleb eri meetmeid (sealhulgas haldusmeetmeid), nt poliitika, õigusaktid, plaanid, programmid, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides a[2] ja b[3] nimetatud keskkonnaosasid ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmed või tegevused. Sama direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti e tähenduses kvalifitseerub keskkonnateabeks ka teave, mis puuduab tasuvust ja muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse punktis c nimetatud meetmete ja tegevuste raames. Samasugune määratlus on sätestatud KeÜS § 24 lg 2 p-s 3. Kuna eelnimetatud sätete kohaselt on õlitehast puudutav teave keskkonnateave, peab teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumisel iga kord huve kaaluma, nagu sätestavad KeÜS § 24, keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 eelviimane lõik ning Euroopa Kohus[4] . Keskkonnateabe täitmisest keeldumist tuleb keskkonnainfo direktiivi artikli 4 lõike 2 eelviimase lõigu, direktiivi põhjenduse nr 16 ja Euroopa Kohtu kohaselt[5], [6] tõlgendada kitsendavalt, st teabe avaldamine on üldreegel ja ka huvide kaalumisel on keskkonnateabe avaldamise huvi reeglina kaalukam. Niisiis tuleb teabenõue täita, sest selle täitmisest keelduda on võimalik vaid ülierandlikel juhtudel, millest praegu ühtki ei esine.

2.6. Et õlitehas hakkab paiskama õhku heitmeid, kvalifitseerub sellega seotud teave keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 eelviimase lõigu kohaselt heitmetega seotud teabeks, mida ei tohi üldse avalikkuse eest varjata: liikmesriigid ei või direktiivi art 4 lõike 2 punktide a, d, f, g ja h alusel sätestada taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega. RaM-il on kohustus teave väljastada, sest keskkonnainfo direktiivi kohaselt on keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega seotud teabenõude puhul teabevaldaja kaalutlusõigus redutseeritud nullini, st teabevaldajal pole õigust isegi kaaluda teabe väljastamata jätmist. Heitmeid käsitleva teabega seotud teabenõue on üsnagi lai määratlus: sätte sõnastusest tulenevalt ei mahu sätte kohaldamisalasse mitte üksnes heiteväärtusi küsivad teabenõuded, vaid igasugused teabenõuded, millel on mingi seos heitmetega. Ka Euroopa Kohus[7] on seda sätet laiendavalt tõlgendnud: kui teabenõue puudutab heitmete keskkonda viimist, ei saa selle tagasi lükkamist kaaluda. Seos heitmetega ei pea sätte kohaldamiseks olema niivõrd üks-ühene, et teave ise seisneks heiteväärtustes – samamoodi, nagu käesoleva vaide punktis 2.5 viidatud õigusnormide kohaselt kvalifitseeruvad keskkonnateabeks kavad, programmid, tegevused jne, mis mõjutavad või võivad mõjutada keskkonnaosasid, mis samuti tähendab vägagi laia määratlust. Õlitehase rajamise ja käitamisega viiakse heitmeid keskkonda, sest olemuselt on tegemist käitisega, mille üks omadusi on KeÜS § 6 lg 1 järgi see, et tegevusega kaasneb saastamine või saastatus. Niisiis on RaM jätnud avaldamata keskkonnateabe, mille avaldamata jätmist polnud tal õigust kaaluda.

2.7. KÕK selgitas teabenõuetes põhjalikult keskkonnateabe avaldamise kohustust, seega pidi teabevaldaja olema teabenõuete saamisel sellest kohustusest teadlik.

2.8. Kui RaM ei ole avaldanud keskkonnateavet, mistõttu on keskkonnateabe õiguse ja

[1] 28. jaanuari 2003. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

[2] Kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb mh keskkonnaosade seisundit, nt õhk ja atmosfäär, vesi, mullastik, maa, maastik, ning looduslikud kooslused nagu märgalad, ranna- ja merealad; bioloogiline mitmekesisus ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismid, ning nende elementide omavahelised seosed

[3]kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb eri tegureid, nt ained, energia, müra, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed, heitmed ja muud ainete keskkonda sattumise juhud, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosasid

[4] EKo 16.12.2010, C-266/09, p-d 52,53

[5]Samas, p 52

[6] EKo 14.2.2012, C-204/09, p 38

[7] EKo 16.12.2010, C-266/09, p 52

keskkonnaasjades osalemise õiguse põhjendamatu riivega. See rikub lisaks riigisisesele õigusele ka Aarhusi konventsiooni[8] ja Euroopa Liidu õigust.

3. Muud menetluslikud küsimused

3.1. Vaide esitamise õigust tõendav volikiri on vaidele lisatud (lisa 4).

3.2. Vaide esitaja kinnitab, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust.

Lähtudes eeltoodust, palun:
1) teha Rahandusministeeriumile ettekirjutus taotletud keskkonnateabele juurdepääsu võimaldamiseks.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Pöördusite Rahandusministeeriumi poole seoses SA Keskkonnaõiguse Keskuse vaidega. Esitame omapoolsed selgitused ja küsitud andmed.

1. Kas Rahandusministeerium on hinnanud, mis 15.11.2020 Rahandusministeeriumile esitatud teabenõudes I soovitud dokumentides on ärisaladus ja kuidas selliste dokumentide avalikustamine kahjustaks Eesti Energia ärihuve.

Rahandusministeerium on koos Eesti Energia AS-ga analüüsinud teabenõudes I soovitud dokumente ning leiab, et need sisaldavad infot, mis vastab ärisaladuse tingimustele ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lõikes 2.

Enamik vaide esitaja küsitud dokumentidest ei sisalda üldteada infot ega ole avalikult kättesaadav. Nimetatud dokumendid ei ole kättesaadavad Eesti Energia veebilehekülgel ega ole muul viisil avalikustatud. Seega on EKTÄKS § 5 lg 2 punktis 1 nimetatud tingimus täidetud.

Taotletud Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu seletuskirja lisa 3 kirjeldab tervikuna Eesti Energia tulevasi arenguid ettevõttena, sh olemasolevaid riske ja potentsiaalseid investeeringuid. Lisas 3 on mh hinnatud, milliseid tegevusi Eesti Energia kavandab erinevates energeetika valdkondades. Eesti Energiaga samadel tegevusaladel tegutsevad ettevõtjad saaksid ära kasutada tegevuskavas toodud seisukohti ja hinnanguid oma tuleviku tegevuse planeerimisel, kasutades sellega ära Eesti Energia tehtud tööd. Teadmine Eesti Energia prioriteetsetest tegevustest tugevdaks vastavatel tegevusaladel potentsiaalsete lepingupartnerite positsioone läbirääkimistel, kuna nad oleksid teadlikud, et Eesti Energia suure tõenäosusega ei loobu vastavate tegevuste ja projektide elluviimisest. Eeltoodud põhjustel omavad salajasuse tõttu kaubanduslikku väärtust ka Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu seletuskirjas sisalduvad andmed, seletuskirja lisad 4 ja 8, kuna need dokumendid kirjeldavad uue õlitehase (Enefit280-2) investeeringu suurust, selle aluseks olevaid finantsarvutusi ning projekti kulusid ja tulusid.

Seletuskirja lisades 5-7 toodud andmed annavad mh ülevaate Eesti Energia eeldatavatest tuludest ja kasumist, mis võimaldab teha järeldusi nii Eesti Energia kui Eesti energeetikasektori majandustulemuste kohta lähiaastatel ning teistel energeetikasektoris tegutsevatel ettevõtjatel vastavalt planeerida tulevikuks oma majandustegevust. Nimetatud lisades toodud andmed on 2019. aasta kohta avaldatud nii äriregistris olevas majandusaasta aruandes kui ka 2020. a

[8] Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon

esimese kolme kvartali kohta Eesti Energia kodulehel. Kõik avaldamata 2020. aasta finantstulemused avaldab Eesti Energia vastavalt Londoni börsi reeglitele.

Kirjeldatud põhjustel on teabenõudega I soovitud dokumendid kaubanduslikult väärtuslikud oma salajasuse tõttu ja EKTÄKS § 5 lg 2 punktis 2 toodud tingimus on seega täidetud.

Seletuskirjas ning selle lisades 3-8 toodud andmete koostamine ja kontrollimine oli usaldatud vaid kindlatele Eesti Energia töötajatele ning Eesti Energia siseselt ei ole nimetatud teave avalikult kättesaadav. Igal Eesti Energia töötajal on elektrooniliselt piiratud ligipääs ainult nendele dokumentidele, mis asuvad vastava üksuse dokumentide hulgas või mis on vastavale töötajatele tööülesannete täitmiseks vajalikud. Samuti on Eesti Energia töötajate töölepingutes ettenähtud ärisaladuse hoidmise kohustus ning leppetrahv nimetatud kohustuse rikkumise eest. Seega on Eesti Energia selgelt võtnud meetmeid tagamaks taotletud dokumentide salajas hoidmiseks ning EKTÄKS § 5 lg 2 punktis 3 toodud tingimus on järelikult täidetud.

2. Juhul kui on hinnanud, siis miks ei põhjendatud seda vaide esitajale Rahandusministeerium leidis, et 23.11.2020 vastuses (kiri nr 1.4-1/7901-2) toodud selgitused taotletud dokumentide ärisaladuse kohta olid piisavad. Põhjalikumad selgitused on esitatud vastusena küsimusele 1.

3. Kas soovitud dokumendid sisaldavad täies ulatuses ärisaladust või on dokumente võimalik siiski mingis osas väljastada?

Vaide esitajale väljastati Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu seletuskiri ulatuses, mida ärisaladuse kaitse võimaldas.

Isegi kui lugeda, et seletuskirja lisas 3 ei ole ärisaladusega kaetud Eesti Energia ajaloolised tulemused, mis on leitavad ühingu koduleheküljelt, ja üldiste arengute kirjeldus ühingu tegevussektorites, moodustavad need andmed marginaalse osa dokumendist, ning seetõttu ei väljastanud Rahandusministeerium varasemalt seletuskirja lisa 3 vaide esitajale ka kujul, kus ärisaladus on kinni kaetud.

Seletuskirja lisa 3 sisaldab ärisaladust ulatuses, mis puudutab Eesti Energia kavatsusi, tegevusi ja kvantitatiivseid näitajaid, Eesti Energia hinnangul tervikuna. Dokument sisaldab olulises osas ühingu ärisaladust. Kuna osad strateegilises tegevuskavas toodud tegevused ja arengud on tänaseks juba toimunud, on Rahandusministeerium konsulteerides Eesti Energiaga leidnud, et vaide esitajale vastu tulles saame avaldada dokumendi teatud osad. Jääme enda eelmistele seisukohtadele kindlaks, et äriühingu tulevikku suunatud strateegiadokumendi näol on tegemist ärisaladusega ning see ei kuulu avaldamisele.

Lisad 5-7 sisaldavad valdavas osas ärisaladust. Eesti Energia kontserni ajaloolised finantsnäitajad ei ole kaetud ärisaladusega, kuid Rahandusministeerium on oma 01.09.2020 kirjas nr 1.4-1/5502-2 viidanud, et ajaloolised finantsandmed on leitavad Eesti Energia veebileheküljel.

Lisad 4 ja 8 sisaldavad täies ulatuses ärisaladust (va tabelite ridade ja veergude pealkirjad).

4. Palun edastada oma arvamus ja seisukohad vaide esitaja seisukohtade osas.

Vaide esitaja on arvamusel, et teabenõudega soovitud info on keskkonnainfo. Rahandusministeerium jääb enda 23.11.2020 vastuses teabenõudele esitatud seisukohtade juurde. Rahandusministeerium leiab, et vaide esitaja poolt viidatud keskkonnainfo direktiivi (2003/4/EÜ) artikli 2 lõike 1 punktid c ja e, mis on üle võetud KeÜS § 24 lõike 2 punktides 3 ja 5, ei laiene 15.11.2020 teabenõudes soovitud dokumentidele. Nimetatud dokumendid on lisad Vabariigi Valitsuse 26.03.2020 otsusele, millega anti rahandusministrile volitused Eesti

Energia omakapitali suurendamiseks. Nimetatud otsus on suunatud vaid rahandusministrile ega loo iseseisvalt õigust ega otsest kohustust õlitehase rajamiseks. Seega ei mõjuta otsus ka KeÜS § 24 lõike 2 punktides 1 ja 2 nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid. Kuna soovitud teave ei ole keskkonnateave, ei olnud Rahandusministeeriumil ka kohustust teostada KeÜS § 24 lõikes 6 nimetatud huvide kaalumist. Kuna nimetatud otsus ei too iseseisvalt kaasa õlitehase rajamist ja käitamist, ei ole tegemist infoga, mis puudutab keskkonda heitmete viimist. Sellest tulenevalt tuleb jätta tähelepanuta vaide esitaja väited keskkonnainfo esitamata jätmise kohta.

5. Kas Rahandusministeerium luges Riigikantselei poolt edastatud pöördumise (teabenõue II) selgitustaotluseks või käsitles seda teabenõudena.

Rahandusministeerium käsitles teabenõuet II teabenõudena.

6. Kas saan õigesti Rahandusministeeriumi vastusest aru, et Riigikantselei poolt edastatud päringus soovitud teavet Rahandusministeeriumi valduses ei ole.

Riigikantseleile 16.11.2020 esitatud teabenõudes sooviti teada, millised lepingud on sõlmitud ja millised hanked on korraldatud seoses Enefit280 tehase planeerimise, ehitamise ja rajamisega 17.11.2020 seisuga. Nimetatud teave puudutab Eesti Energia kontserni igapäevast majandustegevust, millesse Rahandusministeerium ei sekku. Rahandusministeeriumile teadaolevalt korraldavad uue, Enefit280-2 õlitehase planeerimise, ehitamise ja rajamisega seotud hankeid Eesti Energia kontserni kuuluvad äriühingud, kes sõlmivad ka vastavad lepingud.

Selgitused, kuidas ärisaladuseks loetud teabe avalikustamine kahjustaks Eesti Energia ärihuve, on toodud vastuses 1. küsimusele.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

1. Juurdepääs avalikule teabele

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 24 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus küsida keskkonnaalast avalikku teavet esitades selgitustaotluse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel või teabenõude avaliku teabe seaduse või muu seaduse alusel. Seega õigus küsida keskkonnateavet ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mis tahes avalikku teavet.

KeÜS § 24 lg 2 punktist 3 tulenevalt on keskkonnateave kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb selliseid meetmeid, sealhulgas haldusmeetmeid, nagu õigusaktid, kavad, programmid, planeeringud, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid, ning samuti nende keskkonnaelementide kaitseks kavandatud meetmeid või tegevusi. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt on teabe valdajal õigus tunnistada keskkonnateave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:

1) kui teabe avalikustamine võib kahjustada intellektuaalomandiõigusi;
2) kui teave on haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning selle teabe esitaja ei ole nõus keskkonnateabe väljastamisega.

KeÜS § 24 lõige 5 punkt 1 võimaldab seada juurdepääsupiirangu teabele, mille avalikustamine võib kahjustada intellektuaalomandiõigusi. Intellektuaalomandiõigustega kaitstakse loomingut, nagu uudsed leiutised, kaubamärgid, originaalteosed ja ärisaladused. Kõige ilmsemalt võib

keskkonnateabe avalikustamine tuua kaasa ärisaladuste kahjustamise.[9] KeÜS § 24 lg 6 sätestab, et kui teabe valdajal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, peab ta selle teabe väljastamise otsustamisel iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi.

Kuna vaide esitaja poolt 15.11.2020 esitatud teabenõudes soovis vaide esitaja dokumente, millele tuginedes tegi Vabariigi Valitsus 26.03.2020 otsuse, millega andis rahandusminister volitused Eesti Energia omakapitali suurendamiseks rahalise sissemaksena 125 miljoni euro ulatuses, siis nõustun Rahandusministeeriumiga selles, et soovitud dokumentide puhul ei ole tegemist keskkonnateabega KeÜS mõistes, kuna aktsiakapitali suurendamine ei anna iseseisvalt õigust õlitehast rajada. Lisaks ei saa välistada, et vaide esitaja poolt soovitud dokumendid sisaldavad ka teavet, mis võib kahjustada Eesti Energia ärihuve.

Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et teabenõuetele ei pea seaduses sätestatud tähtaegadel ja korras vastama.

2. Piirang ärisaladuse kaitseks

Antud juhul on Rahandusministeerium 23.11.2020 väljastanud vaide esitajale esimeses teabenõudes soovitud Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu juurde kuuluva seletuskirja ulatuses, mis ei kajasta Rahandusministeeriumi hinnangul Eesti Energia ärisaladust. Ülejäänud dokumente Rahandusministeerium vaide esitajale ei väljastanud selgitades, et ülejäänud eelnõu lisad on täies ulatuses kaetud ärisaladusega. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu

Tingimused, millele ärisaladus peab vastama on ära toodud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lg-s 2. Eelnimetatud sätte kohaselt peab ärisaladus vastama järgmistele tingimustele:

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.

Seega ei ole mitte igasugune äriühingut teave käsitletav ärisaladusena, vaid ärisaladus peab vastama korraga eeltoodud kolmele tingimusele. Sisult samadele tingimustele pidi ärisaladus vastama ka siis kui ärisaladuse mõiste oli avatud konkurentsis seaduse § 63 lg-s 1, mis käesoleval ajal on kehtetu. Ehk siis sisuliselt ei ole ärisaladuse mõiste muutunud. Seega on ärisaladusel ettevõtja jaoks majanduslik väärtus, mis seisneb ka selles, et ärisaladus ei ole konkurentidele teada. Ärisaladuse puhul on tegemist teabega, mis garanteerib antud ettevõtja äritegevuse edukuse ning mille väljatöötamiseks või kogumiseks on ettevõtja teinud investeeringuid, mis vajavad õigustatult kaitset. Lisaks peab sellise informatsiooni avaldamine ohustama ettevõtja huve.

Kuna Rahandusministeerium teabevaldajana kehtestab dokumentidele juurdepääsupiirangud, siis peab ta suutma ka hinnata ja vajadusel põhjendada, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustab Eesti Energia ärihuve, küsides vajadusel selleks selgitusi oma äriühingult. Kohus on asjas nr 3-08-1980 märkinud, et *argumendi vastu, mille kohaselt saab ärisaladuse põhjendatuse üle otsustada üksnes ettevõtja ise, räägib mh ka Konkurentsiseaduse § 63 lg 2 – ettevõtja peab oma ärisaladuse määratlust põhjendama Konkurentsiametile ja Konkurentsiametil on õigus ka mitte nõustuda ettevõtja määratlusega.*

Samuti on kohus oma 16.05.2016 otsuse 1-15-8831/40 punktis 5.3 märkinud: „*Iseenesest õige*

[9] http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-24

on kaitsja seisukoht, et ettevõtja pädevuses on määratleda, missugust informatsiooni ta ärisaladuseks loeb. Samas ei saa jätta tähelepanuta, et kui ettevõtja on ***tunnistanud mingi teabe ärisaladuseks, ei saa sellest veel järeldada, et tegu on ärisaladusega, kuna viimase määratlemisel tuleb lähtuda objektiivsest olukorrast, mitte üksnes ettevõtja subjektiivsest tahtest.*** *Subjektiivselt peab teave olema ärisaladusena määratletud ja omaja poolt sellisena kaitstud. Objektiivselt aga tuleb tuvastada, et teabe sisu ei ole üldsuse jaoks teada ning et teabe sellisena hoidmine omab teatavat objektiivset väärtust."* Ehk siis eeltoodust tulenevalt ei saa igasugust teavet käsitleda ärisaladusena, vaid Rahandusministeeriumil tuleb hinnata, kas ärisaladusena märgitud teave vastab ärisaladuse tunnustele ning teabenõude täitmisest keeldumisel korral tuleb seda ka teabenõudjale põhjendada.

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on Rahandusministeerium selgitanud, et *Rahandusministeerium on koos Eesti Energia AS-ga analüüsinud teabenõudes I soovitud dokumente ning leiab, et need sisaldavad infot, mis vastab ärisaladuse tingimustele ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lõikes 2.*

Enamik vaide esitaja küsitud dokumentidest ei sisalda üldteada infot ega ole avalikult kättesaadav. Nimetatud dokumendid ei ole kättesaadavad Eesti Energia veebilehelüljel ega ole muul viisil avalikustatud. Seega on EKTÄKS § 5 lg 2 punktis 1 nimetatud tingimus täidetud.

Taotletud Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu seletuskirja lisa 3 kirjeldab tervikuna Eesti Energia tulevasi arenguid ettevõttena, sh olemasolevaid riske ja potentsiaalseid investeeringuid. Lisas 3 on mh hinnatud, milliseid tegevusi Eesti Energia kavandab erinevates energeetika valdkondades.

Andmekaitse Inspektsioon ei nõustu, et kõik lisad on täies ulatuses kaetud ärisaladusega. Ka see, kui teave ei ole avalikult kättesaadav ei tähenda see tingimata seda, et tegemist oleks ärisaladusega. Nagu juba eelpool selgitasin, siis selleks, et tunnistada mingi teave ärisaladuseks, peab ta vastama kõigile ärisaladuse tunnustele. Inspektsioon ei välista, et vaide esitaja poolt soovitud dokumendid sisaldavad ka ärisaladust, kuid kui mingis lõigus on ärisaladusena käsitletav mingi arvnäitaja või lause ei anna see võimalust jätta teavet väljastamata tervete lõikude kaupa. Seda, et kõik väljastamata jäetud lisad ei sisalda siiski täies ulatuses ärisaladust, on hinnanud Rahandusministeerium ka ise.

Järelevalvemenetluse käigus Andmekaitse Inspektsioonile edastatud dokumentides on Rahandusministeerium ära märkinud, mida Eesti Energia peab neis dokumentides oma ärisaladuseks. Seletuskirja lisas 3 ärisaladusena märgitud teabe osas jääb inspektsioonile siiski selgusetuks kuidas näiteks järgmisel lehekülgedel ärisaladuseks märgitud lõigud kahjustavad Eesti Energia ärihuve:
1. Lk 11 esimene lõik
2. Lk 12 esimene lõik
3. Lk 13 teine lõik, mis algab sõnadega Euroopa regulatsioon toetab
4. Lk 14 teine lõik
5. Lk 20 teine ja kolmas lõik
6. Lk 23 ja 30 tagasivaade 2018 aastale (kuidas see kahjustab ärihuve või annab konkurentidele eelise)

Eeltoodud loetelu ei ole ammendav. Seega tuleb Rahandusministeeriumil täiendavalt hinnata, kas ikka kõik ärisaladuseks märgitud teave on käsitletav ärisaladusena ning teabe väljastamisest keeldumise korral tuleb keeldumist ka vaide esitajale põhjendada.

3. Teabenõude täitmisest keeldumine

3.1. 15.11.2020 esitatud esimene teabenõue

15.11.2020 teabenõudes soovis vaide esitaja juurdepääsu dokumentidele, *millele tuginedes tegi Vabariigi Valitsus 26. märtsil 2020 otsuse, millega andis rahandusminister Martin Helmele volitused Eesti Energia omakapitali suurendamiseks rahalise sissemaksena 125 miljoni euro ulatuses; sealhulgas juurdepääsu järgnevatele dokumentidele: 1) „Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Volituse andmine Eesti Energia Aktsiaseltsi aktsiakapitali suurendamiseks ja aktsiate märkimiseks“ eelnõu juurde"; 2) Lisa 3: Eesti Energia AS-i strateegiline tegevuskava 2019-2023; 3) Lisa 4: Eesti Energia AS-i investeeringute kava 2020-2023; 4) Lisa 5: Eesti Energia AS-i kasumiaruanne 2019-2023; 2 5) Lisa 6: Eesti Energia AS-i bilanss 2019-2023; 6) Lisa 7: Eesti Energia AS-i rahavood 2019-2023; 7) Lisa 8: E282 investeeringu finantsarvutused.*

Rahandusministeerium vastas selle teabenõudele 23.11.2020 kirjaga nr 1.4-1/7901-2, milles selgitas, et ministeerium on 01.09.2020 kirjaga nr 1.4-1/5502-2 vaide esitajale edastanud teabenõudes soovitud eelnõu ulatuses, mis ärisaladust ei sisalda. Eeltoodust tulenevalt jääb inspektsioonile arusaamatuks vaide esitaja väide, et teabenõudele ei ole vastatud.

Seletuskirja lisade osas on Rahandusministeerium keeldunud teabenõude täitmisest põhjusel, et soovitud lisadele on kehtestatud juurdepääsupiirang ärisaladuse kaitseks. Täiendavalt on Rahandusministeerium vaide esitajale selgitanud, et tegemist on ärilise otsusega, mistõttu saab soovitud materjale pidada ärisaladuseks ning need vastavad ärisaladuse kriteeriumidele. Lisaks on Rahandusministeerium selgitanud, et kuna Eesti Energia on võtnud kasutusele meetmeid teabe lekkimise vältimiseks, siis leiab ministeerium, et soovitud teabel on kaubanduslik väärtus.

Nagu juba eelpool selgitasin, siis see kui mõni dokument sisaldab ka piiranguga teavet (sh ärisaladust) ei tähenda see seda, et sellist teavet üldse ei väljastata. Sellisel juhul tuleb väljastada see osa teabest või dokumendist, millele ärisaladus ei laiene (AvTS § 38 lg 2). Samuti see, et mingit teavet ei ole avalikustatud, ei tähenda see seda, et tegemist on kindlasti ettevõtte ärisaladusega. Vastusest vaide esitaja teabenõudele ei nähtu, kuidas näiteks kavandatavate investeeringute suuruse või majandusalaste prognooside avalikustamine annaksid konkurentidele konkurentsieelise. AvTS § 23 lg 3 kohaselt tuleb keeldumist põhjendada selliselt, et teabenõudjale oleks arusaadav keeldumise põhjus. Kui keeldumise põhjenduses on ainult märgitud, et teabel on kaubanduslik väärtus mistõttu on tegemist ärisaladusega, kuid pole selgitatud, milles kaubanduslik väärtus seisneb ning kuidas see kahjustaks ettevõtte ärihuve, siis pole teabenõudjal võimalik hinnata keeldumise õiguspärasust.

Ka Andmekaitse Inspektsioonile jäi edastatud dokumentides osaliselt arusaamatuks, mis ühe või teise ärisaladuseks tunnistatud lõigu osas on Eesti Energia ärisaladus ning kuidas see kahjustab ettevõtte ärihuve. Seega tuleb Rahandusministeeriumil uuesti läbi vaadata vaide esitaja 15.11.2020 esitatud esimene teabenõue ja väljastada soovitud dokumendid ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet, hinnates täiendavalt teabe ärisaladuseks tunnistamise põhjendatust. Väljastamata jäetud teabe iga lõigu osas põhjendada, mis selles on ärisaladus ja kuidas see kahjustab ettevõtte ärihuve.

3.2. 16.11.2020 esitatud teine teabenõue

16.11.2020 esitas vaide esitaja Riigikantseleile teabenõude, milles soovis juurdepääsu Eesti Energia poolt planeeritava ENefit280 põlevkiviõlitehase planeerimise ehitamise ja rajamisega seoses sõlmitud lepingute ja korraldatud hangete kohta, sh järgnevale teabele:
1.Kas Enefit280 tehase planeerimise, ehitamise ja rajamisega seoses on sõlmitud lepinguid (nt finantseerimis- või ehituslepingud) või korraldatud hanked 17.11.2020 seisuga?
2. Mis lepingud on sõlmitud ja mis hanked on korraldatud17.11.2020 seisuga , sh sisu, aeg ja rahaline maht?

20.11.2020 teavitas Riigikantselei vaide esitajat, et edastas tema 16.11.2020 teabenõude täitmiseks Rahandusministeeriumile. Riigikantselei dokumendiregistrist nähtuval on vaide esitaja teabenõue edastatud samal päeval peale tööpäeva lõppu Rahandusministeeriumile. Kuna 20.11.2020 oli reede, siis sai Rahandusministeerium vaide esitaja teabenõude alles esmaspäeval 23.11.2020. Kuna AvTS § 18 lg 3 kohaselt hakkab teabenõudele vastamise tähtaeg lugema registreerimise päevale järgnevast päevast ning tähtaega arvestatakse tööpäevades, siis oli teabenõudele vastamise tähtajaks 30.11.2020. Seega 24.11.2020 Rahandusministeeriumile edastatud teavitus, et teabenõudele vastamise tähtaeg on ületatud ei ole asjakohane. Ka ei ole võimalik Rahandusministeeriumile edastatud teavitusest üheselt aru saada, millist teabenõuet on vaide esitaja silmas pidanud. Kui vaide esitaja ei olnud rahul esimese teabenõude täitmisest keeldumisega, siis ei ole sellisel juhul tegemist vastamistähtaja ületamisega. Sellisel juhul saab vaidlustada teabenõude nõuetekohaselt vastamata jätmist, mida vaide esitaja on ka teinud.

Rahandusministeerium vastas vaide esitaja 16.11.2020 Riigikantseleile edastatud pöördumisele (mis edastati Rahandusministeeriumile 20.11.2020) 07.12.2020 kirjaga nr 1.4-1/8164-2, milles teatas, et *Rahandusministeerium Eesti Energia AS-i osaluse valitsejana ei sekku ühingu hangetesse ega lepingutesse ning ei ole Teie poolt küsitud teave valdjaks*. Inspektsioon saab Rahandusministeeriumi vastusest aru selliselt, et ministeeriumi valduses ei ole vaide esitaja poolt soovitud teavet.

Kuna aga Rahandusministeerium riigihangete registri vastatutavaks töötlejaks ning küsitud teave puudutab riigihankeid ja selle tulemusena sõlmitud lepinguid, siis kui eeltoodud teave on olemas riigihangete registris, on Rahandusministeerium selle teabe osas teabevaldjaks. Riigihangete registri põhimääruse § 20 lg 1 p 1 kohaselt võimaldatakse registriandmetele juurdepääs kooskõlas avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seadusega. Andmed on avalikult kättesaadavad kui neile ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. AvTS § 15 lg 1 sätestab, et teabevaldaja on kohustatud selgitama teabenõudjale arusaadavalt teabele juurdepääsu korda tingimusi ja viise. 07.12.2020 teabenõude vastusest ei nähtu, et seda oleks tehtud, millega on rikutud teabenõudja abistamiskohustust.

Inspektsioon tegi otsisõnaga „Enefit“ riigihangete registris päringu, mille tulemusena oli leitav näiteks Enfit Power AS poolt korraldatud hange Enefit 280-2 õlitehase monteerimis- ja paigaldustööd (viitenumber 227517). Eeltoodust tulenevalt ei saa Andmekaitse Inspektsioon nõustuda Rahandusministeeriumi seisukohaga, et ta ei ole küsitud teabe osas teabevaldjaks ega valda küsitud teavet. Samuti ei ole Rahandusministeerium abistanud teabenõudjat soovitud teabe asukoha ja teabenõudjale sobivamate võimalike juurdepääsuviiside välja selgitamisel (AvTS § 15 lg 2).

Seega tuleb Rahandusministeeriumil ka vaide esitaja 16.11.2020 teabenõue uuesti läbi vaadata ja kas väljastada vaide esitajale soovitud teave või juhatada vaide esitaja avalikustatud teabe juurde. Kui Rahandusministeerium siiski leiab, et ta ei valda küsitud teavet, siis põhjendada, millest tulenevalt leiab ministeerium, et riigihangete registri vastutava töötlejana ei ole ta registris oleva teabe osas teabevaldajaks.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel