ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/21/2000

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsioon
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	13.07.2021, Tallinnas
Adressaat	Keskkonnaamet info@keskkonnaamet.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	MTÜ Rehviringlus kalev.aavik@kochpartners.ee

RESOLUTSIOON
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, AvTS § 51 lg 1 p 1 ja 3 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lg 3 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

1) vaadata teabenõue uuesti läbi, selgitades teabenõudjale täpselt, milliseid andmeid sisaldavaid päringuid teabevaldaja saab registri(te)st teha, ja anda teabenõudjale võimalus täpsustada millise lõpliku taotluste juurde teabenõudja sellest lähtuvalt jääb;

2) väljastada teabenõudjale need küsitud andmed, mis ei sisalda põhjendatud juurdepääsupiiranguid. Kui teavet ei saa mingis osas seoses juurdepääsupiiranguga väljastada, siis teha selles osas korrektne keeldumine koos viitega juurdepääsupiirangu alusele koos põhjendavate selgitustega;

3) määrame ettekirjutuse täitmise tähtajaks 02.08.2021.

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 Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil. Seejuures saab vaideotsuse tühistamist nõuda üksnes koos teabevaldajale esitatud nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata.

Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile. 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

13.04.2021 esitas teabenõudja teabevaldajale teabenõude.

20.04.2021 vastas teabenõudja, aga ei esitanud kõike soovitud teavet.

23.04.2021 täpsustas teabenõudja oma teabenõuet:
andmed 2018.a. ja 2019.a. kohta (eraldi mõlema aasta kohta):
1) *romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide üldkogus;*
2) *nimekiri isikutest, kes vanarehve kogusid, näidates igaühe osas ära tekkinud vanarehvide koguse ning andmed selle kohta, kellele ta tekkinud vanarehvid taaskasutamiseks üle andis;*
3) *nimekiri isikutest, kelle poolt romusõidukite lammutamise käigus vanarehve tekkis, näidates igaühe osas ära tekkinud vanarehvide koguse ning andmed selle kohta, kellele ta tekkinud vanarehvid taaskasutamiseks üle andis;*
4) *nimekiri isikutest, kelle poolt on toimunud punktides 1, 2 ja 3 nimetatud vanarehvide lõplik taaskasutamine, näidates ära igaühe poolt taaskasutatud koguse.*

30.04.2021 keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest.

31.05.2021 esitas teabenõudja inspektsioonile vaide.

29.06.2021 esitas inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

16.11.2021 esitas teabevaldaja inspektsioonile vastuse.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED

Rehviringlus leiab, et Toiming ei ole õiguspärane järgmistel põhjustel:

- *Romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide üldkogusse kohta andmete mitte-esitamiseks puudub õiguslik alus;*
- *Vastusest ei nähtu, et Keskkonnaameti peadirektor oleks kaalunud Rehviringlusele teabe esitamist kooskõlas AvTS § 38 lõikega 4;*
- *Rehviringlusele teabe esitamisest keeldumine ei ole põhjendatud.*

<u>Toimingu õigusvastasuse põhjendused</u>
Romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide üldkoguse kohta andmete mitte-esitamiseks puudub õiguslik alus

Kõnealuse teabe esitamise kohta on 30.04.2021 vastuses selgitatud järgmist:
saame esitada andmed nende ettevõtete kohta, kes on näidanud vanarehvide sekundaarset teket (kõik sekundaarne teke ei ole 100% romusõidukite lammutamisel tekkinud), kuid andmeid ei analüüsita sellises detailsuses, et oleks võimalik kohe välja tuua ainult romusõidukite lammutamisel tekkinud jäätmeid.

Esitatud vastus on asjakohatu ja õigusvastane. Teabenõue ei puudutanud küsimust, milliseid

andmeid Keskkonnaamet „analüüsib“, või mida Keskkonnaamet saab „kohe välja tuua“. Teabenõue puudutas andmeid, mis esitatakse Keskkonnaametile JäätS §-s 117 sätestatud kohustuste täitmiseks. JäätS § 117 lg 1 alusel 23.01.2020 keskkonnaministri poolt kehtestatud määrusega nr 8 kehtestatud „Jäätmearuande andmekoosseis ja aruande esitamise kord“ § 3 lg 1 p 3 järgi tuleb jäätmearuandes märkida tegevuskoht, § 3 lg 2 p 10 järgi taaskasutatud jäätmete kogused ja jäätmete taaskasutamistoiming ning § 3 lg 2 p 4 järgi jäätmekäitluse tulemusel tekkinud (sekundaarsed) jäätmete kogused, mis vastavalt § 3 lg 3 esitatakse iga jäätmeliigi koha eraldi. Nimetatud kolme andmekategooria kaudu on Keskkonnaametile teada, kui palju on tegevuskohti, kus romusõidukeid lammutatakse ning milline kogus vanarehve neis tegevuskohtades romusõidukite lammutamise tulemusel sekundaarsena tekib. Isegi juhul, kui vastavaid andmeid asjaomases andmebaasis üldistatud kujul automaatselt ei kuvata, siis puudub kahtlus selles, et vastavad andmed on andmebaasi põhjal lihtsasti kokku arvutatavad ning selleks ei saa kuluda enam kui mõni minut.

AvTS § 23 lg 2 p 5 lubab teabevaldajal teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmiseks tuleks teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida, kusjuures selline teabenõue loetakse selgitustaotluseks ja sellele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega ettenähtud korras. Keskkonnaamet 30.04.2021 vastuses ei ole nimetatud sättele viidatud, ent juhul, kui esineksid selles sättes viidatud asjaolud, ei saaks selle alusel info andmisest keelduda, vaid tuleks teabenõue ümber kvalifitseerida selgitustaotluseks ning vastata kooskõlas MSVS ehk 30 päeva jooksul. Keskkonnameti 30.04.2021 vastusest ei nähtu, et seda oleks tehtud.

Vastusest ei nähtu, et Keskkonnaameti peadirektor oleks kaalunud Rehviringlusele teabe esitamist kooskõlas AvTS § 38 lõikega 4

Kuna vastuses Rehviringluse algsele, 13.04.2021 esitatud teabenõudele viitas Keskkonnaamet asjaolule, et küsitud andmed sisaldavad endas ärisaladust, palus Rehviringlus oma täiendavas, 23.04.2021 teabenõudes, et Keskkonnaameti juht kooskõlas AvTS § 38 lg 4 otsustaks Rehviringlusele kui asutusevälisele isikule juurdepääsu võimaldamise antud teabele.

Keskkonnaameti 30.04.2021 vastusest ei nähtu, et Keskkonnaameti juht (peadirektor Riho Kuppart) oleks vastava otsuse teinud. Vastuse on allkirjastanud jäätmebüroo peaspetsialist juhataja ülesannetes Helen Akenbärg, kes ei viita ühelegi peadirektor Riho Kupparti otsusele, vaid selle asemel näib justkui ise kaaluvat seda, kas teha AvTS § 38 lg 4 kohast erandit või mitte. Seega ei ole teabest keeldumine kooskõlas AvTS § 38 lg 4, kuna asjaomast otsust ei ole teinud selleks pädev isik.

Rehviringlusele teabe esitamisest keeldumine ei ole põhjendatud

AvTS § 38 lg 4 järgi asutuse juht võib otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. Keskkonnaameti 30.04.2021 vastuses ei väideta, ent käesoleval juhul Rehviringlusele küsitud teabe väljastamine kahjustaks kuidagi riigi või omavalitsusüksuse huvi. Seega on ilmne, et AvTS § 38 lõikes 4 sätestatud takistust Rehviringlusele info andmiseks ei esine.

Keskkonnaameti 30.04.2021 vastuses on andmete väljastamisest keeldumise alusena viidatud hoopis kolmandate isikute ärisaladusele. Vastusest ei nähtu, et selles oleks kaalutud küsimust, kas ärisaladuse kaitse kaalub üles Rehviringluse õigustatud huvi kõnealuste andmete saamiseks. Rehviringlus on oma teabenõuete põhjendusena selgitanud, et andmed on vajalikud, selgitamaks välja kahju, mille riik on talle tekitanud, koheldes rehve Eesti turule viivaid isikuid ebavõrdselt võrreldes isikutega, kes viivad rehve Eesti turule autode all. Tegemist on kaaluka huviga, mida ei kaalu automaatselt üles asjaolu, et küsitavat teavet käsitletakse ärisaladusena. Keskkonnaamet on viidanud sellele, et ka kohtumenetluses on

peetud põhjendatuks menetluse kinniseks kuulutamist seetõttu, et seal käsitletakse jäätmearuannete andmeid. Keskkonnaamet näib aga unustavat, et ametivälisele isikule juurdepääsu võimaldamine asutusesiseseks tunnistatud teabele, sealhulgas ärisaladusele, ei võta sellelt teabelt asutusesise teabe staatust ning seega on see andmete väljastamisel jätkuvalt kaitstud, sarnaselt selle teabe kasutamisega kinniseks kuulutatud kohtuasjas. Juhul, kui isik, kellele tema põhjendatud huvist nähtuvalt on võimaldatud juurdepääs ärisaladuseks olevale teabele, seda teavet avalikustab, on teda võimalik karistada kooskõlas AvTS § 54[1] lõikega 1. Kuna ärisaladusele juurdepääsu võimaldamine konkreetsele isikule ei muuda teavet avalikuks, siis tuleb juurdepääsu võimaldamise kaalumisel hinnata just seda, millist kahju ärisaladuse omanikule võiks põhjustada selle jagamine teabele juurdepääsu soovijaga. Rehviringluse hinnangul ei saa temale kui Eestisse rehvide maaletoojaid esindavale mittetulunduslikule organisatsioonile vanarehvide käitluse kohta detailse teabe jagamine kahjustada jäätmekäitlejate legitiimseid ärihuve. Ka Keskkonnaameti 30.04.2021 vastusest ei nähtu, et sellise teabe jagamine Rehviringlusele tegelikult kuidagi kahjustaks jäätmekäitlejate legitiimseid ärihuve.

Rehviringluse hinnangul on talle nõutud teabe andmine ka avalikes huvides. Rehviringlus on aastaid tähelepanu juhtinud sellele, et Eestis on sõidukite all maale toodud vanarehvide käitluse tagamine nende sõidukite maaletoojate poolt pehmelt öeldes puudulik, tekitades olukorra, kus nende vanarehvide tegeliku käitluse tagavad valdavas osas hoopis rehvide maaletoojad. Keskkonnaameti 30.04.2021 vastusest selgub tõsiasi, et hoolimata kõigi asjassepuutuvate andmete olemasolust jäätmearuannetes ei ole Keskkonnaamet senini neid andmeid isegi kokku arvutanud, et saada vastus küsimusele, millises ulatuses täidetakse autode all maale toodud vanarehvide käitluskohustust sõidukite maaletoojate poolt. Seetõttu on ilmne, et juhul, kui Rehviringlusele ei anta asjakohaseid andmeid selleks, et ta saaks ise antud küsimusega senisest veelgi aktiivsemalt tegeleda, vajadusel ka kohtu abi kasutades, siis jätkub riigi aastatepikkuse tegevusega soositud ebavõrdne kohtlemine. Sellise ebavõrdse kohtlemise jätkumine oleks vastuolus avalike huvidega.

Viimaks juhib Rehviringlus tähelepanu Keskkonnaameti topeltstandarditele ärisaladuse kaitse küsimustes. Keskkonnaamet nõuab, et Rehviringlus ja kõik teised tootjate ühendused teeksid nende huvides probleemtooteid koguvatele isikutele teatavaks jäätmekäitluskoha andmed, kus probleemtoodete edasine käitlemine toimub. Selline ärisaladuste jagamine ei lähtu tegelikust sisulisest vajadusest, vaid selle ainus põhjus on riigi suutmatus viia kokku PROTO andmeid ja jäätmearuanneete andmeid, mistõttu ilma erinevates andmebaasides andmeid dubleerimata tekivad „katkestused jäätmeahelas“. Sellest hoolimata ei ole Keskkonnaametil antud küsimuse kontekstis kordagi tekkinud küsimust, kas pelgast haldussuutmatusest tekkinud „vajadus“ ikka kaalub üles ärisaladuse kaitse. Sellele kontrastina omandab ärisaladus Keskkonnaameti jaoks aga ühtäkki ülekaaluka tähtsuse olukorras, kus sellele juurdepääsu võimaldamine on vajalik riigi õigusvastase tegevusega tekitatud kahju ulatuse väljaselgitamiseks. Sellised topeltstandardid paraku jätavad mulje, et Rehviringluse teabenõuete rahuldamata jätmise tegelikuks põhjuseks ei ole ärisaladuse kaitse, vaid soov takistada Rehviringlusel teha kindlaks riigi õigusvastase tegevusega tekitatud kahju ulatust.

TEABEVALDAJA SELETUS

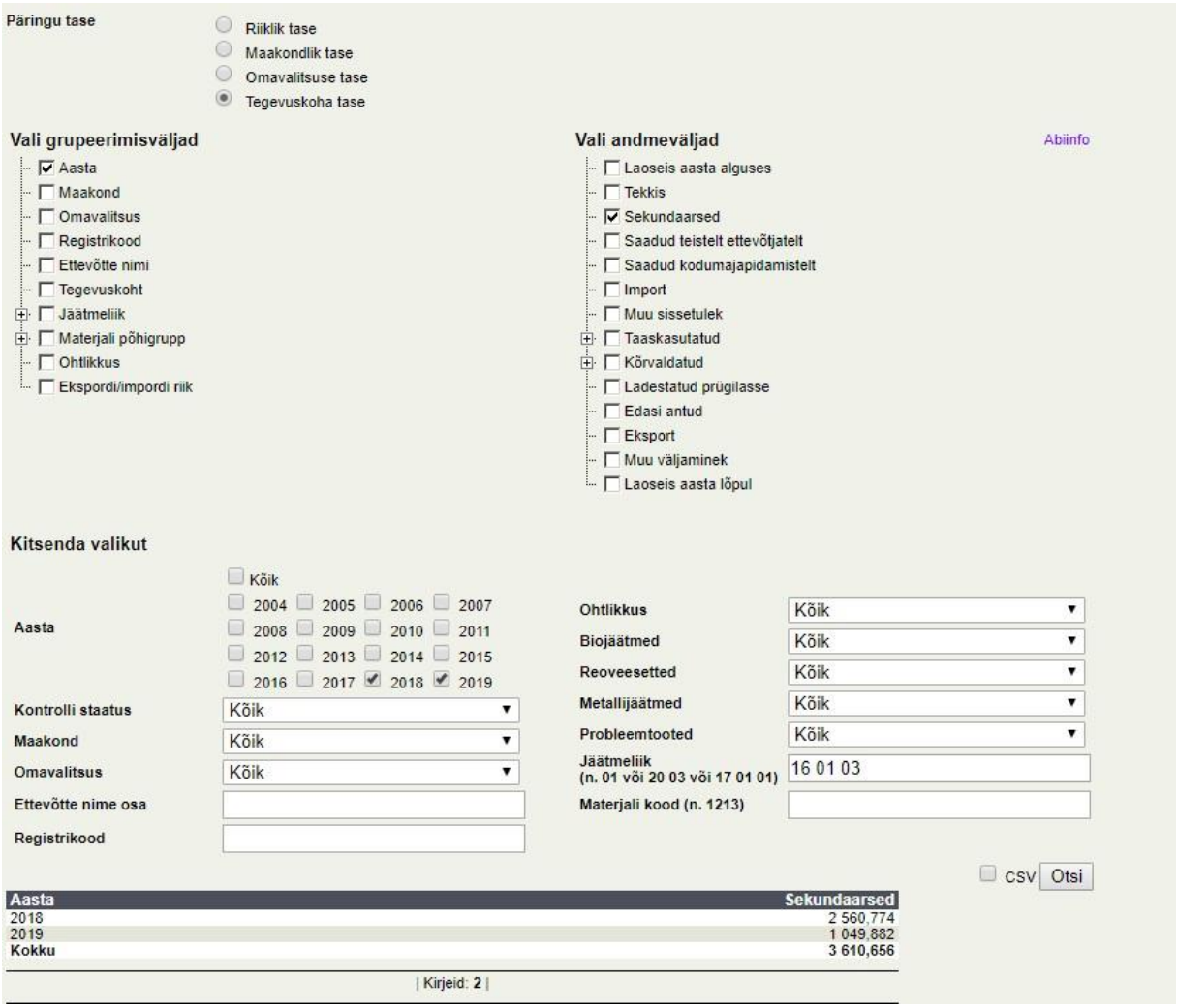
I Teabenõudja soovitud teabe kättesaadavus

Keskkonnaamet vastab järgnevalt Teie järelepärimises esitatud esimesele küsimusele teabenõudja 23.04.2021 saadetud täiendavas teabenõudes esitatud küsimuste kaupa.

1. Romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide üldkogus.

Jäätmearuandluse infosüsteemist (edaspidi JATS) on võimalik välja võtta päring, mis näitab 2018. ja 2019. aastal vanarehvide üldkogust (vt kuvatõmmis 1).

Kuvatõmmis 1. 2018. ja 2019. aastal vanarehvide üldkogus.



Keskkonnaamet selgitab siinjuures, et antud päring ei näita ainult romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide kogust, vaid kõikide käitlusviiside puhul tekkinud jäätmete kogust. Selleks, et välja selgitada need kogused, mis on tekkinud just romusõidukitel, tuleks välja filtreerida ettevõtted, kes tegelevad romusõidukite lammutamisega.

Taoline filtreerimine pole aga lihtsa päringuga teostatav, vaid eeldab aeganõudvat ja koormavat andmetöötlust. Nimelt on Keskkonnaametil võimalik JATS-ist välja võtta tabel, mis mh näitab vanarehvide sekundaarset teket[1] *konkreetsete ettevõtete kohta (**lisa 1).** Lisaks on Keskkonnaametil võimalik saada tabel edasi antud vanarehvide koguste kohta (**lisa 2).***

Nimetatud tabelitest tuleks eemaldada ettevõtted, kes romusõidukite lammutamisega ei tegele. Selleks tuleb iga tabelis toodud ettevõtte ja käitluskoha puhul eraldi kontrollida, milliseks tegevuseks konkreetsele ettevõttele on keskkonnaluba antud. Kui loast tuleneb, et tegemist ei ole romusõidukite käitlejaga, siis tuleb selle ettevõtte kogused üldkogusest maha arvutada ja nii on võimalik saada andmed romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide üldkoguse kohta. Siiski vajab ka siinkohal rõhutamist, et kirjeldatud viisil saadud andmed ei anna 100% õiget vastus teabenõudja küsimusele, sest kõik vanarehvid ei pruugi pärineda romusõidukite küljest – seda eriti suurte jäätmekäitlejate puhul, kes tegelevad lisaks romusõidukite

[1] Sekundaarsed jäätmed - jäätmekäitluse käigus tekkivad uued jäätmed/jäätmeliigid.

lammutamisele veel mitme muu tegevusega, mille tulemuseks on vanarehvide sekundaarne teke (näiteks segajäätmetest välja sortimisel).

Keskkonnaamet märgib, et keskkonnalubadele saab ligi KOTKASe[2] infosüsteemi kaudu. Samas, arvestades eelnevalt toodud tabelites olevate ettevõtete arvu, siis ei saa Keskkonnaamet kuidagi nõustuda teabenõudja vaides esitatud väitega, et „Isegi juhul, kui vastavaid andmeid asjaomases andmebaasis üldistatud kujul automaatselt ei kuvata, siis puudub kahtlus selles, et vastavad andmed on andmebaasi põhjal lihtsasti kokku arvutatavad ning selleks ei saa kuluda enam kui mõni minut.“ Keskkonnaamet rõhutab, et eelnevalt kirjeldatud meetodit teabenõudja soovitud andmete saamiseks ei saa kuidagi nimetada „lihtsaks“ ega prognoosida sellele kulunud ajaks „paari minutit“.

Eelnevast tulenevalt leiab Keskkonnaamet, et romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide üldkoguse kindlakstegemise koormav ja aeganõudev iseloom annab Keskkonnaametile õiguse vastava informatsiooni edastamisest keelduda AvTS § 23 lg 2 p 3 alusel. Seda eriti asjaolu tõttu, et selliselt kogutud andmed ei vasta 100% teabenõudja palutud teabele.

2. Nimekiri isikutest, kes vanarehve kogusid, näidates igaühe osas ära tekkinud vanarehvide koguse ning andmed selle kohta, kellele ta tekkinud vanarehvid taaskasutamiseks üle andis.

Ettevõtete nimekiri ja neil tekkinud vanarehvide kogus on leitav käesoleva vastuse lisast 1. Ettevõtted, kes on vanarehve edasi andnud, on leitavad lisast 2. Lisast 3 on võimalik leida ettevõtted, kes on märkinud vanarehvide lõpliku taaskasutamise (märgitud R taaskasutuskoodiga).

Keskkonnaamet selgitab, et lisast 2 on nähtav, et konkreetne ettevõte andis küll vanarehve kellelegi edasi, kuid kas see ettevõte on vedaja, vahekäitleja või lõppkasutaja – seda lisas 2 olev tabel ei näita. Lõplikud taaskasutajad on märgitud lisas 3.

Selleks, et teada saada, kellele konkreetne ettevõte vanarehve taaskasutamiseks üle andis, tuleks analüüsida iga lisas 2 toodud ettevõtte esitatud jäätmearuannet eraldi. Sarnaselt esimese küsimuse vastusele, on ka antud küsimuse juures Keskkonnaamet seisukohal, et eelkõige ettevõtete suure arvu tõttu, on tebanõudja soovitud andmete kogumine aeganõudev ja koormav protsess, mis annab õiguse taolisest teabnõudest keeldumiseks AvTS § 23 lg 2 p 3 alusel.

3. Nimekiri isikutest, kelle poolt romusõidukite lammutamise käigus vanarehve tekkis, näidates igaühe osas ära tekkinud vanarehvide koguse ning andmed selle kohta, kellele ta tekkinud vanarehvid taaskasutamiseks üle andis.

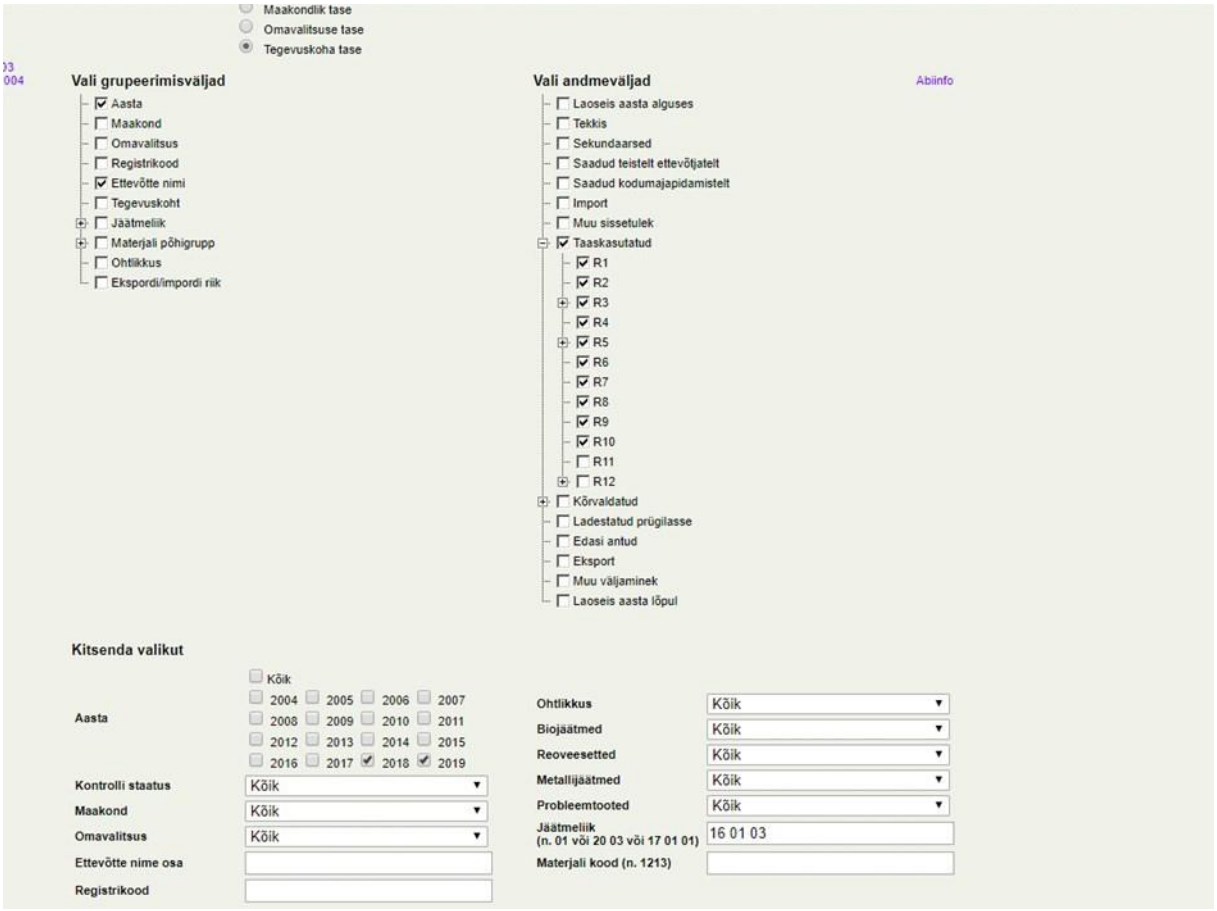
Antud andmete leidmiseks tuleb kasutada sarnast metoodikat, nagu on kirjeldatud vastuses esimesele teabenõudja küsimusele, st tuleb vaadata kõikide lisas 1 ja lisas 2 olevate ettevõtete keskkonnalubasid ning teha kindlaks, kas konkreetne ettevõte tegeleb romusõidukite lammutamisega. See omakorda tähendab, et ka antud küsimuse juures pole võimalik anda 100% ammendavaid andmeid, kuna kõik vanarehvid ei pruugi olla tekkinud romusõidukite lammutamise tulemusel.

[2] KOTKAS - keskkonnaotsuste terviklik autonoomne süsteem.

4. Nimekiri isikutest, kelle poolt on toimunud punktides 1, 2 ja 3 nimetatud vanarehvide lõplik taaskasutamine, näidates ära igaühe poolt taaskasutatud koguse.

Nimekiri ettevõtetest, kes vanarehve taaskasutasid, on leitav käesoleva vastuse lisast 3. Need andmed on samuti päringuna väljavõetavad JATS süsteemist, otsides ettevõtteid, kes näitavad rehvide taaskasutamist (toimingukood R1-R10)(vt kuvatõmmis 2).

Kuvatõmmis 2. 2018. ja 2019. aastal taaskasutatud vanarehvid.



Selleks, et teada saada, mida on vanarehvidega teinud need ettevõtted, kellele on vanarehve edasi andnud just romusõidukite käitlemisega tegelevad ettevõtted, tuleb esmalt esimese küsimuse all kirjeldatud meetodit kasutades selgeks teha, kes üldse romusõidukite käitlemisega tegelevad.

Eelnevast tulenevalt on tegemist ajakuluka ja koormava andmete töötlemise ja kogumisega, mistõttu ka antud küsimuse all väljatoodud andmete edastamisest on Keskkonnaameti hinnangul õigus keelduda AvTS § 23 lg 2 p 3 alusel.

Keskkonnaamet selgitab lõpetuseks, et ei oma jäätmeliikide kohta käivaid andmeid jadana ning see pole olnud ka eesmärgiks. Keskkonnaamet kontrollib iga jäätmearuannet eraldi ning vaatab, et jäätmete liikumised klapiks omavahel teiste ettevõtetega (kellelt sai jäätmeid, kellele andis jäätmeid). Lisaks tehakse kokkuvõtteid koondandmetena, kui palju mingeid jäätmeliike kokku tekkis, palju taaskasutati jne. Puudub aga päringu tegemise võimalus, mis annaks andmed jadana jäätmeliigi kohta, kus oleks ära toodud kõik ettevõtted, kellel mingit jäätmeliiki tekkis, kellele nad edasi andsid ja kes oli nende lõppkäitlejad. Päringuid saab teha etappide kaupa (nagu eelnevates punktides kirjeldatud), kuid omavahel tuleb need kokku panna, kas igat aruannet üksinda vaadates kuni lõppkäitlejani välja, või nende tabelite abil

proovida kogu jada omavahel ühendada. Igal juhul on tegemist andmetöötlusega, mis põhjustab Keskkonnaametile olulise töökoormuse kasvu.

II Juurdepääsupiirangud

Keskkonnaamet selgitab järgnevalt, kas ja milliseid juurdepääsupiiranguid teabenõudja küsitud teave sisaldab.

Keskkonnaamet märgib esmalt, et eelnevalt kirjeldatud andmed pärinevad ettevõtete jäätmearuannetest. Jäätmeseaduse (edaspidi JäätS) § 117 lg 5 alusel on jäätmearuanne mõeldud asutusesiseks kasutamiseks, mis omakorda tähendab, et Keskkonnaamet on jäätmearuandes esitatud andmed kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks AvTS § 35 lg 1 p 19 alusel. Seega tuleneb jäätmearuannete juurdepääsupiirang otse eriseadusest, mis omakorda tähendab, et juurdepääsupiirang ei tulene antud juhul AvTS § 35 lg 1 p-st 17.

AvTS § 23 lg 1 p 1 alusel on teabevaldaja kohustatud keelduma teabenõude täitmisest, kui 1) taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja; 2) teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

Nagu eelnevalt kirjeldatud, siis on jäätmearuannete puhul tegemist juurdepääsupiiranguga teabega JäätS § 117 lg 5 ja AvTS § 35 lg 1 p 19 alusel ning AvTS § 34 lg 1 mõttes.

Samuti ei ole teabenõudjal taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Siinkohal on oluline välja tuua, et jäätmearuandeid kogutakse ja säilitatakse KOTKASes. Täpsem juurdepääs andmekogule ja andmekogusse kantud andmetele on sätestatud keskkonnaministri 26. juuni 2017. aasta määruses nr 20 „Keskkonnaotsuste infosüsteemi asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus". Antud määruse § 13 lg 1 kohaselt on andmekogusse kantud andmed avalikud, kui neile pole seaduse alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut. Nagu eelnevalt mainitud, kehtib jäätmearuannetele juurdepääsupiirang. Juurdepääsuõigust omavad isikud on välja toodud määruse § 13 lg-s 3 ja 4 ning teabenõudja puhul ei ole antud juhul tegemist neis lõigetes mainitud isikutega.

Seega ei ole teabnõudjal juurdepääsuõigust, mis tähendab, et täidetud on mõlemad AvTS § 23 lg 1 p-st 1 tulenevat eeldust, mis kohustab teabevaldajat (antud juhul Keskkonnaametit) teabenõude täitmisest keelduma.

Keskkonnaamet möönab, et AvTS § 38 lõike 4 alusel võib asutuse juht otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. Küll aga ei nõustu Keskkonnaamet teabenõudja tõlgendusega nimetatud sättest, nagu tuleks andmete väljastamisel arvesse võtta ainult riigi ja omavalitsusüksuste huve. Tegemist on siiski kaalutlusotsusega, kus tuleb hinnata erinevaid huvisid (mitte ainult riigi või omavalitsusüksuse huvisid). Selliselt on AvTS § 38 lg-t 4 tõlgendanud ka õiguskantsler.[3]

Iseenesest on Keskkonnaamet teabenõudjaga nõus, et soovitud teabe väljastamine ei kahjusta riigi ega omavalitsusüksuse huve. Teisalt tuleb silmas pidada, et JäätS-is kehtestatud juurdepääsupiirangu nõue jäätmearuannetele on mõeldud ettevõtete kaitseks, kes jäätmekäitlusega tegelevad ja aruanded esitavad. Tekib küsimus, kas asutuse juht peaks saama otsustada selliste andmete kolmandatele isikutele edastamise kasuks, mille kohta on

[3] Õiguskantsleri tõlgendus kättesaadav siit: Juurdepääs asutusesiseseks tunnistatud teabele.pdf (oiguskantsler.ee)

seaduses expressis verbis sätestatud, et tegemist on asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabega.

Vähetähtis ei ole siinkohal ka asjaolu, et MTÜ Rehviringlus juhatuse liikmed on äriregistri andmetel[4] samal ajal ka teiste eraettevõtete juhatustes, mis tähendab, et nõutud spetsiifiliste andmete edastamisel antaks kaudset infot (tekkinud jäätmetest näiteks ettevõtte võimekuse hinnangu saamiseks) konkurentide kohta.

Eelnevale toetudes on Keskkonnaamet seisukohal, et teabenõudja esitatud teabenõudest keeldumine oli seadusega kooskõlas ning põhjendatud.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

I Vaide ese ja teabenõudele vastamine

1. AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mistahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on loodud või saadud avalikke ülesandeid täites.

2. Avalik teave tähendab ka väljavõtte tegemist olemasolevast teabest olenemata millisel kujul või teabekandjal teave asub. Ka registrites ja infosüsteemides olevad andmed on saadud avalikke ülesandeid täites, seega ei ole vaidlust selle üle, et tegemist on avaliku teabega.

3. AvTS § 6 kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt käesolevas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks või taaskasutamiseks. Teabenõudja on taotlenud:
2018.a. ja 2019.a. kohta andmeid (eraldi mõlema aasta kohta):

1) *romusõidukite lammutamisel tekkinud vanarehvide üldkogus;*

2) *nimekiri isikutest, kes vanarehve kogusid, näidates igaühe osas ära tekkinud vanarehvide koguse ning andmed selle kohta, kellele ta tekkinud vanarehvid taaskasutamiseks üle andis;*

3) *nimekiri isikutest, kelle poolt romusõidukite lammutamise käigus vanarehve tekkis, näidates igaühe osas ära tekkinud vanarehvide koguse ning andmed selle kohta, kellele ta tekkinud vanarehvid taaskasutamiseks üle andis;*

4) *nimekiri isikutest, kelle poolt on toimunud punktides 1, 2 ja 3 nimetatud vanarehvide lõplik taaskasutamine, näidates ära igaühe poolt taaskasutatud koguse.*

4. AvTS § 23 lg 2 p 5 sätestab, et kui teabenõudele vastamiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida või analüüsida, siis loetakse selline teabenõue selgitustaotluseks ja sellele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlustele vastamise seaduses sätestatud korras, st 30 päeva jooksul. Kui taotluse täitmiseks ei saa teha koopiat olemasolevatest andmetest (sealjuures süsteem ei võimalda teha soovitud andmetega päringut), siis ei ole tegemist teabenõudega, ning järelevalve sellele vastamise üle ei kuulu Andmekaitse Inspektsiooni pädevusse. Kui teabenõudja siiski leiab, et ta esitas mingis osas selgitustaotluse (ei soovi mitte teavet, vaid selgitusi), siis selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine on osa hea halduse tava täitmisest, mille üle valvab Õiguskantsler.

5. Teabenõudja ei saa ega peagi täpselt teadma, millisel kujul ja milliseid andmeid sisaldavalt on teave väljavõetav ja väljastatav. See on lähtuvalt AvTS § 15 lõikest 2 teabevaldaja kohustus seda teabenõudjale selgitada ja kui teabenõudja jääb oma soovi juurde, väljastada teave sellisel kujul nagu on teabevaldajal tehniliselt võimalik. Igal juhul tuleks eelistada sellist

[4] https://ariregister.rik.ee/ettevotja

eelnevat suhtlust, mitte valida kohe teabenõude täitmisest keeldumist.

6. Teabevaldaja on oma selgituses andnud teada, et ei saa soovitud kujul teavet väljastada, ilma et peaks seda eelnevalt analüüsima ja selleks vastavaid lisapäringuid ja aeganõudvaid filtreerimisi tegema. Nõustume, et kui teabenõuet ei saa lihtsaid päringuid tehes täita, siis loetakse seda selgitustaotluseks ning teabenõude täitmisest võib keelduda. Seega on see teabenõudja enda huvi tegeleda hilisemalt saadud andmete analüüsiga kui süsteem annab üldisemad andmed, kui teabenõudja vajab. Nt osade andmeväljade ükshaaval eemaldamist. Seega toodud näitel piisab teabenõudjale selles osas tähelepanu juhtimisest, et kõik vanarehvid ei pruugi pärineda romusõidukitelt.

7. Seega antud juhul peaks teabevaldaja selgitama, milliseid päringud ta saab registrist teha, et teabenõudja saaks otsustada, milliseid võimalikke päringud ta sellest lähtuvalt taotleb. Praegusel juhul on jäetud teabenõudjale selgitamata, milliseid lihtsalt teostatavaid päringuid saab teha ilma täiendava analüüsi vajaduseta. Pärast sellist omavahelist suhtlust saab lõplikult välja selgitada, kas ja milliseid andmeid teabenõudega taotletakse. Samuti saab pakkuda teabenõudjale väljastada andmeid ilma ettevõtete nimedeta, üldarvude, kogusummadena jms.

8. AvTS § 38 lõige 4 alusel võib asutuse juht tõepoolest otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. Oluline on märkida, et tegemist on asutuse võimaluse, mitte kohustusega. Seega ei anna vastav norm teabenõudjale nõudeõigust ning teabevaldajat ei saa teabe väljastamiseks selle sätte alusel ettekirjutusega kohustada. Näiteks kui asutusel on teave AvTS § 35 lg 1 punkti 2 alusel asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud, siis AvTS § 38 lõige 4 võimaldab mingis osas teavet väljastada (eelkõige on mõeldud menetlusosalisi, kellel peavad olema teabe saamiseks suuremad õigused seoses õiglase menetluse põhimõtetega).

II Juurdepääsupiirangud

1. Keskkonnaotsuste infosüsteemi asutamine ja andmekogu pidamise põhimääruse § 13 lõike 1 alusel on andmekogusse kantud andmed avalikud, kui neile ei ole Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88), seadusega või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut. Täpsustame, põhimääruse sõnastus ei ole siinkohal väga õnnestunud. Isikuandmete kaitse üldmääruse alusel ei saa tegelikult kehtestada juurdepääsupiiranguid, vaid need saavad tuleneda vaid avaliku teabe seadusest või mõnest eriseadusest. Antud juhul on Keskkonnaamet viidanud jäätmeseadusele kui eriseadusele (AvTS § 35 lg 1 p 19). Jäätmeseaduse § 117 lõike 5 alusel on jäätmearuanne mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks.

2. Sama põhimääruse § 3 alusel on andmekogu vastutav töötleja Keskkonnaamet ja § 7 lõike 2 punkti 6 alusel kantakse KOTKASe registrisse jäätmeseaduse § 117 lõike 1 alusel kehtestatud määruses – jäätmearuannete andmed.

3. Põhimääruse üks eesmärke on selle seletuskirja järgi olnud viia lõpule keskkonnaalaste õigusaktide kodifitseerimine ja vähendada halduskoormust, **suurendada kodanike juurdepääsu keskkonnaalaste haldusotsuste ülevaadetele** ning tõhustada avalikult kättesaadava keskkonnateabe terviklikkust ja kvaliteeti.[5]

4. Antud juhul ei küsi teabenõudja mõne konkreetse ettevõtte jäätmearuandeid

[5] OECD 2017. aasta Eesti keskkonnatoime ülevaade http://www.oecd.org/environment/oecdenvironmental-performance-reviews-estonia-2017-9789264268241-en.htm.

(algdokumente), vaid KOTKAS_esse kantud andmeid, millest osa andmeid pärinevad jäätmearuannetest. Jäätmearuannete juurdepääsupiirangu eesmärk on olnud piirata eelkõige juurdepääsu **algdokumentidele** (20.11.2019 Seletuskiri keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks - *Kehtiva jäätmeseaduse alusel loetakse samuti jäätmearuanded asutusesiseseks kasutamiseks, tõlgendades seda JäätS § 116 lõikes 4 sätestatud jäätmearuande algdokumentide ja koondandmete tutvumise õiguse piiranguga. Eelnõu § 4 punkt 66 parandab JäätSi õigusselgust ning sätestab selgelt, et tegemist on asutusesiseseks kasutuseks mõeldud dokumentidega. Sisulist muudatust eelnõuga ei tehta.)*

5. Seega vajab täiendavat analüüsi, **kas algdokumentidest KOTKAS-esse kantud andmed vajavad ka juurdepääsu piiramist, sh mis osas, ning kui kaua piirangud KOTKAS-e olevatele andmetele kehtivad**. Leiame, et selleks on algselt vajalik välja selgitada ja analüüsida, mis osas jäätmearuannetes sisalduv teave vajab juurdepääsu piiramist ja mis on olnud selle eesmärk. Nt ei saa kindlasti piirata juurdepääsu teabele, kellel on kohustus jäätmearuanne esitada ja kas ja millal see on esitatud. Näiteks kui mingi osa teabest on piiratud ettevõtte ärisaladuse tõttu, siis on ärisaladuse osas kindlad tingimused, millele see peab vastama, ning piirang selle eesmärgi osas saab kesta vaid kuni 5 aastat.[6]

6. Et teabenõudjale saaks vastata, siis soovitame teostada põhjalik analüüs (vajadusel kaasates Keskkonnaministeerium), millega saaks välja selgitada, kas ja millised KOTKAS-esse kantud jäätmearuannetest tulenevad andmed vajavad juurdepääsu piiramist, ning mis on sel juhul juurdepääsupiirangute tähtajad. Näiteks on ka Keskkonnaagentuur teinud sarnase põhjaliku analüüsi pärast inspektsiooni 14.12.2020 ettekirjutust nr 2.1.-3/20/3918 pakendiregistrisse kantud andmete osas.

7. Teabevaldaja peab igal juhul avaliku teabe osas eelistama selle avalikustamist ning piirama juurdepääsu vaid põhjendatud juhtudel. KOTKAS-e üks eesmärk on selgelt olnud avalikkusele andmetele parema juurdepääsu võimaldamine. Oluline on seejuures arvestada sellega, et igasuguse keskkonnateabe puhul tuleb valida selle juurdepääsu piiramise asemel võimalus teha see avalikuks.

8. Täpsemate asjaolude välja selgitamiseks on vajalik uurida, mis on olnud algne seadusandja eesmärk jäätmeseaduse § 117 lõike 5 alusel loodud juurdepääsupiirangu kehtestamisega. Seejärel peaks analüüsima kas sama juurdepääsu piiramise eesmärki saab kohaldada KOTKAS-e registris olevatele andmetele, kuivõrd tegemist ei ole enam algdokumentidega. Küll aga leiame, et kui mingid andmed vajavad nt seoses ettevõtte ärisaladusega kaitset ka KOTKAS-es, siis tuleks selles osas teostada täpsem hindamine lähtudes ärisaladuse kriteeriumitest[7].

9. Ettekirjutusega kohustab inspektsioon teabevaldajat teabenõue uuesti üle vaadata ja teabenõudjale vastata. See eeldab analüüsi kas ja mis osas on teabenõudja poolt soovitud KOTKAS-e registris olevad andmed juurdepääsupiiranguga.

10. Lisaks täpsustame, et kui soovitud teabe väljastamisest ka mingis osas seoses põhjendatud juurdepääsupiirangutega keeldutakse, siis jääb teabenõudjal ikkagi õigus pöörduda oma võimaliku kahju välja selgitamiseks kohtusse.

Lugupidamisega

[6] Enamasti ei ole üle 5 aasta tagune teave enam asjakohane (nt vanad andmed turuosade kohta), nii et seda saaks märkida ärisaladuseks (vt Euroopa Kohtu 28.01.2015 otsus asjas T-341/12 Evonik Degussa GmbH vs Euroopa Komisjon, p-d 84-86).

[7] https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/organisatsioon/arisaladuste-juhis.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Levand
jurist
peadirektori volitusel