



**VAIDEOTSUS  
ja  
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS**  
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/20/3918

<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija</b>	Andmekaitse Inspeksioon
<b>Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht</b>	14.12.2020, Tallinnas
<b>Adressaat</b>	Keskkonnaagentuur direktor Taimar Ala e-posti aadress: <a href="mailto:kaur@envir.ee">kaur@envir.ee</a>
<b>Vaide esitaja (teabenõudja)</b>	Ekspress Meedia AS, esindaja ajakirjanik Mikk Salu Saatja e-post: <a href="mailto:mikk.salu@ekspress.ee">mikk.salu@ekspress.ee</a>

**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<sup>1</sup> lg 3 alusel teeme teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

- 1) viia läbi pakendiregistri andmete osas analüüsiv hindamine, millised andmed on pakendiregistris automaatselt ärisaladusega kaitstud, ja kui pikaks ajaks (vajadusel kaasata puudutatud osapooled ja keskkonnaministerium, Konkurentsiamet). Palume edastada analüüs ka inspeksioonile;**
- 2) vaadata teabenõue uuesti üle, selgitades teabenõudjale täpselt, milliseid andmeid sisaldavaid väljavõtteid saab teabevaldaja pakendiregistrist teha, ja väljastada kõik teabenõudja soovitud andmed, mis ei sisalda juurdepääsupiirangut;**
- 2) kui mingeid andmeid ei saa seoses juurdepääsupiiranguga väljastada, siis teha selles osas korrektne keeldumine koos viitega juurdepääsupiirangu alusele ja eelpoolkirjeldatud hindavale analüüsile;**
- 3) määrame ettekirjutuse täitmise tähtajaks 01.02.2021.**

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

**VAIDLUSTAMISVIIDE:** Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna Halduskohtusse üksnes vaideotsuse rahuldamata jäänud osas või juhul, kui Andmekaitse Inspeksioon 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 Inspeksiooni 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**

02.10.2020 esitas teabenõudja teabevaldajale teabenõude.

07.10.2020 keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest, tuues põhjenduseks, et isikule puudub juurdepääsu loomiseks õigus.

12.10.2020 täpsustas teabenõudja oma teabenõuet: *ma ei küsi ligipääsu andmebaasile ehk ma ei küsi kasutajanime või parooli. Soovin aga saada küsitud andmeid. Minul ei ole automaatset juurdepääsu pakendiregistrile (ja ma ei soovigi seda), aga see et Pakendiregistri andmed on ligipääsupiiranguga, ei tähenda seda et registri pidaja ei tohi küsitud andmeid väljastada. Pakendiregistri põhimäärus § 16 ise viitab registriandmete väljastamise korrale.*

14.10.2020 keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest viidates, et andmed on juurdepääsupiiranguga, aga toomata välja ühtegi seaduses sätestatud juurdepääsupiirangu alust või täpsemat põhjendust.

27.10.2020 esitas teabenõudja inspektsioonile vaide.

02.11.2020 esitas inspektsioon teabevaldajale järelepärimise.

16.11.2020 esitas teabevaldaja inspektsioonile vastuse.

## **VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED**

*Eelkõige kahjustab see Eesti avalikkust, kahjustab demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtteid ega võimalda teostada avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Väga oluline, aga tausta mõttes tuleb avada selle kaasuse konteksti ja põhjusi, miks on tegu avalikkust huvitava infoga. Eestis tegutseb kolm riiklikult akrediteeritud taaskasutusorganisatsiooni Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜ, Eesti Pakendiringlus MTÜ, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ. Nende kohustus on kokku koguda ja seaduses ette nähtud määral sunnata taaskasutusse Eestis tekkinud pakendid. Täpsustuseks tuleb lisada, et antud süsteem ei hõlma pandipakendeid (õllepugid, siidripurgid), aga kõiki muid pakendeid alates jogurtitopsidest, vorstikiledest kuni elektroonika ümber olevate pappkarpideni.*

*Süsteem toimib niimoodi, et pakendi tekitajad, kelleks võivad olla müüjad (nt Selver) või tootjad (nt Liviko) või kauba maaletoojad, peavad deklareerima kui palju pakendeid nad aastas tekitavad. Hüpoteetilise näitena, firma X deklareerib, et mul tekib aastas 1000 tonni plastpakendeid. Seejärel on pakendi tekitajal seadusega pandud kohustus sõlmida leping ühega kolmest riiklikult akrediteeritud taaskasutusorganisatsioonist ja maksta sellele taaskasutusorganisatsioonile avaliku hinnakirja alusel tonnipõhist tasu.*

*Seejärel on taaskasutusorganisatsioonil seadusega pandud kohustus tekitatud pakendid kokku koguda ja vastavalt piirmääradele suunata taaskasutusse. Kõik oleme näinud tänavatel suuri tünne, kuhu viia erinevaid pakendeid – see on üks osa sellest taaskasutusüsteemist.*

*Lõppkokkuvõttes peavad taaskasutusorganisatsioonid deklareerima pakendiregistrile,*

milliseid ja kui palju pakendeid nad aasta jooksul kokku kogusid ja mida, kui palju ja kuhu nad taaskasutusse sunnasid. Hüpoteesilise näitena, taaskasutusorganisatsioon esitab Pakendiregistrisse andmed, et aastast tekkis Eestis 10 000 tonni plastpakendeid, meie kogusime sellest kokku 6000 tonni, millest omakorda suunamise taaskasutusse 3000 tonni. Viimase punkti osas tuleb lisada ka taaskasutustõend, kus näidatakse kus ja kelle poolt taaskasutus toimus – vaatamata nimedele, siis taaskasutusorganisatsioonid ise ei taaskasuta, vaid suunavad kokku kogutud pakendeid edasi. Hüpoteesilise näitena, saatsime 1000 kogutud plasti tehasesse X, kes jahvatas selle tükkideks ja tegi sellest (taaskasutas) plasttorusid.

Rõhutada tuleb seda, et kuigi Eestis olevad kolm taaskasutusorganisatsiooni on eraõiguslikud juriidilised isikud, siis täidavad nad avalikku ülesannet. Tegemist on Euroopa Liidu ja ka Eesti riigi poliitikaga. Eesti riik on võtnud kohustuse teatud osa pakenditest kokku koguda ja taaskasutusse suunata. Selle kohustuse täitmise on riik suunanud kolmele ülalnimetatud taaskasutusorganisatsioonile.

Nagu öeldud, tegemist on kohustusliku süsteemiga. Pakenditekitajad on kohustatud sõlmima lepingu taaskasutusorganisatsiooniga ja on kohustatud selle eest taaskasutusorganisatsioonidele maksma. Sisuliselt on tegu kaudse maksustamisega, mille kodanikud kinni maksavad. Kui taaskasutusnorme ei täideta, tekib omakorda pakendiaktsiisi kohustus, mille lõppkokkuvõttes maksavad taas kinni meie kõik tarbijatena. Ja kui Eesti riik ei täida Euroopa Liidu ees võetud taaskasutuskohustusi, teeb Euroopa Komisjon Eesti riigile trahvi, mille järele maksame meie kõik kinni. Kõige laiemalt tähendab see ka seda, et Eesti riik on avalikkuse ees võtnud kohustuse, et täidame teatud taaskasutusnorme ja selleks küsime teilt avalikkuselt raha.

Kolm riiklikult akrediteeritud taaskasutusorganisatsiooni täidavad avalikku ülesannet ja avalikkusel peab olema võimalus seda kontrollida.

Mina ei küsi pakendiregistrist andmeid pakenditekitajate ja taaskasutusorganisatsioonide vaheliste lepingute kohta. Selliseid lepinguid võib olla tuhandeid, aga see mind ei huvita. **Soovin saada pakendiliikide kaupa nende kolme organisatsiooni ülddeklaratsioonid, a la tekkis 10 000 tonni plastipakendeid, kogusime kokku 6000 ja suunasime taaskasutusse 3000. Viimase, taaskasutusse deklareeritud koguste puhul soovin näha ka taaskasutustõendeid, et kus ja kui palju taaskasutati.**

Keskkonnaagentuur annab mõista, et vaikumisi on võetud seisukoht, et kõik andmed mis Pakendiregistris kirjas, et need on kaetud ärisaladusega. Selline tõlgendus on uskumatult jäik ja kaugele ulatuv. Kusjuures taaskasutusorganisatsioonid ise oma tegevusaruannetes deklareerivad kui palju ja mis liiki pakendeid nad kokku kogusid ja taaskasutusse sunnasid. Näited siin:

<https://www.eto.ee/eto/tegevusaruanded/>

<https://pakendiringlus.ee/meist/aruanded/>

<https://www.tvo.ee/info/tegevus-ja-majandusaastaruanded>

Kuna nende enda esitatud deklaratsioonid on stiililt erinevad, kasutavad erinevaid mõõtühikuid jne, siis on vaja Pakendiregistrile esitatud andmeid, et kontrollida, mida ja kui palju on ikkagi kokku kogutud ja taaskasutusse suunatud. Iseenesest aga fakt, et need organisatsioonid ise avaldavad vastavaid andmeid on ka tõestuseks, et Keskkonnaganetuuri tõlgendus „kõik Pakendiregistrisse esitatud andmed on saladus” ei ole õige.

## **TEABEVALDAJA SELETUS**

Vastavalt pakendiregistri põhimääruse § 3 lõikele 1 on pakendiregistri vastutav töötleja Keskkonnaministerium. Vastutava töötleja ülesanded on märgitud lõikes 2, mille punkti 1

kohaselt Keskkonnaministeerium tagab registri pidamise õigusaktides sätestatud nõuete järgi ning punkti 4 kohaselt määrab registri käideldavuse, tervikluse ja konfidentsiaalsuse tagamiseks registri turvanõuetele vastavad organisatsioonilised, füüsilised ja infotehnoloogilised turvameetmed ja korraldab nende rakendamise. Keskkonnaagentuuri volitused on sätestatud pakendiregistri põhimääruse § 4 lõikes 2.

Pakendiregistri põhimääruse § 15 sätestab, et registrisse kantud andmed on juurdepääsupiiranguga. Pakendiregistri põhimääruse seletuskiri täpsustab järgmist: „Paragrahv 15 reguleerib juurdepääsu registrile ja registrisse kantud andmetele. Lõike 1 kohaselt on registriandmed juurdepääsupiiranguga. Lõike 2 kohaselt antakse valitsusasutustele ja nende allasutustele juurdepääs registriandmetele neile seadusega antud ülesannete täitmiseks. Lõige 3 sätestab andmeandja juurdepääsuõiguse endaga seotud andmetele. Lõige 4 määrab registri veebilehel avalikustatavad andmed. Avalikud on ainult pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsiooni nimi ja äriregistri kood ning määruse § 7 lõike 1 punktides 4–6 ja § 8 punktis 4 nimetatud andmed summeerituna (avaandmed), mitte andmed pakendiettevõtja või taaskasutusorganisatsiooni lõikes. Kehtiva määruse kohaselt on avalik ka taaskasutusorganisatsiooniga sõlmitud lepingu kehtivuse aeg, kuid eelnõukohases määruses on selle avalikustamisest loobutud, kuna registrisse ei koguta enam selliseid andmeid. Taaskasutusorganisatsiooni liikmete nimekiri on avalikustatud ka nende kodulehtedel ning sama info ajakohane hoidmine oleks dubleerimine ning põhjustaks ebavajalikku halduskoormust. Lõige 5 täpsustab, et juurdepääs registri andmetele võimaldatakse kasutajaõiguse andmise või andmete väljastamisega.“

Pakendiregistri põhimääruse § 16 lõige 1 sätestab, et registrisse kantud andmeid väljastatakse avaliku teabe seaduses sätestatud korras. Pakendiregistri põhimääruse seletuskiri täpsustab järgmist: „Paragrahvis 16 sätestatakse registriandmete väljastamise ja väljastamise üle arvestuse pidamise kord. Registriandmeid väljastatakse avaliku teabe seaduses sätestatud korras ja tasuta, kui õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. Säte on analoogne kehtiva määruse §-ga 19. Pakendiregistrisse kantud andmed on juurdepääsupiiranguga ning põhimääruses on kirjas, millised andmed on avalikud. Juurdepääsupiirang on üldjuhul seotud ärisaladusekaitsega ehk pakendiettevõtjate turule toodud kogustest on võimalik välja arvutada nende turuosa ning selle avalikuks tulek kahjustaks nende majandustegevust. Juurdepääsupiirangu alus AvTS mõistes on üldjuhul seega § 35 lg 1 p 17.“ Keskkonnaagentuur, kui pakendiregistri volitatud töötaja, saab lähtuda andmete avalikustamisel pakendiregistri põhimäärusest. Pakendiregistri vastutav töötaja on Keskkonnaministeerium, kelle pädevusse kuulub pakendiregistri põhimääruse kehtestamine ja muutmine.

Andmekaitse Inspeksioon on esitanud järelepärimise, milles palutakse Keskkonnaagentuuril täpsusta, et kui küsitud teabes esineb mingis osas ärisaladus, siis märkida need sõnad või laused eraldi, ja tuua nende juurde selge põhjendus, milles seisneb ärisaladus ja kuidas see kolmandat isikut kahjustab.

Vastavalt ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (edaspidi EKTÄKS) §le 5 lõikele 2 on ärisaladus teave, mis vastab järgmistele tingimustele: see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokku panus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad; sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas. Seda, mida ettevõtja peab ärisaladuseks EKTÄKS § 5 lõike 2 mõttes, määratleb ettevõtja ise. Juurdepääsupiirangu kehtestamisel ei piisa siiski üksnes ettevõtja avaldusest, vaid ettevõtja peab ka põhjendama, miks konkreetse teabe avalikustamine kahjustab tema ärihuve. Kui ettevõtja on ärisaladusena käsitletava teabe määratlenud, saab asuda kaaluma, kas ettevõtja toodud põhjendused on piisavad, et piirata teabe avalikku kättesaadavust AvTS § 35 lõike 1 punkti 17 alusel. Seega peaks juurdepääsupiirangu kehtestamise üle otsustamisel küsima ettevõtjate seisukohta selles osas,

*kas ettevõtjate arvates sisaldub küsitud teabes ärisaladust, ning kui vastus küsimusele on jaatav, siis küsima täpsustusi, millist teavet ja mis ulatuses ning põhjendustel ettevõtjad ärisaladuseks peavad. Ettevõtja põhjendused peavad olema eluliselt usutavad ning kinnitama kaitstava ülekaaluka huvi olemasolu.*

*Lähtuvalt pakendiregistri põhimäärusest ja selle seletuskirjast on pakendiregistri andmetele juurdepääsupiirangud kehtestanud Keskkonnaministeerium. Pakendiregistri põhimääruse § 15 sätestab otseselt, et pakendiregistri andmed on juurdepääsupiiranguga. Seletuskiri täpsustab, et pakendiregistrisse kantud andmed on juurdepääsupiiranguga ja avalikud on ainult pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsiooni nimi ja äriregistri kood ning määruse § 7 lõike 1 punktides 4–6 ja § 8 punktis 4 nimetatud andmed summeerituna (avaandmed), mitte andmed pakendiettevõtja või taaskasutusorganisatsiooni lõikes. Suuniseid, et pakendiregistri põhimäärusega on kehtestatud registrile ja seega ka registris olevatele andmetele juurdepääsupiirang, on edastatud ka Keskkonnaministeeriumist ning seetõttu Keskkonnaagentuuri hinnangul Keskkonnaagentuuri pädevusse ei kuulu pakendiregistrisse kantud andmete ärisaladuse analüüsi teostamine. Keskkonnaagentuuri teadmise kohaselt on tehtud pakendiregistris asuvatele andmetele ärisaladuse analüüs pakendiregistri põhimääruse kehtestamisega ning lähtuvalt sellest on ka pakendiregistri põhimääruse §-s 15 sätestatud andmetele juurdepääsupiirang. Kui peaks selguma, et pakendiregistrisse kantud andmete ärisaladuse analüüs on igakordselt Keskkonnaagentuuri kohustus (ja eelnevalt Keskkonnaministeeriumi tehtud andmete juurdepääsupiirangu kehtestamisel teostatud analüüsi ei saa mingitel põhjustel arvestada), siis võib hüpoteetiliselt tekkida olukord, kus Keskkonnaagentuur jõuab kaalutluste tulemusel järeldusele, et pakendiregistrisse kantud andmed peavad olema avalikud. See läheks otseselt vastuollu hetkel kehtiva pakendiregistri põhimäärusega ning Keskkonnaagentuuri hinnangul ei ole selliste otsuste tegemine Keskkonnaagentuuri pädevuses.*

*Vaide esitaja märgib oma põhjendustes, et taaskasutusorganisatsioonid ise oma tegevusaruannetes deklareerivad kui palju ja mis liiki pakendeid nad kokku kogusid ja taaskasutusse suunasid. Keskkonnaagentuur vaatas läbi taaskasutusorganisatsioonide avalikult esitatud andmed ja analüüsi tulemusel peame märkima, et taaskasutusorganisatsioonid on esitanud andmeid erinevalt ning kõik pakendiregistris olevad andmed, mida vaide esitaja on teabenõudega soovinud, ei ole taaskasutusorganisatsioonide enda poolt avalikustatud. Seega, vaide esitaja väide, et andmed on taaskasutusorganisatsioonide poolt nagunii avalikustatud, ei vasta tõele.*

*Vaide esitaja on lisanud: „Soovin saada pakendiliikide kaupa nende kolme organisatsiooni ülddeklaratsioonide, a'la tekkis 10 000 tonni plastipakendeid, kogusime kokku 6000 ja suunasime taaskasutusse 3000. Viimase, taaskasutusse deklareeritud koguste puhul soovin näha ka taaskasutustõendeid, et kus ja kui palju taaskasutati.“ Selgitame, et vaide esitaja küsitud kolme taaskasutusorganisatsiooni kohta on esitatud 08.11.2020 kuupäeva seisuga 1631 taaskasutustõendit. Seega tuleks küsitud teabe avalikustamise kaalumisel küsida hetkel teadmata arv ettevõtjatelt, mida nemad peavad ärisaladuseks. Selgitame täiendavalt, et taaskasutusorganisatsioonile väljastatud taaskasutustõendi puhul käib lõpp-taaskasutaja tuvastamine mööda taaskasutustõendite ahelat, kus iga järgmine jäätmete vastuvõtja väljastab taaskasutustõendi eelmisele. Ahelasse võib kuuluda määramata arv jäätmekäitlejatest lüüsid ja kuna reaalses elus toimub jäätmete segunemine vastavalt nende liigile allikast olenemata, siis tihtipeale jääb iga koorma alg- ja lõpp-punkt tuvastamata. Taaskasutustõenditel ei ole andmekoosseisus märgitud lõpp-taaskasutajat, nagu vaide esitaja on soovinud.*

## ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED

### I Vaide ese

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. Pakendiregistrisse sisestatud 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: *soovin saada Pakendiregistrist andmeid taaskasutusorganisatsioonide Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜ, Eesti Pakendiringlus MTÜ, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ poolt pakendiregistrile esitatud andmete kohta. Soovin saada andmeid Pakendiregistri põhimääruses §7 kirjas olevate punktide 1 ja 4-7 suhtes:*

*1) nimi;*

*4) Eesti turule lastud ühekorrapakendi iga pakendimaterjali liigi mass;*

*5) käibelt kõrvaldatud korduskasutuspakendi iga pakendimaterjali liigi mass;*

*6) taaskasutatud pakendijäätmete iga pakendimaterjali liigi mass, samuti taaskasutuse viis pakendiseaduse §-de 6–9 kohaselt;*

*7) pakendijäätmeid taaskasutava ettevõtja pakendiseaduse § 16 lõike 32 kohaselt koostatud taaskasutamise tõendil olevad andmed;*

Vaides on teabenõudja täpsustanud: *„Soovin saada pakendiliikide kaupa nende kolme organisatsiooni ülddeklaratsioonide, a'la tekkis 10 000 tonni plastipakendeid, kogusime kokku 6000 ja suunasime taaskasutusse 3000. Viimase, taaskasutusse deklareeritud koguste puhul soovin näha ka taaskasutustõendeid, et kus ja kui palju taaskasutati.“*

Leiame, et esmalt peaks teabevaldaja väga täpselt välja selgitama teabenõudja tegelikud soovid, sh selgitama eelnevalt, milliseid väljavõtteid on üldse võimalik pakendiregistrist teostada. See eeldab omavahelist põhjalikku suhtlust, mis osas soovitame arutada eelnevalt teemat nt telefonis ja siis alles meili teel infot vahetada.

4. Pakendiregistri põhimääruse kohaselt on tõepoolest registri vastutavaks töötlejaks Keskkonnaministeerium, küll aga ei reguleeri põhimäärus andmete registrist väljastamist. Põhimääruse § 4 lõige 2 punkt 4 toob välja ühe Keskkonnaagentuuri kui volitatud töötleja ülesandena andmete töötlemise registris. Töötlemine hõlmab teatavasti ka päringute teostamist ja andmete väljastamist. Oluline on märkida, et vastutava töötleja ülesannete all töötlemist toodud üldse ei ole, mistõttu soovitame Keskkonnaministeeriumiga suheldes edaspidiseks täpsustada, kas põhimääruse koostamisel on sellega eeldatud, et pakendiregistrist andmete väljastamist teostabki ainult Keskkonnaagentuur (sh kui teabenõue esitatakse ministeeriumile, siis edastab ministeerium selle vastamiseks Keskkonnaagentuurile).

5. Pakendiregistri põhimäärus tõepoolest küll deklareerib, et pakendiregistrisse kantud andmed on juurdepääsupiiranguga, kuid selline üldine säte on paljudes põhimäärustes, olles praktikas tihti läbimõttelamata ning mitte alati realistlik. Tõsi, põhimäärus ka määratleb, millised andmed tehakse masinloetaval kujul kättesaadavaks. Kuid samal ajal ütleb põhimäärus, et registriandmeid väljastatakse avaliku teabe seaduses sätestatud korras.

Inspektsiooni hinnangul on tõepoolest võimalik, et andmekogu põhimääruse tasandil on ära tehtud hindamine, millistele andmetele saab avalikkusele juurdepääsu anda ning millele kehtib juurdepääsupiirang lähtuvalt ettevõtete eelduslikust ärisaladusest. Näiteks on võimalik isikuandmete osas andmekoosseisu pinnalt otsustada, kas nende avaldamine kahjustaks

oluliselt eraelu puutumatus. Seejuures ei pea eraelu kaitseks juurdepääsupiirangu kehtestamisel küsima igalt inimeselt arvamust. Ka ärisaladust käsivad seadused kaitsta ka siis, kui ettevõtte ise pole selleks taht avaldanud. On mõistetav, et kui seadusandja paneb eraettevõttele kohustuseks esitada riigi kätte majandustegevust puudutavaid andmeid mingil kindlal eesmärgil, siis on riigil ühtlasi ka kohustus neid andmeid kaitsta, kui nende kaudu avalduks ettevõtja ärisaladus, mis võiks kahjustada nende edaspidist äritegevust. Sestap leiame, et põhimääruse tasandil on võimalik sarnaselt isikuandmetega sätestada, et ka ettevõtte kõik majandustegevuse andmed ei ole avalikud. Tõsi, sellise regulatsiooni põhjus peab olema arusaadav ja kontrollitav. Keskkonnaagentuur on vaide vastuses väitnud, et nende teadmise kohaselt on tehtud pakendiregistris asuvatele andmetele ärisaladuse analüüs pakendiregistri põhimääruse kehtestamisega, küll aga ei ole nad esitanud vastavat viidet ning samuti ei leia selgitusi ka pakendiregistri põhimääruse seletuskirjast. Kuna andmete väljastamine pakendiregistrist teabenõuete korral on Keskkonnaagentuuri ülesanne, siis on oluline vastava analüüsi läbiviimine, vältimaks igakordset ärisaladuse hindamist. Sealhulgas peaks analüüsis välja tooma kui pikalt mingite andmete osas ärisaladuse piirang peaks kehtima.<sup>1</sup>

Teabevaldaja on toonud välja: *Juurdepääsupiirang on üldjuhul seotud ärisaladusekaitsega ehk pakendiettevõtjate turule toodud kogustest on võimalik välja arvutada nende turuosa ning selle avalikuks tulek kahjustaks nende majandustegevust. Antud juhul on taaskasutusorganisatsioonid oma loomult pakendiettevõtjate esindajad (ühel taaskasutusorganisatsioonil on keskmiselt 1000-2000 klienti) ning teabenõudja ei küsi mitte pakendiettevõtjate, vaid taaskasutusorganisatsioonide kohta. Meile esitatud näidisväljavõttes on näha taaskasutusorganisatsiooni kohta nende klientide poolt turule lastud pakend ja pakendijäätmed üldarvuna (pakendiliikide kaupa). Seega ei saa rääkida pakendiettevõtjate ärisaladusest, kuna nende kohta andmeid esitaks ei küsita, sh teiseks ei ole koondarvu alusel võimalik ühtegi neist tuvastada. Samas pole teabenõudja küsinud üksnes taaskasutusorganisatsiooni klientide turule toodud koguseid, vaid ka kokku kogutud ja taaskasutatud koguseid.*

6. Pakendiseaduse § 17<sup>4</sup> lg 1 näeb taaskasutusorganisatsiooni kohustusena esitada iga aasta 31. juuliks oma eelmise kalendriaasta tegevuse kohta kirjalik ülevaade, mis peab mh sisaldama ka teavet tekkekohal kogutud ning avaliku konteinerivõrgustiku kaudu kogutud ja taaskasutatud pakendijäätmete kohta jäätmekäitlejate kaupa. See ülevaade tuleb avalikustada ka taaskasutusorganisatsiooni enda kodulehel.

Teabevaldaja on märkinud, et kõik pakendiregistris olevad andmed, mida vaide esitaja on teabenõudega soovinud, ei ole taaskasutusorganisatsioonide enda poolt avalikustatud. Selgitame, et oluline pole mitte see, mida taaskasutusorganisatsioon on tegelikult avalikustanud, vaid see, mida ta seaduse järgi peaks avalikustama. See info, mida seaduse järgi tuleb avalikustada (isegi kui seda seadust rikkudes tehtud pole või kui pakendiregistrisse esitatud andmed erinevad enda avalikustatud aruandes toodust), ei saa olla ka registoris kuidagi ärisaladus.

7. Oleme vaidemenetluse käigus uurinud, et taaskasutusorganisatsioonid ise või keegi teine nende kohta ei ole avalikustanud pakendiliikide kohta tekkivaid andmeid. Kõik andmed on kajastatud pakendiliikide koondandmetena. Samuti vaadates Konkurentisameti otsust<sup>2</sup> ning ärisaladuse juhust<sup>3</sup>, saab ärisaladusena käsitleda turuosade jaotumist. Seega juhul kui

<sup>1</sup> Konkurentisameti ärisaladuse juhust: 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). Samuti ei loeta enamasti ärisaladuseks kehtetuid lepingutingimusi.

<sup>2</sup> [https://www.konkurentisamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2014/Otsus\\_MTU\\_EPR\\_v\\_Ragn-Sells\\_AS\\_26\\_05\\_2014\\_arisaladused\\_valja\\_jaetud.pdf](https://www.konkurentisamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2014/Otsus_MTU_EPR_v_Ragn-Sells_AS_26_05_2014_arisaladused_valja_jaetud.pdf).

<sup>3</sup> <https://www.konkurentisamet.ee/et/ametist-kontaktid/organisatsioon/arisaladuste-juhust>.

pakendiliikide kaupa andmete väljatoomine võimaldaks kindlaks teha taaskasutusorganisatsioonide omavahelised täpsed turuosad, oleks see käsitletav nende ärisaladusena. Sel juhul võib pakkuda teabevaldajale kõigi kolme asutuse osas koondandmete esitamist pakendiliike välja toomata või tuues välja kõigi organisatsioonide kohta ühiselt pakendiliikide kaupa andmed.

Niisiis tuleb teabevaldajal teabenõudjaga suhelda ning täpsustada, mis andmeid teabenõudja täpselt tahab. Juurdepääsupiiranguga saavad tõepoolest olla andmed, mis võimaldavad taaskasutusorganisatsioonide vahelisi turuosi välja arvutada, kuid seaduse järgi avalikustamisele kuuluvad andmed ning andmed, mis ei võimalda turuosade arvutamist või ei kahjusta muudmoodi ettevõtete ärimudelit, ei saaks sel juhul ärisaladuse alusel piirata.

7. Teabevaldaja ei ole antud juhul selgitanud ka seda, millist väljavõtet saab teha registrist nimetatud kolme taaskasutusorganisatsioonide taaskasutustõenditest. Kindlasti ei ole mõeldav kõigi 1631 tõendi koopia väljastamine ka juhul kui need ei sisalda ühtegi juurdepääsupiirangut. Aga teabevaldaja saaks selgitada millise väljavõtte nad saavad teha tõenditest taaskasutusorganisatsioonide kaupa (nt tõendite arv taaskasutusorganisatsiooni kohta, kogumaht tõenditest tulenevalt taaskasutamiskoguste kohta jms).

8. Küll aga selgitame ennetades kui küsitakse väiksemas mahus taaskasutustõendeid (nt koopiat mingist konkreetsest tõendist). Juhul kui eelnev teabevaldaja ärisaladuse analüüs leiab, et info, milline ettevõtte on milliselt taaskasutusorganisatsioonilt pakendeid taaskasutusse võtnud, on nende ettevõtete ärisaladust kahjustav, siis on võimalus uurida, kas teabenõudjale sobib selliste andmete väljastamine ka taaskasutusse võtnud äriühinguid nimeliselt välja toomata.

## **II Teabenõudele vastamine**

1. AvTS § 15 lõigetest 2 ja 4 on teabevaldaja kohustatud igakülgsest abistama teabenõudjat teabenõude esitamisel ning talle vajaliku teabe asukoha ja juurdepääsuviiside väljaselgitamisel. Samuti kui teabenõudest ei selgu, millisel viisil või millist teavet teabenõudja soovib, peab teabevaldaja teabenõude täpsustamiseks võtma teabenõudjaga viivitamata ühendust.

2. AvTS § 23 sätestab alused teabenõude täitmisest keeldumiseks ja lõige 3 sätestab, et teabevaldaja teeb teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul. Antud juhul keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest, sh ei esitanud keeldumise kohta selgeid põhjendusi ja mitte ühtegi AvTS-is toodud viidet keeldumise alusele. Juurdepääsupiirangute kasutamisel peab teabevaldaja olema suuteline nende valikut ka teabenõudjale selgitama.

3. Teabenõudja on pidanud korduvalt paluma teabenõude täitmist, muutes selles sõnastust, aga saanud ikka keelduva vastuse. Teabevaldaja peaks igal juhul enne teabenõude täitmisest keeldumist isikule selgitama, millisel kujul tal on võimalik teave väljastada, et teabenõudja saaks vajadusel oma taotlust muuta või täpsustada. Eriti olukorras, kus teabevaldajal on teave olemas, aga teabenõudja ei ole osanud küsida seda sellisel kujul nagu teabevaldaja saaks teabest väljavõtet teha. Teabenõudja ei saa ega peagi täpselt teadma, millisel kujul ja milliseid andmeid sisaldavalt on teave väljavõetav ja väljastatav. See on teabevaldaja kohustus eelnevalt seda teabenõudjale selgitada ja kui teabenõudja jääb oma soovi juurde, saab väljastada teave sellisel kujul nagu on teabevaldajal tehniliselt võimalik.

## **III Ärisaladus**

1. Ainsa võimaliku juurdepääsupiirangu alusena on teabevaldaja välja toonud ärisaladuse. Lähtuvalt avaliku teabe seadusest on avalik teabe reeglina alati avalik ning AvTS § 3 lg 2 toob



välja, et seda võib piirata, kui seadus selleks võimaluse ette näeb.

2. Pakendiseadus näeb ette, et iga taaskasutusorganisatsioon peab avalikustama oma veebilehel ülevaate.<sup>4</sup> Ärisaladuseks ei liigitu aga üldiselt teadaolevad ega avalikest andmetest tuletatavad asjaolud, samuti erinevatest registritest ja avalikest andmekogudest kättesaadavad andmed.<sup>5</sup> Seega nagu oleme eelnevalt maininud, siis ei saa need andmed olla ärisaladuseks ka pakendiregistris.

3. Juhime tähelepanu tingimustele, millele ärisaladus peab vastama ([ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse](#) § 5 lg 2):

1) see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokku panus 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.

4. Seega ei ole mitte igasugune ettevõtlust puudutav teave käsitletav ärisaladusena, vaid ärisaladus peab vastama korruga eeltoodud kolmele tingimusele. Et konkreetset teavet saaks käsitleda ärisaladusena, peab ärisaladuseks tunnistatud teabel olema ettevõtja jaoks ka majanduslik väärtus, mis seisneb 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.

5. Kui ärisaladust sisaldab vaid osa dokumendist, tuleb muus osas dokument väljastada. Teabenõude täitmata jätmine viitega ärisaladusele peab olema põhjendatud. Teabevaldaja peaks suutma hinnata ja põhjendada, kuidas sellise teabe avalikustamine kahjustab ärihuve (küsides vajadusel selleks neilt selgitusi oma). 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.

6. Samuti on kohus 16.05.2016 otsuse 1-15-8831/40 punktis 5.3 märkinud: „Iseenesest õige on kaitsja seisukoht, et ettevõtja pädevuses on määratlada, 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.“

7. Juhul kui teabenõudja meediaväljaande esindajana leiab, et üldsusel on sektori kontrollimiseks ikkagi vajalik näha andmeid pakendiliikide kaupa, siis soovitame esitada need seisukohad ministeerimile, kelle võimuses on alगतata seadusemuudatusi, või selgitada, miks ei peaks sellised andmed saama aktiivselt avalikuks. Antud juhul ei ole seadusandja näinud vajadust muuta selliste andmete avalikkusele avaldamine kohustuslikuks ning käsib avaldada koondandmed.

---

<sup>4</sup> PakS § 174 lg 1 p 12: Taaskasutusorganisatsiooni esitab valdkonna eest vastutavale ministrile iga aasta 31. juuliks oma eelmise kalendriaasta tegevuse kohta kirjaliku ülevaate. Lõige 2 annab täpsema ülevaate sisalduse.

<sup>5</sup> <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/organisatsioon/arisaladuste-juhis>.

Ettekirjutusega kohustab inspeksioon teabevaldajal pakendiregistris olevate andmete osas võimalikud juurdepääsupiirangud üle vaatama ning teabenõue sisuliselt uuesti üle vaatama ja piirangute teabe teabenõudjale väljastama.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Kadri Levand  
jurist  
peadirektori volitusel