ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/22/1610

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Terje Enula
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	15.08.2022 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	28.06.2022 (registreeritud 29.06.2022)
Teabevaldaja	Keskkonnaministeerium e-posti aadress: keskkonnaministeerium@envir.ee
Vaide esitaja (teabenõudja)	Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus, aadress: Telliskivi 60a/3, 10412 Tallinn e-posti aadress: k6k@k6k.ee

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

1) vaie rahuldada;
2) teha teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

a) **vaadata uuesti läbi vaide esitaja 25.05.2022 esitatud teabenõue, hinnata täiendavalt teabe ärisaladuseks tunnistamise ulatust ja vajalikkust koosmõjus avalikkuse huviga saada teavet;**
b) väljastada soovitud teave ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet;
c) väljastamata jäetud teabe osas põhjendada, mis selles on ärisaladus ja kuidas see kahjustab ettevõtja ärihuve.

Määrame ettekirjutuse täitmise tähtajaks 30. august 2022.

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 halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Teabevaldaja saab ettekirjutuse (ülaltoodud punkt 2) vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades kas:

- haldusmenetluse seaduse kohase vaide Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile või
- halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse halduskohtusse (sel juhul ei saa enam samas asjas vaiet läbi vaadata).

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. 25. mail 2022 esitas vaide esitaja Keskkonnaministeeriumile (KeM) teabenõude, millega palus teabenõude korras edastada AS Eesti Energia süsinikuneutraalsuse saavutamise tegevuskava täisteksti.
2. 29. mail 2022 vastas e-kirja teel KeM-i kliimaosakonna nõunik Kristiina Joon, et Eesti Energia on edastanud oma tegevuskava KeM-ile konfidentsiaalselt kasvuhoonegaaside heite prognooside koostamiseks, mistõttu ei saa ministeerium antud dokumenti väljaspool prognooside koostamise protsessi jagada. Avalik informatsioon Eesti Energia süsinikneutraalsuse saavutamise kohta on saadaval nende koduleheküljel.
3. 28. juunil 2022 esitas vaide esitaja KeM-i poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale vaide Andmekaitse Inspektsioonile.
4. Inspektsioon tegi 8. juulil 2022 järelepärimise KeM-ile, milles palus selgitada teabenõude täitmisest keeldumise põhjuseid, sh esitada täpne viide juurdepääsu piirangu alusele ning keda teabenõudega küsitud dokumendi avalikustamine kahjustab.
5. KeM vastas Andmekaitse Inspektsiooni järelepärimisele 25. juuli 2022.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

1. EE süsinikuneutraalsuse kava on avalik teave AvTS tähenduses

1.1. EE süsinikuneutraalsuse saavutamist käsitlev kava on avalik teave. AvTS § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

1.2. KeM on saanud EE süsinikuneutraalsuse kava oma avalikke ülesandeid täites. KeM põhimääruse § 6 kohaselt kuulub KeM valitsemisalasse kliimamuutuse vähendamisega seotud ülesannete täitmine. KeM vastutab kasvuhoonegaaside prognooside esitamise eest vastavalt EL õigusaktidest tulenevatele kohustustele (nt KHG prognooside aruanded on esitatud KeM poolt ning avalikustatud KeM kodulehel[1]).

2. EE süsinikuneutraalsuse kava on keskkonnateave, millele võib juurdepääsu piirata üksnes erandlikel juhtudel.

[1] https://envir.ee/kliima/kliima/rahvusvaheline-aruandlus#kasvuhoonegaaside-he

2.1. Süsinikuneutraalsuse saavutamist käsitlev kava klassifitseerub keskkonnateabeks. Vastavalt KeÜS § 24 lg 2 punktile 3 on keskkonnateave muuhulgas sellised meetmed, sh haldusmeetmed nagu õigusaktid, kavad, programmid, planeeringud, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad KeÜS § 24 lg 2 punktides 1 ja 2 nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid, ning samuti nende keskkonnaelementide kaitseks kavandatud meetmed või tegevused.

2.2. KeÜS § 24 lg 2 p 5 kohaselt kvalifitseeruvad keskkonnateabeks ka tulu ja kulu analüüsid ning muud majandusanalüüsid ja prognoosid, mida kasutatakse lg 2 punktis 3 nimetatud meetmete ja tegevuste raames.

2.3. Kuna süsinikuneutraalsuse saavutamise kava kvalifitseerub keskkonnateabeks, peab teabevaldaja teabenõude täitmisest keeldumisel iga kord huve kaaluma (KeÜS § 24 lg 6). KeM vastusest teabenõudele sellist huvide kaalumist ei ilmne.

2.4. Keskkonnateabe tuleb üldreeglina avaldada ning teabele juurdepääsu seadmine on võimalik üksnes erandlikel juhtudel. Õiguse tõlgendamise üldiste reeglite kohaselt tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt. See tähendab, et teabele peab olema tagatud avalikkuse juurdepääs, kui seadusest ei tulene selgelt alust juurdepääsu piiramiseks. Keskkonnateabe osas on seda reeglit eriti rõhutatud.[2]

2.5. Niisiis tuli teabenõue praegusel juhul täita, sest selle täitmisest keelduda on võimalik vaid erandlikel juhtudel, mida KeM vastuses välja ei ole toodud.

3. EE süsinikuneutraalsuse kava käsitleb kasvuhoonegaaside heitmeid, mistõttu on AvTS kohaselt keelatud sellele juurdepääsu piirata.

3.1. Kuna süsinikuneutraalsuse saavutamise kava käsitleb tõenäoliselt süsinikuheitmeid, kvalifitseerub sellega seotud teave heitega seotud teabeks, millele AvTS § 36 lg 1 p 4 kohaselt ei tohi juurdepääsu piirata. See keeld kehtib AvTS § 36 lg 2 p 1 kohaselt ka sellise äriühingu suhtes, mille asutajaks või milles osalejaks on riik (niisiis kehtib see keeld ka AS Eesti Energia teabe suhtes).

3.2. Samalaadne juurdepääsupiirangu seadmise keeld tuleneb EL keskkonnateabe direktiivi art 4 lõikest 2: 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.

3.3. KeM-il on seega kohustus teave väljastada, sest nii Eesti kui EL õigusaktide kohaselt on heitmeid käsitleva teabe nõude puhul teabevaldaja kaalutlusõigus redutseeritud nullini, st teabevaldajal pole õigust isegi kaaluda teabe väljastamata jätmist. Seos heitmetega ei pea sätte kohaldamiseks olema niivõrd üks-ühene, et teave ise seisneks heiteväärtustes.[3]

4. Teabenõude täitmisest keeldumine oli põhjendamata ja seega õigusvastane.

4.1. KeM on keeldunud teabenõuet täitmast, viitamata seejuures keeldumise õiguslikule alusele. Ebamäärane viide sellele, et andmed on esitatud KeM-le „konfidentsiaalselt", ei ole piisav, kuna keeldumise õiguslik alus võib olla erinev.

4.2. KeM vastusest ei nähtu, et KeM oleks kaalunud võimalust kohaldada juurdepääsupiirangut üksnes osale infost. Isegi kui praegusel juhul oleks olnud võimalik huvide kaalumine, kas teabenõuet täita, ning juurdepääsupiiranguga kaitstav huvi oleks osutunud kaalukamaks, ei tähenda see, et dokumendi väljastamisest tulnuks või saanuks täielikult keelduda. Küsitud teave tuleb väljastada nii suures ulatuses kui võimalik,

---

[2] Vt nt Århusi konventsiooni artikkel 4 lõike 4 viimane lause ning EL keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2.

[3] Näiteks otsustas kohtuasjas T-545/11 EL üldkohus, et heitega seotud teabeks on ka teatud informatsioon taimekaitsevahendi testimise ja tootmise kohta niivõrd kui see on vajalik, et hinnata taimekaitsevahendi kasutamisel tekkivaid heiteid (EL üldkohtu 8.10.2013 otsus nr T-545/11, Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) vs Euroopa Komisjon).

jättes välja või kattes kinni dokumendi need osad, mis sisaldavad juurdepääsupiiranguga teavet (AvTS § 38 lõige 2, Århusi konventsiooni artikkel 4 lõige 6, keskkonnainfo direktiivi artikkel 4 lõige 4).[4]

4.3. Eeltoodust tulenevalt leiame, et KeM-l on kohustus EE süsinikuneutraalsuse kava SA-le Keskkonnaõiguse Keskus väljastada ning palume AKI-l teha ettekirjutus, et KeM-i selleks sõnaselgelt kohustada.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

1. Selgitada täpsemalt teabenõude täitmisest keeldumise põhjuseid, sh esitada täpne viide juurdepääsu piirangu alusele.

1.1. Keskkonnaministeerium on keeldunud teabenõude täitmisest, sest AS Eesti Energia (edaspidi Eesti Energia) esitatud „Saasteainete vähendamise tegevuskava 2040" (edaspidi kava) on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust (AvTS § 23 lg 1 p 1).

1.2. Avaliku teabe seadus võimaldab avalikule teabele juurdepääsu piiramist seaduses sätestatud korras (AvTS § 3 lg 2). Lisaks AvTS-ile võivad teabele juurdepääsupiirangute ja juurdepääsu eritingimuste alused sisalduda ka eriseadustes (AvTS § 2 lg 2 p. 4). Keskkonnaseaduse üldosa seadus (KeÜS) on keskkonnaalase avaliku teabe (edaspidi keskkonnateave) osas AvTS-i suhtes eriseaduseks ning sätestab keskkonnateabe osas erijuurdepääsuõiguse ning -piirangud. KeÜS § 24 lg 5 näeb ette, et:

(5) Teabe valdajal on 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.

1.3. Keskkonnaministeerium ei ole seadnud Eesti Energiale ülesandeks kava koostamist ning sellist kohustust ei tulene Keskkonnaministeeriumile teadaolevalt õigusaktidest ega ühestki halduslepingust. Keskkonnaministeeriumile teadaolevalt ei ole Eesti Energia kava koostanud ka ühegi avaliku ülesande täitmise käigus.

1.4. Keskkonnaministeerium on küsinud Eesti Energialt kava esitamist vabatahtlikkuse põhimõttel ilma õigusliku kohustuseta ja ilma, et Eesti Energiat oleks võidud õiguslikult selle esitamiseks kohustada. Analoogset kava on Keskkonnaministeerium vabatahtlikkuse alusel küsinud ka mitme teise selle valdkonna ettevõtja käest, eesmärgiga koostada aruanne kasvuhoonegaaside poliitikate ja meetmete kohta.

1.5. Keskkonnaministeerium on tunnistanud Eesti Energia poolt Keskkonnaministeeriumile esitatud kava asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tuginedes KeÜS §-ile 24 lg 5 p 2 koosmõjus AvTS §-iga 35 lg 2 p 17, sest Eesti Energia AS on kava Keskkonnaametile esitanud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning Eesti Energia kui teabe esitaja ei ole nõus kava avalikustamise ega väljastamisega (KeÜS § 24 lg 5 p 2), sest selle avalikustamine võib kahjustada Eesti Energia ärisaladust ja -strateegiat.

2. Selgitada, miks on küsitavale teabele vastav piirang kehtestatud ning kuidas ja keda selle avalikustamine kahjustaks.

2.1. Keskkonnaministeerium on rakendanud KeÜS §-is 24 lg 5 p 2 toodud alust koosmõjus AvTS §-iga 35 lg 1 p 17, et tunnistada kava asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, sest Eesti Energia esitas kava Keskkonnaministeeriumile vabatahtlikult,

---

[4] Vt ka Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. KeÜS § 24 kommentaar, p 7: https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-24

Keskkonnaministeeriumi palvel ning kinnitusel, et kolmandate isikute juurdepääsu teabele piiratakse seaduses ettenähtud alustel.

2.2. *Teabenõude täitmisest keeldumisel on Keskkonnaministeerium kaalunud, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi (KeÜS § 24 lg 6), ning leiab, et käesolevas olukorras on küsitava teabe (kava) osas väljastamisest keeldumise huvi kaalukam. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et vabatahtlikkusel põhinev koostöö valdkonna ettevõtjatega on oluline, et tagada Keskkonnaministeeriumi parem keskkonnaalane informeeritus ning seeläbi keskkonnakaitse põhimõtete elluviimine. KeÜS §-is 24 lg 5 p 2 toodud juurdepääsupiirangu aluse rakendamata jätmine käesolevas olukorras võib kahjustada Keskkonnaministeeriumi usaldusväärsust ning võib pärssida ettevõtjaid edastamast vabatahtlikult keskkonnateavet, mille esitamiseks neil kohustust ei ole, sest ettevõtjatel võib tekkida risk, et keskkonnateabe vabatahtlik avalikustamine toob kaasa avalikkuse liigse tähelepanu või maine kahjustamise. Eelmainitud eesmärgi kaalukust kinnitab ka asjaolu, et KeÜS §-is 24 lg 5 p 2 toodud keskkonnateabe juurdepääsupiirangu alus põhineb Arhusi konventsiooni sättel, artikkel 4 lg 4 punkt d, ja keskkonnainfo direktiivi sättel, artikkel 4 lg 2 punkt g.*

2.3. *Keskkonnaministeeriumi hinnangul on küsitava teabe väljastamisega kaasneva avaliku huvi kaalumisel oluline märkida, et Keskkonnaministeeriumi koostatav aruanne kasvuhoonegaaside poliitikate ja meetmete kohta saab olema avalikult leitav alates 15. märtsist 2023 Keskkonnaministeeriumi koduleheküljelt. Aruanne annab ülevaate Eesti kasvuhoonegaasidega seotud poliitikasuundadest ning prognoositud heitkogustest. Keskkonnaministeeriumi on seisukohal, et eelmainitud aruandes sisalduv teave tagab avalikkuse huvi saada keskkonnateavet heitkoguste prognooside kohta, seejuures kahjustamata ettevõtjate huve ja Keskkonnaministeeriumi huvi, mis seisneb keskkonnaalase koostöö võimendamises vabatahtlikkuse põhimõttel. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et ei ole põhjendatud antud aruande koostamise raames ühe ettevõtte vabatahtlikult edastatud informatsiooni avalikustamine ettevõtte nõusolekuta olukorras, kus ettevõtjate poolt esitatud informatsiooni põhjal koostatud aruanne saab olema avalikult kättesaadav alates 15. märtsist 2023 ning varasemalt koostatud aruanded on kättesaadavad Keskkonnaministeeriumi koduleheküljelt Kliima alalehelt. As Enefit Poweri nagu kõigi energeetika suurettevõtete heitkogused on avalikult leitavad Keskkonnaameti koduleheküljelt.*

2.4. *Eesti Energia on küsitud teabe esitanud Keskkonnaministeeriumile vabatahtlikult, ilma õigusliku kohustuseta ja ilma, et teda oleks võidud õiguslikult selleks kohustada, märkides, et soovib teabe tunnistamist asutusesiseseks kasutamiseks, sest selle kui strateegilise dokumendi avalikustamine võib kahjustada ettevõtte ärihuve. Teabe Keskkonnaministeeriumile vabatahtlik esitamine ning selle avalikustamisega mittenõustumine on vabatahtlikult teavet edastanud ettevõtja õigus kokkuleppel Keskkonnaministeeriumiga. Vastavasisulise kokkuleppe puudumisel või tingimuslikkuse puhul on põhjendatud, et ettevõtja ei oleks Keskkonnaministeeriumile vajaminevat informatsiooni vabatahtlikult esitanud või keeldub selle esitamisest tulevikus, mis kahjustaks Keskkonnaministeeriumi huve. Eesti Energia on nimetanud ärisaladusena kogu dokumendi, põhjendades, et kava on Eesti Energia äristrateegiline dokument, mis sisaldab kogumahus äritundlikku informatsiooni, sealhulgas detailset investeeringute tegevuskava, millel on ettevõtte jaoks oluline kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu. Salajase teabe avalikustamise piirangud tulenevad ka finantsturgude reeglistikest, millel on noteeritud Eesti Energia tütarettevõtja AS Enefit Greeni aktsiad ning Eesti Energia võlakirjad. Kava ei puuduta kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ega nende muudatusi. Eesti Energia hinnangul kahjustaks äristrateegilise dokumendi õigusvastane avalikustamine ettevõtte ärihuve, põhjustaks ebaausat konkurentsi ning vastuolu finantsturgude reeglistikega. Seetõttu ei ole Keskkonnaministeeriumi hinnangul*

võimalik ega põhjendatud Eesti Energia poolt vabatahtlikult esitatud kava osaline avalikustamine, muuhulgas ka lähtudes AvTSi § 35 lõike 1 punktist 17.

2.5. Lähtuvalt ebaaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lõikest 2 on ärisaladus teave, mis vastab 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;

3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

EKTÄKS § 5 lõikes 2 sätestatud tingimused on kumulatiivsed, st et pakendiregistrisse esitatud andmete korral oleks tegemist ärisaladusega, peavad nimetatud tingimused esinema korraga ja samaaegselt.

Punktis 2.4 esitatud info kohaselt on kõik eelnimetatud tingimused täidetud – teave ei ole üldteada ega kergesti kättesaadav, Eesti Energia soovib hoida teabe salajas ja on võtnud selleks vastavaid meetmeid. Andmete avaldamine võib kahjustada ettevõtja konkurentsipositsiooni turul. Tegemist on äristrateegilise dokumendiga, mis sisaldab kogumahus äritundlikku informatsiooni, sealhulgas detailset investeeringute tegevuskava, millel on ettevõtte jaoks oluline kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu. Eeltoodut arvestades on tegemist ärisaladusega.

2.6. *Keskkonnaministeerium on seisukohal, et teabele juurdepääsupiirangu seadmine ja selle väljastamisest keeldumine on olnud põhjendatud, sest teabe on Keskkonnaministeeriumile avaldanud eraettevõtja vabatahtlikkuse alusel ning eraettevõtja ei ole olnud nõus keskkonnateabe väljastamisega (KeÜS § 24 lg 5 p 2). Keskkonnateabe omavoliline avalikustamine olukorras, kus ettevõte on teabe edastanud vabatahtlikult ning ei ole nõustunud teabe avalikustamisega, kahjustaks ettevõtja ja Keskkonnaministeeriumi huve, sest seaks kahtluse alla vabatahtlikkusel põhineva koostöö, mis on oluline vahend Keskkonnaministeeriumile oma eesmärkide täitmisel. Teabenõude täitmisest keeldumine ei kahjusta liigselt avalikkuse huvi saada keskkonnateavet, sest Keskkonnaministeeriumi kasvuhoonegaaside poliitikate ja meetmete aruanne saab valmimisel olema avalikult kättesaadav.*

3. Keskkonnaministeeriumi seisukoht vaide osas

3.1. Keskkonnaministeerium palub jätta eeltoodud põhjustel SA Keskkonnaõiguse Keskuse vaie rahuldamata.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Avalik teave

AvTS § 3 lõige 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.

KeÜS § 24 lõike 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 sama lõike punktides 1 ja 2 nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid, ning samuti nende keskkonnaelementide kaitseks kavandatud meetmeid või tegevusi. Sama lõike punktist 5 tulenevalt kvalifitseeruvad keskkonnateabeks ka tulu ja kulu analüüsid ning muud majandusanalüüsid ja prognoosid, mida kasutatakse lõike 2 punktis 3 nimetatud meetmete ja

tegevuste raames. Seega ei ole keskkonnateabeks ainult teave keskkonnaelementide seisundi ja neid mõjutada võivate tegurite kohta, vaid muu hulgas ka teave meetmete kohta, mis võivad neid elemente ja tegureid mõjutada, aga ka nende meetmete raames kasutatavad majandusanalüüsid, prognoosid jms.

AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldajaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus. Seega on ministeerium teabevaldaja AvTS mõistes.

Inspektsiooni pädevuses on AvTS § 45 lõike 1 kohaselt teabevaldajate üle riikliku ja haldusjärelevalve teostamine teabenõuete täitmise üle.

Juurdepääs avalikule teabele

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 24 lõige 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. Küll aga on keskkonnateabe osas korduvalt rõhutatud, et avalikkuse juurdepääsu piiramine keskkonnateabele peab olema rohkem põhjendatud kui muule avalikule teabele.

KeÜS § 24 lõikes 5 on sätestatud alused keskkonnateabele juurdepääsupiirangute kehtestamiseks, et kaitsta intellektuaalomandi õigusi ning vabatahtlikult teabe edastanud isikute huve. Kui juurdepääs teabele on piiratud, ei tohi seda teavet teabenõude täitmisel igaühele väljastada (AvTS § 23 lg 1 p 1). Samas on juurdepääsu piiramine erandiks teabe avalikkuse põhimõttest ning seetõttu tuleb juurdepääsupiirangute aluseid tõlgendada kitsendavalt, mis kohustusena, on väljendatud ka Århusi konventsiooni artikkel 4 lõikes 4 ja keskkonnainfo direktiivi artikkel 4 lõikes 2.

Avalikule teabele juurdepääsu piiramise üldine kord on reguleeritud AvTS, mis sätestab nõuded, millele tuginedes teavet asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatakse. Seega saab lisaks KeÜS § 24 lõikele 5 piirata juurdepääsu keskkonnateabele üldistel alustel, mis on sätestatud AvTS-is. AvTS § 35 lõikes 1 sätestatakse juhud, kui juurdepääsupiirang tuleb seada, lõikes 2 juhud, kui piirangu võib seada ning § 36 lõikes 1 juhud, kui piirangut ei tohi seada. KeÜS § 24 lõige 5 täiendab AvTS § 35 lõiget 2, sätestades valikulised juurdepääsupiirangud ja võimaldades soovi korral piirata juurdepääsu.

KeÜS § 24 lõige 5 annab teabe valdajale niisamuti õiguse (mitte kohustuse) tunnistada keskkonnateave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:
a. kui teabe avalikustamine võib kahjustada intellektuaalomandiõigusi;
b. kui teave on haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning selle teabe esitaja ei ole nõus keskkonnateabe väljastamisega.

KeÜ § 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.[5]

KeÜS § 24 lõige 5 punkt 2 võimaldab seada juurdepääsupiirangu teabele, kui teave on haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning selle teabe esitaja ei ole nõus keskkonnateabe väljastamisega. Sätte eesmärk on tagada haldusorganite parem informeeritus, julgustades ettevõtjaid edastama keskkonnateavet, mida nad avalikkuse liigse tähelepanu või enda maine kahjustamise kartuses avalikustada ei saa.

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

Tulenevalt teabe avalikkuse põhimõttest saab juurdepääsu keskkonnateabele piirata vaid juhul, kui juurdepääsu piiramiseks esineb ülekaalukas seadusega kaitstud huvi. AvTS avalikule teabele juurdepääsu piiramise kord lahkneb huvide kaalumise osas Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiivi regulatsioonist. AvTS lähtub loogikast, et kui piirangud on juba kehtestatud, siis üldjuhul teavet ei väljastata. Konventsioon ja direktiiv nõuavad aga teabenõude menetlemisel igakordset huvide kaalumist, mis on sätestatud ka KeÜS § 24 lõikes 6.

Teabevaldaja on teabenõude täitmisest keeldunud ja põhjendanud sellega, et kuna *Eesti Energia on edastanud oma tegevuskava Keskkonnaministeeriumile konfidentsiaalselt kasvuhoonegaaside heite prognooside koostamiseks, mistõttu ei saa me antud dokumenti väljaspool prognooside koostamise protsessi jagada.* Sealjuures ei ole teabevaldaja viidanud ühelegi õiguslikule alusel, millele tuginedes juurdepääs on kehtestatud.

Inspektsiooni järelepärimisele vastates on KeM selgitanud, et *Keskkonnaministeerium on tunnistanud Eesti Energia poolt Keskkonnaministeeriumile esitatud kava asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tuginedes KeÜS §-ile 24 lg 5 p 2 koosmõjus AvTS §-iga 35 lg 1 p 17, sest Eesti Energia AS on kava Keskkonnaministeeriumile esitanud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning Eesti Energia kui teabe esitaja ei ole nõus kava avalikustamisega ega väljastamisega (KeÜS § 24 lg 5 p 2), sest selle avalikustamine võib kahjustada Eesti Energia ärisaladust ja -strateegiat*.

Piirang ärisaladuse kaitseks

Antud juhul on KeM märkinud, et *Eesti Energia on nimetanud ärisaladusena kogu dokumendi, põhjendades, et kava on Eesti Energia äristrateegiline dokument, mis sisaldab kogumahus äritundlikku informatsiooni, sealhulgas detailset investeeringute tegevuskava, millel on ettevõtte jaoks oluline kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu.*
/…/
Eesti Energia hinnangul kahjustaks äristrateegilise dokumendi õigusvastane avalikustamine ettevõtte ärihuve, põhjustaks ebaausat konkurentsi ning vastuolu finantsturgude reeglistikega. Seetõttu ei ole Keskkonnaministeeriumi hinnangul võimalik ega põhjendatud Eesti Energia poolt vabatahtlikult esitatud kava osaline avalikustamine, muuhulgas ka lähtudes AvTSi § 35 lõike 1 punktist 17. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu.

Tingimused, millele ärisaladus peab vastama on ära toodud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lõikes 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 ettevõtlust puudutav teave käsitletav ärisaladusena, vaid ärisaladus peab vastama korraga 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.

Eeltoodust tulenevalt ei saa n-ö igaks juhuks ärisaladuseks tunnistada kogu ettevõtet puudutavat infot. Samuti ei ole miski iseenesest ärisaladus, vaid see eeldab pingutuste

tegemist sellise info kaitseks. Otsustamaks, kas tegemist on salajase informatsiooniga, tuleb igal juhtumil analüüsida, kui paljud ettevõtte töötajad informatsiooni teavad, informatsiooni väärtust ettevõtjale, ettevõtja tehtud kulutusi informatsiooni saamiseks, meetmeid ja nende ulatust, mida ettevõtja on rakendatud informatsiooni saladuses hoidmiseks, kuivõrd lihtsalt konkurendid saaksid samasuguse informatsiooni omandada jms asjaolusid. Seega vaidlusmomendi tekkimisel asjaolu üle, kas üks või teine ettevõtte majandustegevuses kasutatav info on ärisaladus või mitte, on lääneriikide praktikast tulenevalt ärisaladuse omanikul olnud kohustus tõendada eelnevalt nimetatud tunnuste olemasolu tema poolt ärisaladusena deklareeritavas teabes.

Antud juhul on Eesti Energia nimetanud ärisaladusena kogu dokumendi, põhjendades, et kava on Eesti Energia äristrateegiline dokument, mis sisaldab kogumahus äritundlikku informatsiooni, sealhulgas detailset investeeringute tegevuskava, millel on ettevõtte jaoks oluline kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu. KeM on Eesti Energia poolt antud selgitustega nõustunud, leides, et kõik ärisaladusele kehtestatud tingimused on täidetud - *teave ei ole üldteada ega kergesti kättesaadav, Eesti Energia soovib hoida teabe salajas ja on võtnud selleks vastavaid meetmeid. Andmete avaldamine võib kahjustada ettevõtja konkurentsipositsiooni turul. Tegemist on äristrateegilise dokumendiga, mis sisaldab kogumahus äritundlikku informatsiooni, sealhulgas detailset investeeringute tegevuskava, millel on ettevõtte jaoks oluline kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu. Eeltoodut arvestades on tegemist ärisaladusega.*

Tutvunud KeM esitatud põhjenduste ning välisõhku eralduvate saasteainete heitkoguste vähendamise tegevuskavaga leiame, et ei saa välistada, et vaide esitaja poolt soovitud dokument sisaldab ka teavet, mis võib kahjustada Eesti Energia ärihuve, kuid ei saa nõustuda sellega, et kogu dokument vastaks ärisaladuse tunnustele. Ärisaladuseks saab olla konkreetne teave/andmed, mille avalikustamine kahjustaks ettevõtte ärihuve, mitte teave kogumis, mis sisaldaks ka teavet, mis ei ole ärisaladus ka kogumis.

Kohus on oma 16.05.2016 otsuse 1-15-8831/40 punktis 5.3 märkinud järgmist: „*Iseenesest õige 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 oli KeM-il kui teabevaldajal kohustus küsida, mida Eesti Energia peab selles kavas oma ärisaladuseks ning samal ajal ka kohustus ise hinnata, kas see vastab ärisaladuse tunnustele ning kuidas sellise teabe avalikustamine ohustab Eesti Energia huve.

Lisaks selgitame, et kui mõni dokument sisaldabki ka piiranguga teavet (sh ärisaladust), ei tähenda see koheselt seda, et sellist teavet üldse ei väljastata. Sellisel juhul tuleb väljastada see osa teabest või dokumendist, millele ärisaladus ei laiene (AvTS § 38 lõige 2). Samuti see, kui mingit teavet ei ole avalikustatud, ei tähenda seda, et tegemist on kindlasti ettevõtte ärisaladusega.

Seega tuleb KeM-il Eesti Energia esitatud kavas olevat teavet uuesti hinnata ning selgitada välja, milline osa esitatud teabest vastab tegelikult ärisaladuse tunnustele.

Piirang vabatahtlikult esitatud teabe kaitseks

Teise alusena on teabevaldaja inspektsioonile esitatud selgitustes märkinud KeÜS § 24 lõike 5 punkti 2, mis annab teabevaldajale õiguse piirata juurdepääsu teabele, kui teave on haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning selle teabe esitaja ei ole nõus keskkonnateabe väljastamisega. Seega on piirangu seadmise tingimuseks teabe vabatahtlik esitamine haldusorganile.

Piirangu valikut on teabevaldaja põhjendanud sellega, et *Eesti Energia AS on kava Keskkonnaministeeriumile esitanud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning Eesti Energia kui teabe esitaja ei ole nõus kava avalikustamisega ega väljastamisega*.

KeM on 29.05.2022 keeldunud vaide esitajale teabe väljastamisest põhjusel, et *Eesti Energia on edastanud oma tegevuskava Keskkonnaministeeriumile konfidentsiaalselt kasvuhoonegaaside heite prognooside koostamiseks, mistõttu ei saa me antud dokumenti väljaspool prognooside koostamise protsessi jagada*.

Energialiidu ja kliimameetmete juhtimismääruse ((EL) 2018/1999) alusel on KeM aga kohustatud iga kahe aasta tagant esitama Euroopa Komisjonile teavet poliitikasuundade ja meetmete kohta ning kasvuhoonegaaside riiklike prognooside kohta. Selleks peavad liikmesriigid kasutama usaldusväärseid ja järjepidevaid andmeid. Seega tuleb ministeeriumil juhtimismäärusest tuleneva kohustuse täitmiseks aruande algandmed välja küsida algallikalt ehk antud juhul Eesti Energialt. **Kuna vabatahtlikult esitatud teabena saab käsitada üksnes sellist teavet, mille esitamist haldusorgan õigusaktidest tulenevalt nõuda ei saa, siis seame kahtluse alla, kuivõrd on antud juhul ikkagi tegemist ettevõtte poolt vabatahtlikult edastatavate andmetega.**[6] Andmekaitse Inspektsioon on ka oma 29.03.2022 vaideotsuse nr 2.1.-3/22/556 märkinud, et *kui Eesti Energiat hiljem mingis osas kohustatakse oma tegevuste osas aruandlust esitama, siis sellest hetkest muutuks vastav esitatud aruanne avalikuks teabeks ja selle saaks siis välja küsida.*

Kuna tegemist on ühtlasi keskkonnateabega, mille osas on esinenud korduv avalikkuse suur huvi, siis saavad sellele kehtestatavad juurdepääsupiirangud tulla vaid teabevaldaja kohustusest teabele juurdepääsu piirata ehk AvTS § 35 esimesest lõikest tulenevad juurdepääsupiirangud. Seega sama seaduse teist lõiget või antud juhul KeÜS § 24 lõiget 5 kasutada ei saa.

Teabenõude täitmisest keeldumine

KeÜS § 24 lõike 6 järgi peab teabevaldaja, kui tal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, teabe väljastamise otsustamisel **iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi**. Seega tuleb keskkonnateabele juurdepääsu piirangute vajalikkust kaaluda kahel tasandil – esiteks tuleb arvestada juurdepääspiiranguga kaitstava huvi kaalukust ning teisalt avaliku huvi kaalukust teabe väljastamisel.

KeM on inspektsiooni järelepärimisele vastates selgitanud, et *teabenõude täitmisest keeldumisel on Keskkonnaministeerium kaalunud, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi (KeÜS § 24 lg 6), ning leiab, et käesolevas olukorras on küsitava teabe (kava) osas väljastamisest keeldumise huvi kaalukam. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et vabatahtlikkusel põhinev koostöö valdkonna ettevõtjatega on oluline, et tagada Keskkonnaministeeriumi parem keskkonnaalane*

[6] Tuleb tähelepanu juhtida, et KeÜS § 24 lõike 5 punktile 2 vastava konventsiooni sätte (artikkel 4 lg 4 punkt d) ja keskkonnainfo direktiivi sätte (artikkel 4 lg 2 punkt g) sõnastus on mõnevõrra täpsem, lubades juurdepääsu teabele piirata isiku kaitseks, kes on teavet andnud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ja ilma, et teda oleks võinud õiguslikult selleks kohustada (https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-24).

informeeritus ning seeläbi keskkonnakaitse põhimõtete elluviimine. KeÜS §-is 24 lg 5 p 2 toodud juurdepääsupiirangu aluse rakendamata jätmine käesolevas olukorras võib kahjustada Keskkonnaministeeriumi usaldusväärsust ning võib pärssida ettevõtjaid edastamast vabatahtlikult keskkonnateavet, mille esitamiseks neil kohustust ei ole, sest ettevõtjatel võib tekkida risk, et keskkonnateabe vabatahtlik avalikustamine toob kaasa avalikkuse liigse tähelepanu või maine kahjustamise.

Andmekaitse Inspektsioon nõustub, et vabatahtlikkusel põhinev koostöö valdkonna ettevõtjatega on ministeeriumi jaoks oluline, kuid samas, kuna antud juhul on tegemist keskkonnateabega, tuleb silmas pidada ka seda, et sellise teabe osas on avalikkusel selgelt kõrgendatud huvi. Eriti mis puudutab Eesti võimekust Euroopa kliimaseadust täita ja erinevates sektorites süsinikuneutraalsust saavutada. See on ka põhjus, miks inspektsioon oma 29.03.2022 vaideotsuses nr 2.1.-3/22/556 kutsus Eesti suurettevõtteid üles ise aktiivsemalt oma täpsemaid plaane avalikkusega jagama. Avalikkuse suurt huvi näitab ka see, et kõnealuse teabe saamiseks on inspektsiooni poole pöördunud nii ajakirjanik kui nüüd ka keskkonnaorganisatsioon.

Samuti on Århusi konventsiooni kontrollkomitee asunud seisukohale, et teabe väljastamisest keeldumiseks ei piisa asjaolust, et teabe väljastamine võib kahjustada juurdepääsupiiranguga kaitstavat huvi, arvestamata kahju suurust ja nende avalike huvide kaalukust, millele avalikustamine kaasa aitab[7]. Isegi siis, kui juurdepääsupiiranguga kaitstav huvi osutub kaalukamaks, ei tähenda see seda, et juurdepääsupiiranguga teavet sisaldava dokumendi väljastamisest tuleks täielikult keelduda. Nii AvTS § 38 lõike 2, kui ka Århusi konventsiooni artikkel 4 lõike 6 ja keskkonnainfo direktiivi artikkel 3 lõike e järgi tuleb küsitud teave väljastada nii suures ulatuses kui võimalik, jättes välja või kattes kinni dokumendi need osad, mis sisaldavad juurdepääsupiiranguga teavet.

Lisaks selgitame, et AvTS § 23 lõige 3 sätestab, et teabevaldaja teeb teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendustega teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul. Antud juhul keeldus teabevaldaja teabenõude täitmisest küll tähtaegselt, kuid ei esitanud mitte ühtegi korrektset viidet teabenõude täitmisest keeldumise alusele. Juurdepääsupiirangute kasutamisel peab teabevaldaja olema suuteline nende valikut teabenõudjale arusaadavalt põhjendama.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et praegusel juhul sisaldab küsitav teave andmeid keskkonnateabe kohta, mistõttu saab teabele juurdepääsu piirata vaid siis, kui see on kohustuslik (nt ärisaladuse piirang, kuid mille osas tuleb igal juhul kaaluda, kas selle kasutamine kaalub üles avalikkuse huvi). Lisaks esineb teadaolevalt dokumendi vastu avalikkuse huvi ning on kaheldav, et dokument on esitatud üksnes vabatahtlikult ja ministeeriumil ei oleks olnud selle mitteesitamisel vajadust see välja küsida.

Eeltoodust tulenevalt tuleb KeM-il vaadata uuesti läbi vaide esitaja poolt 25.05.2022 esitatud teabenõue ning väljastada soovitud teave ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet, hinnates täiendavalt teabe ärisaladuseks tunnistamise ulatust ja põhjendatust *versus* avaliku huvi kaalukust.

/allkirjastatud digitaalselt/
Terje Enula
jurist
peadirektori volitusel

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