



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Andry Krass
Eesti Omanike Keskliit
omanikud@omanikud.ee

Teie 24.10.2025
Meie 12.11.2025

nr KL 115-25
nr 2-6/25-8649-2

Vastus märgukirjale seoses monopolide hindadega

Olete pöördunud Justiits- ja Digiministeeriumi poole kirjaliku küsimusega seoses avaliku teabe seaduse (AvTS) § 28 lõike 1 punktiga 26, mis kohustab avalikustama kaubaturul valitsevas seisundis olevate, eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli omavate äriühingute hinnakujunduse andmed. Toote välja, et viidatud säte puudutab ka kaugkütte-, vee-, gaasi- ja elektrienergia jaotusteenust osutavaid ettevõtteid, millest valdav osa ei täida AvTS § 28 lõike 1 punktis 26 sätestatud hinnakujunduse avalikustamise kohustust. Samuti ei avalda vastavaid andmeid Konkurentsiamet, viidates vajadusele kaitsta ärisaladust.

Selgitame, et AvTS § 3 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. Nimetatud teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras. AvTS § 5 lg 3 p 1 kohaselt võrdsustatakse teabevaldajaga ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, – teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Kaugkütte-, vee-, gaasi- ja elektrienergia jaotusteenust osutavad ettevõtted võivad olla kaubaturul valitsevas seisundis.

AvTS lähtub eeldusest, et kogu teave, mida AvTS-is loetletud teabevaldaja töötleb oma ülesannete täitmisel, on avalik, välja arvatud juhul, kui teabe suhtes on kehtestatud juurdepääsupiirang (AvTS § 3 1 lg 1). Teabevaldaja on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras (AvTS § 9 lg 1). Juurdepääs teabele võimaldatakse teabevaldaja poolt kas teabenõude täitmisega või teabe avalikustamisega (AvTS § 8 lg 1). Seega näeb AvTS ette, et kogu teave on avalik ulatuses, milles selle suhtes ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut.

Juurdepääsupiirangu kehtestamisel tuleb kaaluda, kas kaalutav huvi (nt ärisaladuse kaitse) kaalub üles avaliku huvi. AvTS § 35 lg 1 p 17 kohaselt tunnistab teabe valdaja asutusesiseseks kasutamiseks teabe, mille avalikuks tulek võib kahjustada ärisaladust. Samas aga on AvTS § 28 lg 1 punkti 26 kohaselt teabevaldaja kohustatud avalikustama andmed kaubaturul valitsevas seisundis olevate, eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli omavate äriühingute hinnakujunduse kohta.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul kehtib võimalus kehtestada juurdepääsupiirang (AvTS § 35) ka avalikustamise kohustusega teabe (AvTS § 28) suhtes. AvTS ei vasta selgelt küsimusele, millest lähtuda, kui teave vastab sisuliselt asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alusele (AvTS § 35) kui ka teabevaldaja kohustusele teatud sisuga teave avalikustada (AvTS § 28). Võib juhtuda, et ärisaladuse mõistele vastav teave on ühtlasi hinnakujunduse aluseks olev teave. Sellisel juhul tekib küsimus, kumb põhiõigus peab selles olukorras peale jääma: kas põhiõigus saada teabevaldajalt informatsiooni nende tegevuse kohta (PS § 44 lg 2) või ärisaladuse omaniku õigus kaitsta enda

kaubandusliku väärtusega teavet ja saada sellest tulu (PS § 31). See küsimus on lahendatav tõlgendamise teel. Kuna norme kehtestatakse üldjuhul suunaga üldiselt üksikule (kõigepealt üldine reegel, seejärel erandid), siis süstemaatilist tõlgendusargumenti (*lex specialis derogat legi generali*) kasutades saab järeldada, et AvTS § 35 (AK-alus) on erinormiks § 28 (avaldamiskohustus) suhtes. Sellist tõlgendamist toetab ka argument, et AvTS § 35 lõiget 1 täiendati 2016. aastal¹ täiendava asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise alusega, mille kohaselt saab teatud struktuuriüksustes töötavate ametnike nimed jätta avalikustamata, kuigi ametnike nimed tuleb AvTS § 28 lõike 1 punkti 6 kohaselt kohustuslikus korras avalikustada. Teiseks tuleb lahendusena kõne alla võimalus igal konkreetset juhul vastandlikke väärtusi omavahel kaaluda² (analoogiliselt RKHKo 17.10.2018 3-15-3228, kus kaalutakse omavahel töölepingu seaduse piirangut ja AvTS AK-keeldu). Kaalumise tulemus oleks piiratud kohtulikult kontrollitav.

Konkurentsiamet kooskõlastab elektri-, gaasi-, soojuse- ja vee valdkondades tegutsevate ettevõtjate hinnad juhindudes seadusest ja ameti kodulehel avaldatud hinna kooskõlastamise meetodikatest³. Seeläbi tagatakse riigi poolt tarbijate õiguste kaitse monopolide omavoli eest ja hoitakse ära „võimalus varjata kulusid, mis ei ole seotud seadusjärgsete monopolide kohustusega“. Tarbijate õiguste kaitse seisneb sisuliselt selles, et monopolide hindu riigi poolt kooskõlastatakse.

Märgite oma kirjas, et Konkurentsiamet ei avalda hinnakujunduse andmeid, viidates vajadusele kaitsta ärisaladust. Selgitame, et ärisaladus on määratletud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lõikes 2. Kas mingi teave on ärisaladus, tuleb esmalt hinnata ettevõtjal endal. Sellest tulenevalt tuleb hinnakujundamist puudutava ärisaladust sisaldava dokumendi puhul ettevõtjal (antud juhul ka teabevaldajal) otsustada, kas teabenõudmisele vastates a) on võimalik katta kinni kogu ärisaladust sisaldav osa või b) on kinni katmine terve dokumendi puhul keelatud või c) on võimalik kaalumise tulemusena katta kinni see osa ärisaladusest, mis ei ole oluline hinnakujundusele hinnangu andmise seisukohalt.

Märgime, et EKTÄKS on muu hulgas Eesti õigusesse üle võetud direktiiv 2016/943⁴, mistõttu on ka Eesti õiguse tõlgendamisel oluline silmas pidada direktiivi vastuvõtmise eesmärke. Nimetatud direktiivi põhjenduspunkti 18 kohaselt ei tohiks direktiiv vabastada riigiasutusi konfidentsiaalsuskohustusest, mida nad peavad täitma seoses ärisaladuse omajate poolt neile edastatud teabega olenemata sellest, kas need kohustused on sätestatud liidu või liikmesriigi õiguses (sh ka näiteks AvTS § 35 lg 1 p 17).

Konkurentsiamet on pädev andma hinnangu ettevõtja poolt hinnakujunduse teatud komponentide ärisaladuseks tunnistamisele. Konkurentsiamet on sel aastal avaldanud oma kodulehel ka juhise, milles selgitab, kuidas ta töötleb teavet, mida ettevõtja peab ärisaladuseks⁵. Justiits- ja Digiministeeriumil ei ole põhjust Konkurentsiameti pädevuses ja selle raames antud hinnangutes kahelda.

Teie märgukirjast ei selgu, kas olete teavet hinnakujunduse kohta küsinud üksnes Konkurentsiametilt või ka ettevõtjatelt endilt. Olukorras, kus te leiate, et teabevaldaja ei ole korrektselt teabenõuet täitnud või teavet avalikustanud, on teil õigus oma õiguste kaitseks pöörduda ka Andmekaitse Inspektsiooni poole, kelle pädevuses on AvTS § 45 lõike 1 punkti 1 kohaselt teabevaldajate üle järelevalve teostamine teabenõuete täitmisel ja teabe avalikustamisel.

¹ Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 71 SE. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c32e74a6-2903-4736-8513-d18358fc1ad3/>

² Analoogiliselt Riigikohtu Halduskolleegiumi 17.10.2018 otsusele kohtuasjas nr 3-15-3228, kus kaalutakse omavahel töölepingu seaduse piirangut ja AvTS AK-keeldu.

³ <https://www.konkurentsiamet.ee/elektter-gaas-soojus-ja-vesi/soojus/hindade-kooskolastamine-metoodikad-ja-juhendid>

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/943, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (ELT L 157, 15.6.2016, p. 1–18).

⁵ [Ärisaladuse juhised | Konkurentsiamet](#)

Lõpetuseks juhime Teie tähelepanu ka asjaolule, et Justiits- ja Digiministeeriumi õiguslane selgitus ei tähenda seaduse ainuõige tõlgenduse kehtestamist ja see ei ole ühelegi isikule täitmiseks kohustuslik. Õigust mõistab Eesti Vabariigis põhiseaduse § 146 esimese lause kohaselt ainult kohus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Margit Juhkam
õiguspoliitika valdkonna juhataja
asekantsleri ülesannetes

Helen Uustalu
5334 5676
Helen.Uustalu@justdigi.ee