Kaasrahastanud Euroopa Liit

Eesti tuleviku heaks

INNO FOND

MaaS X-tee juriidiline analüüs

Tellijad:

Riigikantselei

Transpordiamet

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Kliimaministeerium

Töö teostajad:

Civitta Eesti AS

Digilogistika Keskus OÜ

DIGILOGISTIKA KESKUS
DIGITAL LOGISTICS
CENTER OF EXCELLENCE

civitta

Transpordiameti, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, Kliimaministeeriumi ning Riigikantselei analüüsiprojekti „Liikuvusteenuste ja piletimüügi integreeritud andmevahetusplatvormi MaaS X-tee arendamisele eelnev analüüs“ (riigihanke viitenumber 280377) rahastab Riigikantselei avaliku sektori innovatsioonifond Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika 2021-2027 perioodi meetme „Avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmine“ vahenditest.

Sisukord

1 SISSEJUHATUS 4

2 LIIKUVUSANDMETE JAGAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK 5

2.1. AVALIK TEABE SEADUS 5
2.2. ÜHISTRANSPORDISEADUS JA RIIKLIK ÜHISTRANSPORDIREGISTRI PÕHIMÄÄRUS 6
2.2.1. ÜTS muudatused 6
2.2.2. Riikliku ühistranspordiregistri põhimääruse muudatused 8
2.2.3. Standardite kehtestamine 8
2.3. NÕUDED MIKROMOBIILSE TEENUSE PAKKUJATELE 9

3 VOLITUSNORM MAAS OPERAATORITE REGULEERIMISEKS 10

3.1. VASTUTUSE JAOTUS RIIKLIKE JA ERAETTEVÕTETE VAHEL MAAS TEENUSTE ÖKOSÜSTEEMIS 11

4 MAAS-OPERAATORITE VAHENDUSTASU KEHTESTAMISE ÕIGUSLIKUD VÕIMALUSED ÜHISTRANSPORDIS 12

5 MAKSUSOODUSTUSED MAAS TEENUSE KASUTAMISEKS 13

6 KOKKUVÕTE JA PEAMISED JURIIDILISED SOOVITUSED MAAS-TEENUSTE ÕIGUSRAAMISTIKU LOOMISEKS EESTIS 14

1. Sissejuhatus

Mobility as a Service (MaaS) on integreeritud liikuvusteenuste kontseptsioon, mis võimaldab kasutajatel planeerida, broneerida ja tasuda erinevate transpordiviiside eest ühe rakenduse kaudu. MaaS-i eesmärk on pakkuda sujuvat ja kasutajasõbralikku alternatiivi isikliku sõiduauto kasutamisele, kombineerides erinevaid transpordiviise (ühistransport, taksod, jalgrattad, tõukerattad jne) ühtsesse teenusesse.

Eestis on X-tee andmevahetuskiht riigi infosüsteemide selgroog, mis võimaldab turvalist andmevahetust erinevate asutuste ja teenusepakkujate vahel. MaaS-i rakendamine X-Tee baasil nõuab mitmete juriidiliste aspektide lahendamist, sealhulgas andmekaitse, lepinguliste suhete, konkurentsiõiguse ja vastutuse küsimused.

Siseriikliku seadusandluse muudatusi mõjutab otseselt 2024. aastal jõustunud **Interoperable Europe Act** (Määrus (EL) 2024/903), mis kehtestas Euroopa Liidus otsekohanduvad kohustused liikmesriikidele piiriülese koostalitlusvõime tagamiseks digitaalsetes avalikes teenustes. See regulatsioon mõjutab otseselt MaaS-teenuste arendamist, kuna alates jaanuarist 2025 on liikmesriikidel kohustuslik läbi viia koostalitlusvõime hindamisi kõigi uute või muudetud digitaalsüsteemide puhul, mis potentsiaalselt vahetavad andmeid teiste liikmesriikidega.

MMTIS (Multimodal Travel Information Services) regulatsioon koosneb mitmest õigusaktist:

- **Algne regulatsioon**: regulation E 2017/1926 of 31 May 2017, on the provision of E -wide multimodal travel information services
- **2025 aasta uuendus**: Commission Delegated Regulation (E) 2024/490 of 29 November 2023 amending Delegated Regulation (E) 2017/1926

Määruse eesmärk on parandada teadlikkust eraomandis olevate autode kasutamise alternatiividest liikuvuse eesmärgil ja suurendada maapealse transpordi kasutamist lühikeste ja keskmise pikkusega lennuliinide alternatiivina isegi piiriüleselt. Iga liikmesriik peab looma riikliku ligipääsupunkti, mis moodustab ühtse juurdepääsupunkti kasutajatele vähemalt erinevate transpordiliikide staatiliste reisi- ja liiklusandmete ning ajalooliste liiklusandmete jaoks.

Määruse sihtrühmadeks on ühistranspordi operaatorid, taristu haldajad, nõudepõhise transpordi pakkujad, transpordiamet ja reisiinfo teenuse pakkujad. Muuhulgas sätestatakse riikidele kohustus tagada riikliku juurdepääsupunkti (NAP) loomine kõigis ELi liikmesriikides, kus liikuvusandmete (professionaalsed) kasutajad saavad leida andmeid liikuvusteenuste osutajate kohta. Transpordiettevõtjad, infrastruktuurihaldajad ja nõudepõhised transporditeenuse osutajad peavad tagama staatiliste ja dünaamiliste reisi- ja liiklusandmete kättesaadavuse riikliku ligipääsupunkti kaudu määratud formaatides.

Peamised nõuded hõlmavad:

1) **Reaalajas andmete kohustuslik jagamine**: Juurdepääs sõiduplaanide ja piletihindade andmetele on oluline tegur multimodaalsete integreeritud teabe- ja piletisüsteemide loomisel. Samuti peavad olema kättesaadavad reaalajas andmed. Euroopa Reisijate

Föderatsioon – ELi-ülene multimodaalne reisimine – uued spetsifikatsioonid teabeteenustele. Transpordi operaatorid peavad tegema kättesaadavaks mitte ainult staatilised, vaid ka dünaamilised andmed, sealhulgas viivitused, tühistamised ja nende põhjused.

2) **Riiklike ligipääsupunktide (NAP) täiendamine**: 1. detsembriks 2020 pidid kõik nõudepõhise transpordi (DRT) osutajad (mikromobiilsus, rattarent jms) avaldama avatud liikuvusandmed riiklike ligipääsupunktide (NAP) kaudu. Kuigi DRT teenuste andmete avaldamine pidi toimuma juba 2020. aastal, on paljud liikmesriigid endiselt rakendamisprotsessis.

Käesolev analüüs viitab Euroopa Liidu regulatsioonidele kuid keskendub eelkõige MaaS-i rakendamise õiguslikule raamistikule Eestis, sh X-Tee platvormile, ning pakub välja seadusandlikke muudatusi, mis võiksid toetada MaaS-i liikuvusmudeli kasutuselevõttu.

2. Liikuvusandmete jagamise õiguslik raamistik

MaaS arendamine eeldab süsteemset ja ajakohastatud andmevahetust kõigi liikuvusteenuste pakkujate vahel. Selle eelduseks on usaldusväärne õiguslik raamistik, mis võimaldab nii avalikul kui ka eraõiguslikul sektoril andmeid turvaliselt edastada ja kasutada. Eestis on liikuvusteenuste (sh mikromobiilsuse) andmete kasutatavus hetkel ebaühtlane. Avaliku teenindamise lepingu alusel tegutsevatel vedajatel on andmevahetuskohustus olemas, kuid eraõiguslikud teenusepakkujad (nt jagatud tõukerattad või kommertsliinid) ei ole kohustatud infot jagama ega koordineerima.

Euroopa Komisjoni otsuste otsene mõju Eesti MaaS arendusele tuleneb sellest, et liikmesriigid pidid määrama 12. jaanuariks 2025 vähemalt ühe pädeva asutuse Koostalitleva Euroopa Määruse (EL 2024/903) rakendamiseks, mis toimib ühtse kontaktpunktina. Kuigi kehtiv EL Määrus (2024/490) MMITS kohta kohustab kõiki liikmesriike avama riiklikud juurdepääsupunktid transpordiandmete vahetamiseks, ei anna see veel õigust pääseda ligi transpordioperaatorite makseandmete teenustele, mida MaaS-platvormid vajavad.

Eesti peab seega kohandama oma MaaS-arendust nende Euroopa Liidu otsekohalduvate nõuetega, tagades et riiklik õigusraamistik toetab mitte ainult siseriiklikku koostalitlusvõimet, vaid ka piiriülest andmevahetust ja teenuste integratsiooni kogu Euroopa Liidus. Jõustunud intelligentsete transpordisüsteemide (ITS) direktiivi uus redaktsioon paneb liikmesriikidele kohustusi edendada teenuste koostalitlusvõimet, ettevõtete koostööd MaaS sektoris ja teatud liikuvusandmete kättesaadavust.

Tänases õiguskeskkonnas tuleb seega hinnata, millised õigusaktid juba loovad vastavad alused andmevahetuseks ning milliseid sätteid tuleks täiendada. Analüüsis keskendutakse kolmele peamisele normatiivsele allikale: avaliku teabe seadus (AvTS), ühistranspordiseadus (ÜTS) ning riikliku ühistranspordiregistri põhimäärus (RÜTP).

2.1. Avaliku teabe seadus

Avaliku teabe seadus sätestab selged põhimõtted, mille alusel avaliku teenuse osutajad – sealhulgas eraõiguslikud juriidilised isikud, kes täidavad avalikke ülesandeid – on kohustatud edastama andmeid masinloetaval kujul. **AvTS § 5 lg 2** kohaselt on teabevaldajaks ka eraõiguslik juriidiline isik,

kes täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid. Seega laieneb andmete esitamise kohustus ka vedajatele, kes pakuvad teenust avalike liinilepingute alusel.

AvTS § 3[1] lg 1 ja 2 sätestavad, et teavet võib taaskasutada muul otstarbel, kui see, milleks see algselt koguti. Andmed tuleb teha kättesaadavaks avatud ja platvormist sõltumatus masinloetavas vormingus **(AvTS § 3[1] lg 3 ja 4**). **AvTS § 3[1] lg 8** kohustab dünaamilised (ehk pidevalt uuenevad, sh reaalajas) andmed kättesaadavaks tegema API kaudu, võimalusel ka hulgi allalaadimise võimalusega. Samas näevad **AvTS § 3[1] lg 6 ja 7** ette, et isikuandmete sisaldamise korral tuleb tagada andmete üldistamine ja eraelu puutumatuse kaitse, et vältida eraelu rikkumist (sh ka **§ 3[1] lg 8 ja 8[2] järgi**).

Järeldusena võib öelda, et **avaliku teabe seadus loob juba täna piisava õigusliku aluse liikuvusteenuste andmete (sh eraõiguslikelt teenuseosutajatelt) kättesaadavaks tegemiseks olukorras, kus tegemist on avaliku raha eest osutatava teenusega**. Eraõiguslikele vedajatele, kes tegutsevad kas liinilubade alusel kommertsteenust pakkudes või näiteks mikromobiilsuse teenusepakkujatele AvTS ei laiene. Seadust ennast ei ole vaja muuta – oluline on selle normide sihipärane rakendamine liikuvusandmete kontekstis ning vajalikud täiendavad normid viia asjakohastesse õigusaktidesse nagu Ühistranspordiseadus.

2.2. Ühistranspordiseadus ja riikliku ühistranspordiregistri põhimäärus

2.2.1. ÜTS muudatused

Ühistransporditeenuste digitaliseerimise edu ning kaasaegsete liikuvuslahenduste tekkimine sõltub suuresti sellest, kas olemasolev õigusruum võimaldab sujuvat, läbipaistvat ja standardiseeritud andmevahetust teenusepakkujate vahel. Praegu kehtiv ühistranspordiseadus (ÜTS) sellist raamistikku ei sisalda – puuduvad sätted, mis kohustaksid vedajaid looma tehnilised liidesed (nt API-d) andmete reaalajas jagamiseks kolmandate isikutega ning võimaldama nende kaudu piletimüüki. Selline õiguslik tühimik takistab nii digitaalsete teenuste arengut kui ka avaliku ja erasektori koostööd uute kasutajasõbralike transpordilahenduste loomisel.

ÜTS käsitleb andmeid täna peamiselt riikliku ühistranspordiregistri ja järelevalve raames, keskendudes statistilisele või regulatiivsele eesmärgile. Näiteks § 73 ja 74 kohaselt kogutakse registrisse andmeid sõiduplaanide, liinilubade ja lepingute kohta, kuid tegemist on passiivse andmekoguga, mille eesmärk ei ole toetada reaalajas teenuste kombineerimist või broneeringute haldamist. Samuti puudub vedajatel kohustus võimaldada kolmandatel isikutel nende piletite edasimüüki – sh § 46 lõige 4 annab vedajale täieliku vabaduse oma müügikanalite määramisel. See võib takistada reisijakeskset digitaalsüsteemi, kus kasutaja saab planeerida ja osta kogu oma teekonna ühest kanalist. ÜTS § 75 järgi esitavad registrisse andmeid praegu peamiselt valla- ja linnavalitsused, piirkondlikud ühistranspordikeskused, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.

Et liikuvuslahendused oleksid tõepoolest kasutajakesksed ja kaasaegsele tehnoloogiale vastavad, oleks vajalik Ühistranspordiseadusesse eraldi peatüki lisamine, mis sätestab vedajatele kohustused avatud andmevahetuseks ja piletimüügi võimaldamiseksus, näiteks „10[1]. peatükk – Digitaalsed teenused ja andmevahetus“, looks õigusliku raamistiku, mille kaudu

saaks kehtestada nii tehnilised kui sisulised nõuded andmete jagamiseks, teenuste integreerimiseks ning kolmandate isikute ligipääsu tagamiseks piletiostu võimalustele.

Välja pakutud peatüki sisu:

10[1] peatükk Digitaalsed teenused ja andmevahetus

§ (Uus paragrahvinumber) Andmevahetuse kohustus ja integreeritud piletimüük

(1) Ühistranspordi vedajad on kohustatud looma ja haldama vajalikke tehnilisi lahendusi, mis võimaldavad nende ühistransporditeenuste andmete ajakohast ja standardiseeritud edastamist kolmandatele isikutele, eesmärgiga tagada ühistransporditeenuste parem kättesaadavus, kasutajamugavus ja efektiivsus ning toetada avaliku huvi teenimist digitaalsete teenuste kaudu vastavalt käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktides 1–3 sätestatud ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärkidele.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud andmed peavad hõlmama, kuid mitte piirduma, reaalajas sõiduki asukoha andmeid, sõiduplaanijärgseid ja reaalajas saabumis- ning väljumisaegu, piletitoodete kirjeldusi, piletit saadavust, piletihindu, sõidusoodustusi, liinimuudatusi ja teenuse katkestuste teavet ning puuetega ja piiratud liikumisvõimega isikutele ligipääsetavuse teavet.

(3) Vedajad on kohustatud looma tehnilised tingimused, mis võimaldavad kolmandatel isikutel nende transporditeenuste pileteid müüa ja broneeringuid hallata mittediskrimineerivatel ja läbipaistvatel tingimustel.

§ [Uus paragrahvinumber + 1] Andmevahetuse ja piletimüügi kord

(1) Käesoleva seaduse § (us paragrahvinumber) lõigetes 1 ja 2 sätestatud andmete edastamise tehnilised standardid ja formaadid, andmete täpne ulatus ja sagedus, andmevahetuse tehnilised nõuded ja turvalisuse tagamise tingimused, samuti kolmandatele isikutele andmete ligipääsu tingimused, sh võrdsed ligipääsutingimused ärilistele partneritele, kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

(2) Käesoleva seaduse § [us paragrahvinumber] lõikes 3 sätestatud kolmandate isikute poolt piletite müügi võimaldamise tingimused, sealhulgas tehnilised liidesed ja ärimudelile esitatavad üldpõhimõtted, samuti nõuded piletimüügi protsessile, kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

(3) Käesolevas paragrahvis nimetatud määrus sätestab ka andmevahetuse ja integreeritud piletimüügi kohustuste täitmise üle järelevalve teostamise ja aruandluse korra.

Oluline on rõhutada, et need kohustused ei puudutaks ainult avaliku teenindamise lepingute alusel tegutsevaid vedajaid, vaid laieneksid ka kommertsalustel ja liinilubade alusel toimivatele teenusepakkujatele. Just kommertsvedajate kaasamine on kriitilise tähtsusega, et tagada MaaS-lahenduste sisuline katvus ning vältida paralleelsüsteemide või teenusekatkestuste teket. Selline laiapõhjaline kohaldumine on õigustatud eelkõige seetõttu, et liikuvus ei toimi üksikute vedajate lõikes, vaid kui ökosüsteem, kus kõikide osapoolte panus on vajalik tervikliku kasutajakogemuse tagamiseks.

Praktilise rakendatavuse seisukohalt on võimalik siduda andmevahetuse kohustuse täitmine liiniloa andmise ja kehtivuse eelduseks. See tähendab, et liiniloa menetluse käigus kontrollitakse, kas vedaja on loonud nõuetekohased andmeliidesed ning võimaldab standardiseeritud andmeedastust ja piletimüügi integratsiooni. Selline mehhanism ei ole koormav – vastupidi, see loob selge järelevalvevõimaluse ja vähendab hilisemat vaidlust regulatsiooni ulatuse üle. Liiniloa tingimusena esitatud andmevahetusnõuded oleksid samaväärsed näiteks nõudega esitada sõiduplaan või tähistada sõidukid.

Seadusandlikult on oluline, et uus peatükk määratleks kohustused seaduse tasandil, kuid volitaks valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega täpsed tehnilised ja menetluslikud nõuded – näiteks andmete formaat, uuendamise sagedus, turvanõuded ja API dokumentatsioon. Volitusnormide kasutamine tagab regulatsiooni paindlikkuse ning võimaldab kiiret reageerimist tehnoloogia arengule. ÜTS-s on see lähenemine laialt levinud ja tõhus (nt § 45, § 64, § 73).

 ue peatüki eesmärk oleks seega mitmekihiline: (1) anda vedajatele kohustus tagada andmete ja piletite kättesaadavus kolmandate isikute kaudu, (2) sätestada läbipaistvad ja mittediskrimineerivad tingimused kõikidele teenusepakkujatele ning (3) luua järelevalvemehhanism liiniloa ja andmevahetuse seotuse kaudu. Tulemuseks on turu avanemine, digitaalsete innovatsioonide stimuleerimine ning kasutajakogemuse märkimisväärne paranemine, mis omakorda toetab ühistranspordi laiemat kasutuselevõttu ja säästvamaid liikumisvalikuid.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et ÜTS täiendamine eraldi peatükiga, mis hõlmab ka kommertsliinide ja liinilubade alusel tegutsevate vedajate kohustusi, on oluline ja õiguspärane samm Eesti ühistranspordi kaasaegseks kujundamisel. See annab õigusliku aluse andmevahetuse ja teenuste integreerimise toetamiseks, loob selge seose tehnoloogiliste eelduste ja turul osalemise vahel ning annab riigile ja kohalikele omavalitsustele tegeliku võimaluse juhtida ja kujundada terviklikku, kasutajasõbralikku ja tulevikukindlat liikuvuskeskkonda.

2.2.2. Riikliku ühistranspordiregistri põhimääruse muudatused

Vastavalt valitud tehnilistele lahendustele ning MaaS-teenuste arendamisega kaasnevatele nõuetele on vältimatult vajalik ajakohastada ka ühistranspordiregistri põhimäärust. Kehtiv põhimäärus ei kajasta täies ulatuses tegelikku andmekasutust ega andmevooge, mis on muutunud üha komplekssemaks, eriti seoses reaalaja andmete, teenusekvaliteedi näitajate ning broneeringute ja piletimüügi teabe integreerimisega. Registri uuendamise (REMIX lahendusele ülemineku) käigus tuleb üheselt määratleda, milliseid andmeklasse registris hoitakse, millisel kujul neid esitatakse, kes on andmete esitamise kohustuslikud subjektid ning millised on nende andmete kasutusotstarbed. Samuti on oluline selgelt reguleerida, millised andmed on avalikud, millised piiratud kasutusega ning kuidas toimub andmete edastamine kolmandatele osapooltele, sealhulgas MaaS-platvormidele ja kliendiliideseid pakkuvatele ettevõtetele. Selline täpsustus on vältimatu, et tagada õiguslik selgus, tõhustada järelevalvet ning võimaldada registri toimimist tõhusa ja usaldusväärse andmeallikana nii riigi kui erasektori jaoks.

2.2.3. Standardite kehtestamine

Lisaks andmevahetuskohustusele liikuvusteenuste puhul on tänapäevase liikuvuse integreerimisel oluline roll ka tehnilistele standarditele ja andmevormingutele, mis tagavad teenuste koostalitluse, usaldusväärsuse ning andmete masintöödeldavuse.

2.3.1 Tehniliste standardite kehtestamine riikliku ühistranspordiregistri kaudu

Ühistranspordiseaduse § 73 alusel kehtestatud Riikliku ühistranspordiregistri põhimäärus on sobiv koht, kus saab sätestada konkreetseid tehnilisi nõudeid vähemalt nende andmete osas, mis esitatakse registrisse.

RÜTP § 6 sätestab, millised andmed kantakse registrisse, ning § 9 määrab andmete esitajad. Nende sätete alusel saab määrusesse lisada täpsustuse, et vastavad andmed tuleb esitada etteantud masinloetavas vormingus, järgides määratud tehnilisi standardeid ja kirjeldusi. Näiteks võiks RÜTP § 6 juurde lisada uue lõike või täpsustava normi, mille kohaselt: „Registrisse kantavad andmed esitatakse volitatud ministri määrusega kehtestatud tehniliste kirjelduste kohaselt.“

Selline lähenemine võimaldab määruse tasandil kiiresti kohaneda muutuvate tehnoloogiate ja Euroopa Liidu tasemel arenevate standarditega, ilma et oleks vaja seadust korduvalt muuta.

2.3.2 Tehniliste standardite rakendamine väljaspool registrit

Tuleb eristada olukordi, kus andmeid esitatakse registrisse ning juhtumeid, kus andmed on vajalikud vahetult MaaS-platvormidele, linnadele või teistele osapooltele kättesaadavaks tegemiseks.

Kui andmevahetus toimub väljaspool riiklikku registrit, nt API-de kaudu läbi väljapakutud API gateway lahenduse (vt täpsemalt tehnilist analüüsi) või otse liikuvusplatvormidega, ei pruugi RÜTP olla piisav õiguslik alus. Välja pakutud uus peatükk „Digitaalsed teenused ja andmevahetus“ loob selge õigusliku aluse nii ühistranspordi andmeedastuskohustusele kui ka tehnilistele nõuetele ja standarditele. Muudatus kohustab kõiki vedajaid – sõltumata nende teenuse alusmudelist – jagama andmeid kolmandate isikutega, võimaldades seeläbi integreeritud piletimüüki ja teenuste koondamist digiplatvormides. Minister saab määrusega kehtestada andmevahetuse tehnilised formaadid, sageduse ja turvanõuded, samuti kolmandate isikute piletimüügi tingimused.

2.3. Nõuded mikromobiilsuse teenuse pakkujatele

Tänane regulatsioon – nii kehtiv Ühistranspordiseadus (ÜTS) kui ka väljapakutud uus peatükk „Digitaalsed teenused ja andmevahetus“ – ei kata mikromobiilsuse teenusepakkujaid, nagu elektritõukerataste, jalgrattajagamiste või muude mootorita ja kergliikurite renditeenuste osutajad. ÜTS keskendub eelkõige mootorsõidukitega pakutavale ühistranspordile (sh bussid, rongid, laevad ja kommertsliinid), samas kui mikromobiilsus on § 1 lõike 8 ja 8^1 alusel jäetud kohaliku omavalitsuse reguleerida. Kehtivad sätted annavad kohalikele omavalitsustele üldise õiguse kehtestada nõudeid nende pädevusse jäävate sõidukite (nt tõukerattad, mootoriga jalgrattad, jalgrattatakso vms) teenuste osas, kuid need sätted on sõnastatud pigem klassikalise füüsilise teenuse osutamise reguleerimiseks (nt ohutus, juhtide vanus, teenindajakaart jne) ning ei käsitle otseselt digitaalsete teenuste toimimisega seotud kohustusi, nagu andmevahetus või teenuse müük kolmandate isikute kaudu.

Väljapakutud uus peatükk loob küll selge raamistiku ühistranspordivedajate andmevahetuskohustusele ja integreeritud piletimüügi võimaldamisele, kuid ei laiene automaatselt mikromobiilsusteenustele, kuna need ei kuulu ÜTS reguleerimisalasse ühistranspordi mõttes ega ole käsitletavad „vedajatena“ seaduse mõistes.

Kui soov on, et ka mikromobiilsuse teenusepakkujatele (nt Bolt, Tuul, Bikeep jt) kehtiks kohustus võimaldada andmevahetust või anda luba oma teenuse pakkumiseks kolmandate isikute kaudu, siis tuleb täiendavalt muuta ÜTS § 8^1 sätteid. Selleks tuleks seadusesse lisada volitusnorm, mis lubab kohalikel omavalitsustel kehtestada lisaks ohutusnõuetele ka digitaalse teenuse osutamise tingimused, näiteks järgmises sõnastuses „Omavalitsusüksus võib määrusega kehtestada nõudeid ka teenuse digitaalse osutamise tingimustele, sealhulgas andmete jagamise, liidestumisvõimekuse ja kolmandate isikute kaudu teenuste pakkumise lubatavuse kohta, kui see on vajalik liiklusohutuse, teenuse kättesaadavuse või kohaliku omavalitsuse liikuvuspoliitika eesmärkide saavutamiseks.“ Ilma sellise täpsustuseta jääb õiguslik alus mikromobiilsusteenuste süstemaatiliseks kaasamiseks liikuvuskorraldusse ja andmepõhisesse planeerimisse ebapiisavaks.

3. Volitusnorm MaaS operaatorite reguleerimiseks

Tuginedes kehtivale Ühistranspordiseadusele (ÜTS) ja senistele regulatsioonidele, on võimalik ja otstarbekas täiendada seadust volitusnormiga, mis annaks valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada MaaS operaatorite tegevust reguleerivad reeglid. Arvestades MaaS-teenuste spetsiifikat, on vajalik tagada selge ja kohanduv õiguslik raamistik, mis võimaldaks reguleerida nii andmevahetuse nõudeid kui ka teenuse kvaliteeti ja vastutust.

Kõige sobivam alus sellise õiguse loomiseks on ÜTS § 16 lõige 3, mis sätestab Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ülesanded. Kehtiv redaktsioon annab ministrile volituse kehtestada metoodika ühistranspordi töö- ja teenuste mahu arvutamiseks ning teenindustaseme normid avaliku teenindamise lepingu alusel teostatavale maakonnaliiniveole. Seda sätet saab laiendada selliselt, et see hõlmaks ka MaaS platvormide kaudu osutatavate teenuste üldtingimusi ja kvaliteedistandardeid. Laiendus võimaldaks reguleerida näiteks andmevahetuse kohustusi (sh standardiseeritud andmeformaadid), teenuse kättesaadavust, infoturvet ja vastutuse põhimõtteid MaaS operaatorite puhul. Võimalik muudatus § 16 lõikele 3 võiks olla järgmine: „Valdkonna eest vastutav minister võib määrusega kehtestada: (1) ühistransporti korraldavatele riigi- ja omavalitsusasutustele ning vedajatele kohustusliku ühistranspordi töö- ja teenuste mahu arvutamise metoodika; (2) teenindustaseme normid avaliku teenindamise lepingu alusel teostatavale maakonnaliiniveole; (3) MaaS operaatorite tegevuse tingimused, nõuded teenuse kvaliteedile, vastutusele ning andmete esitamise ja kasutamise korra.“

Täiendav reguleerimisvõimalus eksisteerib ÜTS § 45 lõikes 6, mis võimaldab ministril kehtestada nõuded busside ja sõiduautode kvaliteedile, sh sõitjate mugavusele ja keskkonnasäästlikkusele. Arvestades, et MaaS teenused hõlmavad sageli ka sõidukiteenuseid (nt rendiautod, sõidujagamine), saab vajadusel võimaldada määrusandlikult kehtestada eraldi kvaliteedinõuded ka nendele sõidukitele, kui neid kasutatakse MaaS platvormide kaudu. Selline volitus tuleks soovi korral lisada olemasoleva sätte struktuuri ja anda ministrile õiguse määrata teenuse kvaliteedi standardid ka MaaS operaatorite sõidukitele. Antud ajahetkel analüüsi koostajad sellist regulatsiooni vajalikuks

siiski ei pea – täna puudub valdkonnas selge probleem, mida selliste nõuete kehtestamisega lahendama peaks - ning sätte lisamine tooks kaasa pigem valdkonna ülereguleerimise.

Samuti väärib tähelepanu ÜTS § 1 lõiked 8 ja 8[1], mis reguleerivad kohalike omavalitsuste pädevust mittemootoriseeritud või mootoriga kergliiklusvahendite kasutamisel tasulises sõitjateveos. Need sätted loovad kohaliku õiguse kaudu teatud raamistiku uutele liikumisteenustele, kuid ei ole sobivad riiklikult reguleeritud MaaS teenuste korraldamiseks. Seetõttu sobib nende lõigete muutmine vähem kui § 16 lõike 3 laiendamine, mis võimaldaks terviklikku ja ühtset lähenemist kogu riigi ulatuses.

Lisaks tuleb lahendada küsimus, kas ÜTK saaks olla MaaS operaator. Kehtiva õiguse kohaselt sätestab ÜTS § 7 lõige 3, et „piirkondlik ühistranspordikeskus ei või täita vedaja funktsioone." See säte on mõeldud vältimaks huvide konflikti transpordikorraldaja ja vedaja rollide vahel. Samas ei sätesta see otseselt, kas ühistranspordikeskus (ÜTK) võiks tegutseda MaaS operaatorina – st liikumisteenuste vahendajana või koondplatvormina, mis pakub ligipääsu nii avalikele kui ka eraõiguslikele transporditeenustele. Selline võimalus tekitab küsimuse rollide sobivusest: kuigi ÜTK ei osutaks ise vedu, hakkaks ta MaaS operaatorina tegutsema konkurentsiolukorras koos eraettevõtjatega, pakkudes lõppkasutajale terviklikku liikumisteenust ning hallates ligipääsu andmetele, kasutajatele ja teenustele. Selline olukord ei ole kooskõlas MaaS teenuse põhimõttega, mille kohaselt on tegemist erasektori poolt arendatava ja pakutava teenusega, mille rolliks on väärtusahela loomine turupõhiselt, konkurentsis teiste teenusepakkujatega. Avaliku sektori ülesanne peaks piirduma raamtingimuste, andmestiku kättesaadavuse ja koostalitlusvõime tagamisega, mitte aga teenuse pakkumisega turul. Seetõttu on soovitatav täpsustada ÜTS § 7 lõiget 3, sätestades selgesõnaliselt, et piirkondlik ühistranspordikeskus ei või tegutseda MaaS operaatorina. Alternatiivina on võimalik see täpsustus viia ministri määruse tasemele, millega kehtestatakse nõuded MaaS operaatoritele.

Kokkuvõttes on kõige sobivam lahendus MaaS operaatorite tegevuse reguleerimiseks ÜTS § 16 lõike 3 täiendamine selgesõnalise volitusnormiga, mis annaks valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada määrusega tegevustingimused, teenuse kvaliteedi nõuded, osapoolte vastutus ja andmevahetuse kord. Vajadusel saab täiendavaid norme sõidukite kohta kehtestada § 45 lõike 6 alusel ning välistada ÜTKde tegutsemise MaaS operaatorina läbi ÜTS § 7 lg3 muudatuse. Selline lähenemine looks juriidiliselt selge ja paindliku aluse MaaS teenuste integreerimiseks Eesti ühistranspordikorraldusse ning toetaks andmepõhist ja koostalitlusvõimelist liikuvuse korraldust.

3.1. Vastutuse jaotus riiklike ja eraettevõtete vahel MaaS teenuste ökosüsteemis

MaaS-teenuste eduka juurutamise jaoks on vajalik luua selge vastutuse jaotus riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori vahel. Praeguses õigusraamistikus puudub konkreetne regulatsioon MaaS-operaatorite vastutuse kohta, mis võib tekitada õigusselguse probleeme.

Riigi ja avaliku sektori vastutus: Riigivastutuse seaduse kohaselt vastutab riik avaliku võimu kandja tekitatud kahju eest. MaaS-teenuste kontekstis tähendab see, et kui riiklik andmeregister või infrastruktuur põhjustab kahju (nt Riikliku ühistranspordiregistri vigadest tulenev vale info), vastutab

riik VÕS üldiste kahju hüvitamise sätete alusel. Samas on vajalik täpsustada, millistes piires vastutab riik MaaS-teenuste kättesaadavuse eest ja kui suures ulatuses peab riik tagama teenuste toimimise.

MaaS-operaatorite vastutuse reguleerimine: Praegu reguleerib VÕS sätete kaudu MaaS-operaatorite vastutust kasutajate ees. See võib olla ebapiisav, arvestades MaaS-teenuste keerukust ja mitmekihilisust. Et luua õigusselgus, saab soovitada Ühistranspordiseaduse volitusnormi alusel kehtestatava ministri määrusega (millega seatakse MaaS operaatorile tegevustingimused, teenuse kvaliteedi nõuded, osapoolte vastutus ja andmevahetuse kord) täiendamine sätetega, mis määratleksid:

- MaaS-operaatori vastutuse piiri erinevate transpordiviisidevahelistes üleminekutes
- Vastutuse jagamist juhul, kui ühes reisiahelas kasutatakse mitme erineva pakkuja teenuseid
- Andmeturbe ja privaatsuse eest vastutamise mehhanisme
- Teenuse katkestustest tingitud kahju hüvitamise põhimõtteid

4. MaaS-operaatorite vahendustasu kehtestamise õiguslikud võimalused ühistranspordis

Käesolev peatükk käsitleb võimalusi kehtiva õiguse kohandamiseks selliselt, et MaaS platvormide kaudu vahendatavates ühistransporditeenustes oleks lubatud küsida vahendustasu. Teema puudutab eeskätt ühistranspordiseadust (ÜTS), kuid seondub ka avaliku teabe seaduse (AvTS) põhimõtetega, eelkõige andmete taaskasutuse ja tasulisuse küsimustes.

Vastavalt **Ühistranspordiseaduse (ÜTS) § 31 lõikele 1** kehtestab kommertsliiniveo ja juhuvedude teenuste hinna vedaja. Avaliku teenindamise lepingu alusel toimuva liiniveo puhul kehtestab piletihinna: valdkonna eest vastutav minister määrusega raudtee-, bussi-, laeva-, väikelaeva-, parvlaeva- ja lennuliikluses maakonnaliinidel ning kaugliinidel; valla- või linnavolikogu määrusega valla- või linnasiseses bussi-, trammi-, trollibussi- ning laeva- ja parvlaevaliikluses; piirkondliku ühistranspordikeskuse ettepanekul valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga maakonna- ja kaugliinidel. **Kehtiv säte ei näe ette võimalust lisada piletihinnale eraldi vahendustasu, mida küsib kolmas osapool, nagu MaaS-platvorm**Seetõttu oleks otstarbekas täiendada seadust eraldi lõikega, mis lubaks piletihinna juurde lisada ka piletivahenduse teenustasu, juhul kui müügikanaliks on sõltumatu kolmas osapool. Muudatus peaks andma selge volitusnormi (vastutavale ministrile ja valla- ja linnavolikogule) ning sisaldama järgmisi elemente:

- vahendustasu määratlemine – kas see on piletihinna osa või eraldi lisatasu, mille eest MaaS-platvorm osutab teenust (nt tehniline platvorm, kasutajaliides, liidestatud makseviisid, reaalajas info);
- tasu suuruse regulatsioon – eelkõige avaliku teenindamise lepingute puhul, kus hind on reguleeritud, peaks kehtima eraldi kokkulepitud vahendustasu piirmäär. Siin tuleks arvestada ka AvTS § 25 lõigetega 4 ja 5, mis sätestavad taaskasutusest saadava tulu mõistlikkuse kriteeriumid;
- lepinguõiguslik alus – vahendustasu suurus ja selle arvestamise alused määratakse liikuvusteenuse pakkuja ja MaaS-operaatori vahelises lepingus.

Kui soov on detailsemat regulatsiooni alamakti tasemele tuua, siis on võimaluseks, et ühistranspordiseadus sisaldaks üldvolitust valdkonna eest vastutavale ministrile ja valla- ja linnavolikogule reguleerida piletimüügi tingimusi, sealhulgas vahendustasusid, ning detailid saaks sätestada ministri määruses. Praegu annab ÜTS § 30 lg 1 ministrile õiguse kehtestada kord riigieelarvest ühistranspordi toetamise kohta – see võiks olla kohane raamistik, milles määratleda ka vahendustasu käsitlevad mehhanismid. Määrus võimaldaks reguleerida vahendustasu piirmäära, määratleda tingimused, millal tasu on lubatud, tagada, et tasud ei moonuta konkurentsi ning arvestada ka riigieelarvelise toe mõju piletihindadele.

AvTS seab piirid, mis puudutavad avalike andmete tasulist kasutust. Andmete (nt sõiduplaanid, hinnakirjad) taaskasutus peab olema üldjuhul tasuta ja masinloetaval kujul (AvTS § 3^1 lg 4). Välja arvatud juhtudel, kus andmete kogumine, anonüümimine või esitamine on seotud olulise kuluga – sel juhul võib küsida mõistlikku tasu (AvTS § 25 lg 4 ja 5). MaaS-platvormide puhul tuleks eristada: andmete taaskasutust, mis peab jääma tasuta kättesaadavaks; ja teenust, mida MaaS-operaator andmete peale ehitab (marsruudiplaneerimine, reaalajas info, makselahendused jms) – selle eest võib küsida vahendustasu. Seega peab selgelt eristama tasuta andmevahetuse ja lisandväärtusega teenuse vahelise piiri, et mitte rikkuda AvTS põhimõtteid.

Kokkuvõttes, et võimaldada MaaS-operaatoritel piletimüügist vahendustasu võtta, tuleks tõenäoliselt muuta Ühistranspordiseadust, et luua sellele tegevusele selge õiguslik alus. Seejärel saaks täpsemad tingimused, näiteks tasu suuruse ja arvestamise metoodika, sätestada valdkonna eest vastutava ministri määruses, arvestades seejuures ka Avaliku teabe seaduse avaandmete ja nende tasuta kättesaadavuse põhimõtteid. See tähendaks, et tasu võetaks lisandväärtusteenuse eest, mitte riikliku transpordiandmebaasi andmete taaskasutamise eest.

5. Maksusoodustused MaaS teenuse kasutamiseks

Käesolev peatükk käsitleb võimalust muuta kehtivat Tulumaksuseadust (TuMS) selliselt, et tööandjad saaksid maksuvabalt hüvitada töötajate transpordikulusid, kui need on seotud MaaS platvormide kaudu tarbitud teenustega. Sellise muudatuse eesmärk on soodustada integreeritud ja keskkonnasäästliku liikumise kasutamist igapäevaste töölesõitude puhul ning võimaldada tööandjatel paindlikumalt toetada töötajate liikumisvõimalusi.

Kehtiva õiguse kohaselt on erisoodustus mis tahes kaup, teenus, loonustasu või rahaliselt hinnatav soodustus, mida tööandja annab töötajale seoses töö- või teenistussuhtega. Selliselt antud soodustused on üldjuhul maksustatavad ning tööandja peab tasuma erisoodustusmaksu. **Tulumaksuseadus sisaldab siiski mitmeid erandeid TuMS § 48 lõige 5^1** sätestab, et erisoodustusena ei maksustata töötajate elu- ja töökoha vaheliseks transpordiks kasutatud ühistranspordi piletihinna hüvitamist. Lisaks ei maksustata muude transpordikulude hüvitamist, kui ühistransporti kasutades ei ole võimalik teekonda läbida mõistliku aja- või rahakuluga või kui puudega töötajal ei ole võimalik kasutada ühistransporti või see põhjustab liikumis- ja töövõime olulist langust. Samuti on maksuvaba tööandja poolt korraldatud transport töölepingu alusel töötavale töötajale, kui töötaja elukoht asub vähemalt 50 km kaugusel töökohast või kui tööandja korraldab transpordi suurema mahutavusega sõidukiga.

Nimetatud säte ei hõlma praegu otsesõnu MaaS operaatorite kaudu pakutavaid teenuseid, kuigi need võivad koosneda mitmest transpordiviisist, sealhulgas ühistranspordist. MaaS platvormid ühendavad eri liikumisviisid (nt ühistransport, tõukerattad, jalgrattad, sõidujagamine) ühte kasutajaliidesesse ning võimaldavad lihtsat marsruutide planeerimist, piletite ostmist ja reaalajas jälgimist. Seega võiks ka nende kaudu kasutatav transporditeenus kvalifitseeruda sarnaseks tööle- ja kojusõiduks, millele praegu kehtib maksuvabastus.

Kõige otstarbekam viis MaaS teenuste hõlmamiseks oleks Tulumaksuseaduse § 48 lõike 5[1] täiendamine. Muudatusena võiks lisada uue osa, milles sätestatakse, et „erisoodustusena ei maksustata ka töötajate elu- ja töökoha vaheliseks transpordiks kasutatud kulude hüvitamist, kui teenust osutatakse registreeritud MaaS platvormi kaudu integreeritud liikumislahendusena." Alternatiivina võib muuta „ühistranspordi" mõiste laiendatuks, hõlmates ka selgelt määratletud MaaS-teenuseid, mis kombineerivad mitut transpordiliiki.

Sellise muudatuse kavandamisel tuleb arvestada järgmiste kaalutlustega:

1) MaaS-teenuste täpne määratlemine. Tuleb sõnastada selgelt, mida „MaaS teenus" tähendab – kas see hõlmab vaid ühistranspordi põhiseid lahendusi või ka jagatud mikromobiilsust ja sõidujagamist. Ambitsioonikas, kuid selgepiiriline definitsioon aitab vältida tõlgendamisvaidlusi ning tagab õigusselguse.
2) kasutuseesmärk ja piirangud. Sarnaselt kehtivale korrale võiks maksuvabastus kehtida vaid töölesõitudele. Vajadusel võib kaaluda rahalise piirmäära kehtestamist, eriti kui teenused ei piirdu üksnes ühistranspordiga.
3) dokumenteerimine ja kontroll. Tööandjale tuleb säilitada kohustus tehinguid tõendada, et hüvitised oleksid kontrollitavad ja vastavuses tööalase sõidu sihtotstarbega. TuMS § 36 lõige 2 sätestab üldise dokumenteerimiskohustuse, mille rakendamine ei ole keeruline, kuivõrd MaaS platvormid võimaldavad automaatset teekonna logimist ja arve esitamist.

Kokkuvõttes on MaaS platvormi kaudu pakutavate liikumisteenuste vabastamine erisoodustusmaksust kehtiva Tulumaksuseaduse kontekstis võimalik. Selleks tuleks muuta § 48 lõiget 5[1], täiendades olemasolevat maksuvabastust uue lõike või punktiga, mis võimaldab tööandjal katta töötaja töölesõidu kulud MaaS-teenuse kaudu ilma, et seda loetaks erisoodustuseks. Muudatuse rakendamisel tuleb tagada õigusselgus, konkurentsineutraalsus ning läbipaistvad kulu- ja aruandlusmehhanismid. Selline muudatus toetaks keskkonnasäästlikke ja nutikaid liikumisviise ning annaks tööandjatele suurema paindlikkuse töötajate liikumise korraldamisel.

6. Kokkuvõte ja peamised juriidilised soovitused MaaS-teenuste õigusraamistiku loomiseks Eestis

MaaS arenguks on vaja terviklikku, paindlikku ja tehnoloogiasõbralikku õigusraamistikku, mis loob selged kohustused kõikidele liikuvusteenuse pakkujatele, toetab koostalitlust ja võimaldab innovatsiooni, tagades samal ajal riigi ja kohalike omavalitsuste järelevalvevõimekuse ning õigusliku selguse kõikidele osapooltele.

1) **Ühistranspordiseaduse (ÜTS) täiendamine:**

Tuleks lisada uus peatükk „Digitaalsed teenused ja andmevahetus“, mis sätestab:

- kohustuse kõigile vedajatele (sh kommertsliinid) jagada andmeid (sh reaalajas);
- nõude võimaldada kolmandatel isikutel piletimüüki;
- volituse ministrile kehtestada tehnilised tingimused määrusega;
- järelevalvemehhanismi sidudes kohustuste täitmise liiniloa andmise ja kehtivusega.

2) **Mikromobiilsuse reguleerimine:**

Mikromobiilsusteenused ei kuulu täna ÜTS reguleerimisalasse. Kui soovitakse kehtestada neile sarnased andmevahetuse ja teenuseintegreerimise kohustused, tuleb täpsustada ÜTS § 8^1, andes kohalikele omavalitsustele õiguse reguleerida ka teenuste digitaalset osa (nt API-ligipääs, piletimüük, standardid).

3) **Riikliku ühistranspordiregistri põhimääruse uuendamine:**

Tuleb ajakohastada põhimäärust vastavalt andmekasutuse tegelikkusele – määrata, milliseid andmeid kogutakse, mis vormis, kes on kohustatud neid esitama ning kuidas toimub nende jagamine kolmandate isikutega.

4) **Volitusnorm MaaS-operaatorite tegevuse reguleerimiseks:**

Tuleks täiendada ÜTS § 16 lõiget 3, et anda ministrile volitus kehtestada MaaS-operaatoritele:

- tegevustingimused ja kvaliteedinõuded;
- andmevahetuse ja turvalisuse nõuded;
- vastutuse ja kohustuste piirid.

5) **Ühistranspordikeskuste rolli täpsustamine:**

Tuleks selgelt sätestada, et piirkondlik ühistranspordikeskus ei või tegutseda MaaS operaatorina, vältimaks turumoonutusi ja huvide konflikte.

6) **Vahendustasu õiguslik alus:**

Tuleks täiendada ÜTS-i, et võimaldada MaaS-platvormidel võtta piletivahenduse tasu. Samuti tuleb täpsustada, et see ei riku avaliku teabe seaduse avaandmete tasuta kättesaadavuse põhimõtteid.

7) **Tulumaksuseaduse muudatus:**

Et tööandjad saaksid maksuvabalt hüvitada töötajate MaaS-teenuste kasutust (nt töölesõit), tuleks täiendada TuMS § 48 lõiget 5^1, et hõlmata selgesõnaliselt integreeritud liikumisteenused, mis on pakutud registreeritud MaaS-platvormide kaudu.

8) **Kooskõla EL regulatsioonidega:**

Eesti peab tagama, et õigusraamistik vastaks MMTIS ja Interoperable Europe Act nõuetele – eelkõige piiriülene koostalitlusvõime, andmevahetus NAPi kaudu ning reaalaja andmete kättesaadavus.