

Eesti riigi keskse elektroonilise maanteetranspordi veoselehe juurdepääsupunkti toimimismudeli analüüs. Lõpparuanne

Tellijaja:

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Töö teostajad:

Civitta Eesti AS
Digilogistika Keskus OÜ
Advokaadibüroo Trinit OÜ

16. märts 2022

Tallinn

“Eesti riigi keskse elektroonilise maanteetranspordi veoselehe juurdepääsupunkti toimimismudeli analüüs. Lõpparuanne”

Pealkiri tõlkes/Title translation: „Analysis of the operational model of the Estonian national access point for electronic road transport consignment notes. Final report.“

Tellijaja: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Teostajad: Civitta Eesti AS, Digilogistika Keskus OÜ, Advokaadibüroo TRINITI OÜ

Autorid: Ulrika Hurt, Maari Helilaid, Kenn Laas, Heiti Mering, Peeter P. Mõtsküla, Pille Kaldmaa, Lauri Lusti, Tõnis Hintsov

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2022

SISUKORD

MÕISTED JA LÜHENDID	6
SISSEJUHATUS	9
1. METOODIKA KIRJELDUS.....	11
1.1. Analüüsi etapid	11
1.2. Dokumendianalüüs.....	12
1.3. Õigusanalüüs	12
1.4. Stsenaariumite analüüsi meetoodika.....	13
1.5. Kolme potentsiaalsema stsenaariumi valiku meetoodika	14
1.6. Stsenaariumi majandusanalüüsi meetoodika	14
1.7. Turu mahu arvestamise meetoodika ja allikad	15
1.8. NAP tasu (teenuse hinna) arvutuse meetoodika.....	15
1.9. Juurdepääsupunkti funktsionaalsete ja RISTFUNKSIONAALSETE ehk mittefunktsionaalsete nõuete meetoodika.....	16
2. LÄHTEOLUKORD JA OOTUS SEoses ELEKTROONILISE KAUBAVEOTEABE VAHETUSEGA	17
2.1. Kaubaveoinfo digitaliseerimise lähteolukord.....	17
2.2. Kaubaveo teabe edastamise ja kontrollimise osapooled	18
2.3. Kaubaveo teabe edastamise ja kontrollimise tänane protsess (AS-IS).....	20
2.4. Kaubaveoteabe tulevikuprotsess (TO-BE).....	21
2.5. Olemasolevad e-veoselehtede lahendused eestis.....	22
2.6. Juurdepääsupunkti roll	23
2.7. NAPi funktsioonid ja võimalused transpordiliikide üleselt	25
3. ÕIGUSLIK RAAMISTIK NAP LOOMISEKS JA RAKENDAMISEKS.....	26
3.1. Siseriiklik õigus.....	26
3.2. EL õigus	27
3.3. Koostamisel olevad eFTI delegeeritud ja rakendusaktid	28
3.4. CMR konventsioon ja lisaprotokoll	31
3.5. Teised seotud õigusaktid.....	31
3.6. Õiguslikud väljakutsed, piirangute ületamise võimalused.....	32
4. EFTI JUURDEPÄÄSUPUNKTI ARHITEKTUUR JA NÕUDED.....	33
4.1. NAP keskkond ja ehti infovahetuse arhitektuur.....	33
4.2. NAPi arhitektuur	35
4.3. NAPis töödeldavad andmed	35
4.4. NAP funktsionaalsed nõuded	38
4.5. NAP RISTFUNKTIONAALSED (mittefunktsionaalse)d nõuded.....	41

4.6.	NAPi infovahetuse arhitektuuri võimalikud erinevused sõltuvalt omanikust.....	45
4.7.	X-tee ehk eesti e-riigi struktuuri kasutus.....	47
4.8.	eIDAS ja autentimisteenus NAP struktuuris.....	47
5.	NAPi JA EFTI RAHVUSVAHELINE KONTEKST.....	49
5.1.	Üldised suundumused.....	49
5.2.	DIGINNO, DIGINNO-Proto ja DINNOCAP: Baltikumi, Poola ja Skandinaavia eCMR indekseerimise prototüüp.....	50
5.3.	EL suuremad projektid: FEDerATED ja FENIX.....	50
5.4.	Beneluxi ühenduse eCMR projekt.....	52
5.5.	Madalmaad ehk Benelux riikide siseriiklikud arengud.....	52
5.6.	Skandinaavia: Soome.....	52
5.7.	Skandinaavia: Rootsi.....	53
5.8.	Skandinaavia: Taani.....	53
5.9.	Baltikumi teised riigid: Läti ja Leedu.....	53
5.10.	Poola.....	54
5.11.	Saksamaa.....	54
5.12.	Prantsusmaa.....	54
5.13.	EL IDANAABRUSriigid.....	54
6.	EESTI RIIGI KESKSE NAPi OMANDIVORMI VÕIMALIKUD ALTERNATIIVID.....	56
6.1.	Alternatiiv 1: NAP on erasektori omandis.....	58
6.2.	Alternatiiv 2: NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena.....	60
6.3.	Alternatiiv 3: NAP on avaliku sektori asutuse omandis.....	63
6.4.	Alternatiiv 4: NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis.....	65
6.5.	Alternatiiv 5: NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis (PPP).....	66
6.6.	Alternatiiv 6: Eestis keskne NAP puudub.....	68
6.7.	Intervjuudest kogutud täiendavad ootused ja vajadused NAPi loomise üldise mõju kohta.....	70
6.8.	Järeldused SWOT analüüsist.....	71
7.	FINANTSANALÜÜS KÕIKIDE ALTERNATIIVIDE OSAS.....	73
7.1.	Finantsanalüüsi mudel.....	73
7.2.	Kulude struktuur.....	75
7.3.	Tulude struktuur.....	76
7.4.	Järeldused majandusanalüüsist.....	77
7.5.	Sotsiaalmajandusliku mõjude analüüsiga seotud aspektid.....	78
8.	KOLME KÕRGEIMA POTENTSIAALIGA ALTERNATIIVI VALIK.....	80
8.1.	Kolme kõrgeima potentsiaaliga stsenaariumi valik: kriteeriumid ja meetodika.....	81
8.2.	Kolme kõrgeima potentsiaaliga stsenaariumi ettepanek.....	82
8.3.	Täpsustatud finantsanalüüsid kolme väljavalitud stsenaariumi kohta.....	83

8.3.1. NAP on erasektori omandis (alternatiiv 1).....	83
8.3.2. NAP on hangitud riigi poolt erasektori teenusena (alternatiiv 2).....	84
8.3.3. NAP on avaliku sektori omandis (alternatiiv 3)	84
8.3.4. Järeldused täpsustatud finantsanalüüsist	85
9. TEEKAART AASTANI 2025	86
9.1. Teekaart	86
9.2. Riigi eelarvestamise ajakava.....	90
9.3. Järeldused teekaardi osas	90
10. NAP TEENUSE AVALIKU SEKTORI OMANIKU ANALÜÜS.....	92
10.1. NAPi teenuse võimaliku riigiasutusest omaniku analüüs.....	92
11. VÄLJAKUTSED NAP OMANDIVORMI VALIKUL JA NAP LOOMISEL.....	94
11.1. Senised väljakutsed Eestis	94
11.1.1. Kitsaskohad ja õppetunnid e-veoselehtede rakendamisest Eestis.....	94
11.2. Senised rahvusvahelised praktikad	95
11.2.1. Ohtlike kaupade projekti praktika ja kitsaskohad.....	95
12. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD.....	96
12.1. Alternatiivi valiku ettepanek.....	96
12.2. Võimaliku asutuse ettepanek	97
12.3. Võimalik NAP ühisarendus koos teiste riikidega.....	97
12.4. Järgnevusstsenaariumid.....	98
12.5. Täiendavad soovitused	98
KOKKUVÕTE.....	100
SUMMARY.....	103
LISAD	106
Lisa 1: Intervjueeritute nimekiri.....	106
Lisa 2: Majandusanalüüs.....	107
Lisa 3: Täpsustatud majandusanalüüs (kolm potentsiaalsemat alternatiivi)	107

MÕISTED JA LÜHENDID

MÕISTE/LÜHEND	SELGITUS
API	Rakendustarkvara liides ehk API (<i>Application Programming Interface</i>)
AWB	dokument, mis on kaasas rahvusvahelise lennukulleri saadetud kaupadega, et anda saadetise kohta üksikasjalikku teavet ja võimaldada selle jälgimist
CAP	Ühine juurdepääsupunkt (<i>Common Access Point</i>) vt ka NAP
CEF	Euroopa Ühendamise Rahastu (<i>Connecting Europe Facility</i>)
CIM	Raudteetranspordis välja antud rahvusvaheliselt standardiseeritud kaubaveodokument (<i>Contract of International Carriage of Goods by Rail</i>)
CMR	ÜRO CMR-konventsiooni järgne leping ja tõend rahvusvahelise veo toimumise kohta. Alusdokument: Rahvusvahelise kaupade autoveolepingu konventsioon (CMR) (<i>Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (CMR) of 19 May 1956 ECE/TRADE/C/CEFACT/2018/14</i>) (<i>Contract of carriage by road</i>)
DTLF	Digitaalse Transpordi ja Logistika Foorum, Euroopa Komisjoni transpordi peadirektoraadi ekspertgrupp (<i>Digital Transport and Logistics Forum</i>)
eBSI	Euroopa Plokiahela Infrastruktuur (<i>European Blockchain Services Infrastructure</i>)
eCMR veokiri	eCMR on CMR-i elektrooniline versioon: struktureeritud elektroonilises formaadis väljastatud, edastatud ja saadud veokiri, mis võimaldab seda automaatselt ja elektrooniliselt töödelda. (<i>Contract of carriage by road</i>)
eCMR lisaprotokoll	„Kaupade rahvusvahelise autoveo lepingu konventsiooni (CMR) elektroonilise veokirja lisaprotokoll“ <i>Additional Protocol to the CMR concerning the electronic consignment note (eCMR) of 20 February 2008</i>
eCMR andmekomplekt	kogum veose teabe põhiosadest, mida eCMR vastavalt CMR konventsioonile ja selle lisaprotokollile peab sisaldama
eFTI	elektrooniline kaubaveoteave, andmeelementide kogum, mida töödeldakse elektrooniliselt eesmärgiga vahetada õigusnormidega ette nähtud teavet asjaomaste ettevõtjate vahel või asjaomaste ettevõtjate ja pädevate asutuste vahel (<i>ingl k electronic freight transport information</i>)
eFTI määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/1056, 15. juuli 2020, elektroonilise kaubaveoteabe kohta
eFTI keskkond ehk eFTI platvorm	eFTI määruse mõistes ja käesolevas dokumendis info- ja kommunikatsioonitehnoloogial (IKT) põhinev lahendus, näiteks operatsioonisüsteem, kasutuskeskkond või andmebaas, mis on ette nähtud eFTI töötlemiseks (<i>ingl k eFTI platform</i>)
eFTI teenus	teenus, mis seisneb eFTI töötlemises eFTI platvormi abil eraldi või koos muude IKT lahendustega, sealhulgas koos muude eFTI keskkondadega

eFTI teenusepakkuja	eFTI määruse mõistes ja käesolevas dokumendis elektroonilise kaubaveoteabe vahetamist võimaldav ja eFTI platvormi arendav ning haldav ettevõtte. Käesolevas töös kasutatakse e-veoselehe/eCMR teenusepakkuja mõistet, mis sisaldab ka eFTI teenuseosutaja mõistet
eIDAS määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ
elektrooniline kaubaveoteave	vt ülalt termin "eFTI"
EVR	Eesti Elektrooniline (metsavedude) Veoselehe Register (siseriiklik)
ELVIS	Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu infosüsteem, mis võimaldas elektroonilise veoselehe loomist (teenus suleti 19.11.2021).
EMDE	Elektrooniline Mereinfosüsteem (<i>Estonian Maritime Information System</i>)
EMTA	Maksu- ja Tolliamet
IKT	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
IKÜM (GDPR)	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (<i>ingl k GDPR</i>)
indekseerimine	veo ja dokumentide metaandmete registreerimine, vt ka metaandmete register
LIKTA	Läti Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Assotsiatsioon
metaandmed	Kaubaveodokumendi võtmeandmed selleks, et dokument oleks leitav (dokumendi number, tunnus veduki/treileri numbrina, dokumendi asukoht eFTI platvormil) (<i>metadata</i>)
metaandmete register	Metaandmete register ehk indeksregister on lahendus, kuhu eFTI platvormid registreerivad koostatud dokumendid. Võimalik lahendus on, et NAP peab indeksregistrit. (<i>metadata registry</i>)
NAP	riiklik juurdepääsupunkt päringute vahendamiseks (<i>National Access Point</i>)
OOP	andmete ühekordse esitamise printsiip, mis tähendab võimalust esitada ühe riigi pädevale asutusele juba esitatud andmeid teise riigi pädevale asutusele riikidevahelise päringumehhanismi kaudu (<i>once-only principle</i>)
OOTs	andmete ühekordse esitamise tehniline lahendus (<i>once-only technical solution</i>)
PKI	avaliku võtme infrastruktuur (<i>public key infrastructure</i>)
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
pädev asutus	eFTI määruse termimiina ja käesolevas dokumendis ametiasutus, amet või muu organ, kes on pädev täitma ülesandeid määruse artikli 2 lõikes 1 osutatud õigusaktide alusel ja kellel on vaja juurdepääsu õigusnormidega ette nähtud teabele, näiteks kontrollimiseks, jõustamiseks, kinnitamiseks või nõuete täitmise jälgimiseks liikmesriigi territooriumil

RE	Riigieelarve
RES	Riigieelarve strateegia
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet
SMGS	SMGS väljastatakse konkreetsele nimele mitte-kaasaskantava ja mitteülekantava dokumendina. See tähendab, et kaup saadetakse nime järgi määratud kaubasaajale, kes tellis kauba ja peab sellele isiklikult järeltulema.
SMIT	Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arendusasutus
TARA	Eesti e-riigi autentimisvahend, eIDAS võrgustiku osa
TRAM	Transpordiamet

SISSEJUHATUS

2020. aasta juulis võeti vastu ja 20. augustil jõustus **Euroopa Liidu elektroonilise kaubaveoteabe (eFTI) määrus**¹, mis kohustab EL liikmesriike alates määruse jõustumisest 2025. aastal **aktsepteerima neile elektroonilisel kujul esitatavat kaubaveoteavet**. Sellega loob eFTI määrus raamistiku paberivabaks, aga ka turvaliseks ja koostalitlusvõimeliseks infovahetuseks ettevõtete ja ametiasutuste vahel ning toetab sujuvamat kaupade liikumist ELis.

Ettevõtjad, kes otsustavad paberdokumentide asemel kasutada elektroonilisi töövahendeid ja infosüsteeme, peaksid saama võimaluse esitada pädevatele asutustele oma informatsiooni eFTI platvormide kaudu ning vastavalt ettenähtud protseduuridele saab andmeid sealt ELi liikmesriigi pädevatele asutustele või äripartneritele edastada või eFTI platvormilt välja näidata. Infovahetuse sujuvuse ja optimaalsuse tagamise ühe võimalusena on eFTI määruses sõnastatud ka võimalus, et liikmesriigid võivad soovi ja vajaduse korral luua info vahetamiseks ette ka juurdepääsupunkte, mis võivad olla kas riiklikud (*NAP - National Access Point*) või muul moel korraldatud ühised (*CAP - Common Access Point*).

Määruse delegeeritud ja rakendusaktid, mis täpsustavad tehnilised nõuded eFTI andmevahetusplatvormidele ning riikide infosüsteemidele, samuti nende vahelise andmevahetuse põhimõtetele ning võimalikele päringute vahendamist võimaldavate riiklike juurdepääsupunktide struktuurile või rollile, on käesoleva analüüsi koostamise ajal alles Euroopa Komisjonis ettevalmistamisel. Nimetatud rakendus- ja delegeeritud aktide planeeritud vastuvõtmine toimub eeldatavalt 2023. aasta I ja III kvartalis. Käesoleva analüüsi perioodil toimub **Euroopa Komisjoni asjaomases ekspertgrupis DTLF (*Digital Transport and Logistics Forum*)²** vastavasisuline eeltöö erinevate funktsionaalsete ja tehniliste võimaluste kaardistamiseks ja hindamiseks, mille kaudu võimaldada kaubaveo dokumentidele ning andmetele juurdepääs kontrolli või järelevalvet teostavatele riiklikele pädevatele asutustele. Olulisel kohal nendes diskussioonides on aina kasvavalt ka riiklike või ühiste juurdepääsupunktide võrgustiku loomine.

Kuigi eFTI määrus annab üldised suunised selle kohta, kuidas elektroonilise kaubaveo info liikumine peab olema korraldatud, siis riigisisese süsteemi jaoks täpsed juhised täna puuduvad. Samuti ei ole koostatud dokumentatsiooni ega juhiseid, kas juurdepääsupunkt peaks olema omandivormilt riigi või erasektori teenus. Kuivõrd juurdepääsupunkti loomine saab olema liikmesriikidele vabatahtlik, jääb liikmesriikidele siin otsustusõigus.

Käesoleva analüüsi sisu on Eestis keskse juurdepääsupunkti toimimismudeli analüüs ehk selle loomise puhul omandivormist ja asukohast tulenevate tehniliste, majanduslike ja seadusandlike eelduste ja piirangute võrdlev esiletoomine ning argumenteeritud stsenaariumite kirjeldamine. **Analüüs on koostatud eesmärgiga** koguda ja anda sisendit otsustamiseks, kuidas Eestis võiks maanteetranspordi veoselehe (aga ka maanteetranspordi kontekstis muude eFTI andmete) keskne juurdepääsupunkt toimida ning millised on võimalikud erinevate alternatiivide tugevused ja nõrkused.

Analüüs lähtub eeldusest, et Eesti rakendab riigisiselt pädevate asutuste ja eFTI platvormide vahel info vahetamiseks juurdepääsupunkte ning et ka teistel riikidel on juurdepääsupunktid, mille kaudu päringuid teostada. Kuigi infovahetuse üheks alternatiiviks on ka NAP puudumine kas Eestis või üldse kogu eFTI rahvusvahelises arhitektuuris, on kogu eFTI infovahetuse keskkonna ning rahvusvahelise ökosüsteemiga ühinemiseks siiski Eestis pädevate asutuste konsolideeritud NAP eelduslikult kõige toimivam lahendus. Seejuures on oluliseks NAP kasuks rääkivaks argumendiks ka *once-only* (andmete ühekordse sisestamise ja küsimise) põhimõtte rakendamine, mis on tuttav ka teistest poliitikavaldkondadest, kus piiriülene infovahetus juba toimub.

Vaatluse all on järgmised stsenaariumid:

¹ Elektroonilise kaubaveoteabe (eFTI) määrus (EL) 2020/1056, [LINK](#)

² Digital Transport and Logistics Forum, [LINK](#)

- **NAP on erasektori omandis** – NAP on eraalgatuslik teenuse pakkuja, kes peab tagama turul võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja neutraalsuse teenuste osutamisel. Teenusarendatakse välja ettevõtte poolt leitud vahenditega ning selle jätkusuutlikkus tagatakse teenustasudega;
- **NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena** – sama mis eelmine, kuid rahastusmudel on tagatud riigi poolt, riigihanke kaudu. Teenusepakkuja leiab vahendid teenuse väljaarendamiseks ka teenustasude kaudu;
- **NAP on avaliku sektori asutuse omandis** – NAP on riigiasutuse omanduses/avaliku teenusena;
- **NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis** – NAP on riigi omanduses oleva ettevõtte omanduses ja osutab teenust neutraalse, võib-olla ka monopoolse seisundi kaudu;
- **NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis ehk toimib PPP vormis** – NAP on ühiselt rahastatud ja loodud teenus;
- **Eestis keskne NAP puudub** – eeldab, et teenust teeb välispartner, mis katab ära ka Eesti pädevate asutuste ühendamise ning liideseid Eesti avalike registritega X-tee kaudu.

Analüüsi koostamise perioodil ei ole üheski Euroopa riigis eFTI juurdepääsupunkti veel loodud, kuigi on loodud prototüüplahendusi ja sarnaseid lahendusi teistele valdkondadele. Eesti eestvedamisel ja käesoleva analüüsi partnerite osalusel Balti mere regioonis läbi viidud kolme valdkondliku projekti - **DIGINNO**³, **DIGINNO-Proto**⁴ ja **DINNOCAP**⁵ - raames vaadeldud erinevaid praktilisi lahendusi paberivaba kaubaveo korraldamiseks. Nende projektide raames on ka Eesti, Läti, Leedu ja Poola koostöös arendatud ja testitud piiriülese e-veoselehe/eCMR indekseerimise ja indeksregistrite võrgustiku prototüüp⁶, mis oma olemuselt peegeldab juurdepääsupunkti funktsionaalsusi ja piiriülest rakendamist. Nimetatud prototüüp keskendus eeskätt ÜRO konventsiooni⁷ ja selle lisaprotokoll⁸ alusel maanteekaubaveo CMR elektroonilise versiooni kättesaadavuse näidisjuhtumile, mis tõestas pädevate asutuste ja e-veoselehe teenusepakkujate vahel toimivate päringute toimivust nii siseriiklike kui piiriüleste päringute puhul. Prototüübi lahendus on arhitektuurselt sobilik ka eFTI rakendamiseks.

Käesolev töö koosneb kaheteistkümnest peatükist. Esimene peatükk kirjeldab lähteülesannet ning erinevatest töö osades kasutatud meetodikat. Teine peatükk kirjeldab NAP planeerimise lähteolukorda ning kaubaveoteabe tänast ja tulevast infovahetust ning NAP rolli selles. Kolmas peatükk käsitleb eFTI ja NAP loomise õiguslikku raamistikku. Neljas peatükk kirjeldab eFTI ja maanteekaubaveo veoselehe juurdepääsupunkti arhitektuuri, funktsionaalseid ja mittefunktsionaalseid nõudeid, mida analüüsi perioodil NAP funktsioonidena nähakse. Viies peatükk käsitleb rahvusvahelisi arenguid ja projektide kulgu, mis sama valdkonna arendustega tegelevad. Kuues ja seitsmes peatükk vaatlevad lähemalt eelpool kirjeldatud etteantud kuue stsenaariumi tugevusi, nõrkusi ning järeldusi ning vaadeldavate alternatiivide finantsanalüüsi. Kaheksas peatükk kirjeldab analüüsiprojekti keskel tellijaga koosöös välja valitud kolme stsenaariumi valiku protsessi, nende välja valitud stsenaariumite täpsustatud finantsanalüüsi. Üheksas peatükk esitleb nende kolme valitud stsenaariumi teekaarte aastani 2025, mil eFTI määrus jõustub. Kümnes peatükk avab lähemalt, millise asutuse vastutusalas peaks NAP olema juhul kui NAP loob ning seda omab avalik sektor ise. Üheteistkümnes peatükk sisaldab diskussiooni ja NAP omandivormiga seotud väljakutseid. Kaheteistkümnes peatükk konsolideerib ettepanekud.

Tööl on kolm lisa. Lisa 1: Intervjueeritute nimekiri sisaldab intervjueeritute nimekirja, Lisa 2: Majandusanalüüs majandusanalüüsi ning Lisa 3: Täpsustatud majandusanalüüs (kolm potentsiaalsemat alternatiivi) täpsustatud majandusanalüüsi kolme välja valitud ehk potentsiaalseima alternatiivi võtmes. Tööl on kokkuvõtte ning inglisekeelne kokkuvõtte.

³ DIGINNO projekt, [LINK](#)

⁴ DIGINNO-Proto projekt, [LINK](#)

⁵ DINNOCAP projekt, [LINK](#)

⁶ eCMR indekseerimise prototüübi versioon 2.0. testimise lõpparuanne, [LINK](#)

⁷ ÜRO Rahvusvahelise kaupade autoveo lepingu konventsioon [LINK](#)

⁸ ÜRO Kaupade rahvusvahelise autoveo lepingu konventsiooni lisaprotokoll (2008), [LINK](#)

1. METOODIKA KIRJELDUS

Käesolev analüüs on koostatud riigihanke - „Eesti riigi keskse elektroonilise maanteetranspordi veoselehe juurdepääsupunkti (NAP) toimimismudeli analüüs”, viitenumber 239359 - tulemusena ning vastavuses riigihanke alusdokumentides sätestatud tingimustele ning edukaks tunnistatud pakkumusele.

Analüüs viidi läbi perioodil september 2021 - märts 2022.

1.1. ANALÜÜSI ETAPID

Analüüsi läbiviimiseks koostati tegevuskava ja täpsustati meetodika, mis vastaks riigihanke lähteülesandele ja võimaldaks saavutada püstitatud eesmärged.

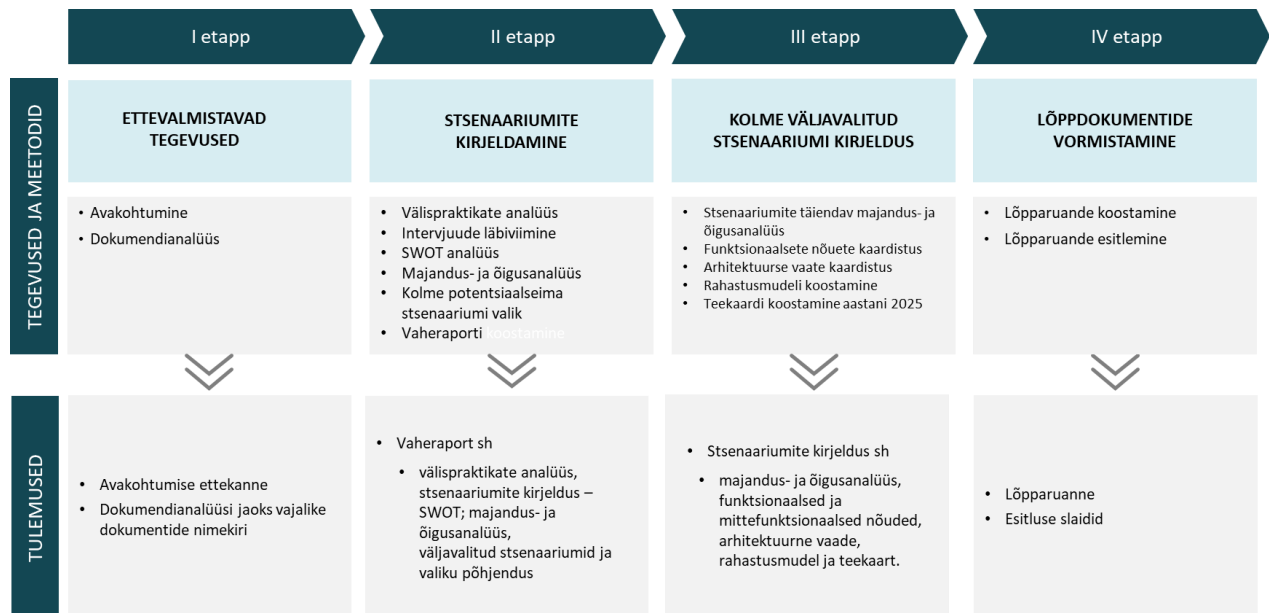
Töö viidi ellu neljas etapis:

Projekti ettevalmistavate tegevuste raames toimus Tellija ja Pakkija projektimeeskondade ootuste ja arusaamade ühtlustamine, mille tulemustest lähtuvalt täpsustati projektiplaani ja ajakava ning dokumendianalüüsi aluseks olevat dokumentide nimekirja.

Teises etapis toimus stsenaariumite kirjeldamine, sh välispraktikate analüüs, SWOT, majandus- ja õigusanalüüs. Teises etapis viidi läbi ka intervjuud ette nähtud sidusgruppide esindajate ja ekspertidega.

Kolmandas etapis toimus kolme potentsiaalseima stsenaariumi valik ja nende detailsem kirjeldamine, sh majandus- ja õigusanalüüsi täpsustamine, funktsionaalsete ja mittefunktsionaalsete nõuete kirjeldamine, arhitektuurse vaate, rahastusmodelite ja teekaartide loomine.

Neljandas etapis, projekti kokkuvõtivate tegevuste raames, toimus analüüsi kokkuvõtete konsolideerimine, valideerimisseminarid, lõplike dokumentide koostamine ja Tellijale tutvustamine, üle andmine.



JOONIS 1. ANALÜÜSI TEGEVUSED JA METOODIKA

1.2. DOKUMENDIANALÜÜS

Dokumendianalüüs sisaldas seni valdkonnas avaldatud informatsiooni konsolideerimist avamaks NAP tausta, olemust ning teadaolevat informatsiooni eFTI andmevahetuse keskkonna, eFTI NAP ja e-veoselehe NAP planeerimiseks ning rakendamiseks.

NAP arendus- ja toimimismudeli hindamiseks olid vaatluse all erinevad asjassepuutuvad arengukavad, uuringud ja analüüsid. Arvesse on võetud Transpordi- ja Liikuvuse arengukava ITF/OECD poolt koostatud taustauuringu⁹, Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2023 eelnõu materjalid¹⁰, samuti Eesti reaalaja majanduse visiooni dokumentatsioon¹¹.

Oluliseks sisendiks olid DIGINNO, DIGINNO-Proto ja DINNOCAP projektide dokumentatsioon, lõppraportid¹² ja lisad. Samuti olid sisendiks projektide raames ning nende valguses koostatud dokumendid, sh piiriüleselt toimiva eCMR lahenduse tasuvusanalüüs¹³, eCMR rakendamise teekaart Balti mere regioonis¹⁴, Eesti Maanteetranspordi digitaliseerimise teekaart¹⁵. Lähemaks vaatluseks NAP toimimise hindamisel olid ka piiriüleselt toimiva eCMR lahenduse tasuvusanalüüs¹⁶, reaalajamajanduse mõjuanalüüsi lõppraport¹⁷.

Täiendavad dokumendid, mida töö jaoks analüüsiti, olid Accelerate Estonia eCMR projekti¹⁸ juriidiline analüüs ja määruse seletuskiri, Digital Transport and Logistics Forumi töödokumentatsioon ning e-veoselehe riigisisese kasutuselevõtuks arendusmudeli väljatöötamine projekti informatsioon.

1.3. ÕIGUSANALÜÜS

Õigusanalüüs sisaldas juba vastu võetud eFTI määrusele ning teistele valdkonnas rakendatud õigusaktidele vaatlust, mis on valdkonnas rakendatud. Selle raames vaadeldi lähemalt nii eFTI määrust, määruse kohaldamisala õigusakte¹⁹, veel koostamisel olevate delegeeritud ja rakendusaktide ettevalmistavat dokumentatsiooni ning määruse ettepanekuga kaasnenud mõjuanalüüsi dokumentatsiooni²⁰.

Seoses e-veoselehe rakendamisega vaadeldi CMR konventsiooni²¹ ja selle lisaprotokolli²² ning selle siseriikliku ning üle-euroopalise jõustamise hetkeseisu. Võeti arvesse ka Mobiilisuspaketi²³ puutumust NAP loomisesse.

Analüüsiti ka teiste valdkondade juurdepääsupunktide, eeskätt ITS direktiivi²⁴ NAPi ning selle rakendamist võimalike ühisosade tuvastamiseks. Arvestati täna eraldiseisvate merenduse ühtsete kontaktpunktide keskkondade määruse²⁵, EL tolliseadustiku määruse²⁶, ohtlike kaupade rahvusvahelise veo²⁷,

⁹ Transpordi- ja Liikuvuse arengukava ITF/OECD poolt koostatud taustauuring, [LINK](#)

¹⁰ Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2023 eelnõu materjalid [LINK](#) ja [LINK](#)

¹¹ Reaalajamajanduse visioon ja tööplaan, [LINK](#)

¹² DIGINNO-Proto projekti lõppraport [LINK](#) ja selle lisad [LINK](#).

¹³ Piiriüleselt toimiva eCMR lahenduse tasuvusanalüüs, [LINK](#)

¹⁴ eCMR rakendamise teekaart Balti mere regioonis, [LINK](#)

¹⁵ Eesti maanteetranspordi digitaliseerimise teekaart 2020-2024, [LINK](#)

¹⁶ Piiriüleselt toimiva eCMR lahenduse tasuvusanalüüs, [LINK](#)

¹⁷ Reaalajamajanduse mõjuanalüüsi lõppraport, [LINK](#)

¹⁸ Accelerate Estonia eCMR projekt, [LINK](#)

¹⁹ eFTI määrus, artikkel 2

²⁰ eFTI määruse ettepanekuga kaasnenud mõjuanalüüs, [LINK](#)

²¹ ÜRO (1956), [LINK](#)

²² UNECE, [LINK](#)

²³ EL Mobiilisuspakett, [LINK](#)

²⁴ ITS direktiiv, [LINK](#)

²⁵ EL määrus 2019/1239 Euroopa merenduse ühtsete kontaktpunktide kohta, [LINK](#)

²⁶ EL tolliseadustiku määrus 952/2013, [LINK](#)

²⁷ UNECE, [LINK](#)

rahvusvahelise jäätmeevo²⁸ ning muude õigusaktidega, mis jäävad eFTI määruse otsesest rakendusala välja, kuid on tihedalt kaubaveoinfoga seotud.

Vaatluse all oli ka siseriiklik õigus, mis rahvusvahelised õigusaktid ja konventsioonid konsolideerib ning samuti siseriiklikud protseduurid jõustab, sh ennekõike autoveoseadus²⁹, völaõigusseadus³⁰ ning liiklusseadus³¹.

Täiendavalt vaadeldi eIDAS määrust³², eIDAS määruse muutmise ettepanekut³³ ja IKÜM (GDPR) määrust füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel³⁴.

Samuti sisaldas õigusanalüüs informatsiooni süstematiseerimist, mis puudutab alles koostamisel olevaid eFTIga seotud otseseid õigusakte, millel on otsene mõju NAP rakendamisele – s.o. eFTI määruse delegeritud ja rakendusaktid, mis võetakse eeldatavalt vastu 2023. aastal. Seejuures lisati õigusanalüüsi lähtepunktil tulenevalt aruandesse informatsiooni, mis on aruande koostamise hetkeks õigusaktide ettevalmistamiseks juba teada olev info, kuigi selle sisu ei pruugi olla lõplik ega ole õiguslikult siduv.

1.4. STSENAARIUMITE ANALÜÜSI METOODIKA

Tellija poolt ette antud NAP toimimismudelite stsenaariumite alternatiivide hindamiseks ja sisendi saamiseks viidi läbi fookusgrupiintervjuud Tellija poolt etteantud asutuste, organisatsioonide ning ettevõtete esindajatega (vt Lisa 1: Intervjueeritute nimekiri). Kogutud sisend konsolideeriti.

SWOT metoodika alusel kirjeldati iga stsenaariumi puhul:

- tugevused;
- nõrkused;
- ohud;
- võimalused.

Intervjuudest saadud sisendit täiendati ja süstematiseeriti SWOT analüüsi raames kombineerides kategooriates PESTEL metoodikat ehk süstematiseeriti saadud tulemused ning täiendati täiendavate vaatluskomponentidega PESTEL metoodikast eraldatud peamiste järgmiste kriteeriumite gruppidega:

- majanduslikud argumendid, nt teenuse tasuvusele või ülalpidamisele rakenduvad asjaolud;
- tehnoloogilised argumendid;
- õiguslikud argumendid;
- operatiivsed argumendid, sh otsustuskiirus ja paindlikkus arenduseks vajalike tegevuste korraldamisel;
- koostöö sidusgruppidega.

Eristuvad komponendid alternatiivide võrdlemisel ja osade kaalumisel olid:

- lahenduse loomise suhteline lihtsus või keerukus - ühenduste loomine riigiasutuste ja teenuse kasutajatega;
- riskide haldamise ja maandamise suhteline lihtsus või keerukus;
- õiguspiirangute haldamise ja maandamise suhteline lihtsus või keerukus.

²⁸ EÜ määrus 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta, [LINK](#)

²⁹ Autoveoseadus [LINK](#)

³⁰ Völaõigusseadus, [LINK](#)

³¹ Liiklusseadus, [LINK](#)

³² eIDAS määrus, [LINK](#)

³³ eIDAS määruse muutmise ettepanek, [LINK](#)

³⁴ Määrus 2016/679, [LINK](#)

Osa SWOT eristuskriteeriume ei kajastu tabelites, kuivõrd nõue kehtib kõikidele stsenaariumitele võrdselt;

- Turvalisus, sest on universaalne kõikide stsenaariumite kontekstis;
- varundamine ja varuserveri kaudu teenuse pidamine tõrgete puhul kuivõrd see rakendub ühtmoodi kõikide stsenaariumite puhul;
- teenuse ülevõtmine juhul kui teenus ei ole kättesaadav/lõpeb;
- tehniliste või tehnoloogiliste lahenduste kättesaadavuse suhteline keerukus.

SWOT analüüsi tulemusel kaardistati iga alternatiivi olulisemad kriteeriumid. SWOT metoodika ei anna alust parima alternatiivi väljaselgitamiseks vaid avab iga alternatiivi tugevusi, nõrkuseid, ohtusid ja võimalusi. Parima alternatiivi valikuks läbi majandusanalüüs ja aruteluseminarid juhtrühma ning Tellijaga.

1.5. KOLME POTENTIAALSEMA STSENAARIUMI VALIKU METOODIKA

Projekti jaoks loodi uus kombineeritud ja juhtumile kohandatud valikukriteeriumite komplekt ja metoodika, mille kohaselt kasutatakse kahe etapilist hindamist:

- a) kõiki alternatiive hinnati:
 - i) arvestades laiendatud SWOT analüüsi tulemusi,
 - ii) kriitiliste tegurite valguses. Kriitilised tegurid võivad olla sellised kategooriad või nõuded, mille korral on kriteeriumi täitmata jätmine välistavaks asjaoluks, et nimetatud alternatiiviga edasi minna. Selline välistamismetoodika on kasutusel näiteks õiguspraktikas.
 - iii) majandusanalüüsi tulemuste alusel, st tuuakse välja kõige perspektiivikamad ja jäetakse kõrvale need, mis majandusanalüüsi vaates osutuksid raskesti realiseeritavaks.
- b) teises etapis hinnati kolme potentsiaalsemat alternatiivi täpsustatud analüüsi tulemustele tuginedes, tehes ettepanekud kõige potentsiaalsemaks alternatiiviks.

1.6. STSENAARIUMI MAJANDUSANALÜÜSI METOODIKA

Majandusanalüüs koosneb järgmistest osadest:

- a) alternatiivide võrdlev mudeldatud kulude-tulude analüüs. Võrdluses on täpsustatud, millised on eeldatavad kulud ning tulud NAP loomise esimeseks viieks aastaks, nende võimalik struktuur, hinnangulised mahud ja erinevused alternatiivide lõikes.
- b) analüüs ja võrdlus (vormistatuna tabelina) riigipoolse panuse kohta NAP loomiseks ja ülalpidamiseks alternatiivide lõikes
- c) analüüs ja võrdlus (tabelina), kus on toodud 5 aasta kasum/kahjum NAP omaniku vaatest,
- d) võrdlev tabel, kus on toodud kasum/kahjum NAP omaniku vaatest, jättes arvestamata välisturgude potentsiaalse tulu
- e) kõikide kuue alternatiivi majandusanalüüs.

Kõikide kulude puhul on arvestatud olukorraga, kus NAPi omanikul ei ole endal täielikku kompetentsi või ressursse tegevuse elluviimiseks. Samuti on arvesse võetud hanke korraldamise kulu. Juhul kui asutuses on juba olemas hankespetsialistid, siis saab see tegevus olema ilmselt nende töö ja täiendavat kulu eeldatavalt ei teki (nende töötasu on juba asutuse eelarves). Seega on analüüsis ja potentsiaalses kulu arvestuses siiski välja toodud kuivõrd tegu on lisategevusega ning täiendavate vahendite vajalikkus kulu tegevuseks ei pruugi igal mõnel juhul realiseeruda.

Töötasude arvutamisel on aluseks võetud senistes uuringutes kasutatud palgaarvestus, sh ühe töökoha maksumus IT arenduses ja avalikus sektoris, lisaks on töötasu võrreldud Fontes palgauuringute

dokumentatsiooniga³⁵. Tasude ulatus on võrreldud erinevate projektide tasuvusanalüüsidega ning valideeritud era- ja avaliku sektori ekspertidega.

1.7. TURU MAHU ARVESTAMISE METOODIKA JA ALLIKAD

Turu mahu arvutamiseks nii Eesti, lähiriikide kui kogu Euroopa osas tuleb kasutada kaudset mudelit, sest veoselehtede arvu Statistikaamet ega Eurostat ei kogu³⁶.

Turu mahu arvestamise metoodikana kasutati Single Window koostöövõrgustikus³⁷ varem välja töötatud ja seni rakendatud turumahu analüüsi mudelit, ettevõtete statistilist analüüsi ning modelleerimist eksperthinnangute toel.

Analüüsi alusvalimina kasutati suurimate ettevõtete statistilisi andmeid, mis summaarselt moodustab 27% Eesti rahvusvaheliste autovedude turust.

Suured rahvusvahelised logistikaettevõtted tegelevad nii otsevedude kui ka konsolideeritud saadetistega. Vedudel läbi terminalivõrgustiku ei väljastata igale rahvusvahelisele kaubasaadetisele eraldi CMR veokirja vaid koostatakse üks veokiri konsolideeritud saadetiste (veovahendi) kohta, mis liiguvad terminalide vahel. Samas liiguvad ühes saadetises tihti ka mitme kliendi kaubad, millel on igal oma CMR.

Ekspert hinnangutel tuginevalt tuleviku digitaliseeritud protsesside korral ei ole otstarbekas ühise saatedokumendi koostamine saadetiste grupeerimisel vaid kasutatakse lähepunkti sihtpunktini ühtset saadetise põhise andmepaketti. See tähendab, et tuleviku digitaliseeritud protsesside korral võib lugeda saadetiste arvu võrdseks digitaalsete eCMR veokirjade arvuga.

Ekspert hinnangutele ja valimettevõtete mahtudele ning turuosaliste arvamusele tuginedes hinnatakse Eestis liikuvate rahvusvaheliste saadetiste koguarvuks 3,5 miljonit saadetist aastas ning need on saadetised, mille jaoks on tõenäoliselt vaja NAPI. Prognoositavad mahud ei kajasta pakisaadetisi ning Eesti ettevõtete vahelisi siseriiklikke vedusid.

1.8. NAP TASU (TEENUSE HINNA) ARVUTUSE METOODIKA

Teenuse hinna arvutamiseks võeti arvesse investeringute vajadust ning prognoositavaid kulusid ning analüüsil kasutati nii protsessi- kui tootepõhiseid ning tegevuspõhise kuluarvestuse põhimõtteid. Prognoositavate kulude maht (sh töömaht) tugineb varasematele sarnastele analüüsidele tehtud hinnangutel ning töö teostaja eksperthinnangutel. Lisaks konsulteeriti RIA ja välisriikide esindajatega, kus NAP on teistes valdkondades rakendatud hindamaks tasu võtmise võimalikkust era- ja avaliku sektori omanike puhul.

Samuti oli aluseks eeldatava ja turul praegu aktsepteeritava veoselehe hinna arvutus ning maksimaalne hind. Ning sellest tulenevalt maksimaalne osa, mida eFTI teenuseosutaja oleks valmis NAPIle maksma, et tagada dokumendi leitavus (seda nii era- kui avaliku sektori teenuse puhul).

³⁵ Fontes palgauuringud, [LINK](#)

³⁶ Eurostat, [LINK](#)

³⁷ Single Window koostöövõrgustik, [LINK](#)

1.9. JUURDEPÄÄSUPUNKTI FUNKTSIONAALSETE JA RISTFUNKSIONAALSETE EHK MITTEFUNKTSIONAALSETE NÕUETE METOODIKA

Kuivõrd NAP on päringuvahenduskeskkond eFTI platvormide ja pädevate asutuste infosüsteemide ning teiste NAPide vahel, siis laienevad sellele eFTI laiema andmevahetuse keskkonna arhitektuuri nõuded.

Käesolevas töös kajastatud nõuete sisendiks on eFTI määruse detailid, DTLF eFTI funktsionaalsete ja tehniliste aspektide alamtöögruppide³⁸ ning selle ekspertide töö, väljatöötatud eFTI arhitektuurinõuded ning nõuete kategoriseerimise info seisuga märts 2022.

Funktsionaalsete nõuete all mõeldakse kirjeldatavate loodava süsteemi funktsioonid koos selgitustega ehk mida infosüsteemis või andmevahetusplatvormi kaudu peab saama teha.

NAP loomise funktsionaalsete nõuete kirjeldamise aluseks käesolevas töös on eFTI määruse ja DTLF töö informatsioon, millest tulenevalt nõuded soovitustena üle-euroopaliselt luuakse ning mille puhul käesoleva töö koostamise ajal kindlad õiguslikud otsused veel puuduvad.

Mittefunktsionaalsete ehk ristfunktsionaalsete nõuete all kirjeldatavate tingimusi, millele peab infosüsteem nende funktsioonide täitmisel vastama. Aluseks on eFTI määruse nõuded ning delegeritud- ja rakendusaktide ettevalmistav dokumentatsioon.

Täiendavaks aluseks Eestis on peamiselt MKMi digiriigi ristfunktsionaalsed nõuded³⁹, mis on Digiriigi Arhitektuurinõukogu poolt kokkulepitud avaliku sektori tarkvara-arenduse ristfunktsionaalsuse tagamiseks välja töötatud raamistik. Vastavad nõuded on välja toodud järgmistes kategooriates: arendus (*development*), rakendamine (*deployment*), arhitektuur (*architecture*), kvaliteet (*quality*), turvalisus (*security*), andmed (*data*) ning antud töös on nimekirjast välja toodud olulisimad, mis seni juurdepääsupunkti-teemalistes analüüsid ja eeltöodes käsitlust leidnud funktsioonidega haakuvad.

Samuti on mittefunktsionaalsed nõuded seotud ISO/IEC 25021 standardi⁴⁰ rakendamisega üldiselt ning need on struktureeritud järgmiselt: funktsionaalsus, töökindlus, kasutuskõlblikkus, tõhusus, hooldatavus, porditavas. Nende mõistete sisse kuuluvad funktsionaalsused, mis kätkevad sobivust, turvalisust, tõrketaluvust, ressursikasutust, muudetavust, stabiilsust, testitavust, sobitavust ja koostalitlusvõimet.

³⁸ DTLF, [LINK](#)

³⁹ Digiriigi ristfunktsionaalsuse nõuded, [LINK](#) ja [LINK](#)

⁴⁰ ISO/IEC 250210:2011 Systems and software engineering – System and software quality models, [LINK](#)

2. LÄHTEOLUKORD JA OOTUS SEoses ELEKTROONILISE KAUBAVEOTEABE VAHETUSEGA

Võimalused e-veosehede siseriiklikuks ja piiriüleseks kasutamiseks ning nendelt andmete pärimiseks ja harmoniseeritud viisil digikujul kasutamiseks ei sõltu üksikuna riigiasutuste või ettevõtete soovist, samuti ei piisa üksikute riikide vastavasisulistest otsustest, sest digitaalsete kauba saatedokumentide rakendamine eeldab kogu veoahela ulatuses osapoolte valmisolekut neid andmeid käidelda.

Kuivõrd e-veosehti on kasutusel vähe ning standardiseeritus on madal, teenusepakkujaid on vähe, piiriüleseid kokkuleppeid vastastikku päringute teostamiseks ei ole algatatud ning puudub tehniline raamistik ja teenused, siis ei ole ka nende digitaalseks kasutuseks seni suuri samme asutatud.

Nii Eestis kui teistes Euroopa riikides on loodud kaubaveo saatedokumentide andmevahetuse platvorme ja -teenuseid, mis aitavad vahetada infot ettevõtete vahel, kuid ei võimalda siiski täielikult läbi viia kõiki järelevalvetoiminguid tulenevalt tehnoloogilistest, õiguslikest või majanduslikest piirangutest, samuti asjaolust, et antud nõuded ei ole olnud harmoniseeritud⁴¹. Kuna kaubavedu on mobiilne, ettevõtete ja riikidevaheline protsess, on **ühtselt toimiva digitaalse siseturu loomiseks vaja kokku leppida laiapõhjalised reeglid, andmestandardid ja tehnoloogiad**, mis võimaldaks tagada andmetele juurdepääsu kõikidele osapooltele ilma, et oleks vaja teha liigseid riikidepõhiseid kohandusi. Seoses eFTI määruse rakendamisega sellised toimingud ka standardiseeritakse ning luuakse alus võrdsele kohtlemisele ning ligipääsudele.

Seoses CMR konventsiooni eCMRi puudutava konventsiooni lisa ratifitseerimisega⁴² erinevates EL ja naaberriikides on aastate jooksul tekkinud võimalus astuda samme veosehede info digitaliseerimiseks ning piiriüleseks nõuete harmoniseerimiseks. Siiski on sellekohane konventsiooni-keskne huvi on ametiasutuste piiriülene koostöö olnud võrdlemisi madal. Koos eFTI määruse ning DIGINNO ja DINNOCAP eCMR piiriülese indekseerimise ning indeksregistrite võrgustiku projektide elluviimisega on tõusnud osapoolte huvi, teadlikkus ja valmidus vastavaid samme astuda ka eCMR valdkonnas ning seda ka samas rütmis eFTI rakendamise planeerimisega.

Järgnevalt kirjeldatakse kuidas toimub kaubaveo teabe esitamise ja kontrollimise protsess täna ja millised oleksid muudatused selles protsessis NAPI rakendamisega.

2.1. KAUBAVEOINFO DIGITALISEERIMISE LÄHTEOLUKORD

Kaubaveoinfo digitaliseerimise eestvedajateks on regionaalselt mitmed sidusgrupid ning samuti Euroopa Komisjon, mison nii e-veoselehe kui ka üldise laiema kaubaveoinfo digitaliseerimise prioriteediks seadnud.

Veoseliikide-üleselt on levinuimaks dokumentatsiooni vormiks endiselt paberkuju. Siseriiklike vedude puhul nõuavad õigusaktid samuti veodokumentide olemasolu ning see on lubatud ka elektroonilisel kujul. Digitaalsel kujul veoselehed vähendaksid andmete sisestamise kulu ja muudavad seeläbi sektoris tegutsevate ettevõtete töö efektiivsemaks.

Ühtlasi annab veodokumentide digitaliseerimine ja veoprotsessi osapooltele ning kontrollijatele nähtavaks tegemine pandeemiate tingimustes võimaluse muuta maanteetransport kontaktivabaks, kus kontrolli teostamine ja info vahetamine veose dokumentatsiooni kohta ei vaja auto peatamist ega autojuhi ning ametniku otsekontakti.⁴³

⁴¹ Sellised teenused on näiteks Eestis Waybiller ja EVR, ra hvusva heliselt näiteks Pionira, Transfollow jt.

⁴² Eestis näiteks jõustati vastav konventsiooni 31.01.2017, Va bariigi Valitsuse korraldus nr 338, 13.10.2016, [LINK](#)

⁴³ Eesti maanteetranspordi digitaliseerimise visioon [LINK](#)

Veodokumentide laiaulatuslikum digitaliseerimine ning registrite kättesaadavus on seejuures täiendavaks eeltingimuseks nii eFTI ja riikidevahelise ning ettevõtete-vahelise infovahetuse korraldamiseks, sh ka siseriikliku ja rahvusvaheliste NAP' de edukaks rakendamiseks.

Selline lähenemine muudaks kogu tarneahela oluliselt läbipaistvamaks ning suurendaks selle efektiivsust. Igasuguse taristu loomine toimub etappide kaupa ja nii on ka ühtse, veoliikide ülese (multimodaalse) kaubavedude andmevahetuskeskkonna loomine kaugem eesmärk.

Kaubaveo dokumentide digitaliseerimine ja eFTI reeglite kehtestamine võimaldab eeskätt:

- aidata vähendada VKE sektori, aga ka suurettevõtete kaubaveoinfo hoidmise ja edastamise ning pädevatele asutustele esitamise seotud administratiivseid kulusid;
- suurendada veondus- ja logistikasektori konkurentsivõimet;
- suurendada seeläbi ka kaubandus- ja tööstussektorite konkurentsivõimet;
- vähendada kaubaveost tulenevat keskkonnamõju;
- tõhustada riikliku järelevalve toiminguid, sh tagada senisest efektiivsem järelevalve kabotaažvedudele.

Digitaalsete veodokumentide kasutuselevõtt vähendab varimajanduse (sh pettused, kabotaažvedude reeglite rikkumised, ülekaaluliste koormate vedu jms.) osatähtsust, sest digitaalne andmestik jätab alati jälje tegevusest, asukohtadest isikutest jne. See omakorda kiirendab pettuste uurimist ja muudab lihtsamaks tõendite kogumise. Käibemaksupettuste puhul saab andmete alusel tõendada piiriülese veo toimumist ja seega kaob vajadus menetleda 0-km'ga tehinguid, kuid digitaalsed kinnitused on olemas. Kaob ka vajadus esitada koopiaid kuludokumentidest ning nende menetluse saab automatiseerida.

Eespool kirjeldatud hüvede taustal on mitmeid faktoreid, mis on seni pidurdanud paberdokumentatsioonist loobumist. Tuginedes Euroopa Komisjoni 2018 aasta uuringule ja DIGINNO projekti raames koostatud Eesti maanteekaubaveo digitaliseerimise teekaardile, on peamisteks väljakutseteks⁴⁴ digitaalsete veodokumentide kohustuslikuks muutmisel:

- **Õiguslikud** - seadused nõuavad, et dokumendid oleksid esitatavad paberkujul. Eesti siseselt lubavad õigusaktid küll kasutada ka digitaalseid dokumente, kuid nende kasutamine ei ole kohustuslik. Samad reeglid aga ei kehti kõikides liikmesriikides.
- **Tehnilised** - erinevate tarkvarade vahel puudub ühilduvus, mis võimaldaksid infot vahetada.
- **Oskusi puudutavad** - paljudel kaubavedude osapooltel, nii inimestel kui ettevõtetel puudub vajalik digipädevus.
- On osapooli, kel **puudub huvi** senisest läbipaistvama ja lihtsamini kontrollitava kaubavedude süsteemi vastu.
- **Ärivoimaluste puudumine** - erasektoril on seni puudunud huvi teenuste arendamiseks, sest teenuseid pole saanud turul rakendada.
- On ettevõtteid, kes on väljendanud ka **kartust**, et nende andmed muutuvad kõigi osapoolte jaoks avalikuks, kui infosüsteemid piisavalt turvalised ei ole.

2.2. KAUBAVEO TEABE EDASTAMISE JA KONTROLLIMISE OSAPOOLED

Traditsiooniliselt hõlmab kaupade tarneahel peamiselt **kaupade tootmise, ladustamise ja transpordiga seotud ettevõtteid ning neile tugiteenuseid või infrastruktuuri pakkuvaid muid ettevõtteid**. Kaubaveoteabe ja dokumentatsiooni osapoolteks on peamiselt **kauba saatja, vedaja ja kauba saaja**. EFTI ja maanteekauba veoselehe kontekstis on olulisimateks osapoolteks isikud, kes veoselehte täna

⁴⁴ State of play and barriers to use electronic transport documents for freight transport [LINK](#)

allkirjastavad ning tarbijateks ja kasutajateks erinevad teised ettevõtete üksused, töötajad, kes vahetult veo, veo tellimusega kokku ei puutu. Näiteks on veoseleht olulisel kohal arvelduses, aruandluses ning tellimuste teostamise järelevalves.

Peale erasektori osapoolte tuleb veodokumentide käitlemisel arvestada ka pädevate asutustega, kes osalevad kaubaveo protsessis neile antud volitustega teostada järelevalve toiminguid liiklusohutuse, keskkonnanohu või maksuarvestuse huvides. **Riik on teostanud järelevalve toiminguid peamiselt paberdokumentide visuaalse kontrollimise kaudu**, mis tähendab veoprotsessi peatamist kontrollitegevuste ajaks.

Digitaalse tarneahela puhul on aga riik kaasatud võrdse osapoolena ning see **võimaldab riskikasutada erinevate registrite ja infosüsteemide andmeid, automatiseerida kontrollitegevused ja optimeerida selleks kaasatud inimressurssi**. Selline lähenemine muudab kogu tarneahela oluliselt läbiipaistvamaks ning suurendab selle efektiivsust.

Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)⁴⁵ kontrollib maanteetranspordi veoste puhul veoki täismassi ja tehnoseisundit, veose kinnitust, juhi juhtimisõiguse ja tööloa kehtivust ning töö- ja puhkeaja reeglite kinnipidamist, vedaja tegevus- ja veoloa olemasolu, kas tegu võib olla kabotaažveoga, jne. Mitte alati ei soorita ametnikud aga täiskontrolli, eesmärgiks võib olla näiteks veose kontrollimine. Tihtipeale mängib kontrollide puhul rolli ettevõtja või juhi varasem profiil (riskianalüüs).

Sarnase riskianalüüsi põhjal inspekteerivad veokeid **Maksu- ja Tolliameti (EMTA)**⁴⁶ ametnikud, kelle kontrolli valdkonda kuuluvad eelkõige võimaliku salakaubaveo, maksupettuse või mõne muu majanduskuriteo ennetamine, takistamine või tuvastamine.

Riiklikest institutsioonidest on kaubavedudega seotud infost huvitatud ka **Transpordiamet (TRAM)**⁴⁷, kes väljastab erilubasid lubatust raskemate vedude teostamiseks, võttes arvesse tee ja sildade seisukorda kavandataval marsruudil. Transpordiamet on ka riiklikuks tellijaks riigiteede ehitamisel ja hooldustöödel ning huvitub seeläbi veose kaalu, sortimendi ja päritolu informatsioonist (nt. kas materjal tuleb õigest karjäärist, vastab päritolu sertifikaadile ja tingimustele).

Keskkonnaamet⁴⁸ teostab järelevalvetoiminguid keskkonnamõju vähendamise eesmärgil ning eelkõige huvitub teatud veoliikidest nagu jäätmete, vedelkütuste, kemikaalide ja teiste keskkonnale ohtlike veoste informatsioonist. Samuti teostab järelevalvet metsavedudele.

Põllumajandus- ja toiduamet⁴⁹ (**varasem Veterinaar- ja toiduameti**) valdkonda kuulub elusloomade ja toiduainete vedude järelevalve teostamine, milleks teatud puhkudel rakendatakse ka erilubade taotlemise protsessi ning Päästeamet vajab operatiivset infot võimalike ohtlike veoste kohta liiklusõnnetuse toimumise korral, milles üheks osapooleks on veok.

Elektroonilise kaubaveo teabe vastu tunneb huvi ka **Statistikaamet**⁵⁰, keda ei saa pidada kontrolli- ega järelevalveasutuseks, kuid kellele peavad ettevõtjad iga-aastaselt vedude kohta kas valimi alusel või üldises korras andmeid esitama. Statistikaameti hinnangul võiks elektrooniliste veoselehtede kasutamine suurendada statistika täpsust ja toetada valimi alusel esitatavate andmete kogumist.

Muud ametid ja nende nõuded, kellele samuti laiem eFTI informatsioon liikuma peab, kaardistatakse täpsemalt eFTI ettevalmistavas faasis ning vormistatakse eraldi eFTI delegeeritud õigusaktis.

Pädevate asutuste järelevalvetegevused ja nõutav dokumentatsioon ning info on reguleeritud siseriikliku õigusega (vt ka pt 3.1. Siseriiklik õigus⁵¹), mis tuleneb rahvusvahelistest konventsioonidest ja EL õigusest.

⁴⁵ Politsei- ja Piirivalveamet, [LINK](#)

⁴⁶ Maksu- ja Tolliamet, [LINK](#)

⁴⁷ Transpordiamet, [LINK](#)

⁴⁸ Keskkonnaamet, [LINK](#)

⁴⁹ Põllumajandus- ja toiduamet, [LINK](#)

⁵⁰ Statistikaamet, [LINK](#)

Siseriiklikud protseduurid saavad omakorda olema kajastatud eFTI delegeeritud aktides ning täpsem informatsioon iga protseduuri kohta eFTI rakendumisel vajab eraldi kirjeldamist.

2.3. KAUBAVEO TEABE EDASTAMISE JA KONTROLLIMISE TÄNANE PROTSESS (AS-IS)

Traditsiooniliselt hõlmab kaupade tarneahel peamiselt kaupade tootmise, ladustamise ja transpordiga seotud ettevõtteid. Riik on pädevate asutuste kaudu teostanud järelevalve toiminguid peamiselt paberdokumentide visuaalse kontrollimise kaudu, mis tähendab kas veoprotsessi peatamist kontrollitegevuste ajaks või vedude-järgselt dokumentide originaalide või koopiate edastamist kontrolli teostavale ametkonnale.

Kauba tellija (ehk kauba saaja) ja tarnija (kauba saatja) moodustavad kaupade tellimise ja kaupade koosseisu kohta infokogumid ja kasutavad selleks hetkel erinevaid tarkvarasid. Sisestatakse andmed, millest osa on vajalik tellimuse haldamiseks, osa ka veo tellimiseks ja teostamiseks, sh andmed, mis tuleb lisada eCMR peale või eFTI andmekogumisse ning vajadusel näidata ette ametiasutustele (vt ka Joonis 1, Etapp I). Kui alustatakse veo tellimist, muutub vajalikuks ekspedeerijate ja veoettevõtete kaasamine infovahetusse nii veo planeerimiseks kui teostamiseks vajalike otsuste tegemisel. Suuremalt jaolt teostatakse selline infovahetus kombineeritud viisil - osaliselt tarkvara vahendusel, osaliselt e-mailitsi, kuid harva ühendatud platvormi või teenuse kaudu. Andmetesse lisatakse info veo toimumise ja detailide kohta, sh lisatakse vedaja ettevõtte kontaktid, kontrollitakse veolubade olemasolu, lisatakse märke veoki ja treileri kohta.

Kui tegu on siseriikliku veoga, tuleb koostada vastavalt kauba liigile veokiri. Kui on tegu rahvusvahelise veoga, siis kuulub nii veo tellija kui veoettevõtte vastutusse ka kaupade ja veo infot sisaldava CMR konventsiooni-järgsete veodokumentide komplekteerimine koos lisadokumentidega (vt ka Joonis 1, etapp II). Veoettevõtte ehk vedaja vastutada on veoks vajalike ja pädevatele asutustele esitamiseks vajalike lisadokumentide olemasolu tagamine. Veoselehe koostamine toimub vastava tarkvara vahendusel või paberil ning mõlemal juhul koostatakse veoselehest kolm eksemplari, mis allkirjastatakse. Lisatakse täiendavad nõutud dokumendid, lubade koopiad jm seadusest tulenev dokumentatsioon.

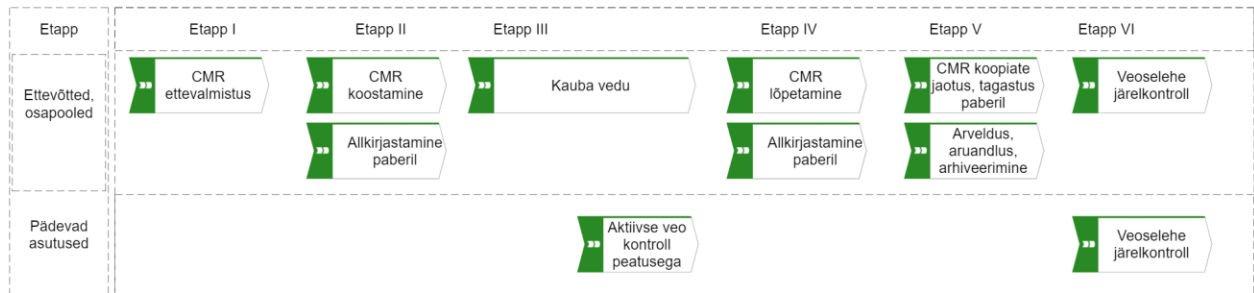
Analüüsi koostamise perioodil on rahvusvahelistest vedudest vaid väga väike hulk teostatud eCMR toel, seda enamasti üksikute juba koostöös partnerite vahel, mitmepoolselt liidestatud platvormta rkvara abil.

Aktiivse veo perioodil toimub dokumentide hoidmine kauba saatja ning veoki juhi poolt. Kui peaks pädevate asutuste poolt läbi viidama dokumentide kontroll, on selleks tarvis veok peatada ning juhi poolt dokumendid esitada (Joonis 1, etapp III). Antud etapis ei saa toimuda veoselehe muutmist rohkem kui ettenähtud ulatuses kommentaaride lisamisega või erandjuhtudel veoki või juhi vahetusega seotud toimingute fikseerimise osas.

Kui vedu lõpeb, on vajalikud kõikide osapoolte kinnitused ning kaupade eduka sihtkohta toimetamise fikseerimine (Joonis 1, etapp IV) ning veoselehtede kahe koopia allkirjastamine. Vajadusel märgitakse kaupade riknemise, purunemise või saadetise hilinemisega seotud märkused dokumentidesse.

Tänases protsessis kõige enam ressursi kulutav ning läbipaistmatum tegevus on peale veo lõppu paberil dokumentide puhul originaaleksemplaride jõudmine saatja, saaja ja vedaja raamatupidamisse, mis on aluseks veo toimumise fakti kinnitamisele (Joonis 1, etapp V). Selles etapis peavad dokumendid olema füüsilisel kulul aluseks ettevõtete omavaheliseks arvelduseks, samuti tuleb need lisada arhiveerimiseks dokumendihoidlasse.

Peale veo toimumist võib jätkutegevustena toimuda veodokumentide kontroll pädevate asutuste poolt (Joonis 1, etapp 6). Selle jaoks on vajalik arhiivis paber-eksemplaride sorteerimine, vajadusel ka originaalide edastamine või skaneerimine pädevate asutuste jaoks.



Joonis. veoselehe/ CMR elutsükli protsessid ja pädevate asutuste läbiviidav kontroll (AS-IS)
(Allikas: Digilogistika Keskus, 2022)

JOONIS 2. CMR ETTEVALMISTUSE, KASUTUSE JA JÄRELTEGEVUSTE AS-IS PROTSESSI KIRJELDUS

Rahvusvahelise kaubaveo protsessi jäikust ilmestab asjaolu, et kauba saatedokumentid on täna kohustuslikud paberkuul:

- Veose dokumentid kui peamised infokandjad läbivad kogu pika teekonna koos autojuhiga;
- sihtkohas allkirjastatakse need paberdokumentid vastuvõtja ja autojuhi poolt;
- info edukast veo lõpust ja info saatjani jõudmiseks kasutatakse sageli postiteenust või viib autojuht vedajale jäävate dokumentide eksemplarid esmalt tagasi enda tööandja juurde, kes neilt siis info eduka veo kohta omakorda kauba saatjale edastab.

Sellest tulenevalt on kogu protsess väga aeglane ning veo eest tehtavad maksed toimuvad pika ajalise viitega. Samuti ei ole kaubaveo protsess reaajas digitaalselt jälgitav, mis raskendab kaubaveo osapoolte ja järelevalve asutuste tööd ning vähendab kaubaveo läbipaistvust ka vedajate, kauba tellijate ja saatjate, teiste osapoolte jaoks.

2.4. KAUBAVEOTEABE TULEVIKUPROTSESS (TO-BE)

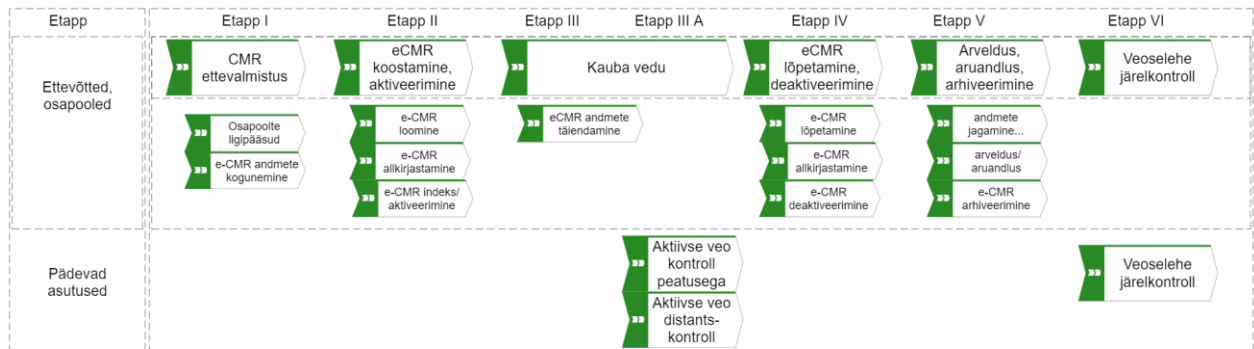
Elektroonilise kaubaveoteabe vahetamine ja veoselehe platvormide kasutamine võimaldab e-veoselehti koostada, allkirjastada ning kontrolli teostada nõuetele vastavate eFTI keskkondade kaudu ning maksimaalselt ilma veoprotsessi katkestamata või ettevõtete poolt andmete esitamiseks liigseid lisategevusi nõudmata.

Digitaalsete veodokumentide kontrollimisel tuleb praeguses olukorras lisaks sõiduki peatamisele teha päringud mitmele erinevale teenusepakkujale. Pärimise protsessi keerukus ja ajamaht on tinginud olukorra, kus paberdokumentide esitamine ja kontrollimine on sageli digitaalsete veodokumentidega võrreldes lihtsam ja kiirem.

Kui maanteekaubaveo informatsioon oleks koondatud ühte võrgustikku, siis annaks see võimaluse teostada reaajas järelevalvet kogu vajaliku andmestiku osas (näiteks kaubaveodokument CMR, tegevusluba, juhi andmed jms). Lisaks aitab see koguda statistilist infot, teostada põhjendatud kontrolli, viia läbi riskianalüüsi või ning liiklusõnnetuse korral saada kiire juurdepääs veose ja kauba informatsioonile.

Kui vedu saaks toimuda täielikult eCMR toel, siis toimuks e-veoselehe aktiveerimine e-veoselehe keskkonnas (e-veoselehe teenusepakkuja juures, eFTI platvormil). Kui rakenduks juurdepääsupunktide puhul põhimõte, et iga tekitatud veoseleht on vajalik NAP süsteemis indekseerida, siis sellisel juhul toimuks tulevikus selles etapis ka veoselehe indekseerimine ehk aktiveerimine.

Kui tulevikus on kasutusel elektroonilised andmevahetuslahendused, saab veo lõppemise märkimise puhul veoselehe lõpetada ning vastava info edastada kõikidele seotud osapooltele ühe kirjega.



Joonis. e-veoselehe/ e-CMR elutsükli protsessid ja pädevate asutuste läbiviidav kontroll (TO-BE)
(Allikas: Digilogistika Keskus 2022)

JOONIS 3. TO-BE PROTSESSI KIRJELDUS

Oluline on siinkohal siiski märkida, et tänane eFTI määruse ja selle rakendamine kõiki loetletud probleeme siiski ära ei lahenda, kuna selle kohaldumisala ei ole nii lai ja jätab esialgu välja kõik veoki ja selle juhiga seotud informatsiooni. Siiski oleks nii kaug-kontrolli kui täiendavate lubade otsingu ja riiklike registreeritud vahendamine oluline samm edasi.

2.5. OLEMASOLEVAD E-VEOSELEHTEDE LAHENDUSED EESTIS

Digitaalsete kaubaveodokumentide puhul on Eestis välja arendatud juba väike hulk nii rahvusvahelise kui siseriikliku suunitlusega lahendusi.

Rahvusvaheliste vedude toetamiseks arendas ERAA 2017-2018 eCMR tarkvara **MobiCarnet**⁵¹, mis aga paraku kasutust ei leidnud tulenevalt rahvusvahelise taristu puudumisest, mis võimaldaks e-veoselehti piiriülestel vedudel rakendada. Samas on ettevõtte Ospentos AS edukalt oma töös suutnud rakendada e-veoselehti lennukaupadele, mida veetakse maanteel Euroopa lennujaamadest Eesti terminali ja vastupidi Eesti teenusepakkuja **QStep**⁵² vahendusel. Ettevõtte on enda tarbeks välja arendanud nii e-airwaybill kui eCMRi riskasutuse vaatamata asjaolule, et maanteel kontrollimiseks tuleb autojuhil siiski ette näidata paberdokumendid.

Lisaks nimetatud lahendustele on Eestis veel mitmeid ettevõtteid, kes enda infosüsteemid on viinud valmidusse, mis väikeste täiendustega on võimelised koostama ja vahendama ka e-veoselehti.

Siseriiklikult on digitaalne e-veoselehtede kasutus oluliselt hoogustunud: metsavedu, killustiku ja liiva vedu ning teraviljavedu on aina enam teostatud e-veoselehtedega ning areng on toimunud tänu sektoris sõlmitud koostöökokkulepetele, aga ka avaliku sektori nõuetele e-veoselehtede kasutuselevõtuks.

Metsa- ja puidumaterjali veol on kasutatud **ELVIS**-süsteemis e-veoselehti juba 15 aastat ning ELVIS'e kasutus kogu metsavedudest on olnud ligi 90%. Tänapäevaks on ELVIS teenuse kasutamine suletud ja selle asemele arendatud uus süsteem **EVR**⁵³, milles registreeritakse e-veoselehed erinevatest metsahaldustarkvaradest ning lehti saab lisada ka kasutajaliidese kaudu. Lahenduse Lahendust arendab Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit (EMPL)⁵⁴. Andmete pärimine on avatud asjakohastele pädevatele asutustele nagu Keskkonnainspeksioon ja Maksu- ja Tolliamet.

Killustiku ja teede-ehituses vajaliku materjali siseriiklikus transpordis on e-veoselehte teenuste kasutust on edukalt mõjutanud ja piloteerinud Transpordiamet (varasem Maanteeamet). Alates 2021. aastast on teedeehituse riigihangetes materjali veo, sh materjali päritolu, toote tüübi ja kaalu hindamise eesmärgil e-veoselehtede kasutus tehtud pakujatele kohustuslikuks. Tänu e-veoselehtede kasutusele on vähenenud

⁵¹ MobiCarNET, [LINK](#)

⁵² QStep, [LINK](#)

⁵³ EVR, [LINK](#)

⁵⁴ Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit, [LINK](#)

ülekaaluliste veoste hulk ja materjalide vedu on muutunud reaalajas jälgitavaks, selle järelevalvet teostab Transpordiamet läbi ehitusjärelevalve partnerite.

Suurimaks siseriiklikuks veoselehe teenusepakkujaks on **Waybiller**⁵⁵, mille mahud on kasvanud nii teedeehituse kui ka muu puistekauba siseriiklikus veos. Lisaks on Waybiller liidestatud sadamas tegutsevate terminalioperaatorite ning karjäärade infosüsteemidega, mis tagab veoste välja saatmisel ja vastuvõtmisel nende kaalu kontrolli. Näiteks Eesti Killustik AS, kellele kuulub üle 30 karjääri Eestis, on lõpetanud paberisaatelehtede väljastamise ja kõik karjäärist väljuvad koormad vormistatakse Waybilleri e-veoselehega. Teise näitena on PÜ KEVILI juba alates 2019 aastast kogu viljavedu teinud Waybilleri kaudu, vormistades 5000 pabersaatelehte aastas ning tagades oma klientidele (vilja müüjatele) usalduse vedajate ja tellimuste teostamise suhtes kuna kõik osapooled on teadlikud, kes, millal ja kui palju vilja autole laadis ning millal kaup kohale jõudis.

Suurettevõtete hulgas on ka neid, kes on arendanud välja oma partnerite vahel kasutamiseks oma e-veoselehe platvormi. Näiteks Graanul Invest on arendanud digivärava hakkepuidu ja toormaterjali vedudele ning samuti teostab puidugraanulite vedu Riia sadamasse e-veoselehtedega.

Täna on erinevatele pädevatele asutustele loodud x-tee kaudu juurdepääs, kuid nende erasektori poolt pakutavate e-teenuste liidestamised riiklike süsteemidega on täna loodud juhtumipõhiselt ning igal on oma platvormile sissepääsuks erinevad reeglid, keskkonnad ning kasutajaliidesed. Selline lahendus on ebaühtlase kvaliteediga, koormab mitmete veoselehe keskkondade suunas päringute teostamisel haldussüsteemi, ei pruugi vastata kasutajagruppide ootustele (nt puudub ametkondadel võimalus andmeid kontrollida läbi pädevate asutuste sisemiste süsteemide) ning ei taga ettevõtete võrdset kohtlemist.

2.6. JUURDEPÄÄSUPUNKTI ROLL

Kuna kaubavedu sisaldab lisaks raporteeritavatele dokumentidele ka dünaamilisi andmeid ning on seotud laiemate ettevõtete ja riikide vahelise infovahetuse protsessiga, on üheks lahenduseks ühtselt toimivate järelevalve protsesside kohta kokku leppida reeglid, andmestandardid ja tehnoloogiad, mis võimaldaks tagada andmetele juurdepääsu võimalikult harmoneeritult nii riigile, teenusepakkujatele kui ka ettevõtetele.

Täiendavaks töövahendiks ning päringute vahendamise keskseks töövahendiks võiks olla juurdepääsupunkt ehk päringute vahenduskeskus, mis seob osapooled selleks, et pädevad asutused ei peaks looma ühendusi või teostama päringuid ühekaupa eraldi teenusepakkujatele, tagades info võimalikult vähesel (ja seega võimalikult kiirel) andmete pärimisel ja info liikumisel.

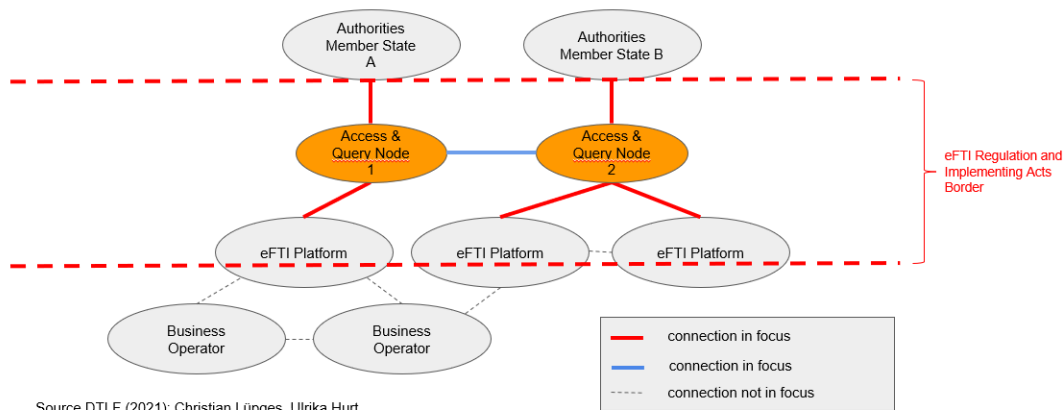
Kaubavedude valdkonnas võiks juurdepääsupunkt(id) olla teenused, mis ühendavad andmevahetuse ja päringud riiklike andmekogude ja erasektori teenusepakkujate vahel, riiklike andmekogude ja teiste riikide vastavate juurdepääsupunktide vahel ning ka võimalusel erasektori e-teenuste vahel olukorras, kus on vaja kasutada riiklike andmekogude infot. Sel moel saaks luua ühtsetel reeglitel toimiva kaubavedude andmestiku võrgustiku, mis võimaldab automatiseerida riikliku järelevalve protsesse, aga ka toetada ettevõtete äriprotsesse. Samuti võimaldab juurdepääsupunktide võrgustik saada samasisulist infot ka teiste riikide infosüsteemidest või era-teenusplatvormidelt kui vastav liidestus on tehtud.

Maanteekaubaveo e-veoselehe juurdepääsupunkt võimaldaks näiteks nii siseriikliku kui rahvusvahelise veo dokumente pärida ühe keskkonna kaudu sõltumata nende dokumentide koostamise ja haldamise teenusplatvormist.

Laiema ja multimodaalse transpordi eFTI NAPi esmane ülesanne on võimaldada riiklikel (ka teiste liikmesriikide) järelevalveasutustel teostada kontrollpäringuid kõikidesse e-veoselehe teenustesse, mis on tunnustatud vastavaks eFTI nõuetele, vahendada eFTI teenusepakkujate poolt koostatud e-veodokumente,

⁵⁵ Waybiller, [LINK](#)

võimalik, et selle käigus valideerida nende vastavust kehtestatud andmestandardile⁵⁶, et toimingut oleks võimalik sujuvalt teostada. Seda siis läbi kõikide veoliikide ja üle Euroopa Liidu ühtsena.



JOONIS 4. NAPI ASETUMINE eFTI ÕIGUSRUUMIS (ALLIKAS: DTLF)

NAP peaks võimaldama pädevate asutuste poolt andmete pärimist eFTI platvormidelt olenemata sellest, millise eFTI teenuse pakkuja teenuseid või millises Euroopa riigis ettevõtte kasutavad või millise NAPi kaudu teostab päringu riiklik asutus või amet. Lisaks siseriiklikele päringutele peab NAPi kaudu saama teha päringuid ka teistesse riikidesse sealsetele eFTI platvormidele. NAPi kaudu tehtavate päringute eesmärk on saada ülevaade nii andmete olemasolust, terviklikkusest kui sisust vastavalt kokkulepitud andmestandardile.

NAP osaleb veoselehe ja transpordidokumentatsiooni kontrollis aktiivse veo ajal (siseriiklik päring, siseriiklik päring teiste riikide NAPide ja eFTI platvormide suunal või välisriigi päring Eesti eFTI platvormide suunal).

Samuti on NAP funktsiooniks võtmedokumentide ehk veosehete aktiveerimise ja publitseerimise ja veo lõppemisel veoselehe sulgemise ehk deaktiveerimise puhul nende toimingute registreerimine ehk **veo ja veoselehe metaandmete registreerimine ehk veoselehe indekseerimine ning indeksisulgimine**. Võimalik, et see protsess saab olema minimaalse andmekoosseisuga toiming, milles eFTI platvorm teeb suurema osa ettevalmistusest, kuid ilmselt NAPile selline kohustus siiski jääb. NAP saab osaleda ka veosehete järelkontrollis või kinnitamisest, et veoseht on olnud indekseeritud.

Tulenevalt e-veoselehe kasutuselevõtu analüüsist, DIGINNO-Proto projekti ja DTLF analüüsist on indekseerimine üheks heaks lahenduseks, mis tagab moodustatud e-veosehete autentsuse topeltkinnituse ja valideerimise kõrgetasemelisuse, tõstab usaldust regionaalse ökosüsteemi vastu vältides võimalusi, et eFTI platvorm saaks iseseisvalt dokumendi meta-andmeid muuta/võltsida. Siiski on sellise võltsimise ärahoidmine eFTI platvormide sertifitseerimise süsteemi üks rollidest. Indekseerimine aitab aga peamiselt kaasa info kiiremale leitavusele ning päringute andmemahu ja liikluse vähendamisele puhkudel kui pädev asutus oma päringut teostab.

Kui töötatakse välja ja lepatakse kokku lahendus, kuidas on võimalik ilma NAPides registreerimata andmeid kõikide eFTI platvormide pealt ilma otsepäringuteta kõikidele platvormidele päringut saatmata küsida, ei pruugi NAPis veosehete indekseerimine hilisemates eFTI rakendamise etappides vajalik olla.

NAP olemasolul on vedude tellijad, vedajad ja kauba saajad vabamad otsustama, kelle teenuseid nad kasutavad kuivõrd kõikidele teenusplatvormidele kehtivad samad nõuded ning nad on võrdsete nõuetega kaetud. Samuti on riiklikule järelevalvele loodud üks, ühtne kanal mille kaudu teha kontrollpäringuid liikluses olevatele veokitele või juba lõpetatud veosehetele.

Kuigi juurdepääsupunktid (NAP või ka CAP) on osapooltevahelise infovahetuse ahela digitaliseerimises üheks keskseks ressursiks ja rakendusteguriks, on oluline märkida, et NAPi loomine üksi ei loo kogu

⁵⁶ eFTI määruse rakendusaktidega 2023. aastal kinnitatavad standardid ning toimingud

sektorile digitaliseerimisega kaasnevaid mõjusid. Mõju saavutamiseks on vaja ka ettevõtjate tarkvarade ning eFTI platvormide arengut ning teenuste üldist kasutuselevõttu. Tekkiv lahenduste komplekt toob kaasa väga kõrgeid sotsiaalmajanduslikke ning infotehnoloogilise efektiivsuse mõjusid.

2.7. NAPI FUNKTSIOONID JA VÕIMALUSED TRANSPORDILIIKIDE ÜLESELT

Võttes arvesse, et eFTI määrusega kehtestatakse elektroonilise kaubaveo teabe vastuvõtmise kohustus riikidele multimodaalselt, ehk teisisõnu mistahes veoliigi puhul saab rääkida eFTI teenustest ning sellega tuleb arvestada ka NAP loomisel. Samas on aga eri veoliikide osas olukord erinev ja kõige enam toob NAPI rakendamine kaasa muutuse just maanteevedudel, sest teistel veoliikidel on kas kesksed või ühendatud infovahetuskeskkonnad juba olemas.

Lisaks muudele nõuetele on igal veoliigil oma põhiline veokiri/veoseleht/lastikiri, mis on sõltumata oma erinevast nimetusest ja formaadist siiski digitaliseeritud kujul samuti üle NAPI päritav ja kasutatav kui see asjakohane peaks olema.

Lennukaupade veol kasutatakse saatedokumentina AWB'd (*Air Waybill*), mille digitaalne vorm on e-AWB ja valdav osa maailma lennufirmadest on selle kasutusele tänaseks juba omaks võtnud (sh kõik Euroopa liinid). Kuna lennukaupa veetakse nii lennukis kui ka erandkorras lennujaamade vaheliseks ka maanteel (*Road Feeder Service*), on selle järelevalve võimaldamiseks oluline tagada vähemalt nende saadetiste registreerimine, indekseerimine ja saadavus NAP kaudu, mille puhul kaetakse osa teekonnast maanteel.

Raudteevedude puhul on saatedokumentidena kasutusel nii SMGS kui CIM saatekirjad. Samas puudub vajadus peatada rong saadetiste kontrollimiseks ning infovahetus riigiga on lahendatud infosüsteemide otseliidest või veebikeskkondade kaudu, kuid teenusepakujate arvu suurenemisel või liidestuste harmoniseerimise eesmärgil võib raudteevedude infovahetuse liitmine eFTI NAPI tuua kaasa aja- ja ressursivõitu. Seda näiteks olukorras, kus raudteeplatvormile on laaditud autotreilerid või konteinerid, millele kehtivad aktiivsed CMRid, kuid mis on mingis veoseveo etapis kombineeritud veona ka raudteel transporditavad.

Merevedude puhul on kesksed dokumentideks lastikiri (*B/L, bill of lading*) ning laeva manifest. on Eestis kasutusel EMDE⁵⁷, mis on merenduse keskse kontaktpunkti (*Maritime Single Window*) nõuetele vastav Eesti portaali ning milles on registreeritud kõik Eestisse saabuvate laevade saabumise ja lahkumise seotud dokumendid. Kuna see süsteem on liidestatud kõikide asjassepuutuvate pädevate asutustega, ei ole järelevalve seisukohast vajalik merevedude saatekirjade andmete vahetust NAP kaudu korraldada.

Kuivõrd maanteevedude veokirjade digitaliseerimise nähtavuse osas kõige suurem puudujääk ning tehnoloogiline mahajäämus, mis tuleneb antud valdkonna killustatusest ja teenuseosutajate paljususest. Maanteevedude puhul lisanduvad ka täiendavad nõuded tulenevalt liikluse- ja keskkonna ohutusest, maksude arvestusest ja vedajale kehtivatest nõuetest. See on ka põhjuseks, miks NAP arhitektuuri lahendus keskendub eelkõige maanteevedudele.

Sellest hoolimata on eFTI NAP üheks töövahendiks ka pädevatele asutustele ühe kanali kaudu päringute teostamisel, keskse fookusega toob aga muutuse just siseriiklike kui rahvusvaheliste maanteevedude veoste ja kaubaveoinfo kontrollimises. eFTI nõuetele lisaks tuleb aga arvestada asjaolu, et NAP ei pruugi olla vaid määrusega kehtestatud kohustuste täitmiseks vaid see peab võimaldama luua tingimusi protsesside optimeerimiseks nii riigisiseste, riikideüleste kui ettevõtete vaheliste kaubavedude osas.

⁵⁷ Eesti Mereinfosüsteem, [LINK](#)

3. ÕIGUSLIK RAAMISTIK NAP LOOMISEKS JA RAKENDAMISEKS

Kuigi kaupu veetakse lisaks maanteedele ka merel, siseveekogudel, õhus ja raudteedel; kuigi maanteedel veetakse kaupade kõrval ka muud, sh reisijaid ja jäätmeid; ning kuigi maanteekaubavedu reguleerivate õigusaktidega nähakse tarneahelas osalejatele ette kohustused täita, säilitada ja pädevatele asutustele esitada mitte ainult veoselehti, vaid ka muid erinevaid dokumente, keskendub käesolev analüüs **maanteekaubaveo elektroonilise kaubaveoteabe juurdepääsupunkti** loomise ja opereerimise küsimustele.

Eesti teedel toimuvale kaubaveole kohaldatakse nii siseriiklikust kui EL õigusest tulenevaid nõudeid ning neid asjassepuutuvaid rahvusvahelisi konventsioone, millega Eesti on liitunud. Käesoleva analüüsi kontekstis on neist olulisimad järgnevad.

3.1. SISERIIKLIK ÕIGUS

Siseriikliku õiguse kontekstis on e-veoselehtede rakendamisel ning nende võimalikul digitaalsel kasutamisel (kas otse või NAP vahendusel) kõige olulisemateks seadusteks autoveoseadus, völaõigusseadus ja liiklusseadus.

Veoseveo korraldamisel lähtutakse autoveoseadusest osas, mis ei ole teisiti sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes 1071/2009 ja 1072/2009 või välislepingus. Käesoleva analüüsi kontekstis tuleb välislepingute all silmas pidada ennekõike CMR konventsiooni ja selle eCMR lisaprotokollid. **Veose saatja ja veoseveo korraldaja vahelisele lepingulisele suhtele** kohaldatakse völaõigusseaduses kaubaveolepingu kohta sätestatud.

Autoveoseaduses⁵⁸ (AutoVS) sätestatakse autoveo korraldamise alused, veoseveo korraldaja ja veose saatja kohustused, nõuded veoseohutusele, nõuded autovedu teostavale autojuhile, vastutus nõuete rikkumise eest ning riikliku järelevalve korraldus.

Völaõigusseaduse⁵⁹ ja eeskätt § 780 kohaselt peab saatja enne veose vedajale üleandmist andma vedaja käsutusse dokumendid, mis on vajalikud veosega seotud tollivormistuse ja muude ametlike toimingute läbiviimiseks (saatedokumendid), samuti selleks vajaliku teabe.

Liiklusseaduse⁶⁰ (LS) § 88 lg 6 kohaselt peavad veoseveol olema juhil lisaks selles paragrahvis nimetatud dokumentidele ka veose saatedokumendid, mis võivad olla ka elektroonsed.

Autoveoseaduses on veose elektrooniliste saatedokumentide kasutamist käsitletud ohtliku veose autovedu puudutava § 35 lõikes 11, mille kohaselt peab elektrooniliste saatedokumentide kasutamisel olema veose saatja veebikeskkonnas autenditud või saatedokumendid olema digitaalselt allkirjastatud ning nende kasutamisel peab autojuht riikliku järelevalve teostajale tagama saatedokumentide elektroonilise kättesaadavuse.

Autoveoseaduse ja Liiklusseaduse § 88 lg 6 2018. aasta juunist kehtiva sõnastuse aluseks olnud seaduseelnõu⁶¹ seletuskirjas on muuhulgas märgitud: “Kui kasutatakse veose elektroonseid saatedokumente, siis tuleb autojuhil sellise dokumendi olemasolu kas nutitelefoni, kaasaskantava arvuti või muu elektroonilise seadme abil riikliku järelevalve teostajale tõendada (dokumentide esitamise kohustus on sätestatud liiklusseaduse § 38 lõikes 2). Veose saatedokumendid, mis esitatakse elektroonselt,

⁵⁸ Autoveoseadus [LINK](#)

⁵⁹ Völaõigusseadus, [LINK](#)

⁶⁰ Liiklusseadus, [LINK](#)

⁶¹ Autoveoseadus 488 SE, vastu võetud 19.12.2017, [LINK](#)

peavad olema sellised, mida on võimalik hiljem, näiteks väärtetõenduse käigus, muutmata kujul esitada. Veose elektroonsed saatedokumendid peavad olema loodud sertifitseeritud või tunnustatud programmide abil ja digitaalselt allkirjastatud või digitempliga kinnitatud. Veose saatedokumentideks võivad olla CMR-saateleht (kasutatakse peamiselt rahvusvahelistel veosevedudel vastavalt CMR konventsioonile) ning veokiri, mida kasutatakse peamiselt riigisisestel veosevedudel vastavalt võlaõigusseadusele.”

Kuigi Eesti kehtiv õigus lubab elektroonsete saatedokumentide kasutamist, on asjassepuutuv regulatsioon täna veel üsna üldsõnaline. **Selguse puudumine selles, millistel juhtudel ja millises vormis elektroonsete saatedokumentide kasutamine on täna õiguslikult aktsepteeritav ning milline saab olema täpne seis eFTI rakendamisele eelneval üleminekuperioodil, milline rakendumisel, on ilmselt üks olulisemaid nende laiemat kasutuselevõttu takistav asjaolu.**

3.2. EL ÕIGUS

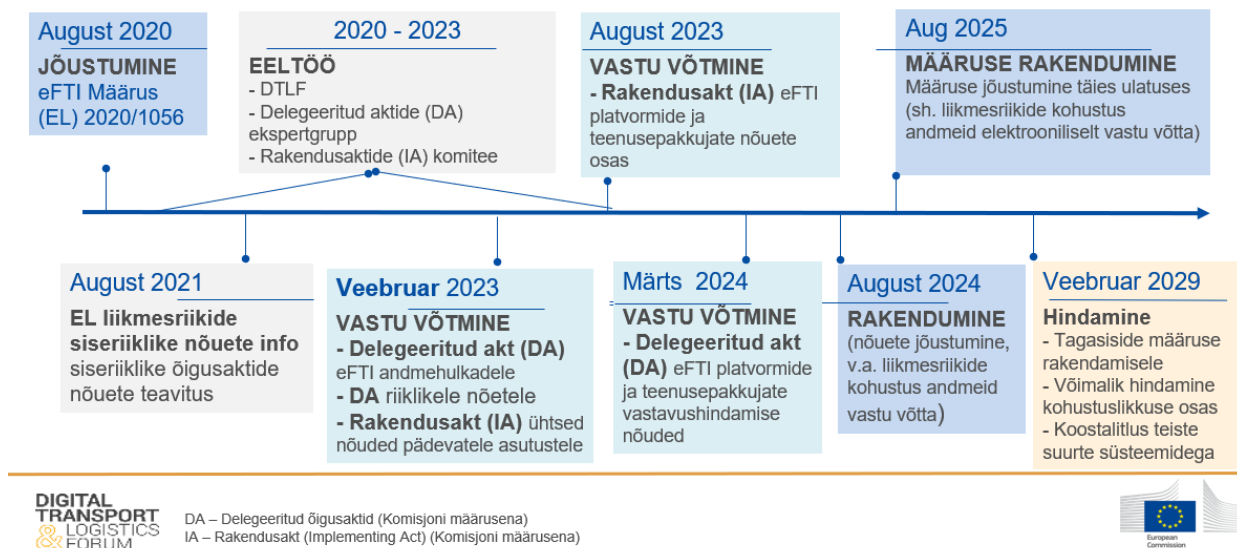
Euroopa Parlamendi ja nõukogu **määrusega (EL) 2020/1056** elektroonilise kaubaveoteabe kohta (**“eFTI määrus”**), mida hakatakse kohaldama 21. augustist 2024, kehtestatakse liidu territooriumil toimuva kaubaveoga seotud ja õigusnormidega ette nähtud teabe asjaomaste ettevõtjate ja pädevate asutuste vahelise elektroonilise edastamise õiguslik raamistik, mis sisaldab:

- a) tingimusi, mille alusel peavad pädevad asutused aktsepteerima õigusnormidega ette nähtud teavet, kui asjaomased ettevõtjad on selle teabe elektroonilisel kujul kättesaadavaks teinud; ja
- b) teenuste osutamise norme, et asjaomased ettevõtjad saaksid õigusnormidega ette nähtud teabe pädevatele asutustele elektrooniliselt kättesaadavaks teha.

eFTI määruse põhjenduspunkti 4 kohaselt on peamiseks põhjuseks, miks ei toimu arengut teabevahetuse lihtsustamise ja suurema tõhususe suunas, mida olemasolevad elektroonilised vahendid võimaldaksid, ühtse õigusraamistiku puudumine liidu tasandil, milles nõutaks, et pädevad asutused aktsepteeriks seaduse järgi nõutavat asjakohast kaubaveoteavet elektroonilisel kujul.

Määruse põhjenduspunktis 13 soovitatakse kaaluda pädevatele asutustele juurdepääsupunktide loomist, et vähendada nii pädevate asutuste kui ka ettevõtjate kulusid. Seejuures toimiksid need juurdepääsupunktid üksnes eFTI keskkondade ja pädevate asutuste vaheliste vahendajatena ning seetõttu ei tohiks neid eFTI andmeid, millele juurdepääsu nad vahendavad, säilitada ega töödelda, välja arvatud eFTI andmete töötlemisega seotud metaandmeid, näiteks järelevalveks või statistilistel eesmärkidel vajalikud tööloigid.

Määrust kohaldatakse alates 21. augustist 2024, kuid esimesed selle alusel antavad delegeeritud õigusaktid tuleb vastu võtta vähemalt 18 kuud ning esimesed selle rakendusaktid vähemalt 12 kuud enne seda.



JONIS 5. eFTI MÄÄRUSE ÕIGUSLOOME, SH DELEGEERITUD JA RAKENDUSAKTIDE VASTUVÕTMISE AJAKAVA. (ALLIKAS: EUROOPA KOMISJON)

Riigiasutuste NAPi puudutavad ja eFTI määruse rakendusaktid on käesoleva aruande koostamise ajal alles ettevalmistamisel ning Euroopa Komisjoni eeldatava ajakava järgi õigusaktide sisu ja ettepanek õigusaktiks avalikult kättesaadav umbes pool aastat enne vastava õigusakti eeldatavat vastuvõtmise aega.

Kuna eFTI määruse alusel antavate delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid on alles väljatöötamisel, piirdub käesolev analüüs vaid määruses eneses sätestatuga. Samuti tuleb arvestada, et eFTI määruse esemeline kohaldamisala on piiratud vaid õigusnormidest tulenevate teavitamisnõuetega, st liidu territooriumil toimuva kaubaveoga seotud ettevõtjate kohustusega teha pädevatele asutustele kättesaadavaks määruse artikli 2 lõikes 1 loetletud õigusaktides ette nähtud teave ning vastavate pädevate asutuste kohustusega aktsepteerida seda teavet ka juhul, kui see esitatakse elektroonilises vormis.

eFTI määruse põhjenduspunkti 7 alusel ei tohiks määrus "piirata Euroopa Parlamendi nõukogu määruse (EÜ) nr 1013/2006 sätteid, mis käsitlevad jäätmesaadetiste menetlusnõudeid ja tolliasutuste tehtavat kontrolli". Samuti „ei tohiks piirata Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013 või selle alusel vastu võetud rakendus- või delegeeritud õigusaktide ega Euroopa merenduse ühtsete kontaktpunktide keskkonda käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2019/1239 aruandluskohustust käsitlevad sätteid, sealhulgas neid, mis on seotud tolli- või muude asutuste pädevusega." See tähendab, et need süsteemid saavad toimida iseseisvalt, kuid eFTI platvormid saaksid olla ka nende andmete vahetamise osapooled. Ühendus e-veoselehe või eFTI NAPiga on iseseisev eraldi teema, mis saab rakenduda siis, kui edasine õigusruum seda lubab.

Õiguslikult ei kohustata EL-ülel riike juurdepääsupunkte looma, kuid tõenäoliselt määratletakse NAPi miinimumfunktsionaalsus soovitude vormis⁶² ühes või mitmes kõnealustest delegeeritud või rakendusaktist.

Juurdepääsupunkti omandivormi ei ole teadaolevalt kavas EL-ülel reguleerida⁶³.

3.3. KOOSTAMISEL OLEVAD EFTI DELEGEERITUD JA RAKENDUSAKTID

Võimalikud liikmesriikide-ülelised nõuded, millega NAPi loomisel tuleb arvestada tulenevad eFTI määruse erinevatele rakenduse osapooltele, sh asjaomastele ettevõtetele, eFTI keskkondadele, pädevatele

⁶² a analüüsimiskonna eksperthinnang DTLF arutelude pinnalt

⁶³ juba hetkel

asutustele rakenduvatest nõuetest vormistatakse alles koostamisel olevate eFTI delegeeritud ja rakendusaktide kaudu.

Õigusaktid võetakse vastu 2023. aastal ning need on seotud järgmiste eFTI määruse artiklitega:

eFTI ühtne andmekogum ning eFTI andmete alamhulgad artikli 7 alusel „Komisjon võtab kooskõlas artikliga 14 vastu delegeeritud õigusaktid, millega täiendatakse käesolevat määrust luues eFTI ühise andmekogumi ja eFTI andmete alamhulgad, sealhulgas vastavad määratlusi ja tehnilisi näitajaid käsitlevad tehnilised kirjeldused iga eFTI ühises andmekogumis ja eFTI andmete alamhulkades oleva andmeelemendi kohta, ning muutes neid seoses asjakohaste õigusnormidest tulenevate teavitamisnõuetega, nagu on osutatud artikli 2 lõikes 1. Lõikes 1 osutatud delegeeritud õigusaktide vastuvõtmisel teeb komisjon järgmist: a) võtab arvesse asjakohaseid rahvusvahelisi konventsioone ja liidu õigust; ning b) püüab tagada eFTI ühise andmekogumi ja eFTI andmete alamhulkade koostalitlusvõime asjakohaste rahvusvahelisel või liidu tasandil aktsepteeritavate andmemudelitega, kaasa arvatud mitmeliigiliste andmemudelitega“.

Nimetatud säte on väga oluline just e-veoselehe ja eCMR NAP aspektist lähtuvalt, sest on oluline, et CMR andmehulk oleks ühtviisi kasutatav nii UNECE raamistikus kui EL raamistikus, millest esimene on rakendatud ka väljaspool ELi.

Sellekohane delegeeritud akt võetakse eeldatavalt vastu hiljemalt 21. veebruariks 2023.

Ühtne juurdepääsukord ja ühtsed juurdepääsunormid eFTI artikli 8 ja veel koostamisel olevate rakendusaktide alusel. Sh täpsustab: “Komisjon võtab vastu rakendusaktid, millega sätestatakse ühtsed menetlused ja üksikasjalikud normid, sealhulgas ühtsed tehnilised kirjeldused, pädevate asutuste juurdepääsuks eFTI keskkondadele, sealhulgas menetlused õigusnormidega ette nähtud teabe töötlemiseks ning selle teabe vahetamiseks pädevate asutuste ja asjaomaste ettevõtjate vahel.”, “Lõikes 1 osutatud rakendusaktide vastuvõtmisel püüab komisjon tagada haldusmenetluste tõhususe ning minimeerida nõuete täitmise seotud kulusid nii asjaomaste ettevõtjate kui ka pädevate asutuste jaoks.”

Nimetatud säte on NAP aspektist oluline, kuivõrd kuna sisaldab eeldatavalt ka täpsustusi, millisel juurdepääsukorra ja normide toimimises on kasutusel NAP ning milline on selle kasutus- ja rakenduskord, juurdepääsud, õigused.

Sellekohane rakendusakt võetakse vastu hiljemalt 21. veebruariks 2023.

Nõuded pädevatele asutustele määruse artikli 5 ja alles vastuvõtmisele tulevate delegeeritud õigusakti ja rakendusakti alusel täpsustamaks, kuidas peab riik saama päringuid teostada ja andmeid vastu võtta. Sh. “Kui asjaomane ettevõtja on teinud käesoleva määruse artikli 4 kohaselt elektrooniliselt kättesaadavaks õigusnormidega ette nähtud teabe, mida nõutakse määruse (EÜ) nr 1013/2006 alusel, aktsepteerivad asjaomased pädevad asutused ka sellist õigusnormidega ette nähtud teavet ilma määruse (EÜ) nr 1013/2006 artikli 26 lõigetes 3 ja 4 osutatud kokkuleppeta” ja “Kui artikli 2 lõikes 1 osutatud liidu õigusaktis või liikmesriigi õiguses nõutav õigusnormidega ette nähtud teave vajab ametlikku kinnitamist, nagu tempel või tunnistus, edastab vastav asutus selle kinnituse elektrooniliselt kooskõlas artiklites 7 ja 8 osutatud delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide kohaselt kehtestatud nõuetega.” ja “ Lõigetes 1, 2 ja 3 sätestatud nõuete täitmiseks võtavad liikmesriigid meetmeid, et võimaldada nende kõigil pädevatel asutustel pääseda juurde asjaomaste ettevõtjate poolt artikli 4 kohaselt kättesaadavaks tehtud õigusnormidega ette nähtud teabele ja seda töödelda”

Nõuded eFTI keskkondadele ja eFTI teenuseosutajatele eFTI määruse artiklite 9 ja 10 alusel.

Need nõuded on NAP aspektist olulised, kuna sisaldavad täpsustusi, millisel viisil peavad eFTI platvormid andmed pädevatele asutustele kättesaadavaks tegema ning millised tegevused on vajalik teha eFTI platvormil ning millised NAPil, et saaks toimuda veo metaandmete registreerimine (nö indeksregistri töö).

Sellekohane rakendusakt võetakse vastu hiljemalt 21. augustiks 2023.

eFTI keskkondade määruse artikkel 9 ja alles vastuvõtmisel rakendusakti alusel loodavad täpsustused:

- Isikuandmeid saab töödelda vastavalt määrusele (EL) 2016/679;

- äriteavet saab töödelda vastavalt artiklile 6;
- pädevad asutused saavad andmetele juurde pääseda ja neid töödelda vastavalt artiklites 7 ja 8 osutatud delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktidega vastu võetud kirjeldustele;
- asjaomased ettevõtjad saavad teha teabe pädevatele asutustele kättesaadavaks kooskõlas artikliga 4;
- veo ja sellega seotud andmeelementide vahel on võimalik luua kordumatu elektrooniline identifitseerimisühendus, mis sisaldab ka struktureeritud viidet, näiteks kordumatut viitenumbrit, eFTI keskkonnale, kus andmed on kättesaadavad;
- andmeid saab töödelda üksnes loaga ja kinnitatud juurdepääsu alusel;
- kogu andmete töötlemine registreeritakse nõuetekohaselt töölogides, et oleks võimalik tuvastada vähemalt iga eraldi töötlemistoiming, toimingu teinud füüsiline või juriidiline isik ning toimingute järjestus iga üksiku andmeelemendi puhul; esialgne andmeelement säilitatakse, kui olemasolevat andmeelementi toimingu käigus muudetakse või see kustutatakse;
- andmeid saab arhiveerida ja need on pädevatele asutustele kättesaadavad kooskõlas asjaomaste liidu õigusaktide ja liikmesriigi õigusega, millega kehtestatakse asjaomased õigusnormidest tulenevad teavitamismõõdud;
- käesoleva lõike punktis g osutatud töölogid arhiveeritakse ja need jäävad pädevatele asutustele kättesaadavaks auditeerimise eesmärgil ajavahemikuks, mis on sätestatud asjaomastes liidu õigusaktides ja liikmesriigi õiguses, millega kehtestatakse vastavad õigusnormidest tulenevad teavitamismõõdud, ning järelevalve eesmärgil artiklis 17 osutatud ajavahemikeks;
- andmed on kaitstud korruptsiooni ja varguse eest;
- töödeldavad andmeelemendid vastavad eFTI ühisele andmekogumile ja eFTI andmete alamhulkadele, mis on moodustatud artiklis 7 osutatud delegeeritud õigusaktide kohaselt, ning neid võib töödelda ükskõik millises liidu ametlikus keeles, nagu on ette nähtud asjaomaste liidu õigusaktidega ja liikmesriigi õigusega, millega kehtestatakse vastavad õigusnormidest tulenevad teavitamismõõdud.

eFTI keskkondade sertifitseerimise sätted määruse artikkel 11, 12 ja 13 alusel.

Nimetatud sätted ja täpsustused on olulised seadmaks, millised on eFTI platvormide ning NAPide ja pädevate asutuste funktsionaalsete ja mittefunktsionaalsete nõuete komplekt ning andmevahetuse korralduse alusel seatud eFTI platvormide sertifitseerimismõõdud.

Sellekohane delegeeritud akt peaks vastu võetama märtsis 2024.

Täiendavalt vormistatakse aktide kaudu ka **toimingud ja tehnoloogilised lahendused**, kuidas tagada järgmiste sätete funktsionaalne toimimine:

Nõuded asjaomastele ettevõtjatele eFTI määruse artikli 4 alusel. Sh. "Kui asjaomased ettevõtjad teevad õigusnormidega ette nähtud teabe pädevale asutusele kättesaadavaks elektrooniliselt, kasutavad nad selleks andmeid, mida on töödeldud sertifitseeritud eFTI keskkonnas ja mida on töödeldud sertifitseeritud eFTI teenuseosutaja poolt, kui see on asjakohane." ja "Masinloetavas vormis teave tehakse kättesaadavaks autentitud ja turvalise ühenduse kaudu eFTI keskkonna andmeallikaga" ja "Asjaomased ettevõtjad edastavad artikli 9 lõike 1 punktis osutatud kordumatu elektroonilise identifitseerimisühenduse, mis võimaldab pädeval asutusel üheselt identifitseerida veoga seotud õigusnormidega ette nähtud teabe." Ning „pädevate asutuste taotletud inimloetavas vormis teave tehakse kättesaadavaks kohapeal asjaomase ettevõtja omandis oleva elektroonilise seadme ekraanil“.

Nimetatud sätted on NAP aspektist olulised, kuna täpsustavad, kuidas just asjaomane ettevõtte (*economic operator*) saab infot pädevatele asutustele kättesaadavaks teha ning kuidas selles protsessis saab info ettenäitamist lihtsustada NAP.

Nõuete täpsustamise ja ettevalmistamisega tegelevad DTLF erinevad töögrupid, neist rakendusaktide ettevalmistusega liikmesriikide esindajatest koosnev uus alamgrupp (*SubGroup 3*)⁶⁴.

3.4. CMR KONVENTSIOON JA LISAPROTOKOLL

Rahvusvaheline maanteetranspordi veoseleht ehk CMR on rakendatud ÜRO rahvusvahelise kaupade autoveolepingu konventsiooni (CMR konventsioon) alusel ning Eestis kehtib see alates 01.08.1993⁶⁵. Elektroonilist veoselehte võimaldav lisaprotokoll (eCMR protokoll) on Eestis jõustatud alates 31.01.2017⁶⁶ ning on märts 2022 seisuga jõustatud 31 riigis, sh 20 EL liikmesriigis⁶⁷.

eCMR protokoll artikkel 2 näeb ette, et konventsiooni kohane rahvusvahelisel kaupade autoveol kasutatav veokiri võib olla elektrooniline, ning et seda võib edastada elektroonilise side abil, kuid artikkel 5 jätab menetluskorra ja selle rakendamise kokkulepped veolepingu täitmisest huvitatud isikute otsustada.

See tähendab, et sarnaselt Eesti siseriikliku õigusega on elektroonsete veosedokumentide kasutamiseks õiguslik võimalus loodud, kuid ühtsed standardid puuduvad, mistõttu erinevate vedajate, logistikaettevõtjate ja elektroonilise kaubaveoteabe töötlemisteenuste osutajate kasutatavad lahendused ei pruugi omavahel ühilduda. Samuti ei ole korraldatud ühtne info edastamine pädevatele asutustele.

CMR konventsiooni lisaprotokoll jätab niisiis käesolevas versioonis elektroonilise veokirjaga seotud menetluste osas veolepingu täitmisest huvitatud isikutele elektroonilise formaadi ja kasutatavate infosüsteemide osas vabad käed, mistõttu Eestil puudub võimalus kehtestada siseriiklikke menetlusi, mille kohaldamine oleks kohustuslik ka kaupade rahvusvahelise autoveo puhul. Sellest tulenevalt saaks Eestis loodava rahvusliku juurdepääsupunkti kasutamine olla rahvusvahelistele vedajatele vaid vabatahtlik.

CMR on samas ära märgitud ka eFTI määruses, kus **määruse põhjenduspunkt 6 rõhutab**, et määruse "Pädevate asutuste kohustust aktsepteerida ettevõtjate poolt elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud teavet tuleks kohaldada ka siis, kui liidu õigusaktides või käesoleva määruse kohaldamisalasse kuuluvas liikmesriikide õiguses nõutakse teavet, millele on osutatud ka asjakohastes rahvusvahelistes konventsioonides, nagu konventsioonid, mis reguleerivad rahvusvahelisi veolepinguid eri transpordiliikide puhul, näiteks **ÜRO kaupade rahvusvahelise autoveo lepingu konventsioon (CMR)**, rahvusvahelise raudteeveo konventsioon (COTIF), IATA resolutsioon 672 elektrooniliste lennusaatelehtede kohta, rahvusvahelise õhuveo nõuete ühtlustamise konventsioon (Montréal'i konventsioon) ja Budapesti konventsioon kaupade siseveetransporti käsitleva lepingu (CMNI) kohta."

See omakorda tähendab, et käesoleva töö keskmes oleva maanteetranspordi veokirja ehk CMR ja eCMR kasutus eFTI juurdepääsupunktide võrgustikus peab olema, aga kindlasti ka saab olema edukalt tagatud.

3.5. TEISED SEOTUD ÕIGUSAKTID

Kuivõrd elektroonilise kaubaveoteabe töötlemine hõlmab isikuandmete töötlemist, peab see toimuma kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu **määruse (EL) 2016/679** füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus, "IKÜM"/"GDPR"). Seejuures tuleb arvestada, et IKÜM art 6 lg 1 kohaselt on isikuandmete töötlemine seaduslik ainult siis, kui ja kuivõrd on täidetud vähemalt üks nimetatud lõikes loetletud tingimustest. Isikuandmete töötlemise nõudeid tuleb NAPI loomisel arvestada juba lahenduse projekteerimise faasis.

Kui NAP realiseeritakse viisil, mis eeldab selle suunal oma infosüsteemide kaudu kasutajate e-identimist ja autentimist, tuleb arvestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu **määruse (EL) nr 910/2014** e-identimise ja e-

⁶⁴ DTLF; alamgrupp 3, [LINK](#)

⁶⁵ Riigi Teataja (1993), Rahvusvahelise kaupade autoveolepingu konventsioon (CMR), [LINK](#)

⁶⁶ Riigi Teataja (2017), Kaupade rahvusvahelise autoveolepingu konventsiooni (CMR) elektroonilise veokirja protokoll

⁶⁷ ÜRO konventsiooni lisaprotokoll ning selle rakendamise veebileht

tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul (“eIDAS määrus”) nõuetega. eIDAS raamistikus kvalifitseeritud usaldusteenuste kättesaadavus, senine rakendatavus ja lai ulatus üle Euroopa annab aluse hinnata, et eIDAS raamistikus juba kvalifitseeritud usaldusteenuste pakkujad⁶⁸ on võimelised autentimise nõutud tasemel tagama kas asjakohaseks ja asjassepuutuvaks on ka e-allkirja usaldusteenused⁶⁹, mis võiksid võimaldada digitaalsete allkirjade vastastikust tunnustamist ja koostalitlust.

Kuna NAPI kasutus puudutaks paratamatult ka liikmesriikide vahelisi kaubavedusid, tuleb sellisel juhul silmas pidada ka eIDAS määruse art-6 sätetatud e-identimisvahendite vastastikuse tunnustamise reegleid, mis mh tähendaks NAP kui avaliku teenuse pidaja kohustust aktsepteerida kasutajate autentimisel ka teistes liikmesriikides väljastatud e-identimise vahendeid, mille usaldusväarsuse tase on siseriiklikult kasutatavate vastavate vahendite omaga võrdne või sellest kõrgem. Kuna kõigi Eestis siseriiklikult kasutatavate e-identimise vahendite (ID-kaart, mobiil-ID ja Smart-ID) usaldusväarsuse tase on “kõrge”, ei ole lahenduse projekteerimisel sellest madalama usaldusväarsuse tasemega e-identimisvahendite toetust vaja tagada. Oluline on märkida, et analüüsi koostamise ajal on läbirääkimiste all eIDAS määruse muudatusettepanek⁷⁰, mis toob kaasa täiendavaid võimalusi eID ja piiriülese infosüsteemide koostalitlusvõime rakendamiseks.

3.6. ÕIGUSLIKUD VÄLJAKUTSED, PIIRANGUTE ÜLETAMISE VÕIMALUSED

eFTI määrus on vahetult kohaldatav kogu EL territooriumil ning siseriikliku õigusega pole võimalik sellest kõrvale kalduda. Määruse artikli 10 kohaselt peavad eFTI teenuseosutajad tagama pädevatele asutustele vahetu juurdepääsu, millega ei kaasne mingeid makse ega tasusid, õigusnormidega ette nähtud teabele kaubavedude kohta, mida töödeldakse nende eFTI keskkondade abil; sellest tulenevalt ei saaks ka NAP pädevatelt asutustelt sellele teabele juurdepääsu võimaldamise eest tasu küsida.

Kuna määruse alusel antavad delegeeritud ja rakendusaktid on veel vastu võtmata, pole neist tulenevaid piiranguid hetkel võimalik arvestada. Samas saavad need aktid tuua täpsustusi seoses NAP toimimisega, millega antakse kõikidele liikmesriikidele, mis NAPI luua soovivad, ühtsed juhised. Sõltumata juhiste võimalikust ulatusest ja detailsusastmest jääb NAP siiski liikmesriikidele vabatahtlikuks lahenduseks ning samuti ei muudeta põhimõtet, et andmevahetus peab riigi jaoks toimuma tasuta ehk NAP, sõltumata omandivormist, ei saa riigiasutustelt andmete pärimise ega edastamise eest tasu küsida.

Nagu eelnevalt märgitud, kirjeldavad eFTI määrus ja selle veel vastu võtmisel olevad delegeeritud õigusaktid täpse andmestiku, mida kaupade kohta kättesaadavaks tegema peab. See tähendab, et andmevahetuses keskenduvad Euroopa riigid esmalt nendele andmetele ning liidestused täiendavate andmekogudega jäävad NAPI funktsionaalsusest esialgu välja. Samuti ei käsitleta esialgu liideseid teiste valdkondade juurdepääsupunktide või Euroopa Liidu teiste määruste alusel loodud andmekeskondadega. Kuna need andmekogud või teenused on otseselt seotud kaupade veoga maanteel, on siiski tõenäoline, et nende andmete liidestamise võimalust võidakse hilisemates etappides kaubavedude üle-euroopalisel digitaliseerimisel kaaluda.

eCMR protokollist ja eFTI määrusest tulenevate piirangute ületamiseks ei ole Eestis siseriikliku õiguse kehtestamise või muutmise näol olulisi võimalusi. Küll aga on võimalik luua või muuta siseriiklikku õigust väljaspool rahvusvahelise ja EL õiguse kohustusliku kohaldamisala, mida oleks Eesti piire ületavate kaubavedude osas võimalik rakendada vabatahtlikkuse alusel. Siiski tuleks ka selles osas arvestada, et EL õiguse kohustusliku kohaldamisala täpsed piirid selguvad alles eFTI määruse alusel antavate delegeeritud ja rakendusaktide vastuvõtmisel; määruse enda tekstis mainitakse juurdepääsupunkte vaid kahes põhjenduspunktis ning sedagi “peaks kaaluma” ja “võiks kaaluda” vormis⁷¹.

⁶⁸ Euroopa eIDAS raamistikus sertifitseeritud usaldusteenuste pakkujate nimekiri, [LINK](#)

⁶⁹ Euroopa Liidu usaldusteenused, [LINK](#)

⁷⁰ eIDAS määruse muutmise ettepanek, [LINK](#)

⁷¹ eFTI määrus, põhjenduspunktid

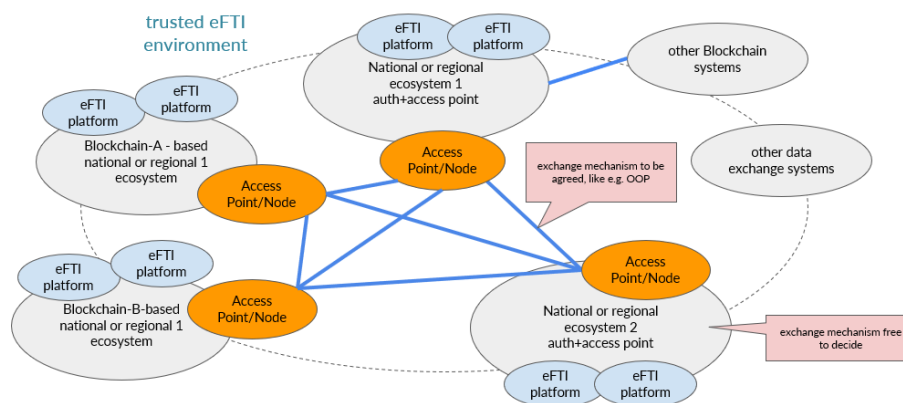
4. EFTI JUURDEPÄÄSUPUNKTI ARHITEKTUUR JA NÕUDED

4.1. NAP KESKKOND JA EFTI INFOVAHETUSE ARHITEKTUUR

Rahvusvaheliselt on üle kogu Euroopa toimiva NAPide võrgustiku loomine tehnoloogiline väljakutse, sest isegi kui suudetakse kehtestada ühtne andmestandard jagatava või riigile avatud kaubaveo teabe osas, määratledes ära selle kohustuslik osa, on eri riikide eelistused siseriikliku infovahetuse struktuuri ning tehnoloogiate osas erinevad.

Nii on juba täna Euroopas riike, kes eelistavad kasutada siseriiklikus andmevahetuses public key plokiahela tehnoloogiat ja on ka riike, kes pigem eelistavad traditsioonilisi e-valitsemise tehnoloogilisi või muid juba kasutusel olevaid lahendusi.

Sõltumata siseriikliku andmevahetuse struktuurist, infosüsteemide omavahelise liidestamise tehnoloogiast või NAP toimimise tehnoloogilistest alustest on eFTI ja eCMR andmeid võimalik juurdepääsupunktide kaudu vahetada kokkulepitud ühtsel, vajadusel täiesti eraldiseisval tehnoloogilisel lahendusel põhinevalt.



Source: European Commission, DTLF, Christian Lügges, Ulrika Hurt, Roberto Garcia Escallon (2021)

JOONIS 6. NAP SISERIIKLIKE OSAPOOLTE KOMPONENT-DIAGRAMM (ALLIKAS: DTLF)

Ka olukorras, kus siseriiklike e-valitsemise tehnoloogiate ja plokiahela ökosüsteemide puhul on erinevaid platvorme on omavahel ühildada suhteliselt keeruline, on juurdepääsupunktide omavaheline päringumehhanism võimalik üles ehitada nii, et andmeid saab pärida sõltumata sellest, kuidas siseriiklikult või regionaalselt ühise juurdepääsupunkti puhul sellega seotud teiste infosüsteemidega liidestused loodud on.

Selline hübriidlahendus toetaks ka eFTI valdkonna tulevase edasiarendusi, kus oleks koht ka juurdepääsupunktidele, mis võimaldavad vahetada infot erinevate eFTI platvormide vahel. Sellist võimalust kindlasti tänased NAPid pakkuma ei peaks hakkama.

Üheks võimalikuks NAPide omavahelise infovahetuse võimaluseks on rakendada EL e-valitsemise lahendusi ehk avaliku võtme infrastruktuur (PKI, *public key infrastructure*), mis on Eestis kasutusel x-tee lahendusena ning ka teistes EL liikmesriikides oma lahendusena. Samuti on selline võrgustik rakendatud ja rakendamisele minemas juba teistes valdkondades riikidevahelistest andmevahetusmudelites kasutusel on. Teiseks võimaluseks on luua eraldiseisev uus tehnoloogiline lahendus, mis oleks erinevate siseriiklike andmevahetussüsteemide ja ka eFTI platvormidega andmevahetuse osas koostalitlusvõimelised.

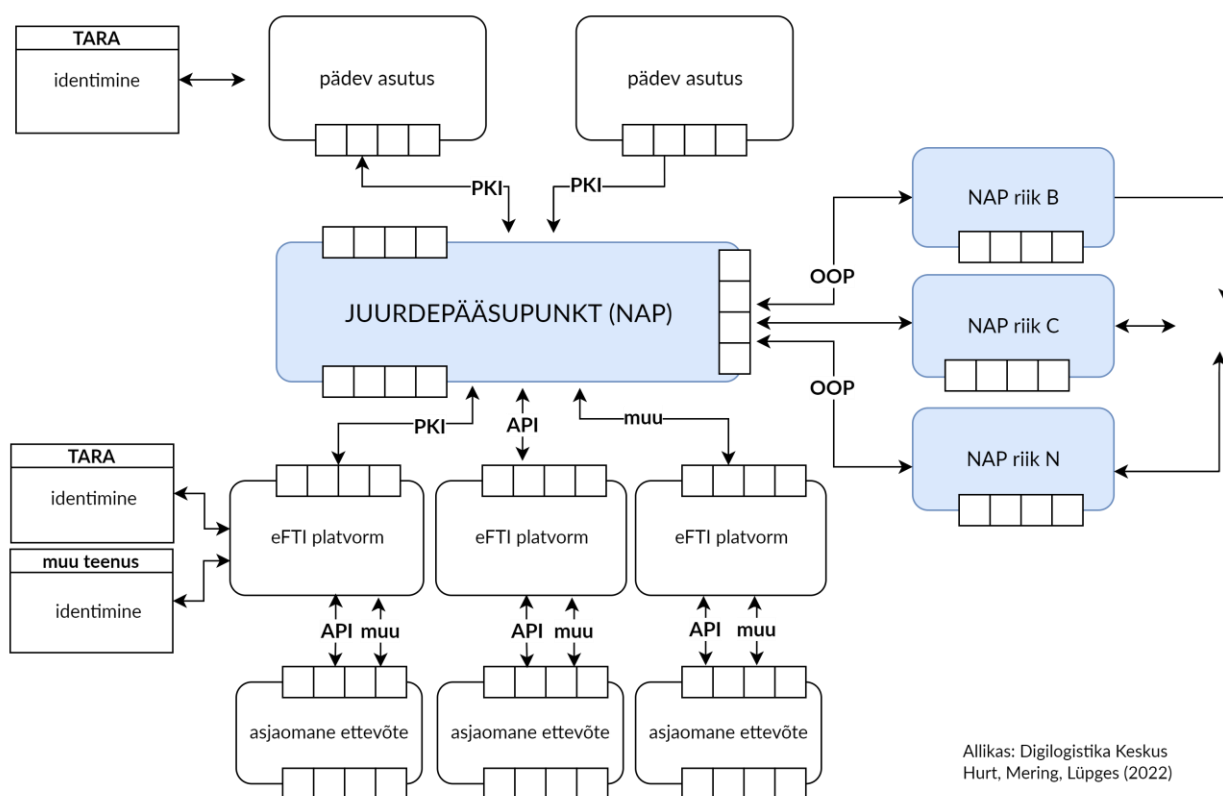
Sõltuvalt liikmesriigist on NAPil võimalik korraldada andmevahetus oma klientidega erinevate või kombineeritud meetodite aluse.

Näiteks Eestis peaks NAP olema pädevate asutustega liidestatud x-tee kaudu, samas kui eFTI teenusepakkujatega liidestumine võib toimuda nii x-tee kui API kaudu, võimaluse ja tulevikulahendusena ka täiendavalt mõne plokiahela infrastruktuuri (nt eBSI⁷²).

NAPide omavahelises liidestamises tuleb eelistada andmete ühekordse pärimise *once-only* printsiipi (OOP) ning sellega seotud tehniliste lahenduste lähenemisi (sh nt OOTS - *once-only technical solution*), mida CEF raamistikus arendatakse⁷³.

NAP andmevahetuses on kolm suunda:

- eFTI platvormide suund
- Pädevate asutuste suund
- Teiste riikide NAPide (või muude päringuraamistike) suund



Allikas: Digilogistika Keskus
Hurt, Mering, Lüpkes (2022)

JOONIS 7. OSAPOOLED JA NAP ÜHENDUSED RAHVUSVAHELISES KONTEKSTIS

Igasugune piiriülene andmevahetus, kuigi osad selle osapooled ei ole avaliku sektori asutused ning nende infosüsteemid ei ole avaliku sektori andmekogud/registrid, saab toimuda siiski e-valitsemise töövahendeid kasutades ning EL koostalitlusvõime raamistiku⁷⁴ ning CEF IT ehitusplokkide⁷⁵ rakenduse kaudu.

Nõuded eFTI infovahetuse arhitektuurile ning funktsionaalsetele ja mittefunktsionaalsetele nõuetele on DTLFis koostamisel ning on omakorda aluseks eFTI delegeritud ja rakendusaktide koostamisele.

⁷² Euroopa Plokiahela Infrastruktuur (EBSI), [LINK](#)

⁷³ Once-Only Initiative, [LINK](#)

⁷⁴ Euroopa IT koostalitlusraamistik (EIF), [LINK](#)

⁷⁵ CEF IT ehitusplokkid, [LINK](#)

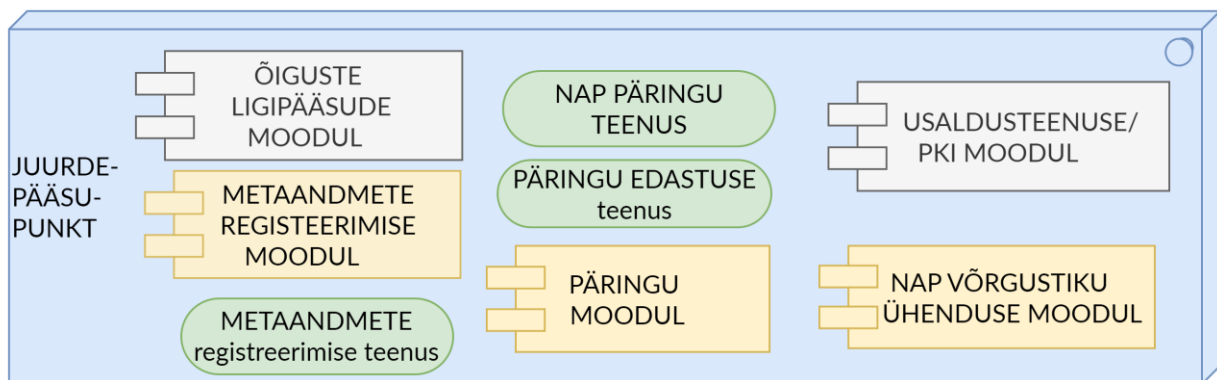
4.2. NAPI ARHITEKTUUR

NAP sisemises arhitektuuris on keskel kohal metaandmete indekseerimise moodul ehk metaandmete register (*metadata registry*), päringu moodul ja teiste NAPidega ühenduse loomiseks ja andmete pärimiseks ette nähtud andmevahetusmoodul. NAP mooduliks on samuti ligipääsuõiguste moodul ning usaldusteenuse moodul (Eestis on selleks x-tee vahendid, teistel riikidel sealsed lahendused).

Süsteemide vaheline infovahetus **pädevate asutuste ja NAP vahel** toimub üldjuhul üle x-tee või API'de võrgustiku, rakendades kokkulepitud formaadis faile, Eestis ja EL'is eeldatavalt XML formaadis faile.

Süsteemide vaheline infovahetus **eFTI platvormide ja NAP vahel** toimub üldjuhul üle x-tee või API'de vastavalt ettevõtete eelistustele.

Süsteemide vaheline infovahetus **erinevate riikide NAPide vahel** toimuks üldjuhul ühendusliidese või avaliku võtme infrastruktuuri kaudu. Vastav infovahetuse struktuur ja võimalusel ka esimeses eFTI rakendamise etapis kasutatav tehnoloogiavalik(ud) lepatakse kokku eFTI täiendavate õigusaktidega ning need saavad ilmselt olema EL e-valitsemise koostalitlusraamistiku ja CEF komponendid.



(c) Ulrika Hurt 2022

JOONIS 8. NAP ARHITEKTUUR KOOS MOODULITEGA (MUDEL)

NAP struktuuris ette nähtud metaandmete registreerimise teenus ja moodul on oma funktsionaalsuselt väga väikese koormusega teenus ja moodul, kuid on kriitilise tähtsusega nii transpordis olevate dokumentide valiidsuse kinnitamisel kui ka päringute modereerimisel. Samuti võimaldab see saata ja vahendada kinnitusi näiteks kolmandatele osapooltele andmekomplektide teatavaks tegemise aja ja koha kohta.

Samuti toetab nimetatud moodul statistika kogumist veoselehtede arvu kohta turul, mida täna ei koguta, kuigi sellekohane otsus ja protseduur peaksid alles saama kokku lepitud.

4.3. NAPIS TÖÖDELDAVAD ANDMED

Info ja dokumendid, mida saab eFTI NAP kaudu pärida ja vahendada, on aga siiski esialgu piiratud "õigusnormidega ette nähtud teabega" (määruse artikli 2 lõikes 1 nimetatud normides sätestatud teavitamisnõuete ulatuses).

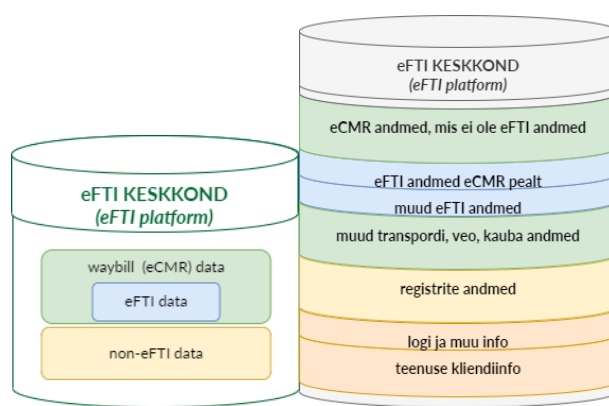
Samuti on sellest tulenevalt oluline arvestada, et eFTI keskkonnad sisaldavad ka muud infot, mis ei kuulu eFTI määruse järgi teabevahetuse hulka, näiteks kaupade tellimuste, vedude ajakava ja planeerimise, sõiduki asukoha, juhi kontaktide jm infot. **Analüüsis keskendutakse eFTI määruse järgi** kohaldatavatele andmete päringutele NAP kaudu, jättes välja muu andmestiku vahetamise.

Oluline on meeles pidada, et eFTI mõistes on eFTI andmeteks vaid need andmed, mida peab pädevale asutusele õigusaktide raames esitama, kuid selle sisse ei kuulu andmed, mida samadel tänapäevastel dokumentidel kasutatakse kaubaveol äriandmetena. Üheks selliseks näiteks on CMR andmed, kus osa

informatsioonist ning kogu dokumendi olemasolu on kontrollimisele kuuluv, kuid andmekomplekti täies ulatuses eFTI andmekomplektina selgelt käesoleva analüüsi koostamise ajal veel piiritletud ei ole. Seega tuleb meeles pidada, et eFTI määruse esemeline kohaldumisala on piiratud ja ka maanteetranspordis ei ole eFTI andmekomplekt üks-ühele kattuv näiteks eCMRi andmekoosseisuga.

NAP andmevahetuses on kesksel kohal algsed kaubaveodokumentide koosseisud (sh eCMR) ning eFTI andmekogumid ja alamhulgad, mida on võimalik eFTI NAP kaudu pädevatel asutustel pärida.

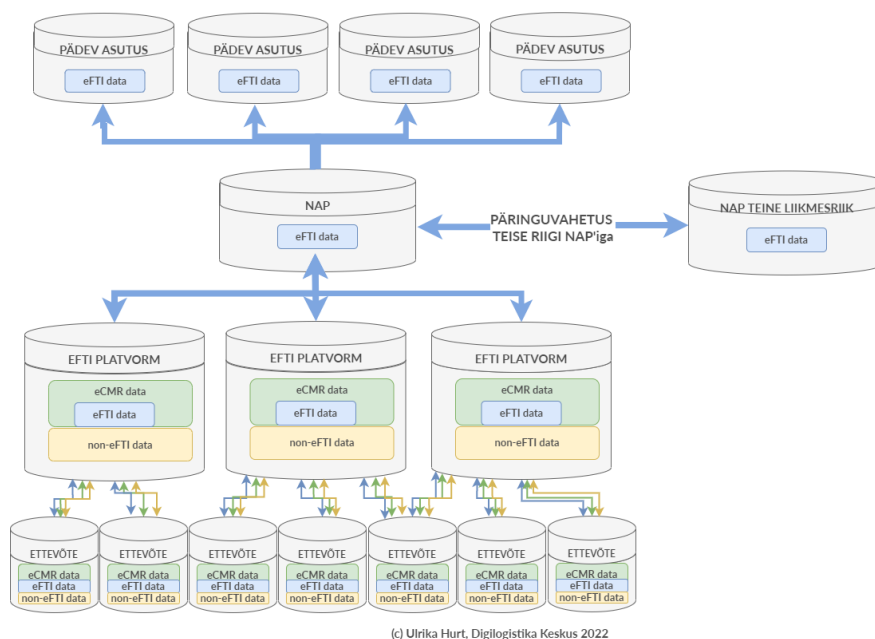
Kuivõrd igal pädeval asutusel on oma kontrollitavad andmehulgad ja vaid osadel juhtudel on järelvalve teostamiseks vajalik esitada/pärida kogu dokumentatsioon, siis tuleb eristada infovahetuses eCMR täisandmeid ning eFTI andmeid, mis ei kattu. Samuti hoiavad ettevõtted eFTI platvormidel ka muid vedude, kauba, tellimuste ja teenustega seotud andmeid, mis ei kuulu ametiasutustele esitamisele. Ühtlasi on eFTI platvormidel tulevikus ka andmeid, mida võidakse vahetada teiste eFTI platvormidega otse ilma NAPi läbimata.



JOONIS 9. eFTI PLATVORMI ANDMETE ÜLDMUDEL ECMR ANDMETE LÄHIVAATES

eCMR andmestikust osa on eFTI andmed, keskkond sisaldab muid eFTI andmeid peale eCMR andmete ning muid mitte-eFTI andmeid, sh riiklike registretega liidestatud või neist päritud andmeid, muud transpordi, veo ja kauba andmeid, teenuse infot.

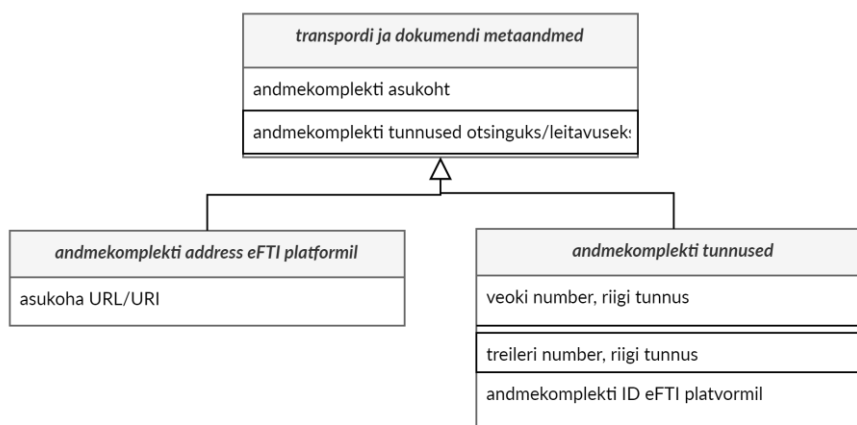
Infovahetuse arhitektuur andmete vahetamisel eFTI platvormide, NAP ja pädevate asutuste vahel toimub ainult eFTI andmete kontekstis. NAP ei vaheta ega päri muid andmeid peale eFTI andmete ning seda nii siseriiklikult kui rahvusvaheliselt.



JOONIS 10. ECMR ANDMETE KÄTTESAADAVUS eFTI NAP RAKENDAMISE KONTEKSTIS

Lisaks on andmete vahetuses olulisel kohal indekseerimiseks tarvilik metaandmete komplekt, mis sisaldab identifitseerimistunnuseid sidumaks omavahel andmekomplekti ja veovahendi (veduk ja treiler) ning lisab loodavale andmekomplektile unikaalse lingi viitega andmekomplekti asukohale ja unikaalse dokumentatsiooni tunnuse. Dokumentatsiooni tunnus on vajalik hilisemateks päringuteks.

Nimetatud andmekomplekt osaleb veo ja veoselehe metaandmete ehk unikaalsete identifikaatorite registreerimise ehk veoselehe indekseerimise ning indeksi sulgemise funktsionaalsuses ning toetab pädevate asutuste toetab päringute teostamist NAP kaudu.



(c) Digilogistika Keskus, Hurt, Lüpges 2022

JOONIS 11. E-VEOSELEHE JA TRANSPORDI KOHTA INDEKSEERITAVATE METAANDMETE ÜLDMUDEL

Käesoleva analüüsi koostamise hetkele ei ole otsustatud, millise täpse tehnoloogia või protsessiga tunnused luuakse, milliselt nende infot eFTI platvormi ja NAP vahel vahetatakse, ning millise ajatempli või usaldusteenuse raamistikuga eelistatult need märgistatakse.

Tehnoloogiliselt on juba teada, et indekseerimise protseduur NAPis on väga vähesemahuline ning sisaldab vaid väga üksikute unikaalsete identifikaatorite (URL/URI, auto number, treileri number) infot. Sellist metaandmete indekseerimist saab teha kas NAP või CAP ning maksimaalse ulatuse andmete nõ.

valmispanekust saab teha eFTI platvorm. Eraldi teenuse loomine või teenuse pidamine väljaspool eFTI platvorme või Nape ei ole asjakohane.

Kuivõrd elektroonilised andmekomplektid peegeldavad ka juriidilisi toiminguid, nt CMR puhul veolepinguga seotud tehinguid, otsuseid ja sündmusi, sh ka allkirjastamisi, siis peab NAP saama kontrollida, kas dokumendid/andmekomplekt on nõuetekohaselt allkirjastatud. Milline saab olema täpne sellekohane tehnoloogiline lahendus või millised koostalitlusvõimelised raamistikud selleks sobivad, ei ole veel otsustatud, kuid vajadus on teadvustatud ning lahendusvõimalused on kaardistamisel.

4.4. NAP FUNKTSIONAALSED NÕUDED

Alljärgnevalt on esitatud kõige tõenäolisem NAP funktsionaalsuse kirjeldus, kus NAP registreerib (ehk indekseerib) aktiveeritud veoselehe, vahendab päringuid ning registreerib veoselehe lõppemise/deaktiveerimise. Kirjeldatav protsess ei ole ametlike FTI dokumentatsiooni osa, kuid on osaliselt kattuv DIGINNO-Proto, osaliselt e-veoselehe kasutuselevõtu analüüsis kirjeldatud protsessiga¹².

TABEL 1. NAP FUNKTSIONAALSED NÕUDED

NÕUE	SISU
F1	Veoselehe aktiveerimise protsessis veoselehe metaandmete registreerimine ehk indekseerimine ⁷⁶
F2	Veo lõppemisel veoselehe deaktiveerimise protsessis veoselehe indeksi deaktiveerimine
F3	Pädevate asutuste päringu töötlemine eFTI platvormilt andmete pärimiseks
F4	Pädevate asutuste päringu töötlemine päringu edastamiseks teisele NAPile (NAPide võrgustikku)
F5	Teiselt NAPilt tuleva päringu töötlemine eFTI platvormile mineva päringu ja selle vastuse suunamiseks
F6	Päringute voo logi pidamine
F7	Kasutajate rollide haldus ja ligipääsude korraldamine
F8	Delegeeritud päringu autoriseerimine

F1. Veoselehe aktiveerimise protsess:

- Kui veole luuakse e-veoseleht või eCMR, registreerib eFTI teenusepakkuja kõik veo ja kauba andmed, seob osapoolte infovoo omavahel;
- kui e-veoseleht on eFTI platvormil algatatud või moodustatud, omistatakse andmekomplektile unikaalne ID ehk e-veoselehe rahvusvaheline number¹³;
- samuti omistatakse sellele unikaalne URL/URI aadress ehk link dokumentatsiooni/andmekomplekti asukohale;
- kui e-veoselehel on olemas kauba saatja ja vedaja allkiri, kinnitatakse veoseleht ning aktiveeritakse alanud vedu osapoolte jaoks;
- sellega samaaegselt algatatakse e-veoselehe aktiveerimine, milleks on vajalik e-veoselehe ja veo metaandmed (auto ja haagise number, andmekomplekti unikaalne ID¹⁴ ja moodustatud andmekomplekti URL/URI aadress) moodustamine koos tehniliste andmetega dokumendi moodustamise kohta;

⁷⁶ Indekseerimise toimingu täpne protsess ja olemus on eFTI määruse kontekstis alles täpsustamisel

- järgmiseks esitab eFTI platvorm päringu dokumendi registreerimiseks ning indekseerimiseks indeksregistris või juurdepääsupunktis/CAPis/NAPis. Toimingut mida võib tinglikult nimetada ka “metaandmete publitseerimiseks (ingl k *publishing*)”. Seejuures on oluline märkida, et dokument registreeritakse aktiveerituks, kuid dokumenti ennast, vastavalt ka eFTI määruse nõuetele, juurdepääsupunkti ega muudesse süsteemidesse eFTI keskkonnast mujale ei edastata;
- vajadusel lisatakse dokumendile ligipääsu või õiguste informatsioon.
- NAP, kinnitades esitatava andmete asukohalingi ja unikaalse ID valiidsust, kinnitab dokumendi indekseerimise koos omapoolse digi- ja ajatempli lisamisega, võimalik, et väljastab unikaalse indekseerimise numbr/kinnituse ning registreerib selle oma logis.

F2. Veoselehe deaktiveerimise protsess:

- Olukorras, kus vedu on lõppenud ning e-veoseht kuulub eFTI platvormil lõpetamisele, osaleb NAP veoselehe deaktiveerimises;
- veoselehe lõpetamise järel jääb NAP arhiivi märke vastava e-veoselehe registreerimise ajalooga, kusjuures URL/URI link deaktiveeritakse võimalik, et mingiks ajaks peab lehe link jääma järelevalvetoiminguteks aktiivseks;
- salvestatakse statistika registreeritud vedude hulga, samuti päringute arvu jm andmete kohta;
- vedude statistika kogumiseks NAP ilmselt ei rakendata.

F3. Pädevate asutuste poolt tuleva päringu vahenduse, andmete pärimine eFTI platvormilt ja andmete edastamine/välja näitamine riigiasutustele:

- NAP valideerib talle tulnud päringu, mis saab olla ainult kas oma riigi pädevatelt asutustelt, teiste riikide pädevatelt asutustelt või teistelt NAPidelt/CAPidelt;
- kui pöörduja (asutus) on identifitseeritud ja autoriseeritud ning tal on õigus pärida e-veoselehe andmeid, edastatakse talle indeksi kaudu link, mis viitab andmete algallikale e-veoselehe teenuse omaniku juures;
- NAP on siin ka ligipääsuõiguste delegerija eFTI platvormi suunal;

F4. Pädeva asutuse päringu vahendus ja suunamine teisele NAPile

- Kui indeksregistri tuvastab NAP, et veoseleht ei ole siseriiklikult registreeritud, suunab NAP päringu teistele NAPidele ehk NAP võrgustikule
- Selleks lisab NAP päringule kaasa tunnused, mis kinnitavad tema päringu päritolu ja esindusõigust,
- Saanud teiselt NAPilt vastuse andmekomplekti asukoha osas vahendab NAP päringut pädevale asutusele
- NAP tagastab teise riigi NAPile ka logiandmed päringu kohta.

F5. Päringu edastus teistele NAPidele ja päringu vastuse vahendus teistelt NAPidelt:

- Päring, mis tuleb teiste riikide pädevatelt asutustelt, saab eeldatavalt tulla vaid teise riigi NAP kaudu,
- Sissetulev päring tuleb NAP poolt töödelda,
- Indeksregistri abil tuvastab NAP, kas otsitav veoseleht on sama NAP juures indekseeritud,
- Kui on, vahendab NAP tellimuse teise riigi NAPile.

F6. Päringute voo logi pidamine

- iga andmepäring (selle päritolu, aeg ja muu asjassepuutuv logi info¹⁹) fikseeritakse andmelogis sündmusena, kuid vahetatava veodokumendi sisu NAP ei talleta.

F7. Kasutajate rollide haldus ja ligipääsude korraldamine

- Kasutajagruppidena on NAPis ja sellega seotult ette nähtud rollipõhiseid kasutajaid, mis kasutavad NAP keskkonda läbi oma infosüsteemide masin-masin põhiselt.
- Kuigi indekseerimise platvormile on võimalik luua ka spetsiaalne teenindus-UI (vajadusel nt eesti.ee kaudu kasutatav teenus).
- Teine kasutajate grupp on programsed kasutajad nagu näiteks x-tee teenusetest tulevaid päringuid ja võimalikud välised osapooled, mis ei võimalda x-tee liidestust.
- Päringute esitamine ja andmekomplekti loomine ja uuendamine toimub iga osapoole enda infosüsteemis või selleks loodud avaliku veebikeskkonna kaudu.
- Veodokumentide kontrollimise või päringute vaates toimub andmevahetus kahes jaos - esimene päring valideerib pärija, tuvastab andmete allika (eFTI teenusepakkuja) ning edastab veose dokumendi indeksi, mille alusel suunatakse päring andmete algallikale eFTI teenuse pakkuja juures, kes edastab veose andmed.

F8. Delegeeritud päringu autoriseerimine

- NAP teeb oma päringuid tehnilises mõistes delegeeritud õigustes, seda pädeva asutuse nimel ning selle kaudu autoriseerides enda päringud eFTI platvormide ja teiste riikide NAPide suunal.
- NAP teeb ka teiste riikide NAPide nimel päringuid siseriiklike eFTI platvormide suunal kui võrd see väldib vajadust autoriseerida kõiki erinevaid NAPe eFTI platvormidel.

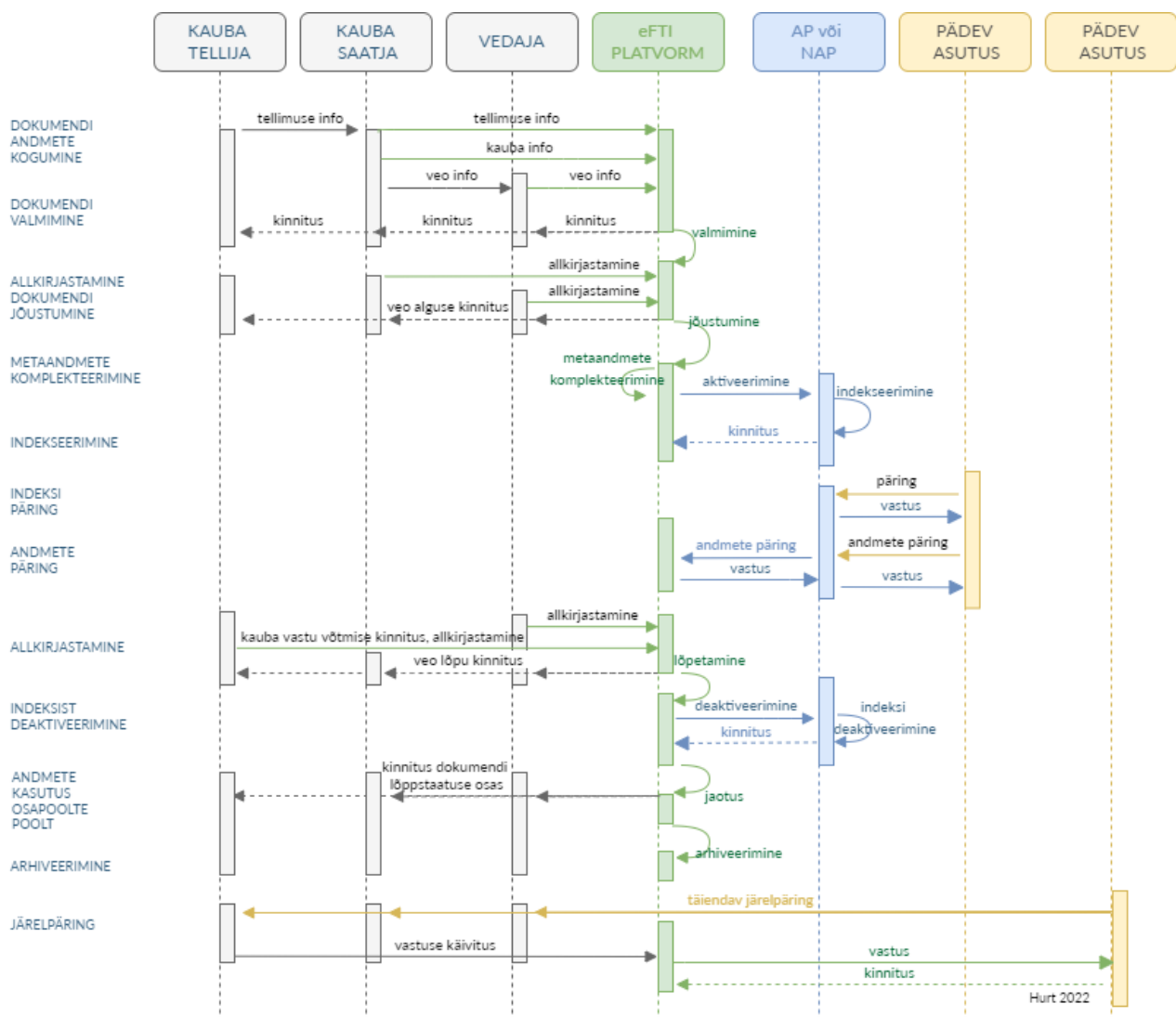
NAP saab võimaldada pädeva asutuse esindajal teostada eFTI platvormide kaudu nähtavaks tehtud elektroonilise kaubaveoinfo kontrolli kas distantsilt või olukorras, kus sõiduk on juba peatatud. Juhul, kui veok on peatatud, peab eFTI määruse järgi olema võimalik e-veoselehte ja eFTI andmeid infosüsteemide kaudu kontrollida ja esitada ka veoki juhul elektrooniliselt oma seadme kaudu.

Olukorras, kus e-veoselehte ja ka muule andmekomplektile on eFTI määruse järgi ette nähtud unikaalne elektrooniline identifitseerimisühendus/link (*unique identifying link*, URL/URI või unikaalne tunnus)⁷⁷, siis aktuaalne on ka küsimus e-veoselehtedele ja andmekomplektidele mitte ainult siseriiklikult vaid ka rahvusvaheliselt unikaalse ID numbriga andmise ja ka nende numbrite aktiveerimise ja registreerimise küsimus.

Millises ulatuses hakkab NAP e-veoselehtede moodustamise/aktiveerimise protsessis nende registreerimise (ehk indekseerimisega) ning e-veoselehtede lõpetamisel/deaktiveerimisel aktiivsusperioodi lõpetamisel indeksregistri jaoks dokumendile identifikaatoreid või templeid ise looma, ei ole käesoleva analüüsi koostamise perioodil lõplikult ei otsustatud ega kinnitatud. Seega võiks Eesti seisukohast NAPi üheks funktsiooniks olla ka unikaalsete andmekomplektide seerianumbrite genereerimine või nende registreerimine või eFTI platvormil moodustatud numbriga kinnitamine ja aktiveerimine olukorras, kus unikaalse numbriga ja unikaalse lingi genereerivad eFTI platvormid. Mõlemal juhul peab NAP indeksregistrit koos korrektse digitaalse ajatempli süsteemiga.

NAP kaudu on võimalik teiste riikide NAPidel juurdepääsupunktidel dokumendi olemasolu pärida ja seda kinnitada vähemate etappidena kui eFTI platvormidele otsepäringuid tehes. NAP võimaldab kontrollida dokumentatsiooni olemasolu infot ka ilma eFTI platvormilt kogu dokumentatsiooni küsimata ning saada kinnituse dokumentide olemasolu kohta ka näiteks juhul kui eFTI platvorm ei ole mingil põhjusel ajutiselt tehniliselt kättesaadav.

⁷⁷ Vt eFTI määrus artikkel 4, punkt 3



JONIS 12. NAP FUNKSIONAALSUS KOGU E-VEESELEHE ELITSÜKLI KONTEKSTIS (ALLIKAS: DIGILOGISTIKA KESKUS)

4.5. NAP RISTFUNKSIONAALSED (MITTEFUNKSIONAALSE)D NÕUDED

Kuivõrd NAP on päringuvahenduskeskkond eFTI platvormide ja pädevate asutuste infosüsteemide ning teiste NAPide vahel ning seetõttu laienevad sellele lisaks funktsionaalsetele nõuetele ka eFTI laiema andmevahetuse keskkonna arhitektuuri nõuded.

Toodud **ristfunktsionaalsed (mittefunktsionaalsed)** nõuded katavad võtmenõuded, mis rakenduksid loodavale NAPile. Tulenevalt sellest, milline asutus või organisatsioon saab olema NAPi “omanikuks”, kehtestab see asutus nõuded NAP arendamiseks ja käitlemiseks ulatuses, mis on võimalik väljaspool digiriigi ja eFTI nõuete konteksti ja nõudeid. NAPi mittefunktsionaalsetest nõuetest kõige kriitilisemad on koostalitlusvõime, käideldavuse ja turvalisuse nõuded.

eFTI IT-arhitektuuri disain: ristfunktsionaalsete nõuete kategooriad

- 1 – Arhitektuursed nõuded (*Functional architecture*)
- 2 - Andmevahetuse struktuur (*Data Distribution/sharing and Data Attributes*)
- 3 - Ligipääs andmetele (*Data Access/Delivery*)
- 4 - Koostoime, koostalitlusvõime (*Interoperability, Compatibility, Integration*)
- 5 – Kasutajate identifitseerimine ja autentimine (*Identification and Authentication of Users*)
- 6 – Ligipääsud (*Access Control*)
- 7 – Tõendid ja logid (*Evidences and Logs*)
- 8 – Andmeturvalisus, küberturvalisus (*Data Security, Cybersecurity*)
- 9 – Andmemudel, semantika (*Data Models, Semantics*)
- 10 – Üldised muud IT aspektid (*General IT aspects*)
- 11 – Muud ristfunktsionaalsed nõuded (*General Non-Functional Aspects*)

JONIS 13. eFTI ARHITEKTUURI JA RISTFUNKTSIONAALSETE (MITEFUNKTSIONAALSETE) NÕUETE KATEGORIAID (ALLIKAS: DTLF)⁷⁸

TABEL 2. NAP RISTFUNKTSIONAALSED EHK MITEFUNKTSIONAALSED NÕUDED

NÕUE	SISU
MF1. Arhitektuursed nõuded	<ul style="list-style-type: none"> NAP on tehnoloogiliselt ühendatud ja liidestatud pädevate asutustega üle x-tee. NAP on tehnoloogiliselt ühendatud eFTI platvormidega üle x-tee (Eestis x-tee, mujal muu avaliku võtme PKI lahendus) või API ühenduse, ka vajadusel või võimalusel ploki ahela liidestusega juhul kui selline kokku lepatakse
MF2. Andmevahetuse struktuur	<ul style="list-style-type: none"> NAP on ehitatud printsiiбил, et eFTI andmevahetuse struktuur on hajus ehk tsentraalseid andmevahetuse mudeleid ei teki ning lähtutakse põhimõttest, et andmed on püsivalt kättesaadavad eFTI platvormidel. NAP on ühendatud eFTI platvormidega viisil, mis võimaldab neilt võtta vastu veodokumentide indekseerimise teadet. NAP on ühendatud eFTI platvormidega viisil, mis võimaldab indekseeritud linki avada ning seda pädeva asutuse infosüsteemi edastada või seadme/töövahendi ekraanil kuvada. NAP on ühendatud teiste NAPide võrgustikuga kokkulepitud rahvusvahelise koosvõime mehhanismide kaudu.
MF3. Ligipääs andmetele	<ul style="list-style-type: none"> NAP vahendab enda kaudu delegeritud päringuid pädeva telt asutustelt ning teeb seda kinnitatud autentimismehhanismide kaudu.
MF4. Koostoime, koostalitlusvõime	<ul style="list-style-type: none"> NAP peab tagama teiste süsteemidega koostoimelise arhitektuuri.
MF5. Kasutajate identifitseerimine ja autentimine	<ul style="list-style-type: none"> NAP autoriseerib ainult erinevaid infosüsteeme. NAPil ei ole eeldatavalt kasutajaliidest ning seega ta erakasutajaid ei identifitseeri ega autoriseeri.

⁷⁸ DTLF, eFTI arhitektuur, lahenduste disaini kategooriad

MF6. Ligipääsud	<ul style="list-style-type: none"> Masin-masin ligipääsud on korraldatud OAuth⁷⁹ lahendusega.
MF7. Tõendid ja logid	<ul style="list-style-type: none"> NAP peab suutma logida läbinud päringud ja nende päritolu.
MF8. Andmeturvalisus, küberturvalisus	<ul style="list-style-type: none"> NAP andmevahetus peab olema tagatud viisil, mis ei võimalda päringutesse ega logidesse autentimata ligi pääseda.
MF9. Andmemudel, semantika	<ul style="list-style-type: none"> NAP peab töötama eFTI andmemudelitega ning suutma neid töödelda. eCMR veoselehe andmete vahendamiseks tuleb arvesse võtta ka UNCEFACT standardeid.
MF10. Üldised muud IT nõuded	<ul style="list-style-type: none"> NAP peab infotehnoloogiliste nõuete poolt vastama riigi teenuse nõuetele või riigile teenust pakkuvate infosüsteemi nõuetele.
MF11. Muud ristfunktsionaalsed nõuded	<ul style="list-style-type: none"> NAP peab olema üles ehitatud maksimaalselt jätkusuutlikul moel. NAP peab olema laiendatav mitmetele ja täiendavatele talle programmeeritud päringute vahendamiseks.

Olulisimad digiriigi funktsionaalsuse⁸⁰ nõuded NAP aspektist lähtuvalt on toodud alljärgnevas tabelis.

TABEL 3. OLULISIMAD DIGIRIIGI RISTFUNKTSIONAALSUSE NÕUDED

NÕUE	SISU
Arendus	<ul style="list-style-type: none"> Rakenduse arenduses ei kasutata programmeerimiskeeli, mis pole Top 25 TIOBE indeksis. Kõikide arendamisel kasutatavate komponentide (rakenduse, andmebaasi, kolmanda osapoolle omad) eluea lõpp (inglise k <i>End-of-Life, EOL</i>) ei tohi teadaolevalt olla vähem kui 5 aastat.
Rakendamine	<ul style="list-style-type: none"> Vastavalt rakenduse olemusele ja riskianalüüsile rakendada meetmed määratud ohuedetabelites⁸¹ (Top 10) tekstides antud soovitusjärgimiseks.
Arhitektuur: andmevahetus	<ul style="list-style-type: none"> Hajusa infosüsteemi teenused saavad teiste teenuste komponentidega suhelda ilma, et peaks tekitama omaenda kasutajasesioone. Rakenduse tehnilised komponendid logivad korrelatsiooni ID'd või genereerivad selle ise. Korrelatsiooni ID'd saadetakse iga edasise päringuga kaasa. Kaaluda kasutajasesioonides JWT ja OAuthi kasutamist. Seansi identifikaator peab olema piisava pikkusega, juhuslik ja unikaalne kogu aktiivse seansi jooksul. Kasutajaliides ja teenuse funktsionaalsus on loogiliselt eristatud kihid ja suhtlevad üle API. Ärioloogilised tehnilised komponendid on kasutatavad erinevate kasutajaliidestest poolt.

⁷⁹ OAuth 2.0 lahendus, <https://oauth.net/2/>

⁸⁰ Digiriigi ristfunktsionaalsuse nõuded, [LINK](#) ja [LINK](#)

⁸¹ OWASP ohuedetabelid, [LINK](#)

Arhitektuur: autentimine	<ul style="list-style-type: none"> Rakenduse tehnilised komponendid kaitsevad iseennast ja valideerivad nende poole pöördunud kasutaja või tehnilise teenuse õiguseid. Kasutajate autentimine käib läbi RIA TARA⁸². Kui autentimine on soovituslikult tsentraalne, siis autoriseerimine on rakenduste enda tagada. Rakendus ei tohi luua uut identiteedisüsteemi. Tuleb tugineda olemasolevatele riiklikele (ID-kaart) või põhiliste operatsioonisüsteemide identiteedisüsteemidele.
Kvaliteet	<ul style="list-style-type: none"> Süsteemi funktsionaalne ulatus on defineeritud ja dokumenteeritud selgesõnaliste kasutuslugudega. Nimetatud kasutuslood peavad olema toote ärilises dokumentatsioonis.
Turvalisus:logi	<ul style="list-style-type: none"> Rakenduse tarkvara tööd logitakse ning audit-logi talletatakse rakendusest ning selle baasist eraldi.
Turvalisus	<ul style="list-style-type: none"> URL ei tohi sisaldada isikuandmeid või sessioonivõtit. Kui ei ole määratud teisiti, peab rakendus olema kasutatav ISKE klassile K2T2S2 vastavate süsteemide loomisel. Kasutaja või rakenduste (sealhulgas ka enda omade) sisendit kontrollitakse ja puhastatakse rakenduse poolel vastu rakenduse enda siseseid ootuseid. Krüptoalgoritmide ja räsifunktsioonide kasutamisel tuleb järgida RIA veebilehel avaldatud krüptograafiliste algoritmide elutsükli uuringu värskemas versioonis toodud soovitusi ja põhimõtteid. Rakenduse tehnilised komponendid suhtlevad omavahel üle TLS/SSL'i.
Andmed	<ul style="list-style-type: none"> Andmete kustutamine ei tohi kustutada tegelikke kirjeid andmebaasist, välja arvatud, kui kirjed pole mittefunktsionaalsed, ehk ei oma ärilist seost.

Tehnilised nõuded peaksid vastama ka ISO/EIC 25020:2011⁸³ toote ja andmekvaliteedi nõuetele, et tagada NAP lõplik tootekvaliteet.

Need nõuded on järgmised:

- Funktsionaalsusega seotud nõuded (sobivus, õigsus, koostalitlusvõime, turvalisus, funktsionaalne vastavus),
- Töökindlus (küpsus, tõrketaluvus, taastuvus, töökindluse vastavus),
- Kasutuskõlblikkus (arusaadavus, õpitavus, käsitsetavus; meeldivus, kasutuskõlblikkuse vastavus),
- Tõhusus (ajaline käitumine, ressursikasutus, tõhususe vastavus),
- Hooldatavus (analüüsitavus, muudetavus, stabiilsus, testitavus, hooldatavuse vastavus),
- Porditavus (sobitatus, installeeritavus, koosoluvõime, vahetatavus, porditavuse vastavus).

⁸² Riigi autentimisteenus, RIA TARA, [LINK](#)

⁸³ ISO/EIC 2501:2011 standard

4.6. NAPI INFOVAHETUSE ARHITEKTUURI VÕIMALIKUD ERINEVUSED SÕLTUVALT OMANIKUST

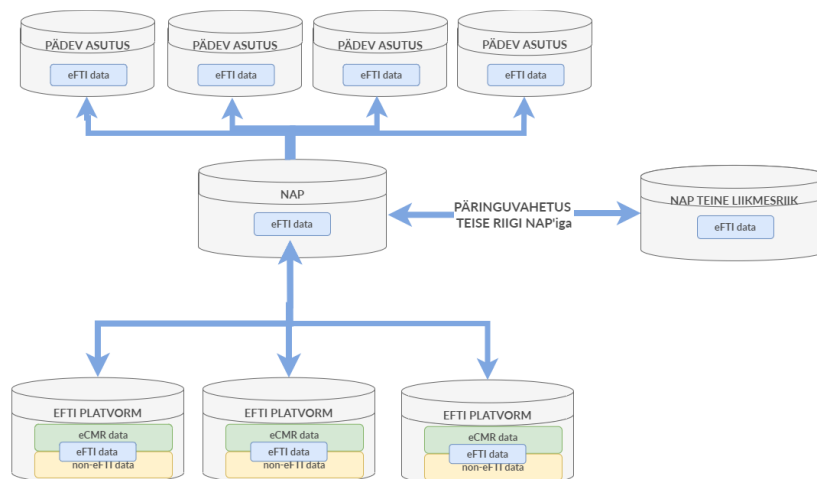
Sõltumata teenuse omanikust (erasektor või avaliksektor) või riigi poolt pakutava teenuse puhul asutusest, kus teenus asub, funktsioneerib NAP samadel alustel sisaldades veo ja veodokumendi metaandmete indekseerimise teenust ja otsingu teenust.

Erinevused ühendustes eFTI platvormidega võib olla erisus ainult olukorras, kus NAPile lisaks on ettevõtetevahelise ja eFTI platvormide omavahelise liidestamise jaoks turul opereerimas ka CAP.

eFTI platvormide liidestus NAPiga ei välista eFTI platvormide muid liidestusi, sh nende omavahelisi liidestusi. NAP eFTI platvormide omavahelist andmevahetust ei korralda ega vahenda.

Sellisel juhul võivad eFTI platvormid olla liidestatud kas otse NAP külge või CAP külge. Kui eFTI platvormid (osa või kõik neist) on liidestatud CAP külge, siis toimub neisse päringute tegemine CAP vahendusel, kuid liidestus on sellisel juhul NAP jaoks ühetaoline.

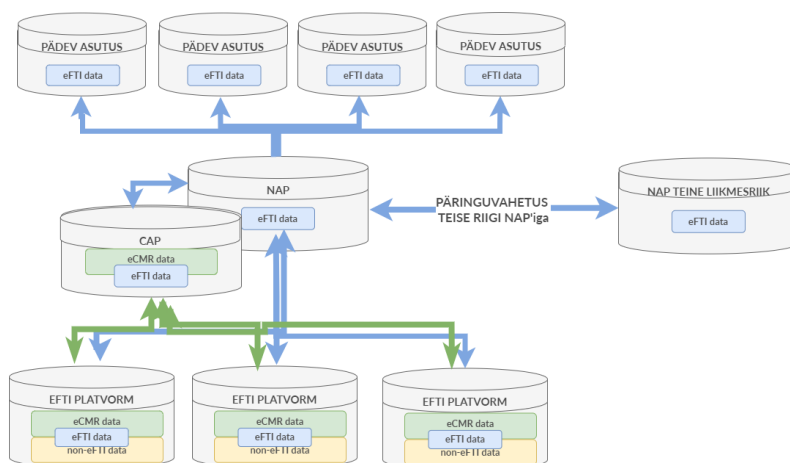
Arhitektuur 1: Kui on loodud riiklik juurdepääsupunkt (NAP), on eFTI keskkonnad andmete edastamiseks ühendatud NAPiga.



(c) Ulrika Hurt, Digilogistika Keskus 2022

JOONIS 14. NAP KLASSIKALINE ARHITEKTUUR

Arhitektuur 2: Kui on loodud nii riiklik juurdepääsupunkt (NAP) ja turul/loodud ka ühine juurdepääsupunkt (CAP), on osa keskkondi liidestatud CAPiga ning NAP kaudu liikuv päring võib toimuda kas otse eFTI platvormile või CAPile, mis omakorda eFTI platvormilt andmeid vahetab. CAP ise NAP rolli ei täida ehk teiste riikide suunal toimub päring igal juhul NAP kaudu.

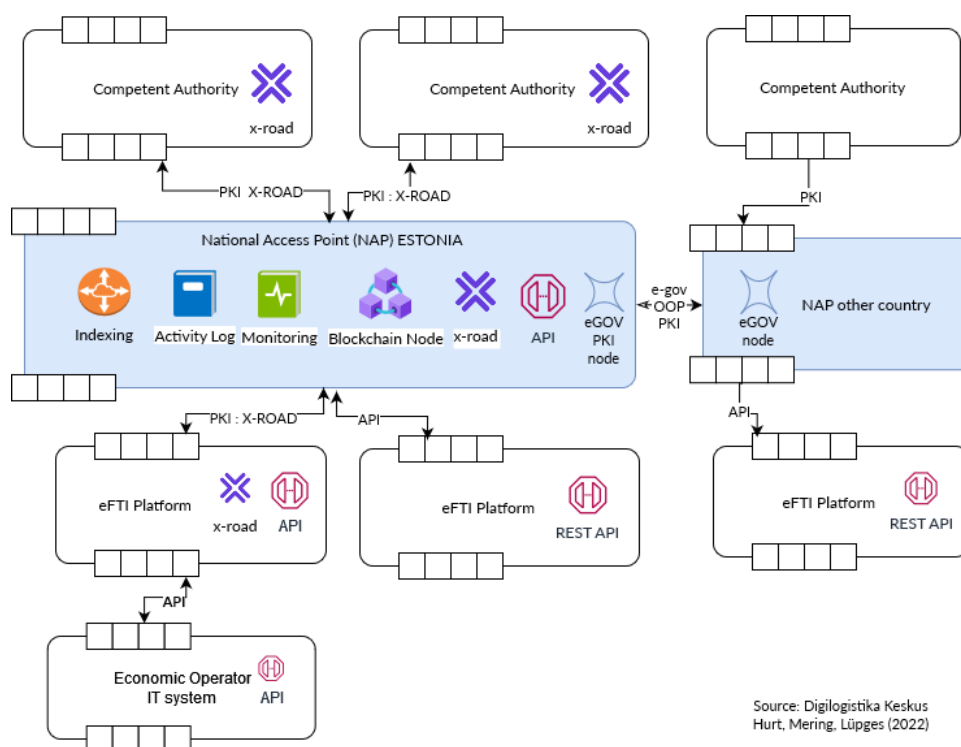


JOONIS 15. NAP ARHITEKTUUR OLUKORRAS, KUI NAP ON ERASEKTORI OMANDIS JA VAHETAB KOGU CMR ANDMESTIKKU

4.7. X-TEE EHK EESTI E-RIIGI STRUKTUURI KASUTUS

Eesti x-tee võimaldab NAP funktsionaalsust ja mittefunktsionaalseid nõuded rakendada kõige edukamalt just x-tee kaudu. Kuivõrd x-tee pakub PKI (*public key infrastructure*)⁸⁴ struktuuri, on see ka ühtlasi struktuurselt sarnane teistes riikides NAP toimimise võimaliku struktuuriga.

Eesti riigisiselt oleks NAPiga x-tee kaudu liidestatud kõik pädevate asutuste asjassepuutuvad teenused või infosüsteemid ning samuti osa eFTI platvormidest. X-tee serverite ja teenuste asukohad on näidatud järgmisel joonisel (tähistatud x-tee/x-road ikooniga):



Source: Digilogistika Keskus
Hurt, Mering, Lüpkes (2022)

JONIS 16. X-TEE RAKENDAMINE EFTI JA NAP INFOVAHETUSE ARHITEKTUURIS

4.8. EIDAS JA AUTENTIMISTEENUS NAP STRUKTUURIS

Vastavalt eIDAS määrusele peab ELi liikmesriik, mis kasutab oma residentide identimiseks avalikus võrgus oma rakendustes kõrgema ja/või märkimisväärse tagatistasega autentimisvahendeid, lubama alates 29.09.2018 ELi teiste liikmesriikide residentidel autentida end oma rakendusinfosüsteemides nende riikide sama või kõrgema vähemalt sama kõrge tagatistasega autentimisvahenditega vastavalt sellele, millist autentimise tagatistaset nõuab see rakendusinfosüsteem, kuhu autentitakse.

ELi liikmesriikide madala tagatistasega autentimisvahendite tunnustamine on jäetud liikmesriikidele vabatahtlikuks. Nende tunnustamisel lubatakse neid kasutades autentida ainult sellistesse rakendusinfosüsteemidesse, mis nõuavad just seda taset.

Määratlemata tagatistasega autentimisvahendite kasutamist määrus ei reglementeer ja nende kasutamise otsustamine on jäetud iga liikmesriigi pädevusse.

⁸⁴ SCOOP projekt, [LINK](#)

Väliste kasutajate autentimiseks kasutatava autentimislahenduse tagatistasemena peab üldjuhul kasutama eIDAS määruses 910/2014 kirjeldatud tagatistasemeid: „kõrge“ ja „märkimisväärne“. Põhjendatud vajaduse olemasolul võib autentimisel kasutada ka "madala" ja "määratlemata" tagatistasemega autentimislahendusi.

Kasutajate identifitseerimine ja autentimine, milleks eIDAS on kasutuses, saab NAP keskkonnas toimuma ainult pädevate asutuste infosüsteemides ja eFTI platvormides.

Eestis ei ole eIDAS siiski samuti NAP puhul kasutuses vaid kasutatakse vaid siseriiklikku TARA rakendust. TARA on küll üle-euroopalise eIDAS autentimisvõrgustiku osa, kuid rahvusvahelist taset pädeva asutuse päringu käivitamiseks tarvis ei ole.

NAPi töösse eIDAS otseselt ei puutu, sest NAP tasandil toimub ainult masin-masin liidestus. Küll aga peab NAP olema võimeline autoriseerimise kaudu tagama, et päringud on teostatud autoriseeritud infosüsteemide ja isikute poolt. Sellises mehhanismis on eIDAS asjakohane, välja arvatud juhul kui NAPile peaks mingil põhjusel tehtama kasutajaliides, mida analüüsi teostajad tänases faasis ette ei näe (Vt ka joonis 7).

5. NAPI JA EFTI RAHVUSVAHELINE KONTEKST

Selleks, et välja töötada parimad toimivad arhitektuuri ja infovahetuse lahendused, on algatatud ja EL poolt rahastatud mitu projekti ning koostöövõrgustikku, mis nende projektidega jooksvalt tegelevad.

Ükski Euroopa riik ei ole käesoleva analüüsi koostamise perioodil veel eFTI määruse kontekstis vajalikku juurdepääsupunkti välja arendanud, kuigi seotuna DTLF vastavasisulise tööga on kasvav hulk riike selle teemal rohkem kaasa mõtlema hakanud.

5.1. ÜLDISED SUUNDUMUSED

Mitmed Euroopa riigid on alustanud tööd eFTI määrusest tuleneva keskkonna ettevalmistusteks oodates enne otsuste tegemist siiski eFTI määruse delegeeritud ja rakendusaktide täpsustusi. Üha rohkem riike on kaalumas ka võimalust juurdepääsupunkti rakendamiseks kuivõrd alternatiivid ilma NAPita piiriülest infovahetust korraldada on osutumas keerulisemaks kui alguses arvatud või sellekohaste heade lahenduse arendus ei ole veel tehnoloogiliselt või turuvalmiduse osas piisavalt kaugel, et neid võiks üle kõikide eFTI partnerite andmevahetuse koheselt rakendada.

Kuna Euroopa Komisjoni poolsed täpsustatud nõuded eFTI teenustele on alles koostamisel ning lähtuda saab olukorrast, et NAP on igal juhul vabatahtlik, mitte kohustuslik, saavad liikmesriigid keskenduda olukorra analüüsimisele ning hindamisele, millised võiksid olla NAP rakendamise võimalused, aga ka alternatiivid. Lisaks on võimalik teha ettevalmistusi otsusteks, mis määravad vastutava organisatsioonid, kelle ülesandeks saab olema loodava riikidevahelise andmevahetuse korraldamine ning riigis tegutsevate eFTI teenusepakujate ning riiklikku järelevalvet teostavate pädevate asutuste juurdepääsu tagamine elektroonilisele kaubaveoinfole. Samuti rahaliste vahendite planeerimise võimalikeks arendustöödeks 2024 ja 2025.aastal.

Euroopa Liidu riikides domineerib seega nii riiklike vastavate arenduste, otsuste kui NAP arenduste planeerimises analüüsiv, kuid tehniliselt äraootav seisukoht. Otsuste ja diskussiooni aluseks eFTI määruse rakendusaktide valmimisjärguga seotud tegevused, DTLF töögruppide töö ja sisu ning nende jaoks tehtavate ettevalmistuste käigus kogutavast ja jagatavast kasulikust analüütilisest materjalist, uu ringutest, analüüsides.

Õiguskeskkonna osas ei ole ükski riik täna NAP loomiseks siseriiklikku õigust loonud, oodatakse eFTI delegeeritud ja rakendusakte. Samas on riikidel tekkinud valmidus leida vahendeid ja kompetentsi eFTI andmevahetuse piiriüleseks korraldamiseks maksimaalselt ühiseks planeerimiseks ja välja mõtlemiseks, kuigi teostus saab ilmselt igas riigis olema hilisemas faasis kohalik.

On üsna vähe tõenäoline, et piiriüleselt võiks tekkida suuremad ühised juurdepääsupunktid, kuigi selles osas on arutlused ja projektid proovinud sisendit anda ja lahendusi protüüpida. Küll aga võivad tekkida väikesemad, regionaalsed või veoliigi-kesksed teenused, mis erinevate riikide pädevaid asutusi teenindavad. Piiriülene avaliku sektori asutuste liidestamine erasektori teenustega vajab veel tehnoloogilist progressi ja juriidilist keskkonda, et see saaks toimida sujuvalt.

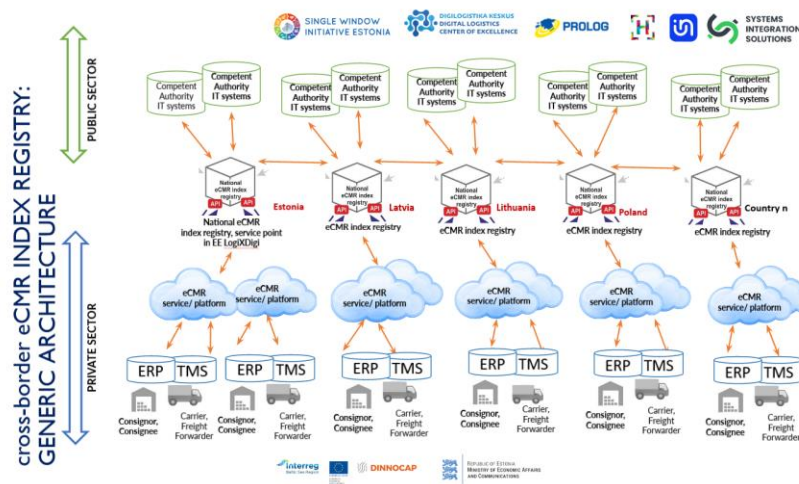
5.2. DIGINNO, DIGINNO-PROTO JA DINNOCAP: BALTIKUMI, POOLA JA SKANDINAAVIA ECMR INDEKSEERIMISE PROTOTÜÜP

Baltikumi ja Skandinaavia valdkondlike koostööprojektiks on DIGINNO⁸⁵ ning DINNOCAP⁸⁶ ning nendega seotud arendusprojekt DIGINNO-Proto⁸⁷.

Baltikumi ja Põhjala riikide partnerite koostööprojektina on püütud mudeldada NAP -ide omavahelise võrgustiku toimimist lähtudes eesmärgist ja eFTI põhimõttest, et ei veosehete ega muud transpordiinfo hoiavad ja vahendavad eFTI platvormid.

2019-2020 aastal planeeriti, arendati ja testiti Eestis, Lätis, Leedus ja Poolas piiriülest eCMR indekseerimise prototüüpi, mis on oma olemuselt ja arhitektuurilt NAPide võrgustik (*network of access points*). 2021. aastal arendati platvormi edasi ning ühtlasi viidi läbi täiendavad analüüsid võimalike edasiarenduste osas⁸⁸.

Lahenduse raames planeeriti ja testiti infovahetuse ja osapoolte andmevahetuse arhitektuuri ja testiti andmete liikumise toimimist, osapoolte koostööd.



JONIS 17. PIIRIÜLESE E-VEOSELEHE (eCMR) INDEKSREGISTRITE VÕRGUSTIKU ARHITEKTUURI MUDEL (ALLIKAS: DINNOCAP PROJEKTI DOKUMENTATSIOON)

5.3. EL SUUREMAD PROJEKTID: FEDERATED JA FENIX

eFTI rakendamise ettevalmistamiseks, sh. maanteekaubaveo dokumentide digitaliseerimiseks on erinevates Euroopa riikides algatatud ühisprojekte, neist kaks olulisimat koostööprojekti on *Connecting Europe Facility* (CEF) rahastusel läbiviidavad FEDeRATED⁸⁹ ja FENIX⁹⁰.

Nii FEDeRATED kui FENIX projektide aluseks on eeltöö eFTI-le üleminekuks. Vaatluse all on tänased lahendused, puudu olevad elemendid, täna kasutatav transpordidokumentide andmestik ja eFTI andmestik. Teenuste ja tulevaste platvormide nõudeid vaadeldakse laiemalt, koguvõimaliku andmevahetuse ulatuses, mis on vajalik paberipõhise logistika asendamiseks digitaalsega. Mõlemad projektid on sisendiks DTLF tööle

⁸⁵ DIGINNO projekt, [LINK](#)

⁸⁶ DINNOCAP projekt, [LINK](#)

⁸⁷ DIGINNO-Proto projekt, [LINK](#)

⁸⁸ DINNOCAP eCMR indekseerimise prototüübi testimise aruanne, [LINK](#)

⁸⁹ FEDeRATED projekt, [LINK](#)

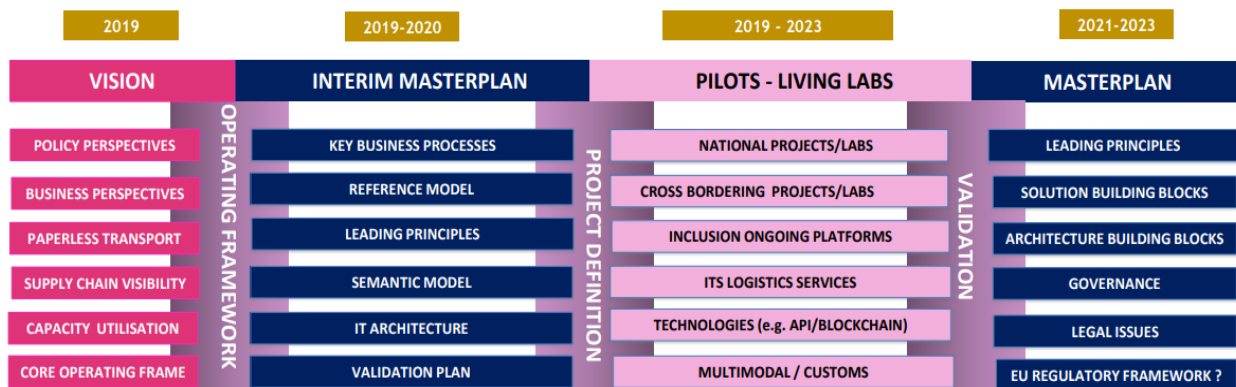
⁹⁰ FENIX projekt, [LINK](#)

ja toetavad sisulises diskussioonis eFTI rakendusaktide kavandamist ja tehnoloogilise koostalituse lahenduste välja mõtlemist. Projektide juhtpartnerid osalevad ka DTLF'i komisjonide töös.

FEDeRATED projekti eesmärk on jõuda koostöö kaudu järeltulele, kuidas viia ellu erinevatest platvormidest koosnev võrgustik, kus kasutaja (ettevõtte või asutus) jaoks luua liidestuste (API-de) võrgustik, kus iga osapool saab valida soovitud platvormi ja jagada andmeid teiste kasutajatega teadmata, millist platvormi kasutab teine osapool. Andmete jagamine ja koostalitlusvõime nõuab erinevate valikute ja kokkulepete tegemist. Üks projekti eeldatavaid tulemusi on ka sisend võimalikuks piirüleseks andmevahetuseks ja riikide päringute vahendamiseks, sh leidmine, kuidas juurdepääsupunktide või sarnast lahendust pakkuvate muude teenuste võrgustik võiks tulevikus toimida. Projekti partneriteks on 15 ettevõtet kuuest Euroopa riigist, sh Soome, Holland ja Luksemburg, kellega neist on Eestil tihedam koostöö. Eesti on projektis vaatleja staatusega.

FEDeRATED projektis teostatakse 23 alamtegevust (nõ *living-lab'i*) erinevate partnerite lahenduste testimisel ja ühendamisel. Tegevused viiakse läbi 2022-2023 aastatel ning nende õppetunnid peaksid samuti oma kogemuse ja parimate praktikate kogumise kaudu olema eFTI määruse rakendamise sisendiks.

Projektil on mitmeid eesmärke seoses eFTI võimaliku rakendamise soovitustega, sh ka osade andmevahetuslahenduste testimise roll.



JOONIS 18. FEDeRATED ARENDUSPLAAN 2019 – 2023 (ALLIKAS: FEDERATED PROJEKT)

FENIX on teine CEF rahastusega projekt, mis keskendub samuti transpordidokumentide digitaliseerimisele ja platvormide omavahelisele ühendamisele üle-euroopalises transpordikoridoride (TEN-T) võrgustikus. Projekt on lühema kestusega ning lõppeb märtsis 2022.

FENIX eesmärk on töötada välja kontseptsioon ja ühendused üle-euroopalise teenusepakujate võrgustiku ühendamiseks ning andmete jagamiseks kauba saatjate, logistikateenuste pakujate, veoettevõtete, kohalike omavalitsuste ja ametiasutuste vahel ning pakkuda koostalitlusvõimet mis tahes üksikute olemasolevate ja tulevaste platvormide vahel ning see ühendab platvorme nõ *connector* lahendusega.

FENIXi idee pärineb Euroopa Komisjoni digitaalse transpordi ja logistika foorumi (DTLF) tööst ja soovitustest, et luua elujõuline platvormide võrgustik ettevõtete ja ametiasutuste (B2A) ning ettevõtete vaheliseks (B2B) andmevahetuseks.

FENIX ja FEDeRATED projektide olulisimatest seisukohtadest ja tegevustest on võimalik ülevaade saada projektide veebilehtedel ning juba avaldatud projekti etappide järeltulemuste dokumentide kaudu. Projektide oluliseks projekti esimese kahe tegevusaasta sisu avavaks raportiks on aga 2021 kevadel avaldatud nn 2019-2020 milestone report⁹¹, missisaldab muuhulgas ülevaadet sisendist, mis projekt on andnud DTLF'ile ja Euroopa Komisjonile eFTI määruse delegeeritud ja rakendusaktide koostamiseks.

⁹¹ FEDeRATED projekti 2019-2020 *peer-review milestone report*, [LINK](#)

5.4. BENELUXI ÜHENDUSE eCMR PROJEKT

Holland, Belgia ja Luxemburg on ühiselt algatanud koostööprojekti⁹² ning pikendanud seda algse tähtajaga võrreldes 2025.aastani⁹³, eeltöö ja koostanud analüüsi, kas ja millisel viisil eCMR platvormidelt päringuid teostada. Benelux'i projekt on saanud alguse vajadusest kõikidelt oma regiooni erinevate riikide teenustelt päringuid teostada ning eesmärgiks on panna alus lahendusele, kuidas riiklikule järelevalvele luua üks kanal, mille kaudu teostada kontrolli liikluses olevatele veokitele. Projekt algatati eesmärgiga välja töötada lahendus, mis võimaldaks ametiasutuste päringuid kolme riigi eCMR teenusepakkujate informatsiooni saamiseks.

5.5. MADALMAAD EHK BENELUX RIIKIDE SISERIIKLIKUD ARENGUD

Benelux riikides on käesoleva uuringu koostamise perioodil peamiseks veoselehe ja eFTI andmevahetuse eestvedajateks Holland ja Luksemburg.

Holland on nii FEDerATED projektis kui ka DTLF teises alamgrupis (*SubGroup 2*) võrdlemisi tugeva rolliga oma seisukohtade eest seisemisel ning nende seisukohtade jõustamisel. Seejuures on neil suur kogemus just ettevõtetevahelise infovahetuse korraldamise ning oma riigile info vastuvõtmisega, kuid vähesem kogemus piiriülese infovahetuse ning e-valitsemise töövahendite, sh eIDAS lahendustega. Hollandis on samas kasutusel uudne ning omapärast autentimise lahendust iShare, mis on kohalikuks lisafunktsioonidega eIDAS node'iks, kuivõrd eIDd riik Hollandis ei paku.

Luksemburgis on märkimisväärseks välja pakutavaks lahenduseks *Authority OneApp*, mille keskseks fookuseks on keske juurdepääsuliidese katsetamine pädevatele asutustele. Projektis on selged arhitektuurid ja tehnilised ühisjooned NAP siseriikliku kasutuse funktsionaalsusega.

Hollandi eestvedamisel on aga algatatud diskussioon plokiahela-põhise lahenduse rakendamiseks ning soov seda Benelux eCMR projektis piloteerida on just Hollandi eest vedada.

Belgia on teinud samme Benelux koostöö koordineerimisel ning tasakaalu loomisel. Samas on riik äraootaval seisukohal eFTI täiendatud nõuete osas ning on seetõttu peamiseks kohalike pilootide pidurdajaks eesmärgiga saada rohkem infot, et siis efektiivsemalt juba tõenäolisemaid lahendusi testida.

5.6. SKANDINAAVIA: SOOME

Skandinaavia riigid on eFTI määrusesse seni suhtunud üsna erinevalt. Soome on neis kõige kaugemale jõudnud (vt allpool). Rootsi, Norra ja Taani ei ole riiklikul tasemel NAPi osas seni veel samme astunud ja on väljendanud seisukohta, et vajavad täiendavat infot seoses NAPide oodatava funktsionaalsuse ja rolli osas ning ühtlasi hindavad otsuste tegemisel ka Euroopa Komisjoni eFTI määruse rakendusakte. Samas on ka neis riikides käimas projekte, mille eesmärk on paberivaba kaubaveo arendamine.

Soomes on Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel läbi viidud transpordi digitaliseerimise valdkondlik uuring ja koostatud riikliku "Logistika digitaliseerimise strateegia"⁹⁴, mis sätestab riigi tegevussuunad ja eesmärgid kuni aastani 2032. Strateegia koostamine viidi läbi ajavahemikus 08.2019 - 10.2020 ning lisaks sellele loodi töörühm eFTI määruse rakendamiseks vajalike meetmete kaardistamiseks ja riikliku juurdepääsupunkti ettepanekute esitamiseks valitsusele. Tehtud on ettepanek anda NAPi välja töötamine⁹⁵ üleriigilise liikluse juhtimise keskuse FinTraffic⁹⁶ haldusesse.

⁹² Projekti algatuse otsus, [LINK](#)

⁹³ Benelux ministrite komitee, [LINK](#)

⁹⁴ Transpordi ja Kommunikatsiooniministeerium (2020), Logistika Digitaliseerimise strateegia, [LINK](#)

⁹⁵ eFTI-asetuksen tilennekatsaus, [LINK](#)

⁹⁶ FinnTraffic - [LINK](#)

Töörühm⁹⁷ koosneb transpordi- ja kommunikatsiooni-, sise-, justiits, sotsiaal ja tervishoiu-, välis- ja kaitseministeeriumi ja muude riiklike ametite esindajatest ning selle eesmärkideks on:

- töötada välja riiklik eFTI rakendamise kava;
- toetada Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevust infosüsteemides muudatuste teostamisel;
- toetada Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeeriumit vajalike siseriiklike seadusandlike aktide muudatuste väljatöötamisel;
- koostada ülevaade ja toetada sidusrühmade vajadusi lähtuvalt eFTI määrase rakendamisest.

Nimetatud töörühma tegevusperioodiks on 2020-2022 ning tänaseks on Soome valitsusele esitatud ettepanekud, mille kohaselt lähets loodava NAP (rahvuslik juurdepääsupunkt) käesoleva otsuse pinnalt Finntraffic OY haldusse ja selleks vajalike lahenduse hanked viib läbi Traficom. Tänaeks ei ole veel kinnitatud eFTI-NAP arhitektuur ning selleks oodatakse ära Euroopa Komisjoni määrase täiendused.

Esiagne rahaline hinnang Soome loodava NAP välja arendamiseks vajaminevate vahendite osas on 1-5 mln eurot. Ühisel aruteludel Soome töörühma liikmetega on püstitatud muuhulgasküsimus, kas Eesti ja Soome võiksid ühiselt luua eFTI määrase kohase rahvusliku juurdepääsupunkti ning Soome seisukoht on olnud selles osas positiivne. Seega tuleks senisest enam pöörata tähelepanu kahe riigi ministeeriumite vahelisele koostööle, kaaluda ühise töörühma loomist ja selle tegevuse kaasrahastamist kummagi riigi vahenditest. Soome lähtus eelarve hinnangut andes peamiselt rahvusvaheliste maanteevedude dokumentatsiooni andmetest (eCMR) ning hinnangu 5-kordne erinevus tuleneb asjaolust, et detailseid nõudeid eFTI teenustele alles koostatakse, mistõttu ei saa täna hinnata arenduste mahtu täpsemalt.

Soomega on juba täna erinevaid koostööprojekte käimas, mistõttu on ministeeriumil tõenäoliselt hea seda head praktikat jätkata.

5.7. SKANDINAAVIA: ROOTSI

Rootsi on äraootaval seisukohal, kuigi on 2022 aasta algusest üles näidanud suuremat riigipoolset huvi eFTI rakendamise planeerimisel. Rootsi ettevõtted, erialaliidud ja uurimisinstiitute kogukond on samas juba eeltööd teinud ja DTLF töös aktiivselt osalenud. Riigiasutused on alustanud aktiivset NAP võimaliku loomise diskussiooni.

5.8. SKANDINAAVIA: TAANI

Taani on passiivsel seisukohal, kuigi oli aktiivne pigem eFTI määrase planeerimise ja õigusakti ettevalmistamise perioodil. Taani esindajad ja ettevõtted on samas integreeritud võrdlemisi piiratult, aga efektiivselt rakendatud siseriiklikku eCRM rakendamisesse.

5.9. BALTIKUMI TEISED RIIGID: LÄTI JA LEEDU

Leedus on juba aastaid kehtinud kord, mille kohaselt kõik maanteekaubaveo saatekirjad on tulnud esitada Maksuametile läbi selleks loodud veebikeskkonna. Nii on otsustatud jätkata senist praktikat ja NAP luuakse samuti Maksuameti infosüsteemi lisaarendusena ja selleks on eraldatud 2 mln €.

Leedus on eCMR'i eestvedaja infoettevõtteid ühendav organisatsioon Infobalt⁹⁸, kes teeb aktiivselt koostööd lisaks Euroopa Liidule ka kolmandate riikidega nagu Ukraina, Armeenia, Aserbaidžaan. Tihedad

⁹⁷ Töörühm: [LINK](#)

⁹⁸ Infobalt, [LINK](#)

sidemed on ka Venemaa (Kaliningrad) ja Valgevenega, kuid tänane pingeline poliitiline olukord pärsib seda koostööd tugevalt.

Läti on lähiriikidest kõige passiivsem ja hetkel äraootaval seisukohal. Lätis on eCMR logistika digitaliseerimise teemalise diskussiooni erasektori-poolseks eestvedajaks Läti IT ja Kommunikatsioonitehnoloogia Liit (LIKTA)⁹⁹, kuid riiklikult on otsustatud, et elektroonilise andmevahetuse tagab riigi poolt Läti Tele- ja Raadiokeskus¹⁰⁰, mis haldab riiklikku andmekeskust (Eesti RIA analoog). Seejuures ole NAP väljaarendamise osas otsust tehtud, kuid Transpordiministeerium kaardistab aktiivselt võimaliku NAPi vajadust, võimalusi ja võimalikku maksumust.

5.10. POOLA

Poola on eCMR ja NAP ettevalmistava tööna osalenud DIGINNO, DIGINNO-Proto ja DINNOCAP projektides ning sealne seisukoht on äraootav seoses eFTI nõete ettevalmistusega. Avaliku- ja erasektori kogukond on samas pooldanud plokiahela tehnoloogiat, seda ka eeskätt siseriiklikus andmevahetuses.

5.11. SAKSAMAA

Saksamaa on käesoleva uuringu perioodil jõustanud CMR konventsiooni lisa¹⁰¹ ning on sellega seoses lähemal e-veoselehtede digitaliseerimisele ja eFTI rakendamisele kui varasemalt on arvatud.

Saksamaal on rakendatud on ÜRO nõuete alusel¹⁰² täiendava juurdepääsupunkt ohtlike kaupade transpordi dokumentidele, mis võimaldab kasutada elektroonilist dokumentatsiooni olukorras kui see on füüsilisele dokumendile vastav. Selleks on loodud DGTINA võrgustik¹⁰³, mis erinevate liitunud riikide vahel standardiseerimist ja võrgustamist toetab.

Ühtlasi on Saksamaa uuendanud transpordi valdkonna eest vastutava ministeeriumi¹⁰⁴ struktuuri, et olla transpordi digitaliseerimiseks paremini valmis.

5.12. PRANTSUSMAA

Prantsusmaa on, nagu mitmed teised suuremad riigid, äraootaval seisukohal seoses eFTI täpsemate nõuetega. Käesoleva uuringu perioodil on Prantsusmaa esindajad olnud samas väga aktiivsed just andmemudelite ja andmevahetuse reeglite koostamise juures.

5.13. EL IDANAABRUSRIIGID

Euroopa Liidu poliitika kaubavedude digitaliseerimisel on suunatud eelkõige transpordikoridoride efektiivistamisele ning keskkonna mõju vähendamisele kuid digitaalne logistika loob palju võimalusi ka riikliku ja tollijärelevalve tõhustamiseks ning ühiskondliku turvalisuse tagamiseks. Euroopa Liidul on suur mõju ka lähiriikidele ja nii on lisaks Euroopa Liidu liikmesriikidele eFTI initsiatiivi kaasatud ka Balkani ja Kesk-Aasia riigid, samuti Ukraina, Norra ning ühisprojektide kaudu on kaasatud ka Valgevene ja Venemaa.

Osad EL-i mitte kuuluvad Lääne-Balkani riigid on alustanud eFTI määrusest tulenevate nõuete rakendamist eesmärgiga tagada multimodaalsete vedude informatsiooni jagamine Euroopa Liiduga

⁹⁹ LIKTA, [LINK](#)

¹⁰⁰ Latvian State Radio and Television Center, [LINK](#)

¹⁰¹ ÜRO konventsiooni lisaprotokoll ning selle rakendamise veebileht, [LINK](#)

¹⁰² UNECE, [LINK](#)

¹⁰³ Ohtlike kaupade transpordiinfo võrgustik, [LINK](#)

¹⁰⁴ Federal Ministry for Digital and Transport, [LINK](#)

samadel alustel. Ühtse organisatsiooni **Transport Community**¹⁰⁵ eestvedamisel on Euroopa Liiduga sõlminud kokkuleppe Albaania Vabariik, Bosnia ja Hertsegoviina, Põhja-Makedoonia, Kosovo, Montenegro ja Serbia Vabariik ning selle kohaselt on nad kohustunud tagama TEN-T üld- ja põhivõrkude arendamise Lääne-Balkani riikides ja integreerida need järk-järgult Euroopa Liiduga. On koostatud "Säästva ja aruka liikuvuse Strateegia", mis seab Lääne-Balkanil keskkonnasõbralike transpordiliikide, nagu raudtee, siseveetransport ja lähimerevedu, kasutamise ja arendamise eesmärgid, saavutamaks kliimaneutraalse transpordi. Koostatud strateegia keskendub lühi- ja keskpika mõjuga otsustele ning peamiste meetmetena nähakse ette transpordi digitaliseerimist ja multimodaalsete vedude osakaalu suurendamist läbi paberivaba kaubaveo, mis loodetakse saavutada 2030-ks aastaks.

EL idapartnerlusriikide arengud on erinevad. Olulisimaks regionaalset tööd pakkus EU4Digital projekt¹⁰⁶, mis keskendus eCMR rakendamisele idapartnerlusriikides. Projekti raames valmis ka analüüs "Digitaalse kaubaveo korraldamiseks ja andmete jagamiseks standardiseeritud kujul riikide vahel"¹⁰⁷. Analüüs kirjeldab riikide valmisolekut ja protsessi üleminekul paberipõhiselt kaubaveolt digitaalsetele veodokumentidele. Selles pööratakse suurt tähelepanu muuhulgas ka tolliprotseduuridele, kaubavahetuse maksevõimalustele ning multimodaalsetele vedudele.

Kõige suuremat huvi ja ka praktilist kaasatust on olnud **Ukrainaga**, mis oli ka 2020 DIGINNO-Proto projektis testimises osaleja. **Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia ja Moldova** on üles näidanud huvi eCMR piirülese kasutuse ja nähtavuse lahenduste rakendamiseks kui see süsteemselt UNECE raamistikus või eFTI raamistikus EL välispiiri-üleselt võimalikuks osutub.

Valgevene ja Venemaa on olnud valdkonnas huvipooltena aktiivselt kaasas, Venemaa Kaliningradi piirkonna partnerid olid ka DINNOCAP projektis vaatlejad ja assotsieerunud partnerid, kuid nende riikide ambitsioonid ning nende kaasamine projektidesse või koostööarenduste planeerimisse on käesoleva aruande koostamise ja esitamise ajaks katkestatud.

¹⁰⁵ Transport Community: [LINK](#)

¹⁰⁶ Eu4Digital, [LINK](#)

¹⁰⁷ EU For Digital projekti analüüs, [LINK](#)

6. EESTI RIIGI KESKSE NAPI OMANDIVORMI VÕIMALIKUD ALTERNATIIVID

Käesolev peatükk käsitleb kuut töö lähteülesandes etteantud stsenaariumi ning nende analüüsi. Töö teostamise hetkel on Euroopa Komisjoni täpsemad juhised veel selgumisel ja eFTI rakendusakte ei ole vastu võetud, puuduvad lõplikud nõuded NAPi funktsionaalsuse osas. Samuti ei ole selge, millised eFTI määrusest tulenevad tingimused ja kohustused liikmesriikidele seatakse. Siiski ei mõjuta eelnevalt mainitu töö teostajale teadaolevalt järgnevat analüüsi NAPi omandivormide (alternatiivide) osas.

NAPi võimalike alternatiividena vaadeldakse käesoleva analüüsi raames alljärgnevat stsenaariumeid:

- Alternatiiv 1: NAP on erasektori omandis;
- Alternatiiv 2: NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena;
- Alternatiiv 3: NAP on avaliku sektori asutuse omandis;
- Alternatiiv 4: NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis;
- Alternatiiv 5: NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis, nõ PPP variant;
- Alternatiiv 6: keskne NAP puudub.

Järgnevas peatükis on vaadeldud iga stsenaariumi rakendamisega kaasnevat aspekte lähemalt SWOT analüüsi abil. SWOT on analüüsimetod, mis aitab kirjeldada ettevõtte/toote/teenuse vms hetkeolukorda vaadeldes järgmisi nelja aspekti:

- Tugevused (*strengths*) – sisemist päritolu toetavad tegurid;
- nõrkused (*weaknesses*) – sisemist päritolu kahjustavad tegurid;
- võimalused (*opportunities*) – välist päritolu toetavad tegurid;
- ohud (*threats*) – välist päritolu kahjustavad tegurid.

Seejuures on tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud esitatud **NAPi teenuse omaniku ja teenusepakkuja/operatori seisukohalt**.

Kui NAP on erasektori omandis, on sisemiseks keskkonnaks NAPi haldava ettevõtte siseküsimused. Väliskeskkonnana käsitletakse sellisel juhul siseriiklikku ja rahvusvahelist õigusruumi ja riikide ülest koostööd seoses NAPi loomise/haldamisega.

Kui NAP on avaliku sektori omandis, on sisemiseks keskkonnaks eelkõige NAPi haldava asutuse organisatsioonilised eripärad, siseriiklik õigus ja riikide ülene koostöö (juhul kui NAP luuakse koostöö teiste riikidega). Väliskeskkonnana käsitletakse sel juhul rahvusvahelist ja EL õigust, erasektori toimimist, eFTI platvormidega seotud arenguid ja teistes riikides toimuvaid üldisi arenguid seoses NAPi loomisega.

Stsenaariumite üleselt on SWOT analüüsis eristatud majanduslikke, õiguslikke, tehnoloogilisi, operatiivseid ja sidusgruppidega koostööd puudutavaid tegureid, et anda esmane hinnang alternatiivide potentsiaalile. Igal alternatiivil ei pruugi kõikide nimetatud kriteeriumide osas tugevusi, nõrkusi, ohte ja võimalusi esineda ning see ei ole ka eesmärgiks. Tuuakse välja asjaolud, mis iga alternatiivi juures on olulised ja eristavad seda alternatiivi teistest.

Majanduslike komponentide puhul (täpsem finantsanalüüs on toodud eraldi peatükis) on arvestanud, et NAPi teenuse tulu saab tulla eFTI platvormidelt, riigile oleks teenus tasuta. Ka täna on riigile Waybilleri ja teiste sarnaste platvormide kasutamine tasuta ja püsikuludeta.

Kuna eFTI keskkondadel lasub kohustus andmed kättesaadavaks teha, siis NAPi kasutamine selleks aitab eFTI keskkondadel kulusid pigem kokku hoida. Vastasel korral peaks eFTI keskkond tagama andmete kättesaadavuse kõikide pädevate asutustega, mis võib tähendada erinevate tehnoloogiliste arenduste tegemist, mis kokkuvõttes osutub kallimaks. Kuna pädevatele asutustele peab olema andmed

kättesaadavaks tehtud, ning täna sarnase teenuse eest tasu ei küsita, siis see ei anna alust arvamaks, et riigilt on võimalik selle kohustuse täitmise eest tasu küsida.

Oluline on välja tuua, et on mõned ohud ja võimalused, mida töö teostaja näeb, et kehtivad kõikide alternatiivide osas. Järgmised ohud võiksid esineda kõikide alternatiivide puhul:

- a) **Andmete turvalisuse risk.** Olenemata sellest, millises omandis loodav NAP on, tuleb tagada andmete turvalisus. Võib ennustada, et teatud nõuded turvalisusele kehtestatakse ka Euroopa üleselt, nii et neid tuleb igal juhul jälgida.
- b) **Turvalisuse ja muude potentsiaalsete nõuete/standarditega,** mida NAPile võidakse kehtestada, tuleb tähele panna, et kui kehtestatakse nõuded, millele NAPi teenuse pakkuja peab vastama, siis peab olema kirjeldatud ja paika pandud ka järelevalve mehhanismid, mis nende nõuete täitmist kontrollivad. Järelevalve ülesande täitmine jääb suure tõenäosusega riigi kanda.
- c) **Oht asendustoimingute puudumiseks** (plaan B, juhul kui teenus lakkab töötamast). Kuna esmajärjekorras on NAPi vaja riigi vaates elektrooniliselt veosedokumentide kontrolli teostamise kohustuse täitmiseks, siistegemist on funktsionaalsusega, mis ei saa mingil perioodil mitte töötada. See tähendab, et riik peab läbi mõtlema iga alternatiivi juhul maandamistegevused riskile, et NAPi töös esineb tehnoloogilisi tõrkeid ja dokumente ei ole võimalik läbi NAPi pärida.
- d) **Oht, et osa funktsionaalsusest võib ettevõtete jaoks tasuliseks saada.** Kuna kogu transpordi valdkond teeb alles esimesi samme digitaliseerimise suunas, siis tuleb arvestada, et see vajab vahendeid investeringutest. Seega tuleb arvestada võimalusega, kus nt eFTI platvormide kasutamine on ettevõtjatele kallid, mistõttu otsustatakse andmeid mitte digitaliseerida. Kuigi eFTI määrus kohustab eFTI teenuseosutajaid tagama pädevatele asutustele "vahetu juurdepääsu, millega ei kaasne mingeid makse ega tasusid, õigusnormidega ette nähtud teabele"¹⁰⁸, ei keela see juurdepääsutasude või litsentsitasude kehtestamist muudele turuosalistele ja/või muule teabele.
- e) **Õigusliku alareguleerimise oht:** kui NAPi kasutamine ei muutu vähemalt mingis osas kohustuslikuks, võivad mõned turuosalistes, sh suuremad eFTI teenuseosutajad, jätkata "suletud" eFTI teenuste pakumist (vrd erinevate mobiiltelefoni laadijate uputus, millest pääsemiseks oli vaja EL nõuet, et kõiki selliseid seadmeid peab olema võimalik laadida standardse Micro-USB juhtmega).
- f) **Õigusliku ülereguleerimise oht:** kui NAPi teenusele või teenusepakkujale või teenusele juurdepääsuks seatakse liiga karmid nõuded, võib see oluliselt takistada hästi toimiva ja mitmekülgse NAPi loomise võimaluse realiseerimist.

Võimalused, mis eksisteerivad kõikide stsenaariumite puhul:

- a) Olenemata NAPi omandivormist on funktsionaalsuse ja arenduseks vajaliku sisendi tervikvaate saavutamiseks võimalik lõppkasutajate ja riigi esindajate kaasamine. Näeme, et koostöös sündinud lahendused aitavad paremini arvestada kõikide asjaoludega.
- b) NAPi väljaarendamine on eelduseks, et kogu transpordi valdkond liiguks kiiremini digitaliseerimise suunas.
- c) Multifunktsionaalse NAPi loomise võimalus: kui õigusliku ülereguleerimise oht ei realiseeru, võib võimalikuks osutuda ühte teenusesse või vähemalt ühe teenuseosutaja portfelli koondada erinevad eFTI NAPid (sh eFTI määruses ette nähtud NAP ja vabatahtlik eCMR NAP). See võimaldaks vähendada iga üksikteenuse osutamise kulu (kuna teenuseosutaja üldkulud jaguneksid suurema teenuste portfelli peale) ning soodustada eFTI teenuste laiemat kasutuselevõttu (kuna iga teenusega liituja saaks "kauba peale" ka juurdepääsu kõigile teistele samasse portfelli kuuluvatele teenustele). Hetkel toetab seda võimalust nii asjaolu, et eCMR protokoll jätab menetluste kokkuleppimise õiguse veolepingu täitmisest huvitatud isikutele kui see, et eFTI määruse

¹⁰⁸ eFTI määrus, art 10 lg 1 p c

esemeline kohaldamisala on piiratud vaid õigusnormidega ette nähtud teabe pädevatele asutustele kättesaadavaks tegemisega.

Ükskõik millise etteantud stsenaariumi korral tuleb lähtuda olukorrasteeldusest, kus et veoselehe NAPi teenus on ÜKS teenus kogu portfellisvaid osa suuremast teenute portfelist. Käesolev analüüs keskendub ainult maanteetranspordi veoselehe päringute tegemisele, mistõttu ei pruugi analüüsi järeldused olla samad, kui teenuspaketti vaadata laiemalt, nt kõikide veoseliikide lõikes ja lisateenuste lõikes, mida NAP võib pakkuda.

6.1. ALTERNATIIV 1: NAP ON ERASEKTORI OMANDIS

Nimetatud alternatiivi järgselt on NAP eraalgatuslik teenusepakkuja, kes peab tagama turul võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja neutraalsuse teenuste osutamisel. Teenus arendatakse välja ettevõtte poolt hangitud vahenditega ning selle jätkusuutlikkus tagatakse teenustasudega. Riik NAPi arendamisesse rahaliselt ei panusta. Riik ei pruugi, aga võib läbi rahastuse (nt toetusmeetmed) toetada eFTI platvormi ja nende kasutuselevõttu. NAPi loomiseks hetkel teadaolevalt toetusi planeeritud ei ole, küll aga on see võimalik, kui otsustatakse NAPi erasektori omandivormi kasuks.

Riigi rolliks on EL määrustest tulenevalt kehtestada siseriiklik õigusraamistik. Riigil võib tekkida vajadus eFTI platvormilt saadavate andmete konverteerimiseks riigile sobivasse formaati. Sellest tulenevalt oleks riigi kohustus välja töötada (ja arendada) vahetusstandard andmete konverteerimiseks juhul kui eFTI määruse delegeritud ja rakendusaktid seda ei tee.

Eestis toimub peamine andmevahetus riigis X-tee vahendusel, seega oleks riigi huvi, et ka NAP toetaks X-tee funktsionaalsust isegi erasektori omandis oleva NAP puhul ning andmevahetuses pädevate asutuste ja NAP vahel.

NAPi teenus võib olla eFTI platvormidele tasuline. Küll võib riik kehtestada tasu piirmäärad¹⁰⁹. Seejuures ei saa eFTI määruse alusel kehtestada riigiasutustele tasu päringute kohta. Alternatiiviks tulu osas on litsentsitasude rakendamine¹¹⁰. Antud alternatiivi juures on intervjuueeritavate hinnangul üheks võtmeküsimuseks ka see, kuidas NAPi kasutamine kohustuslikuks muuta. Üheks võimaluseks teenuse jätkuvuse riski maandamisel on lepinguline trahv, kuid selle rakendamine iseenesest ei taga osapooltele kaubaveo andmete kättesaadavust, juhul kui teenus lakkab töötamast.

Intervjuude raames kogutud ja konsolideeritud hinnangud nimetatud stsenaariumile:

TABEL 4. ALTERNATIIV 1 „NAP ON ERASEKTORI OMANDIS“ SWOT ANALÜÜS

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<p>Erasektori teenuseosutaja peamine tugevus on arendus- ja reageerimiskiirus ja paindlikkus ja kohenemisevõime muudatuste tegemisel. Majandusmudel saab olla paindlikum (erinevad rahastusallikas, sh nii teenustasud kui ka projektirahad). Teiste ettevõtete tegev koostöö on paindlikum.</p> <p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • erasektor pakub teenust kuluefektiivsemalt (“oma raha mängus” tunnetus) • Toote omanikuna on tugevam motivatsioon teenust edasi arendada (ja seeläbi suuremat tulu teenida) 	<p>Tänases teadmises on kõige suuremaks nõrkuseks näha selget äri- ja kasumlikkust. Ettevõtted osutavad teenuseid juhul kui see toob neile tulu, mis tähendab, et turg peab olema valmis selle kinni maksa. Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenus peab olema kasumlik, vastasel juhul puudub motivatsioon teenuse osutamiseks • Teenuse kasutamine saab olema osapooltele tõenäoliselt tasuline. Teenuse tasuliseks muutumise korral ei pruugi aga ettevõtetel olla huvi teenuse kasutamiseks (eriti juhul kui teenus ei paku oodatavat lisandväärtust)

¹⁰⁹ hinnanguline arvamus

¹¹⁰ hinnanguline arvamus

<ul style="list-style-type: none"> • Erasektoris on teenuse käivitamiseks ja pakkumiseks rohkem/ paindlikumalt kaasatavat inimressurssi • Puudub vajadus riigihangete läbiviimiseks (hanke korraldamise ja läbiviimise protsess on pikk) <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tehnoloogia või arenduse suuna kohendamine "käigu pealt" • Kiiremad arendused võrreldes avaliku sektoriga (agiilsus) <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otsustuskiirus ja paindlikkus arenduseks vajalike tegevuste korraldamisel • Teenuste võimalik kiirem valmimine ja parem kvaliteet võrreldes avaliku sektori poolt pakutavatega (tuginedes sarnastele kogemustele) <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erasektori teenusepakkujal on lihtsam teiste erasektori teenusepakkujatega koostööd teha (k.a rahvusvaheline koostöö) • Mitmete arenduspartnerite paindlikult kaasamise võimalus 	<ul style="list-style-type: none"> • NAP võib küsida tasu eFTI platvormidelt, mistõttu ei pruugi eFTI platvormid enda andmeid soovida kuvada (saavad valida NAPI, mis ei võta raha) • Ei ole kindlustatud, et saab kasutada riigi toetatavat rahastust teenuse väljaarendamiseks (toetuse taotlemine on konkurentsipõhine) • Edukas ärimudel eeldab tõenäoliselt erasektorile pakutavaid atraktiivseid lisafunktsionaalsusi¹¹¹ ja välisturult teenitavat tulu (sarnaste kogemuste näitel) • Tõenäoliselt tuleb arvestada riiklikust järelevalvest tulenevate kuludega (auditid, raportid)
<p>OHUD</p>	<p>VÕIMALUSED</p>
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lisafunktsionaalsused ¹¹² võivad olla piiratud (arenduse soovija peab soovitava funktsionaalsuse kinni maksma) • Investeering ei pruugi ennast ära tasuda, mistõttu kujuneb teenusest jätkusuutmatu ärimudel • Osutatava teenuse madalast marginalist tulenev alafinantseeritus (jätkusuutmatu äriplaan) • Töökindluse tagamiseks võib riik luua paralleelsüsteemi (mis tähendab teatud hulgas kulude dubleerimist) • Oht monopoolse seisundi tekkeks (riigi siseselt; euroopa üleselt on kindlasti konkurentsi) • Võib kaotada konkrentsis välismaistele teenusepakkujatele <p>Õiguslik:</p>	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenida tulu või pakkuda kasutajate ootustele vastava täiendava lisandväärtusega teenust • Kaasata paindlikult projektiraha enda või arenduse finantseerimiseks • Hinna kujunduse paindlikkus- erasektor otsib täiendavad finantseerimise allikad (pakub lisateenuseid erasektorile) <p>Õiguslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riik saab reguleerida teenuse kasutamise tasud • Riik saab kehtestada regulatsioonid, et tagada kasutajate võrdne kohtlemine • Riigil on võimalik kehtestada standardid ka erasektori pakutava teenuse puhul <p>Operatiivne:</p>

¹¹¹ Nt a ruandluse automatiseerimine pädevatele asutustele esitamiseks, erilubade kontroll, veolubade kajastamine, CO2 arvestus, liiklusregistri andmed jne.

¹¹² Siin on mõeldud olukorda, kus tekib nõ "baaspaket" (mis tuleneb otseselt eFTI määruse nõuetest), mis ei pruugi aga kõiki osapoolte soovitavaid funktsionaalsusi katta ja "lisafunktsionaalsused", mida on võimalik pakkuda NAPI teenuse kaudu.

<ul style="list-style-type: none"> • Riigipoolsete nõuete võimalik mitte-realiseerimine (nt 2025.aasta augustiks ei ole teenus väljaarendatud) • Välisriigist andmete kättesaamine võib olla keerulisem (võrreldes avaliku sektori omandis oleva teenusega), kuigi teenuste ühilduvuse reeglite alusel sellist ohtu realiseeruda ei tohiks • Teenuse pakkuja ei pruugi vastata riiklike nõuetele • Nõuetele vastavuse problemaatika (<i>Compliance rule</i>) (suurtel turuosalistel) - andmete jagamine erasektori teenusepakkujale võib olla raskendatud <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mahust tulenev suur äririsk (ei suuda suurt mahtu ära teenindada) <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erasektori teenusepakkuja võib oma tegevuse lõpetada (jätkusuutlikkus ei ole tagatud) • Kasutajate ebakindlus teenuse turvalisuse osas • Ei pruugi tagada lõppkasutajate võrdset kohtlemist ja teenuse läbipaistvust • Teenus võib hakata rändama eri riikide vahel (andmete julgeolek) • Teenusepakkuja huvid võivad kalduda teiste ettevõtete suunas (oma ärihuvid) • Kartus, et eraettevõttel De facto vastutuse puudumine ja lahenduste väljatöötamine võimalike esinevate probleemide korral 	<ul style="list-style-type: none"> • Võimalus õppida teiste valdkondade (nt panganduse ja erameditsiini) kogemustest • Eeldused efektiivse teenuse stabiilse arengule (erasektoril huvi pidevalt teenuse kvaliteeti tõsta ja seeläbi enam teenida) • Rahvusvaheline riikideülese teenuse arendamise potentsiaal (võimalus) <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nimetatud stsenaariumi puhul on võimalus ettevõtetest sidusgruppide vahetuma kaasatuse võimaldamine
---	---

Oluliseks rakendusmärksuseks, mis välja toodi, on siiski riigile võtmeteenuse pakkumise puhul kohalduvad erinõuded¹¹³ ning hankekohustus, mida on tarvis antud stsenaariumi puhul arvestada.

6.2. ALTERNATIIV 2: NAP ON RIIGI POOLT HANGITUD ERASEKTORI TEENUSENA

Nimetatud alternatiivi järgselt on NAP eraalgatuslik teenusepakkuja, kes peab tagama turul võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja neutraalsuse teenuste osutamisel. Teenuse turule toomine ja/või teenuse pakkumine on sellisel juhul ühe võimalusena tagatud riigi poolt riigihanke kaudu.

Selle alternatiivi puhul on kaks võimalikku alastsenaariumi:

- Riik korraldab eeldatavalt hanke teenuse arendamiseks ja/või haldamiseks ja/või pidamiseks kindlaks perioodiks.
- Riik delegeerib avaliku ülesande täitmise erasektori ettevõttele, tasudes teatud osas teenuse eest.

¹¹³ Ka u bandus-Tööstuskoda, [LINK](#)

Selle alternatiivi juures on oluline, et teenuse omanik ei ole riik, vaid erasektor ja riik maksab selle eest, et teenust osutatakse erasektori poolt. Teenuse sisu ja tingimuste nõrkused on peamiselt sõltuvad hankija võimekusest. Sarnast toimetumudelit on kasutatud näiteks järgmiste teenuste puhul: eID sertifitseerimisteenuste pakkumine SK ID Solutions poolt; avaliku teenuse hankega ostmine Tallinna linna koolide haldusteenus, bussiootepaviljonide rajamine.

Intervjuude raames kogutud ja konsolideeritud hinnangud nimetatud stsenaariumile:

TABEL 5. ALTERNATIIV 2 „NAP ON RIIGI POOLT HANGITUD ERASEKTORI TEENUSENA“ SWOT ANALÜÜS

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kindel rahastusmudel Riigihanke raames kujuneb hind optimaalseks, sh saab määrata muud olulised nõuded Teenuse stabiilne tagatus sh finantseeritus <p>Õiguslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kindlad, kokkulepitud tingimused Riigil tekib teatav kontroll tegevuse üle, saab määrata tehnilised nõudeid jms (turvalisus, haldaminejne) Riigi huvide tugev ja otsene esindatus nõuetena <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> Saab hankida innovatsiooni ja nõuda kõige uuemaid tehnoloogilisi lahendusi Arendus- ja tehniliste nõuete fikseeritus riigile vajalikul tasemel Arendused kiired ja paindlikud (võrreldes avaliku sektori asutuse omandiga) <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> Senised kogemused toetavad: Riigil sarnase mudeli praktika olemas (nt SK ID) Teenusepakkujatel tekib õigustatud ootus teenuse kvaliteetse pakkumise kohta Teenuse kvaliteedi tagamine läbi järelevalve 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Jätkusuutlik ärimudel eeldab tõenäoliselt atraktiivsete lisafunktsionaalsuste pakkumist erasektorile ja tulu teenimist välisurgudest (sarnase kogemuse näitel) Tõenäoliselt tuleb arvestada riiklikust järelevalvest tulenevate kuludega (auditid, raportid) Arendusteks vahendite leidmine problemaatiline (RES protsessi aeglus) Konkurentsi puudumine, teenus võib kalliks osutada <p>Õiguslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hanke võitja ei pruugi pakkuda kvaliteetseimat teenust, lepingut ei ole võimalik lõpetada (hankijate võimekus)¹¹⁴ <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hanketingimused võivad olla kiirete arengute kontekstis puudulikud või halvasti ettevalmistatud Hanketingimused võivad välistada kõige kaasaegsema tehnoloogia kasutamise (juhul kui hindamiskriteeriumiks on odavaim hind) <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lähteülesande sisu ei pruugi vastata tegelike vajadustele (hankija võimekus) Arendusprotsess pikk (riigihankele kuluv aeg võrreldes erasektoriga)
OHUD	VÕIMALUSED
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hanketingimuste kirjeldamisel ei osata näha kõiki tingimusi ja hanke võitja küsib lisatingimuste eest lisatasusid (hankija võimekus) 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Võimalus küsida teenustasu. <p>Õiguslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tasude reguleerimine riigi poolt

¹¹⁴ Siinkohal ei ole tegemist NAPi spetsiifilise probleemiga, vaid üldiselt riigihangete korraldamise küsimusega.

<ul style="list-style-type: none"> • Oht kaotada konkurentsivälismaistele teenusepakkujatele, kellel on õigus hankes osaleda (kohalike ettevõtjate vajadused ei pruugi saada parimal võimalikul moel esindatud). <p>Õiguslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ülereguleerituse oht (võrreldes erasektori teenusepakkujaga) • Hankijal keeruline tootearendus tulenevalt riiklikest piirangutest ja etteseadud finantspiiridest (hinnatõus või piirmääras püsimine) <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riik ei julge tellida kõige uuemat tehnoloogiat ja võtta sellega potentsiaalseid riske <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erasektori teenusepakkuja võib oma tegevuse lõpetada (jätkusuutmatus)¹¹⁵ • Võimalikud kaasnevad küberturvalisuse ohud, juhul kui arendaja/operaaatori valik sõltub ainult hinnast (iga arendaja/operaaator ei saa kvalifitseeruda) • Teenusepakkuja organisatsioonist tulenevad ohud (ümberkujundamine, omandi struktuur, omandi müük jms) • Viivitused ja hanke vaidlustuse oht • Oht jääda sõltuvusse hankevõitjast (iseärasused arenduse teostamisel) <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riigihankes on kokkulepitud tingimused, kui erasektori osapooli kaasatud pole, võib vaade jääda mittetäielikuks, liigne riigikeskus tingimuste koostamisel (risk, et teenus ei sisalda ettevõtjatele vajalikke lisafunktsionaalsusi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Turuosaliste kaitseks hinnakujunduse jaoks piirmäär-hinnaseadmine (riigile võimalus) <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenuse valmimise tagamine riigi jaoks (erasektori enda initsiatiivist ei olda sõltuvad, teenus valmib nõuetele vastavalt) • Võimalus õppida sarnastest kogemustest (vt näited altpoolt) • Lisateenuste pakkumise võimalus lisaks hangitud skooobile, riigi poolt tagatud teenusele lisaks täiendavate, seotud mugavus- või kvaliteediteenuste pakkumiseks, paindlikumaks teenuse kasutamiseks vms.¹¹⁶ <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaasates lõppkasutajaid ja riigi esindajaid, tuleb tervikvaade • Riigiasutustel omavahel on lihtsam teenust puudutavates küsimustes suhelda (asjaajamise korraldus, teenuse tellija vajaduse kokkuleppimine)
---	--

¹¹⁵ Tähtis on süsteemi arendada viisil, mis lubab järgmisel hankeperioodil seda ülevõtta ja anda potentsiaalselt teisele teenusepakkujale.

¹¹⁶ Eeldusel, et hanke toote arendamise/haldamise tingimused võimaldavad erasektoril (k.a. teenusepakkujal) sinna peale muid teenuseid arendada. Küsimus ka riigibist - kui riik maksab asja arendamise eest ja ettevõtte teeb seda ise, siis sellel ettevõttel tekiks eelis sinna täiendavate arenduste tegemiseks.

6.3. ALTERNATIIV 3: NAP ON AVALIKU SEKTORI ASUTUSE OMANDIS

Nimetatud stsenaariumi järgi on NAP riigiasutuse omanduses/avaliku teenusena. Siin on alternatiiviks:

- Riik on omanik, arendab, haldab ja hooldab ise;
- riik on omanik, arendus on sisse ostetud, haldab ise;
- riik on omanik, arendus ja haldus on osaliselt sisseostetud (nt kasutajatoe teenus).

Teenuse osutamise erinevate osade sisseostmise korral tuleb tagada, et teenuse osutamine oleks jätkusuutlik, st riik peab olema piisavalt haldussuutlik, et varakult kuulutada välja uus hange ja tagada üleminek teenusepakkujate vahel, sh tagada teenuse jätkusuutlikkus, kui hange peaks ebaõnnestuma.

Hetkel puudub selgus, mitu NAPi kokku luuakse¹¹⁷, kuid intervjueeritute hinnangul ei tundu realistlik (ei nähta vajadust), et riiklikult luuakse rohkem kui üks NAP. Riigi omandisse kuuluv NAP on enamike intervjueeritute hinnangul kõige jätkusuutlikum ja ühtlasi kõige tõenäolisem alternatiiv. Kuna eFTI määrus kohustab riike elektroonilisi veoselehti aktsepteerima, on avaliku suhte omandivormi puhul riigil rohkem hoobasid teenusejätkusuutlikkuse tagamiseks.

Intervjueeritute hinnangul võivad avaliku sektori poolt pakutava teenuse puhul osutada tähtsaks poliitilised otsused ettevõtlusesse sekkumisel. Toodi välja ka see, et riik peaks pakkuma ainult neid teenuseid, mis aitavad teenida riiklikke huve eelkõige sektorites, kus esineb turutõrge.¹¹⁸ See tähendab, et riik peaks võtma teenuse loomise oma vastutusele juhul, kui erasektoris puudub huvi teenuse pakkumiseks. Samuti toodi välja, et riik ei saa kohustada erasektoril andmeid esitada teenuse kaudu, mis võib olla ettevõtjatele tasuline. Siin on analoogia e-arvetega - jah, riik võib nõuda teatavaile kindlatele standarditele vastavate e-arvete esitamist, aga riik ei saa nõuda, et ettevõtja kasutaks e-arvete esitamiseks teatava konkreetse e-arve keskkonna teenuseid. See tähendab, et riik ei saa sundida eFTI platvormi ühinema konkreetse NAPi teenuse pakkujaga. eFTI platvormidele jääb valikuvõimalus, millise NAPiga ühineda (kui üldse) ja kuidas tema keskkonnas olevad andmed riigi pädevatele asutustele kättesaadavaks teha.

Intervjuude raames kogutud ja konsolideeritud hinnangud nimetatud stsenaariumile:

TABEL 6. ALTERNATIIV 3 „NAP ON AVALIKU SEKTORI ASUTUSE OMANDIS“ SWOT ANALÜÜS

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenus ei pea olema kasumlik • Stabiilne eelarvestatud finantseerimine <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Usaldusväärsus ja turvalisus • Kontroll päringute protsessi üle • Ettevõtjate vaatest usaldusväärsem (võrreldes erasektori teenusepakkujatega) • Tuleb tõenäoliselt ainult 1 NAP • Kogemus avaliku teenuse (taoliste teenuste) osutamiseks (nt TARA mudel) • Jätkusuutlikkuse tagamine (saab olla kohustus) • Teenuse stabiilsus 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arendusteks vahendite leidmine problemaatiline (RES protsessi aeglus) • Ressurss konkureerib riigi teiste tegevuste ja vajadustega (midagi jääb teenuse pakkumise tõttu riigil tegemata) • Konkurentsi puudumine, teenus võib kalliks osutada <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tehnoloogiline areng on kiirem kui riigi planeerimisvõime <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenusepakkujad vahetuvad, koodi osas ei ole järjepidevust

¹¹⁷ eFTI raendusaktid ei ole töö teostamise hetkel veel vastu võetud.

¹¹⁸ Sarnase teenusena toodi esile EMTA pakutav Kütuse käitlemise andmekogu

<ul style="list-style-type: none"> • Riigile usaldusväärse teenuse tagamine riigi seisukohast lähtuvalt • Teenusepakkujatel tekib õigustatud ootus teenuse kvaliteetse pakkumise kohta <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peamine päringute tegija on riik (eFTI NAPI kontekstis), seega saavad riigiasutused kõige lihtsamini omavahel koostööd teha (nt andmebaaside kasutamisel) • Riik saab juhtida paberivaba majandust transpordisektoris. Turule antakse signaal, et riik lahendab ettevõtjate eest ära paljud probleemid, mis käivad kaasas paberdokumentide kasutamisega. 	<ul style="list-style-type: none"> • Võtab rohkem aega (riigihanked; eelarvestamine) <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Võimalik ettevõtetest partnerite keeruline kaasamine arendusetappi
OHUD	VÕIMALUSED
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei pruugi olla tagatud jooksev ja jätkuv rahastus: ühekordse investeerimise oht • Võimalik alafinantseerimine ja jääk eelarvestamine <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> • NAPI Teenusepakkuja huvi puudus teenuse arendamise ja moderniseerimise vastu (riik ei saa arendustesse piisavalt sisendit) <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hanketsükli üleminekul tekkivad võimalikud teenuse katkestused (perioodilisus) • Vedajatele võimalik ohumärk (liigne kontroll: vt pt 4.7) • Riigi motivatsioon ei pruugi olla piisav, et NAP vastaks eraettevõtete vajadustele • Ametnik pole omanik: isiklikud vahendid pole mängus <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenuse ülalpidamine ei pruugi olla ettevõtjate-keskne, klienditeenindus ja kliendisõbralikkus, kasutajamugavus 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Saab küsida tasu (tavapäraselt on riigi teenused tasuta, osadele teenustele rakendub riigilõiv) • Lisarahastamine EL riikidele suunatud fondidest • Võimalus pakkuda teenust teistele riikidele (võrreldes teiste alternatiividega on riigil riigiga lihtsam suhelda). • Võimalus teenuse müümiseks eraturule (nt valitsuse vahetumisel) <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Merenduse raames sarnane kogemus juba olemas, mida saaks maanteetranspordi vaates kasutada (võimalik ühildamispotentsiaal) <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riigi ja erasektori teenused saaksid olla riskasutatavad (nt riik arendab NAPI, erasektor CAPI ja need pannakse koos toimima) • Kui ka teiste riikide NAPId on riigi omandis, siis on võimalus paremaid koostöösuhteid luua.

6.4. ALTERNATIIV 4: NAP ON AVALIKU SEKTORI ETTEVÕTTE OMANDIS

Nimetatud alternatiivis on NAP riigi omanduses oleva ettevõtte, nt Omniva, Operail, omanduses ja osutab teenust neutraalse, võib-olla ka monopoolse seisundi kaudu. Igapäevasesse juhtimisse ja teenuse osutamisesse riik ei sekku. Võrreldes esimese alternatiiviga tuleb riigil arvestada kuludega, mis tekivad haldusteenuse pakkuja poolsest juhtimisest, riigipoolsest teenuse koordineerimisest ja riiklikust teenuse järelvalvest.

Intervjueritute arvates ei ole antud alternatiivi puhul NAPi toimeleotika seisukohalt suuri erinevusi võrreldes avaliku sektori asutuse omandisse kuulumisega. Olulise küsimusena toodi intervjuudes välja see, et kas ka riiklik AS saab teenuse loomise eest riigilt tasu küsida ja mis on riigi motivatsioon ettevõtluses osaleda. Analüüsimeeskonna hinnangul on riigi omandis olev ettevõtte võrdne tavapärase erasektori ettevõttega oma teenuse tasustamisel, seega oleks ka sellel alternatiivil sarnased tulu teenimise võimalused kui alternatiiv 1 puhul. Siiski on vastavalt riigi osaluspoliitika põhimõtetele¹¹⁹ riigi üldine suund ja eesmärk osaleda ainult nendes äriühingutes, kus see on vajalik strateegilistel kaalutlustel või avalikust huvist lähtuval eesmärgil, mis tulenevad valdkonna strateegilistest arengukavadest. Tulu teenimine ettevõtluses osalemise kaudu ei ole riigile iseseisev eesmärk vaid avalikes huvides tegutsemisega kaasnev lisapõhimõte.

Intervjuude raames kogutud ja konsolideeritud hinnangud nimetatud stsenaariumile:

TABEL 7. ALTERNATIIV 4 „NAP ON AVALIKU SEKTORI ETTEVÕTTE OMANDIS“ SWOT ANALÜÜS

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kui on olemas juba piisavalt tugev riigi osalusega ettevõtte (nt Operail), siis see on tugevus Riik saab läbi omanduse püstitada strateegilisi eesmärgid ja teenust juhtida (võrdluses eraäriaga, kus säärane võimalus puudub; avaliku teenusena on samad tingimused) Usaldus riigiettevõtte vastu on eelduslikult suurem kui eraettevõtete puhul Eelmise stsenaariumiga võrreldes suurem motivatsioon teenuse arendamiseks 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Konkurentsi puudumine, teenus võib kalliks osutada Ka sellisel ettevõttel on kasumiootus, tasuvuse motivatsioon teenuse ülalpidamisest täna ei ole selge, et riigi ettevõtte kaudu teenuse osutamine oleks piisavalt põhjendatud, lähtudes riigi osaluspoliitika põhimõtetest.
OHUD	VÕIMALUSED
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Riik võib piirata rahastust või arendustegevust ja ettevõttel ei pruugi olla võimalusi täiendava rahastuse leidmiseks. <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> Teenusepakkuja huvi puudus teenuse arendamise ja moderniseerimise vastu (võrreldes erasektori teenusepakkujaga) <p>Operatiivne:</p>	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> Võimalus riigil tulu teenida (dividendid) Saaks teenida teenuse müügist tulu välisturgudel Riigiametitel kohati piiratud ressursid: võimalus kasutada teenuse pakumiseks riigiettevõtet Lisarahastamine EL riikidele suunatud fondidest

¹¹⁹ Osaluspoliitika põhimõtted: [LINK](#)

<ul style="list-style-type: none"> • Ei pruugi olla konkreetse ettevõtte põhitegevus • Ettevõtjate vaates küsimused turutõrke olemasolust antud sektoris (kas riik peaks sekkuma?) 	Operatiivne: <ul style="list-style-type: none"> • Riigi nähtavuse suurendamine läbi paindliku teenuse pakkumise • Asutada asjakohane ainult seda teenust pakkuv riigiettevõtte • Riigi nõuete parim suunamine
--	---

6.5. ALTERNATIIV 5: NAP ON ERA- JA AVALIKU SEKTORI ÜHISOMANDIS (PPP)

Nimetatud alternatiivis on NAP era- ja avaliku sektori poolt ühiselt rahastatud ja loodud teenus, kus mõlemad osapooled panustavad nii rahaliselt kui ka muude ressursidega. Antud alternatiivi puhul on võimalik koostöö eri riikide, arendusettevõtete, investorite ja e-teenusepakkujatega. Sarnasteks näideteks võib pidada riigi osalusega sihtasutusi, aga ka osaühinguid ja aktsiaseltsi.

Intervjueritute hinnangul on alternatiivi eeliseks võrreldes erasektori poolt pakutava teenusega see, et kuna riigil on tulenevalt EL-i määrustest kohustus lahenduse pakkumiseks, siis ühisomandi korral saab riik vahetult kontrollida nõuete täitmist. Antud alternatiivi kriitikanäide toodi eelkõige välja toimivate näidete nappus. Samuti esines intervjuudel arvamus, et üldtendentsina tahab riik millegi finantseerimisel olla ka lahenduse omanik. Selle alternatiivi juures saaks ette näha ka järgnevusstsenaariumi riigi osaluse vähendamiseks, kui see ei ole enam vältimatult vajalik ja riigi eesmärkide saavutamiseks piisab ka nt vähemusotsustusõigusest.¹²⁰

Loodav PPP võib olla nii äriühingu vormis, aga ka MTÜ (nt koostöös ettevõtete loodud assotsiatsioon). milline PPP vorm on kõige mõistlikum, on tänases faasis raske välja tuua ja sõltub eelkõige riigi vajadustest (nt kas riigil esineb täiendava tulu teenimise eesmärki või ei).

Intervjuude raames kogutud ja konsolideeritud hinnangud nimetatud stsenaariumile:

TABEL 8. ALTERNATIIV 5 „NAP ON ERA- JA AVALIKU SEKTORI ÜHISOMANDIS (PPP)“ SWOT ANALÜÜS

TUGEVUSED	NÕRKUSED
Majanduslik: <ul style="list-style-type: none"> • Suurem finantsvõimekus võrreldes teiste alternatiividega, sest osapooli mitu (jätkusuutlikkus) Õiguslik: <ul style="list-style-type: none"> • Vabam tegevuses kui puhas riigiasutus Operatiivne: <ul style="list-style-type: none"> • Suur paindlikkus • Hankega saab panna täpsed nõuded ja peaks olema tagatud konkurents teenuse arendamiseks ja optimaalseim lahendus 	Õiguslik: <ul style="list-style-type: none"> • Palju bürokraatiat, sest allutakse riigi kontrollile. Erasektor + riigi reeglid • Riigihanke kohustus • Riigihangete vähenenud paindlikkus (tavapäraselt ostetakse tükki, mitte tunde) Operatiivne: <ul style="list-style-type: none"> • Esialgse maksumuse ja hankelepingu eest ei pruugita saada parimat tulemust¹²¹ Koostöö sidusgruppidega: <ul style="list-style-type: none"> • Riigi huvid vs erasektori huvid - ei pruugi leida ühist keelt

¹²⁰ Osaluspoliitika põhimõtted [LINK](#)

¹²¹ Siin on mõeldud varianti, et riik hangib partneri, kes loob riigi raha eest baasarhitektuuri ja teenib seeläbi teenuse osutamise eest tulu; või arendatakse algusest peale erasektori vahenditega ja riik ta subsideerib aastaselt (või võtab dividende, kui on tulus).

<p>(eeldusel, et PPP on hankekohuslane ja teatud osa teenuse arendamisest ostetakse sisse)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avalik ja erahuvi tasakaalus <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mõlema osapoolle vajadused saavad rahuldatud, teatakse teineteise ootusi ja seega võiks lahendus olla toimivam • Saab jaotada ülesandeid vastavalt osapoolte tugevustele (nt riik tegeleb riigi ja erasektor erasektori koostöö korraldamisega) 	<ul style="list-style-type: none"> • Investorite ja teenuseosutajate erihuvid
<p>OHUD</p>	<p>VÕIMALUSED</p>
<p>Õiguslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Huvide konflikt • Võimalik bürokraatlik juhtimine <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eraettevõtte paindlikkus sumbub võimalikku riigi otsustamatusesse, aeglusesse <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pahameel erasektori konkurentide poolt (kes on riigi partner?) • Mida rohkem osapooli, seda keerukam võib koostööd korraldada olla 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaasata erasektori rahastust • Hea koostöö korral investori ja riigi vahel suur arengu- ja ekspordipotentsiaal • Võimalus tulu teenida <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenuse kliendid võivad olla ka teenuse omanikud, mis on arengumootoriks <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaasata liit, eraettevõtteid ühendav liit. Ühine ettevõtte. Nt NAP on erialaliidu juures ja liit haldab seda. Kontrollib, juhendab ja võimaldab ligipääsu – PPPna juhtgrupp.

6.6. ALTERNATIIV 6: EESTIS KESKNE NAP PUUDUB

Nimetatud alternatiiv sisaldab võimalusi, et NAPi Eestis ei ole ning ka et Nape ei ole üldse.

- Eeldab, et teenust osutab välispartner, kes katab ära ka Eesti territooriumi. Antud lahendus eeldab liideseid Eesti avalike registritega X-tee kaudu.
- Riigiasutused pärivad andmeid eFTI-i platvormide kaudu otse või muud moodi (blockchain).

Peamise probleemkohana toodi intervjuudel välja see, et see alternatiiv võib võrreldes eelnevalt kirjeldatutega minna riigile kulukamaks, sest liidestuste loomine paljude erinevate teenusepakkujatega nõuab rohkelt ressursi ning piiriülese andmevahetuse võimaldamiseks ei piisa ka “lihtsalt” X-tee ühenduste loomisest, kuna kõigil liikmesriikidel ei pruugi olla võimekust ega soovi X-teeaga liituda. Samuti ei saa riik tagada teenuse jätkusuutlikkust, mistõttu võib jätkuda tänane olukord, kus paberkujul veoselehtede kontrollimine jääb ainsaks toimivaks lahenduseks¹²². Samuti võib intervjueeritute hinnangul osutada probleemiks välisriikide teenusepakkujatel andmete pärimine, mistõttu on vajaliku informatsiooni kättesaadavus kohalikus serveris väga oluline.

Vastupidise kogemusena (ilma konkreetse riigi omandis oleva juurdepääsupunktita) toodi esile töötavad lahendused tolli valdkonnas, kus viimaste aastate tendents on pigem üleeuroopaliste, tsentraliseeritud andmekogude suunas.

Intervjuude raames kogutud ja konsolideeritud hinnangud nimetatud stsenaariumile:

TABEL 9. ALTERNATIIV 6 „EESTIS KESKNE NAP PUUDUB“ SWOT ANALÜÜS

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riik ei pea ise NAP arendama (otsekulude kokkuhoid) <p>Koostöö sidusgruppidega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tolli valdkonnas toimiv kogemus olemas (üle-euroopalised lahendused) • Piiriülene ühenduvus 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Võib lõppkokkuvõttes osutada ikkagi kulukamaks (erinevate x-tee liidestuste väljaarendamine) • (kui Eestis NAPi ei ole, siis peavad kõik õigustatud osapooled oma ühendused arendama NAPiga) <p>Õiguslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keeruline saada ülevaadet reeglistikust <p>Tehnoloogiline:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei soodusta veoselehtede digiteerimist <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei pruugi saada sisendit anda arendusse • Ei ole garantiid teenuse jätkusuutlikkuse osas • Puuduvad hoovad teenuse juhtimiseks ja mõjutamiseks • Ei tea kust millist (NAPi või eFTI) teenust valida • Järelevalve teostaja ei tea, kust päringut teha • Eesti riigi vaade ei ole esindatud • Eestil (ja EL-il) piir Venemaaga, kust tuleb palju vedusid. Seetõttu oluline, et info oleks Eestis

¹²² Siin on mõeldud seda, et kui teostatava kontrolli ajal teenus ei toimi (ja ka back-up pole tagatud), siis ainus alternatiiv on esitada andmed paberil.

	<p>(võimalus kolmanda osapoole veoste kontrollimiseks)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puudub ülevaade teenusest (kvaliteet, info turvalisus, sihipärane kasutamine) • Puudub kontrolli teenuse osutaja üle • Konkreetne vastutaja riigis puudub
OHUD	VÕIMALUSED
<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teise riigi teenust sisse osta võib olla kallim <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei ole piisavalt arvestatud Eesti riigi vajadustega • Lahendus jääb kaugeks • Ligipääs andmetele, juhul kui süsteem lakkab töötamast • Ettevõtjad ei kasuta teenust • Riik ei saa vajalikke andmeid 	<p>Majanduslik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ressursisääst ühisarendusest EL kontekstis <p>Operatiivne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teenusepakkujad saavad valida, millist NAPi kasutada • Kuna ei ole kohustust NAPi luua, ei ole ka järelvalvekohustust

NAP mitte loomine ei soodusta siseriiklikult e-veoselehtedele üleminekut. Kui üldises plaanis peaks NAP iseenesest võiks luua võimaluse dokumentide kiiremaks/lihtsamaks esitamiseks, raamatupidamise lihtsustamiseks, päringutele vastamiseks jne.

Selle stsenaariumi puhul avaldub teistest stsenaariumitest tõenäolisemalt, sest teenus võib kohalike kasutajate jaoks jääda kaugeks: milline peaks olema ettevõtjate vajadusi arvestav teenus, mis funktsionaalsusi potentsiaalsed kasutajad vajavad jne.

Analüüsimeeskonna hinnangul avalduvad digitaliseerimisele ülemineku riskid selle stsenaariumi puhul kõige rohkem, sest riigil puuduvad hoovad potentsiaalsete kasutajate kaasamiseks ja kohalikele vajadustele vastava teenuse väljatöötamiseks.

Kuna riikidel ei ole eFTI määrusest tulenevalt otseselt kohustust NAPi teenuse loomiseks, on üheks alternatiiviks võimalus, et Eestis keskne NAP puudub.

Potentsiaalselt tähendaks see kahte alternatiivi:

- **Eesti riik liitub mõne teise riigi NAPiga.** Kuigi arenduse seisukohalt tähendaks see riigi jaoks NAPi mõttes kulude kokkuhoidu, võib lõppkokkuvõttes osutada NAPi puudumine kulukamaks, sest teise riigi teenust sisse osta võib olla kallim, teenuse jätkusuutlikkuse osas puudub kontroll.
- **Pädevad asutused leiavad ise võimalused, kuidas eFTI platvormidelt andmeid pärida.** Puudub selge teadmine kui palju eFTI platvorme aja jooksul tekkida võiks, kuid hinnanguliselt saab rääkida sadadest, millest enamus on kindlasti välisriikides asuvad platvormid. See tähendaks, et pädevad asutused peavad välja arendama kas päringusüsteemi, mis oskab sadadelt platvormidelt kuidagi andmeid pärida või peab olema sadade platvormidega liidestus. Viimasel juhul tekib alati küsimus, kuidas andmepäringut teostav ametnik teab, milliselt platvormilt veosega seotud dokumente küsida. Esineb ka oht, et operatiivne ligipääs välisriigis olevatele andmetele puudub, juhul kui teenus lakkab töötamast.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga koostöös on juba kaardistatud võimalusi, mis proovivad leida koostöövõimalusi teiste riikide (eelkõige Läti, Leedu ja Soomega koostöövõimalusi NAPi planeerimiseks.

Olulise argumendina tuleb välja tuua, et NAPi puudumine ei soodusta veoselehtede digitaliseerimist, mis on transpordisektori arengu seisukohalt äärmiselt oluline.

6.7. INTERVJUDEST KOGUTUD TÄIENDAVID OOTUSED JA VAJADUSED NAPi LOOMISE ÜLDISE MÕJU KOHTA

Alljärgnevalt on kirjeldatud osapoolte peamisi stsenaariumite üleseid ootusi ja vajadusi loodava NAPi osas. Intervjueeritavad leidsid, et veoselehtede digitaliseerimisel on äärmiselt oluline teavitustöö, mis tooks esile digitaalsete veoselehte eeliseid hetkeolukorraga võrreldes. Leiti, et **NAPi loomine iseenesest võib olla üheks transpordisektori digitaliseerimise arengumootoriks**, kuid ilma konkreetsete kaasnevate kasude kommunikeerimiseta ja digitaalsete veoselehtede riiklikult kohustuslikuks muutmiseta võib jätkuda tänane olukord, kus suurem osa veosedokumentidest esitatakse paberkujul.¹²³ Kuigi intervjueeritute sõnul on veoselehtede digitaliseerimine noorema põlvkonna autojuhtidele oluliseks motivaatoriks, aitaks laiem teavitustöö vältida olukorda, kus loodava lahenduse käivitamine lükkuks edasi digitaliseeritud andmete puudumise tõttu.

Ettevõtjate üheks suurimaks ootuseks NAPi loomisega seotud **võimalik aja kokkuhoid**. Standardiseeritud kujul dokumentide reaajas ja tagantjärele kättesaadavus muudaks aruandluse lihtsamaks ja **võimaldaks kohustuslikke toiminguid automatiseerida** (nt Statistikaametile või EMTA-le aruannete esitamine). Digitaalsel kujul andmete sisestamine võimaldaks juurutada nn andmete ühekordse küsimise põhimõtet¹²⁴ ja seeläbi kohustuslikke toiminguid kiirendada. Ettevõtjad on NAPi kasutamisest huvitatud vaid juhul, kui see lihtsustab nende tööd.

Pädevate asutuste (EMTA, PPA, Transpordiamet) ootus NAPile seisneb eelkõige andmete digitaliseerimises, mis võimaldaks veenduda **andmete autentsuses** ning seeläbi vähendada pettuste ohtu. Kuigi juhtide, sõidukite ja veoste füüsiline kontroll on ka digitaalsete veoselehtede korral vajalik, aitaks digitaliseerimine jälgida sõidukite ja veoste liikumist reaajas ning seega **kontrolliprotsesse kiiremaks ja efektiivsemaks** muuta. Kuna suur osa objektivalikust tugineb massandmete riskianalüüsile, siis suurem infohulk tagab täpsema ja sihstatuma valiku füüsilise kontrolli osas. Kuivõrd paberdokumentidel esitatava info usaldusväärsus on intervjueeritute hinnangul hetkel suur murekoht, on kontrolliorganitel ootus dokumentide digitempli olemasolu osas, et füüsilise kontrolli ajal või enne seda puuduks võimalus andmete muutmiseks (või sellest jääks jälj maha) ja võltsimiseks. Oodatava lisafunktsionaalsusena toodi välja erilubade kontroll, mida hetkel ei ole võimalik digitaalselt läbi viia.

Statistikaameti ootus NAPile seisneb **andmeedastusvoo lihtsustumises**. Kuigi veoteenuse osutajad on kohustatud oma andmeid Statistikaametile aruandluse raames esitama, jätavad hetkel palju informatsiooni edastamata, sest aruande koostamine nõuab ettevõtjalt lisatööd. Statistikaamet ei ole huvitatud ise andmete pärimisest, vaid et ettevõtjatel oleks loodud sobiva taksonoomiaga andmestik, kust oleks võimalik praegusest lihtsamini Statistikaameti jaoks andmeid esitada. Võimalik kasu NAPi kasutamisest seisneb standardiseeritud andmete õigeaegses laekumises.

Kuna hetkeolukorras tuleb dokumentidel läbida pikk teekond enne veostega seotud maksete sooritamist, ootavad kauba omanikud ja vedajad usaldusväärset taustsüsteemi, mis võimaldaks jälgida reaajas kaupade liikumist ja kaupade omanike jaoks **turvaliste maksetehingute sooritamist**. Hetkel ei nõustu paljud kaubaveo tellijad arvet vastu võtma enne, kui ei ole esitatud CMR-i: saatelehed on autojuhil kaasas, mis tähendab, et juurdepääs andmetele on paljudel. eFTI loob aga võimaluse **ärisaladuste kaitsmiseks**. Samuti toodi välja ootus vedajate ülekoormatuse vältimiseks: kui loodavat lahendust kasutavad teised vedajad, annaks see võimaluse veoste jagamiseks ja seeläbi efektiivsuse suurendamiseks.

¹²³ kuni eFTI teenuse kasutamine pole turuosaliste jaoks kohustuslik (täna ei ole) või kuni puudub vähemalt EL ulatuses kehtiv ühtne standard "täiselektronilise koorma" identifitseerimiseks (vrd TIR), jääb alati alles võimalus, et kogu koorem või osa sellest on kaetud paberdokumentidega -- ja seni pole täiselektroniline kontroll võimalik.

¹²⁴ *once-only principle*

Oluliseks intervjuudes kõlama jäänud ootuseks on ka see, et veosehete digitaliseerimine aitaks **suurendada turu läbipaistvust**. Erasektori motivatsiooni seisukohalt on oluline, et digitaalsete lahenduste kasutuselevõtt annaks ettevõtetele turueelise, muutes kaubaveo protsessi paberdokumentidega võrreldes kiiremaks ja läbipaistvamaks. Intervjueeritute sõnul on oluline vältida olukorda, kus paberdokumente kasutavatel ettevõtetel tekib andmete vähese läbipaistvuse tõttu teiste ees eelis.

Samuti töid intervjueeritavad välja mõningaid **takistavaid tegureid**, millega tuleb nende hinnangul NAPI loomise kontekstis arvestada. Esmalt **autojuhtide digipädevus**: vedajad kasutavad neid lahendusi, mida sõidukijuhid kasutada oskavad. Kaubaveo osapooled on paberdokumentidega harjunud ning lisaks puuduvad paljudel juhtidel seadmed, millega digitaalseid dokumente kuvada või töödelda. Sellest tulenevalt on tarvis ettevõtjatel arvestada **kuludega, mis kaasnevad töötajate ümberõppe, seadmete soetamise ja lisaks eFTI platvormidega liidestumisega**. Kui digitaliseerimisega ei kaasne ettevõtjate jaoks märkimisväärset kasu, on motivatsioon investeringute tegemiseks ja harjumuste muutmiseks madal. Intervjuudes toodi välja ka see, et NAPI loomisel tuleks arvestada levinumate platvormide või keskkondadega, mida ettevõtted hetkel kasutavad, vältimaks tarbetuid lisainvesteeringuid. Lisaks toodi olulise takistusena välja **usaldusväärse** küsimus: ettevõtjad ei ole huvitatud esitamast andmeid keskkonda, millele on juurdepääs nende konkurentidel või mille kaudu on riigil võimalik kasutada andmeid ettevõtete vastu.

Iga stsenaariumi puhul rakendub ühtlasi **õiguskindluse ootus** ehk mitte ainult riigi, vaid ka ettevõtja õigustatud ootus teenuse toimimisele.

6.8. JÄRELDUSED SWOT ANALÜÜSIST

SWOT analüüsist ilmneb, et erasektori omandivormi peamiseks eelisteks on teenuse suurem kuluefektiivsus, agiilsus ja motivatsioon teenuse arendamiseks ning võimalike (eFTI- väliste) lisafunktsionaalsuste pakkumiseks. Eraettevõtte poolt pakutav teenus püüab tõenäoliselt kaasata raha välisturgudelt, samuti konkureeritakse riigi sees välismaiste teenusepakkujatega. Teenus on kasutajate jaoks tasuline, sest NAPI omanik eeldab teenuse pakkumisest teenida tulu. Peamiseks erasektori poolt peetava teenuse ohtudeks on kasutajate vähenenud usaldus teenusepakkujate vastu, sest ettevõtjad ei soovi riskida oma ärisaladuste avaldamisega. Samuti esineb oht, et investeeringud teenuse arendamiseks ja pidamiseks ei tasu ennast ära, mistõttu ärimudel kujuneb jätkusuutmatuks.

Riigi seisukohalt tuleb arvestada, et kuigi NAPI pidajale on võimalik ennetava meetmena rakendada nt lepingulist trahvi, on oht, et teenusepakkujate lõpetab tegevuse. Puhtalt erasektori omandivormiga kaasnevaid riske on võimalik maandada riigihanke läbiviimisega, mis tähendab, et riigi huvid on esindatud hanketingimustena ning seeläbi säilib suurem kontroll teenuse üle. Samuti tagaks selline alternatiiv stabiilsema teenuse rahastuse ja läbi riikliku järelevalve ka kvaliteedi. Sellisel juhul tuleb aga arvestada, et teenuse kvaliteet sõltub suuresti hankija võimekusest: hanketingimused ei pruugi arvestada tegelike vajadustega, arendusprotsess on riigihanke tõttu pikk ja jooksvateks arendusteks raha leidmine võib kujuneda probleemiliseks. Samuti on oht teenuse ülereguleerimiseks, mis vähendab teenusepakkujate paindlikkust otsuste tegemisel. Veel tuleb silmas pidada, et teenus võib osutada kasutajate jaoks kalliks teenusepakkujate konkurentsi puudumise tõttu.

Ainult avaliku sektori poolt omatud teenus ei pruugi olla kasumit taotlev. On võimalik, et NAPI teenus piirdub (vähemalt esialgu) ainult eFTI andmete vahetamisega. Eelisteks võib pidada ka teenuse jätkusuutlikkust ja turvalisust ning seetõttu kasutajate usaldust teenuse vastu. Alternatiivi nõrkuseks on vähenenud paindlikkus otsuste tegemisel ning arendusteks vahendite leidmine, sest ressursid konkureerivad riigi teiste vajadustega ja tegevustega. Teenusepakkujate motivatsioon NAPI arendamise ja moderniseerimise vastu on madal, eriti nende täiendavate teenuste osas, mis võivad küll huvitada eraklienti, aga mis ei ole kohustuslikeks andmeteks riigi vaates. Kuna teenuse pidamise eesmärk ei ole kasumi teenimine, on oht, et teenuse kasutajamugavus on madal ja teenuse ülesehitus ei ühti ettevõtjate soovide ja vajadustega.

Üheks võimaluseks on NAPI pakkumine riigiettevõtte poolt, mis sarnaselt äriettevõttele taotleb teenuse ülalpidamisest kasumit. Riigil oleks võimalik teenida tulu ka välisturgudelt. Seetõttu võib motivatsioon

teenuse arendamiseks olla suurem, kui avalikul asutusel. Samas võib riik piirata rahastust või arendustegevust ja ettevõttele ei pruugi olla võimalusi täiendada rahastuse leidmiseks. Võrreldes erasektori teenusepakkujaga on kasutajate usaldus teenuse vastu eelduslikult suurem. Küll aga võivad ettevõtjate vaatest esineda küsimused turutõrke olemasolust antud sektoris, sest lähtudes riigi osaluspoliitika põhimõtetest ei ole hetkel riigiettevõtte kaudu teenuse osutamine põhjendatud.

Era- ja avaliku sektori ühisomandis (PPP) pakutava teenuse eeliseks on riigi ja ettevõtjate huvide tasakaal. PPP puhul on eelduslikult teiste alternatiividega võrreldes suurem finantsvõimekus, sest osapooli on mitu. Näiteks on võimalik kaasata eraettevõtteid ühendav liit: hea koostöö korral oleks teenusel tõenäoliselt teiste alternatiividega võrreldes suurem arengu- ja ekspordipotentsiaal. Ülesandeid on võimalik jagada vastavalt osapoolte tugevustele (nt riik tegeleb riigi ja erasektor erasektori koostöö korraldamisega). Samas esineb oht ka huvide konfliktiks ja koostöö korraldamine mitme osapoole vahel võib olla keerukam. Erasektori paindlikkus võib sumbuda riiklike protsesside väheses paindlikkuses ja bürokraatias, sest teenus allub riigi kontrollimehhanismidele. **PPP suurim oht seisneb täna ikkagi selles, et Eestis (ja mõneti ka Euroopas tervikuna) ei ole teada väga häid näiteid, kus era- ja avaliku sektori koostöömudel oleks suuremate probleemideta toimunud.** See tähendab, et selle alternatiivi valimine oleks küllalt riskantne tegevus ja tuleb arvestada ohuga, et see katsetus kukub läbi või teenuse juhtimismudel osutub liialt keerukaks (mida rohkem osapooli laua taga, seda keerukam on juhtida).

Kuna riikidel ei ole eFTI määrusest tulenevalt otseselt kohustust NAPi teenuse loomiseks, on üheks alternatiiviks võimalus, et Eestis keskne NAP puudub. Potentsiaalselt tähendaks see kahte alaalternatiivi:

- **Eesti riik liitub mõne teise riigi NAPiga.** Kuigi arenduse seisukohalt tähendaks see riigi jaoks NAPi mõttes kulude kokkuhoidu, võib lõppkokkuvõttes osutuda NAPi puudumine kulukamaks, sest teise riigi teenust sisse osta võib olla kallim, teenuse jätkusuutlikkuse osas puudub kontroll.
- **Pädevad asutused leiavad ise võimalused, kuidas eFTI platvormidelt andmeid pärida.** Puudub selge teadmine kui palju eFTI platvorme aja jooksul tekkida võiks, kuid hinnanguliselt saab rääkida sadadest, millest enamus on kindlasti välisriikides asuvad platvormid. See tähendaks, et pädevad asutused peavad välja arendama kas päringusüsteemi, mis oskab sadadelt platvormidelt kuidagi andmeid pärida või peab olema sadade platvormidega liidestus. Viimasel juhul tekib alati küsimus, kuidas andmepäringut teostav ametnik teab, millisel platvormilt veosega seotud dokumente küsida. Esineb ka oht, et operatiivne ligipääs välisriigis olevatele andmetele puudub, juhul kui teenus lakkab töötamast.

Olulise argumendina tuleb välja tuua, et NAPi puudumine ei soodusta veoselehtede digiteerimist, mis on transpordisektori arengu seisukohalt äärmiselt oluline.

7. FINANTSANALÜÜS KÕIKIDE ALTERNATIIVIDE OSAS

Alljärgnevalt on kirjeldatud kuue etteantud stsenaariumi lõikes potentsiaalsed teenuse loomisega kaasnevad kulud ja tulud viie aasta vaates. Nimetatud stsenaariumiteks on:

- Alternatiiv 1: NAP on erasektori omandis;
- Alternatiiv 2: NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena;
- Alternatiiv 3: NAP on avaliku sektori asutuse omandis;
- Alternatiiv 4: NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis;
- Alternatiiv 5: NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis, nõ PPP variant;
- Alternatiiv 6: keskne NAP puudub.

NAPi loomise finantsanalüüs on toodud Lisa 2: Majandusanalüüs.

Analüüs on koostatud kõigi kuue alternatiivi kohta. Kõikide väljatoodud kulude puhul on arvestatud olukorraga, kus NAPi omanikul ei ole endal kompetentsi/ressursse tegevuse elluviimiseks. Nt hanke korraldamise kulu. Juhul kui asutuses on juba olemas hankespetsialistid, siis saab see tegevus olema ilmselt nende töö ja täiendavat kulu ei teki (nende töötasu on juba asutuse eelarves). St potentsiaalne kulu on välja toodud, kuid täiendavate vahendite vajalikkus kulu tegevuseks ei pruugi realiseeruda.

7.1. FINANTSANALÜÜSI MUDEL

eFTI eesmärkide kohase NAP majandusliku mõju hindamiseks puudub täna ühene võrreldav kogemus, mida võtta aluseks, sest Euroopas ei ole varem loodud andmevahetuskeskkonda, mis toimiks sedavõrd laiaulatusliku sektorite vahelise võrgustikuna ning nii mitmete kombineeritud dokumentide/andmehulkade vahetamiseks. Kuna tegu on ettevõtete jaoks ärikriitilise teenusega, tuleb tagada kõrge käideldavus ja vastavus ülimalt kõrgetele turvanõuetele, ühendades eraettevõtete ja riigiasutuste andmekogud ning seda kõike ühtsete standardite alusel kogu Euroopas. Käesoleva analüüsi fookus on keskenduda vaid Eesti võimalustele selle võrgustiku kohase NAPi loomisele.

Majandusliku konteksti puhul tuleb arvestada võimalikke riske, otsustuskiirust ja protsessi paindlikkust ning võtta NAP loomisel ja teenuse pakkumisel/ülalpidamisel:

- arenduskulud;
- toimimiseks vajalikud tegevuskulud;
- turu ulatus ja teenusest eeldatavalt teenitav tulu.

Töö raames töötati välja finantsmudel, mis kirjeldab kulu/tulu liike ja selgitab, millise alternatiivi korral need kohalduvad.

Oluliseks aspektiks avaliku sektori kui teenuseomaniku puhul on, et pigem ei saaks NAP eFTI platvormidelt liidestumise ega ka andmete vahetamise eest raha küsida, kuivõrd NAP on sellisel juhul riigiinfosüsteemi osa ning tasu küsimine sellises olukorras ei ole üldjuhul raporteerimiskohustuste teenuste puhul asjakohane.

TABEL 10. ALTERNATIIVIDE FINANTSANALÜÜSI MUDEL, VÖRDLEV TABEL

KULUD	ALTERNATIIVID					
	1	2	3	4	5	6
IT KESKKONNA ARENDUS						
ARENDOUSE ETTEVALMISTUS						
Arenduse ettevalmistus (täiendavad analüüsid)	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Hankekorraldus, analüüsi ja arenduse hangete projekti juhtimine (hankele vastamine)	EI	EI/JAH	JAH	JAH/EI	JAH	EI
ARENDESKULU (ESMAKORDNE VÄLJA ARENDAMINE)						
Arenduskulu	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Pädevate asutuste kulu NAPiga liidestumiseks	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
EDASIARENDOUSE KULU						
Edasiarenduse kulud	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Liidestused eFTI mõistes pädevate asutustega	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Liidestused eFTI platvormidega	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Küberturbe mehhanismide seadistamine	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
JUHTIMIS- JA HALDUSKULUD						
HALDUSKULU						
Server ja andmete varundamine	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Teenuse tagamine kui põhiteenus ei ole kättesaadav (varundus või asendus)	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
JUHTIMISKULUD						
Kasutajatugi	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Teenusepoolne juhtimine	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
Riigipoolne juhtimine/koordineerimine	EI	EI	JAH	EI	JAH	EI
Järelevalve	EI	EI	JAH	EI	JAH	EI
ALTERNATIIVID						
TULUD	1	2	3	4	5	6
TULUALLIKAD						
Veosehthedelt ja teenuse kasutajatelt saadav tulu Eesti turult	JAH	JAH	JAH/EI	JAH	JAH	EI
Välisurult saadav tulu	JAH	JAH	EI	JAH	JAH/EI	EI
Välisotetus (projekтираha)	EI	EI	EI	EI	EI	EI
Litsentsitasud või NAP kompetentsi müük teistele riikidele	EI	EI	EI	EI	EI	EI
Riigi panus	JAH	JAH	EI	EI	EI	EI
Kasumi ootus	JAH	JAH	EI	JAH	JAH	EI

7.2. KULUDE STRUKTUUR

Arenduskulud. NAP arendamise juures on oluline jälgida lisaks arenduskuludele ka seda, et kõikidele osapooltele oleks tagatud vaba juurdepääs API (vm sarnase lahenduse) kaudu ja vältida seeläbi monopoolse seisundi kuritarvitamist või turu manipulatsiooni.

Olenemata NAP omandivormist kujunevad tarkvara arenduskulud peamiselt tehnoloogia valikust tulenevalt tehnilisele analüüsile, programmeerimisele, testimisele ja tööde juhtimisele kuluvast ajast, millele lisanduvad kulud tarkvara majutuskeskkonna ja võimalike operatsioonisüsteemide või muuda tarkvaraliste vahendite litsentside kasutamise eest.

Tarkvara arenduse juures tuleb lisaks silmas pidada, et riigiasutustel üldjuhul oma arendusressurss puudub ja lisaks on neil kohustus korraldada arendusressursi ostuks või arenduspartneri leidmiseks riigihankeid, mis muudab protsessi kulukamaks ja ajamahukamaks. Arendusteenuse hind sisaldab sel puhul nii pakkuja otseseid kulusid kui kasumimarginali ning lisaks veel hankijapoolset tegevuste koordineerimist ja protsesside juhtimist. Selle riski maandamiseks tuleks kaaluda raamlepingut, dünaamilist hanget (sõlmitud mitme pakkujaga lepingud, kellelt saab jooksvalt pärida ressursi tööde teostamiseks) või pikaajalisemat arenduslepingut, mis kataks arendusvajaduse laiemalt.

Eraettevõtetel on siin teoreetiline eelis, sest otsuseid saab teha kiirelt ja paindlikult, vältides administratiivseid kulusid kuid seda vaid juhul, kui riik otsustab volitada seda ettevõtet ise majandama eFTI nõuetest tulenevaid kohustusi, mis määrusega on suunatud riigile. See eelis on teoreetiline, sest sellise volituse andmiseks on tarvis läbi viia avalik hankemenetlus. Juhul kui NAP teenust osutav ettevõtte arendab välja teenuse enda arendusressursiga, on kuludeks otsesed tööjõukulud, millele lisanduvad maksud ja mingi osa üldkuludest. eFTI määrusest tuleneva võrdse kohtlemise printsiibist tulenevalt ei saa NAPi haldav ettevõtte ise olla samal ajal ka mõne eFTI teenuse pakkuja.¹²⁵

Hinnanguliselt võiks NAP arendusmeeskond koosneda minimaalselt 3-5 liikmest, kattes nii ära analüütiku, arhitekti, arendaja ja testija rollid. Lisaks neile on vajalik kindlasti ka täis- või osakoormusega projekti või meeskonna juht.

Võttes arvesse NAPi ärikriitilisust, on selle arendamisel tarvis järgida metoodikat, mis välistab võimalused tehnoloogilisteks pausideks, mil teenus ei ole kasutajatele kättesaadav. Sellise kõrgkäideldava lahenduse juures on mõistlik rakendada automaattestimist, mis aitab vältida koodivigadest tulenevaid tõrkeid kuid muudab samas arenduse mahult 2-3 korda suuremaks.

Rahalist eelarvet NAP loomiseks on raske hinnata ilma tehniliste tingimusteta. Tänapäevase eelinfo alusel on näiteks Leedu eelarvestanud NAP loomiseks 2 miljonit eurot ja Soome seevastu on rääkinud nii 1-5 miljonist, aga ka kuni 8 miljonist eurost. Mõlemad näited baseeruvad üldistel hinnangutel, mitte tehnilistel tingimustel, sest Euroopa Komisjon alles töötab neid välja. Leedu otsuspõhineb nende kehtival korral, mille kohaselt kõik kaubaveod tuleb registreerida Leedu Maksuametis ja seega on ka otsus NAP asukohaks seotud Leedu tänase riigisisese seadusandluse järjepidevusega. Soome otsus, et kaubaveo e-dokumentide NAP luuakse Fintraffic' u kui riikliku liikluse juhtimise keskuse alla, on põhimõtteline ja täna Soomes maantee kaubavedusid elektrooniliselt ei registreerita ja veoseleht on pigem veoteenuse kviitungautojuhile. Nende eelarvestatud 8 miljonit euro suurune eelarve põhinev seniste andmekogude arenduskogemustel.

Arendustegevuse (esmakordne väljaarendamine) eelduslik töö maht on 37-45 inimtööjõu kuud. Eeldatud on, et nii era- kui avalikus sektoris on töö maksumus sama 8000 eurot kuus sisaldades nii palgakulu (60-70%) kui ka üldkulusid (30-40%). Kulule lisandub arenduse ettevalmistamise kulu (sh nt detailanalüüsi koostamine) ca 100 000 eurot ning edasiarenduse aastane kulu ca 24 000 eurot aastas, aga ka kulu eFTI platvormide ja pädevate asutustega liidestamiseks ning kulud küberturvalisuse tagamiseks.

¹²⁵ kuni eksisteerib võimalus, et eFTI NAP (või selle pidaja) ei tohi samaaegselt olla eFTI platvorm (või selle pidaja), siis on NAPi pidamise äriiline potentsiaal väga madal.

Juhtimis- ja halduskulud. NAP rakendamisel on kriitilise tähtsusega teenuse 100% saadavus, st teenusel ei saa olla tehnilisi ega tehnoloogilisi pause hooldustöödest või arendustest tingitult.

Kuna tegemist on teenusega, mille külge peavad ühenduma eFTI teenuse pakkujad, ettevõtted, kes omavad ise võimekust digitaalseid kaubaveo dokumente koostada, aga ka pädevad asutused X-Tee kaudu, peab teenusel olema tugev tehniline tugi, kes aitab teenuste arendajaid API-de liidestamisel, andmevahetuse testimisel ja kasutajate autoriseerimisel.

Lisaks tehnilisele järelevalvele on NAP puhul vaja tagada ka kasutajatugi, mis oleks ootuspäraselt saadaval 24/7, sest suur osa rahvusvahelisest maantee kaubaveost toimub öösiti, mil maanteede liikluskoormus on madalam. Kasutajate poole pöörduvad ilmselt eelkõige eFTI platvormide arendajad ja eFTI teenusepakkujate IT osakonna töötajad/esindajad, arendajad, ühildatavate riigiteenuste IT arenduse töötajad/esindajad ning teiste riikide NAPide IT tehniline tugi. Arvestades Eestis eFTI teenusepakkujate võimalikku hulka (nii siseriiklikud kui rahvusvahelised ettevõtted), on eelduslik töö maht on 2-3 inimtööjõudu kuus, töö maksumusega 5000 eurot.

Täiendavalt lisanduvad veel kulud järelevalve korraldamiseks ning riigipoolsed teenuse koordineerimise kulud.

7.3. TULUDE STRUKTUUR

Finantsanalüüsis on arvestatud, et NAPi teenuse tulu saab tulla ainult eFTI platvormidelt liidestus- või veoselehtede registreerimise tasu kaudu, pädevatele asutustele on NAP teenus ette nähtud tasuta, seega riigi vaates oleks teenuse kasutamine tasuta.

Kuna eFTI keskkondadel lasub kohustus andmed kättesaadavaks teha, siis NAPi kasutamine selleks aitab eFTI keskkondadel kulusid pigem kokku hoida. Vastasel korral peaks eFTI keskkond tagama andmete kättesaadavuse kõikide pädevate asutustega, mis võib tähendada erinevate tehnoloogiliste arenduste tegemist, mis kokkuvõttes osutub kallimaks. Ka täna ei ole eFTI platvormide kasutamine nt PPA-le tasuline, st nendelt andmete vaatamine ei too asutusele püsikulu. Seetõttu ei saa ka NAPi puhul täie kindlusega arvestada, et riigilt saaks täiendavat tulu teenida.

Olenemata NAP omandivormist või valitavast arendusviisist, saame rääkida selle teenuse kasumlikkusest, kulude katteallikatest ning teenuse väärtusest selle kasutajatele. Seda mõjutab oluliselt andmemahd, millega NAP puhul tuleb arvestada, sest otsides võimalusi muuta see teenus kasumlikuks, kehtestades dokumendipõhise, kasutajapõhise või muu tasu, ei saa sellest tulenev kulu ühe veodokumendi kohta olla suurem tänasest paberipõhise dokumendi koostamisest (erinevus ca 4-5 € dokumendi kohta¹²⁶).

Eestis koostatakse aastas hinnanguliselt 3,5 mln veoselehte, millest ca 10% on elektroonilised. Käesoleva analüüsi tulumudel on võetud arvesse perspektiivi, et 5 aasta jooksul pärast eFTI rakendumist (so 2029/2030) võiksid kõik rahvusvahelised veoselehed olla elektroonsed. Tuginedes vestlustele erasektori esindajatega ning ekspertarvamusele turu võimaluste kohta, peame tõenäoliseks, et ühe veoselehe tulu NAPi vaates võiks olla kuni 10 senti.

Analüüsis on ülalpool kirjeldatud tasu suurusest tulu kõikide alternatiivide juures küll välja toodud, siiski on oluline rõhutada, et alternatiiv 3 ehk riigi omandis oleva NAP teenuse puhul sellise tulu teenimist (st riigi poolt tasu küsimine eFTI platvormidelt) ei saa pigem perspektiivikaks hinnata. Seda põhjusel, et kuna tegemist on peamiselt riigile vajaliku teenusega, siis ei ole seniseid teisi sarnaseid praktikaid arvesse võttes riigi poolt tasu võtmine asjakohane.

Täiendavat tulu on võimalik kaasata välisturgudel, näiteks kui välisriikide eFTI platvormid liituvad Eesti NAPiga. Sellist tulu tuleks vähemalt algusaastatel pidada üsna vähetõenäoliseks, mistõttu on finantsarvestuses välja toodud andmed ka ilma välisturgude tuluta. Potentsiaalse turu suurus ja tulu ulatus vastab Eesti turule. Kuna välisriikidest tulu teenimist saaks näha võimalusena alles siis, kui siseriiklikult on

¹²⁶ <https://www.dinnocapbsr.eu/ecmr>

teenus välja arendatud, on see tulu ajatatud võimalusena kasvama alates teisest tegutsemisaastast. **Analüüsimeeskond peab siiski välisriikidest teenitava tuluga arvestamist teenuse majandusmudelisküllalt riskantseks, mistõttu on prognoosides näidatud finantsplaani nii välisriikidest teenitava tuluga kui ka ilma.**

7.4. JÄRELDUSED MAJANDUSANALÜÜSIST

Võrreldes erinevate alternatiive riigi vaatest, on riigi rahaline panus iga alternatiivi puhul järgmine:

TABEL 11. RIIGI PANUS IGA ALTERNATIIVI PUHUL

		1 aasta	2 aasta	3 aasta	4 aasta	5 aasta	KOKKU
Alternatiiv 1	NAP on erasektori omandis	90 000	60,000	60,000	60,000	60,000	330,000
Alternatiiv 2	NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena	584,000	270,000	270,000	270,000	270,000	1,664,000
Alternatiiv 3	NAP on avaliku sektori asutuse omandis	834,375	396,000	396,000	396,000	396,000	2,418,375
Alternatiiv 4	NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis	834,375	396,000	396,000	396,000	396,000	2,418,375
Alternatiiv 5	NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis	439,688	220,500	220,500	220,500	220,500	1,321,688
Alternatiiv 6	Eestis keskne NAP puudub	0	0	0	0	0	0

Riigi rahalist koormust arvestades oleks kõige optimaalsem lahendus alternatiivid 1 ja 6, kus riigi kulud võrreldes nt 3. ja 4. alternatiiviga on ligi kuus korda väiksemad. Siiski ei saa see argument olla põhiliseks otsustamise aluseks. Täiendavalt tuleb vaadata, milline on alternatiivi de äriiline potentsiaal, hindamaks erasektori motivatsiooni teenuse väljaarendamiseks.

TABEL 12. KASUM/KAHJUM NAP OMANIKU VAATEST (KOOS VÄLISTURGUDELTA SAADAVATE TULUDEGA)

		1 aasta	2 aasta	3 aasta	4 aasta	5 aasta	KOKKU
Alternatiiv 1	NAP on erasektori omandis	-717,000	-154,000	-14,000	143,500	318,500	-423,000
Alternatiiv 2	NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena	-401,375	-154,000	-14,000	143,500	318,500	-107,375
Alternatiiv 3, variant 1	NAP on avaliku sektori asutuse omandis	-799,375	-291,000	-221,000	-133,500	-46,000	-1,490,875
Alternatiiv 3, variant 2	NAP on avaliku sektori asutuse omandis (ilma tuluta)	-834,375	-396,000	-396,000	-396,000	-396,000	-2,418,375
Alternatiiv 4	NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis	-799,375	-256,000	-116,000	41,500	216,500	-913,375
Alternatiiv 5	NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis	-802,375	-259,000	-119,000	38,500	213,500	-928,375
Alternatiiv 6	Eestis keskne NAP puudub	0	0	0	0	0	0

Analüüsis on eraldi välja toodud alternatiiv 3 puhul kahjumi koos ja ilma tuluta. **Analüüsi tulemusena hinnatakse, et avaliku teenuse osutamisel tulu teenimine ei ole ilmselt potentsiaalne**, sest seda praktikat rakendatakse riigis vähe, tasu küsimine eFTI platvormidelt annab vastaka signaali ja ei soodusta veosedokumentide digitaliseerimist. Täiendavalt tuleb meeles pidada, et eFTI platvormidel peavad endal olevad andmed pädevatele asutustele kättesaadavaks tegema, kuid ei ole täpsustatud mil viisil, mistõttu puuduvad riigil ka otsesed mõjutusvahendid kohustamiseks eFTI platvormide liidestumist riikliku NAPiga.

Eelmises tabelis (Tabel 12) on arvestatud ka välisturgudelt teenitava tuluga. Kuna analüüsi järelduseks on, et sellega arvestamine võib osutada riskantseks, siis on alljärgnevalt välja NAPi omaniku kasum/kahjum ka ilma välisturgudelt teenitava tuluta (vt Tabel 13).

TABEL 13. KASUM/KAHJUM NAP OMANIKU VAATEST (ILMA VÄLISTURGUDE TULUTA)

		1 aasta	2 aasta	3 aasta	4 aasta	5 aasta	KOKKU
Alternatiiv 1	NAP on erasektori omandis	-717,000	-189,000	-119,000	-31,500	56,000	-1,000,500
Alternatiiv 2	NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena	-401,375	-189,000	-119,000	-31,500	56,000	-684,875
Alternatiiv 3, variant 1	NAP on avaliku sektori asutuse omandis	-799,375	-291,000	-221,000	-133,500	-46,000	-1,490,875
Alternatiiv 3, variant 2	NAP on avaliku sektori asutuse omandis (ilma tuluta)	-834,375	-396,000	-396,000	-396,000	-396,000	-2,418,375
Alternatiiv 4	NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis	-799,375	-291,000	-221,000	-133,500	-46,000	-1,490,875
Alternatiiv 5	NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis	-802,375	-294,000	-224,000	-136,500	-49,000	-1,505,875
Alternatiiv 6	Eestis keskne NAP puudub	0 ¹²⁷	0	0	0	0	0

Veoselehe NAPi lahendus on esimesel aastal kõikide alternatiivide vaates kahjumis, ulatudes ligi 800 tuhande euronit (alternatiivide 3; 4 ja 5 puhul). Erasektori vaates võib teenus jõuda kasumisse alles viiendal aastal (ilma välisturgudeta), kuid siinkohal tuleb arvestada, et ka eelnev kahjum tuleb likvideerida, mida antud mudelis välja toodud ei ole. Kui arvestada välisturgudelt teenitava tuluga, siis võib ettevõtte kasumisse jõuda neljandal tegutsemisaastal.

Finantsanalüüsi tulemusi vaadates on selge, et teenuse loomiseks on vajalik küllaltki suur alginvesteering, mis ilma riigipoolse toetuseta võib erasektori teenusepakkujale ületamatuks probleemiks kujuneda. Seetõttu, ja arvestades ka maksimaalset teenitava tulu suurust, on tõenäolisem teenuse väljaarendamine juba olemasoleva ettevõtte poolt, mille teised äriiliinid on piisavalt kasumlikud, et uue teenuse väljaarendamist toetada.

7.5. SOTSIAALMAJANDUSLIKU MÕJUDE ANALÜÜSIGA SEOTUD ASPEKTID

Kuigi eFTI määrus annab üldised suunised selle kohta, kuidas elektroonilise kauba veo info liikumine peab olema korraldatud, siis riigisisese süsteemi jaoks täpsed juhised täna puuduvad. Siiski saab nentida, et NAP

¹²⁷ Antud kulude puudumine tervel real tähistab asjaolu, et NAP a renduse kulu riigil kanda ei tule.

peaks olema üles ehitatud võimalikult kuluefektiivselt, jätkusuutlikult, turvaliselt ning vältida tuleb dubleerivaid tegevusi.

Euroopa Komisjoni poolt 2018. aastal tellitud uuringu kohaselt kasvab kauba vedu ELis praeguste suundumuste ja vastuvõetud ELi poliitikadokumentide ootuste kohaselt aastaks 2050 ligemale 51%¹²⁸, samas teostatakse endiselt ca 99% EL-i kaubavedudest paberdokumentide alusel¹²⁹. Selle protsessi digitaliseerimises nähakse olulist majanduslikku kasu ja lisaks sellele kaasneb transpordi digitaliseerimisega ka keskkonnamõju vähenemine, mis aitab saavutada Pariisi kliimamuutuste lepingus sätestatud eesmärgi.

Et nimetatud digitaliseerimisest suuremat mõju saaks tekkida, tuleb rääkida ka kaubaveoteabe elektroonilist edastamist käsitlevate õigusaktide ühtlustamisest, sest kui – nagu sageli juhtub – tarneahelas ainult üks ettevõtte või asutus takistab või keeldub elektroonilise kaubaveoteabe (eFTI) aktsepteerimisest, tuleb paberikandjal dokumentatsiooni siiski kasutada hoolimata sellest, et pädevad asutused elektroonilisi dokumente aktsepteeriks. Elektrooniline andmeedastus teistele tarneahela liikmetele toob säästu loomise asemel kaasa lisakulutusi ning paberi universaalne kasutamine jätkub. Selle probleemi lahendamine võimaldab kokku hoida nii kulusid (nt tööaega, paberit), eriti mitut transpordiliiki kasutava transpordi puhul, kus mitu transpordiliiki või teenusepakkujat peavad veotoimingu ajal kaubaveoteavet esitama ja uuendama.

Tõenäolisteks NAPi loomisega seotud sotsiaalmajanduslikeks mõjudeks saab lugeda järgmisi komponente:

- Paberdokumentide kadumisest tekkiv keskkonnasääst;
- bürokraatia vähenemine;
- aja kokkuvõtte (nii pädevate asutuste, veoteenuse osapoolte kui ka eFTI keskkondade vaates);
- pettuste, korruptsiooni ja kuritegude vähenemine.

Vähemalt viimati nimetatute osas oleks vajalik läbi viia täiendav analüüs, et saada ülevaade, milliseid mõjusid võib NAPi loomine laiemalt kaasa tuua.

¹²⁸ eFTI määruse ettepaneku mõjuanalüüs

¹²⁹ Feasibility Study of Cross-Border eCMR in the Baltic-Nordic region

8. KOLME KÕRGEIMA POTENTIAALIGA ALTERNATIIVI VALIK

Töö esimeses osas koostatud SWOT analüüsist ilmnes, et erasektori omandivormi peamisteks eelisteks on teenuse suurem kuluefektiivsus, agiilsus ja motivatsioon teenuse arendamiseks ning võimalike (eFTI-väliste) lisafunktsionaalsuste pakkumiseks. Peamisteks erasektori poolt peetava teenuse ohtudeks on kasutajate vähene usaldus teenusepakkuja vastu, sest ettevõtjad ei soovi riskida oma ärisaladuste avaldamisega. Samuti esineboht, et investeringud teenuse arendamiseks ja pidamiseks ei tasu ennast ära, mistõttu ärimudel kujuneb jätkusuutmatuks.

Avaliku sektori poolt omatud teenuse juures on tõenäoline, et NAPi teenus piirdub (vähemalt esialgu) ainult eFTI andmete vahetamisega. Samas võib mudeli eelisteks pidada teenuse jätkusuutlikkust ja turvalisust ning seetõttu kasutajate usaldust teenuse vastu. Alternatiivi nõrkuseks on vähene paindlikkus otsuste tegemisel ning arendusteks vahendite leidmine, sest ressursid konkureerib riigi teiste vajaduste ja tegevustega. Teenusepakkuja motivatsioon NAPi arendamise ja moderniseerimise vastu on madal, eriti nende täiendavate teenuste osas, mis võivad küll huvitada eraklienti, aga mis ei ole kohustuslikeks andmeteks riigi vaates.

Alljärgnevalt esitletakse kolme kõrgeima potentsiaaliga stsenaariumi valiku kriteeriume ja arendatud metoodikat, järgnevusstsenaariume erinevate valitud stsenaariumite hilisemaks kombineerimiseks ning tehakse ettepanek kolme stsenaariumi kohta, mida järgmises analüüsi etapis lähemalt analüüsida. Hinnangute andmisel lähtutakse mh eelmises peatükis kirjeldatud SWOT analüüsi käigus kaardistatud iga alternatiivi tugevustest/nõrkustest/ohtudest ja võimalustest ning finantsanalüüsist.

NAPi teenuse omanik saab tulenevalt kolmest potentsiaalseimast alternatiivist olla kas eraettevõtja või avaliku sektori asutus. Järgnevalt on antud ülevaade võimalikest teenuse omanikest.

Kui realiseerub stsenaarium, et NAPi teenuse haldamine jääb puhtalt **eraettevõtte** kanda, tuleb teenuse pakkujal riikliku ülesande täitmisel vastata riiklikele nõuetele ning arvestada sealhulgas riiklikust järelevalvest tulenevate kuludega. Erasektori teenusepakkuja peab arvestama ka sellega, et suurtel turuosalistel võib andmete jagamine erasektori teenusepakkujale olla raskendatud (*compliance rule*). Kuna NAPi puhul on tegemist piiriülese teenusega, võib võrreldes avaliku sektori omandis oleva teenusega olla välisriigist andmete kätte saamine keerulisem.

Analüüsi koostamise hetkel:

- Puuduvad lahendused, mida teenuse ärimudeli koostamisel üks-ühele eeskujuks võtta;
- ei ole avalikustatud eFTI delegeritud ja rakendusakte (mis võivad mõjutada ärimudeli ülesehitust);
- tulenevalt majandusanalüüsist puudub erasektori vaatest hea äriplaneerimine.

Seetõttu ei pea analüüsi koostajad tõenäoliseks, et NAPi teenuse pakkumine on ettevõtte põhitegevus, vaid et teenus saab olla üheks mitmest teenusest suuremas portfellis. Seda eriti juhul, kui NAPi teenust ei tohi pakkuda eFTI teenusepakkujad, kellel on aga olemas vajalik kompetents, kogemused transpordisektorist ja tõenäoliselt ka huvi NAPi teenuse vastu. Täna seda reeglilt kehtestatud ei ole, küll aga on see teema arutluse all olnud DTLFis.

Kõik argumendid potentsiaalse valiku juures on koostatud tänase teadmise põhjal, kuid see hinnang võib täpsustuda konkreetsemate asjaolude selgumise korral. Seetõttu tuleb järgmist argumentatsiooni vaadata esialgsena.

8.1. KOLME KÕRGEIMA POTENTSIAALIGA STSENAARIUMI VALIK: KRITEERIUMID JA METOODIKA

Projekti jaoks loodi uus kombineeritud ja juhtumile kohandatud valikukriteeriumite komplekt ja meetodika, mille kohaselt kasutakse kaheetapilist hindamist:

- 1) kõiki alternatiive hinnatakse:
 - a) kriitiliste tegurite valguses. Kriitilised tegurid võivad olla sellised kategooriad või nõuded, mille korral on kriteeriumi täitmata jätmine välistavaks asjaoluks, et nimetatud alternatiiviga edasi minna. Selline välistamismetoodika on kasutusel näiteks õiguspraktikas.
 - b) kõiki alternatiive hinnatakse majandusanalüüsi tulemuste alusel, st valitakse välja kõige perspektiivikamad ja jäetakse kõrvale need, mis majandusanalüüsi vaates osutuksid raskesti realiseeritavateks.
- 2) teises etapis hinnatakse allesjäänud alternatiive analüüsitud info põhjal ja tehakse ettepanek tuginedes saadud analüüsi tulemustele.

Esimese hindamise etapi läbiviimiseks valiti koostöös juhtkomisjoniga välja järgmised kriitilised tegurid:

- a) **teenuse jätkusuutlikkus**- kas NAPI teenuse osutamine on tagatud ja riigil saab tekkida selles osas kindlustunne? Kas riigil on hoobasid, mille abil jätkusuutlikkust tagada.
- b) Riikliku kohustuse täitmise võimalikkus (**teenuse toimivus**)- kuna kohustus elektroonilisi veosedokumente kontrollida tekibriigil, siis kas alternatiivi rakendumise korral on alati tagatud, et riik saab oma kohustust täita.

TABEL 14. KRIITILISED TEGURID ALTERNATIIVIDE VALIKU ALUSENA

ALTERNATIIV	TEENUSE JÄTKUSUUTLIKKUS (KAS OHT ESINEB JAH/EI)	TEENUSE TOIMIVUS (KAS OHT ESINEB JAH/EI)	KOMMENTAAR
Alternatiiv 1. NAP on erasektori omandis	JAH	JAH	Erasektori teenuse korral ei pruugi riigil olla võimalik tagada teenuse jätkusuutlikkust ja toimivust, kuna avalik sektor ei kontrolli endale vajaliku teenuse osutamist, puuduvad teenuse juhtimiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks hoovad. Esineb oht, et teenuse osutaja võib teenuse osutamise lõpetada või ettevõtte koos teenusega uutele omanikele müüa, sest teenus ei ole piisavalt kasumlik.
Alternatiiv 2. NAP on riigi poolt tellitud erasektori omandis	EI/JAH	EI/JAH	Erasektori omandi (isegi kui teenus on tellitud avaliku sektori poolt) korral ei ole võimalik riigil täies ulatuses tagada teenuse jätkusuutlikkust ja toimivust, kuna avalik sektor ei kontrolli teenuse osutamist, puuduvad teenuse juhtimiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks hoovad. Esineb oht, et teenuse osutaja võib teenuse osutamise lõpetada, sest teenus ei ole piisavalt kasumlik. Täiendavaks riskiks on asjaolu, et esialgse teenuse loomiseks on riik teinud investeeringu (hanke maksumus) ja esineb oht, et teenuse lõppemisel jääb tehtud investeeringust loodav kasu saamata. Üheks võimaluseks teenuse jätkuvuse riski maandamisel on lepingulise trahvi määratlemine riigi poolt, kuid selle rakendamine iseenesest ei taga osapooltele andmete kättesaadavust, juhul kui teenus lakkab töötamast.

Alternatiiv 3. NAP on avaliku sektori omandis	EI	EI	NAPi olemasolu on eelkõige vajalik riigiasutuste kohustuse täitmiseks, avaliku teenuse osutamiseks on võimalik tagada teenuse jätkusuutlikkus ja toimivus.
Alternatiiv 4. NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis	EI	EI	NAPi olemasolu on eelkõige vajalik riigiasutuste kohustuse täitmiseks, läbi riigi omandis oleva ettevõtte on võimalik teenuse jätkusuutlikkus ja toimivus tagada ka olukorras, kus see võibolla ei osutu kasumlikuks (läbi subsideerimise)
Alternatiiv 5. NAP on avaliku ja erasektori ühisomandis (PPP)	EI	EI	Kui riik on vähemalt osaliselt NAPi omanik, saab ta tagada, et teenuse osutamine ei lõpeks ja toimivus oleks tagatud. Riigi osalusega ühingute puhul on riigil võimalus oma osalust suurendada ja vähendada, vastavalt vajadusele.
Alternatiiv 6. NAP puudub	JAH	JAH	Välisriigi kas era või avaliku sektori omandis oleva NAPi jätkusuutlikkuse või toimivuse üle Eesti riigil kontrolli ei oleks.

8.2. KOLME KÕRGEIMA POTENTSIAALIGA STSENAARIUMI ETTEPANEK

Läbiviidud ja ülalpool kirjeldatud välistamismeetodi abil hindamise läbiviimise tulemusena pakkus analüüsi koostav uurimisrühm edasiseks lähemaks analüüsimiseks kolme kõige potentsiaalseima ja riskivabamana rakendatavana välja järgmised alternatiivid:

- 1) Stsenaarium 3: NAP on avaliku sektori omandis
- 2) Stsenaarium 4: NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis
- 3) Stsenaarium 5: NAP on avaliku ja erasektori ühisomandis (PPP)

Arvestades kuue stsenaariumi võrdleva finantsanalüüsi tulemusi, siis on potentsiaalsemad alternatiivid:

- 1) Stsenaarium 2: NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena
- 2) Stsenaarium 3: NAP on avaliku sektori omandis
- 3) Stsenaarium 5: NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis (PPP)

Lõpliku valiku tegemiseks viidi läbi valideerimiseminarid juhtrühmaga, mille tulemusena otsustati, et täpsema analüüsi koostamise faasi minnakse alternatiividega 1, 2 ja 3.

Nii SWOT analüüs kui ka välistamismetoodika ning majandusanalüüs näitasid iga alternatiivi puhul olulisi otsustusluseid, mida valiku tegemisel kaaluda. **Arutelu tulemusena toodi olulise kriteeriumina lisaks ka see, et edasises analüüsis oleksid võimalikult erinevad alternatiivid siiski esindatud: et tekiks toimemudelid nii siis, kui NAPi omanikuks oleks ainult erasektor, kui ka see, kus era- ja avalik sektor teeksid koostööd kui ka see, et NAPi arendamise võtaks enda vastutuseks riik.** Leidsime, et alternatiiv 1, 2 ja 3 annavad meile võimalikult erinevad toimemudelid ja seetõttu oleks oluline nendega jätkata analüüsi.

Kuigi alternatiivid 1 ja 4 on sarnased (ehk mõlemal juhul on omanikuks kasumit taotlev ettevõtte), siis on osapoolte hinnangul oli siiski juhtrühma huvi põhjalikumalt uurida alternatiivi 1 ehk võimalust, et NAP on erasektori teenus.

Vastavalt riigi osaluspoliitika põhimõtetele¹³⁰ on riigi üldine suund ja eesmärk osaleda ainult nendes äriühingutes, kus see on vajalik strateegilistel kaalutlustel või avalikust huvist lähtuval eesmärgil, mis tulenevad valdkonna strateegilistest arengukavadest. Tänapäevases faasis ei ole üheselt argumenteeritud, mis

¹³⁰ Ra handusministeerium, [LINK](#)

oleksid need strateegilised kaalutlused või laiem avalik huvi, miks NAP teenuse osutamine oleks otstarbekas realiseerida läbi riigi omandis oleva ettevõtte. Seetõttu jäeti see alternatiiv käesoleva analüüsi teises etapis kõrvale.

Väljastati ka alternatiivi 5 (PPP variant), kuna see on analoogne alternatiiviga nr 2 ning mõlema edasine analüüsimine oleks dubleerimine, seda eriti siseriiklikus vaates.

Valiku tegemisel nende kahe vahel räägib alternatiiv 2 kasuks asjaolu, et PPP puhul oleks organisatsiooni juhtimisstruktuur oluliselt keerulisem.

Alternatiivi nr 6 ehk NAP mitte loomine on jäetud kõrvale põhjusel, et puudub kasutegur kõigile osapooltele ning see alternatiiv on eelistuste järjekorras sõltumata teiste alternatiivide järjekorrast siiski kõige viimane.

8.3. TÄPSUSTATUD FINANTSANALÜÜSID KOLME VÄLJAVALITUD STSENAARIUMI KOHTA

Alljärgnevalt on kirjeldatud kolme väljavalitud stsenaariumi (Alt 1: NAP on erasektori omandis, Alt 2: NAP on hangitud riigi poolt erasektori teenusena ja Alt 3: NAP on avaliku sektori asutuse omandis) finantsanalüüse. Võrreldes stsenaariumite ülese majandusanalüüsiga tehti analüüsides täpsustusi, mistõttu erinevad tulemused ptk 7 kirjeldatust.¹³¹

Kuna eFTI määrusest tulenev kohustus digitaalseid veoselehti töödelda lasub riigil ning teenuse

8.3.1. NAP ON ERASEKTORI OMANDIS (ALTERNATIIV 1)

Arenduse ettevalmistuse seisukohalt on võimalik, et ka antud alternatiivi puhul võib riik kohustada erasektori teenusepakkujat NAPi loomiseks vajaliku detailanalüüsi koostama. Hankekorraldusega kaasnevat kulu erasektori omandivormi puhul aga ei teki. Arenduse kulud katab täies mahus erasektori teenusepakkuja, kuid on võimalik taotleda toetust välisfondist.

Vähetoenäoline on, et täielikult erasektori initsiatiivil loodava teenuse arendust toetab riik ning teenuse arendus on seetõttu sõltuv NAP ärimudelist. On võimalus kaaluda teenuse arenduse ja pidamise dotatsiooni, kui selle vormistamine on asjakohane ning võimalik. Riigil selle stsenaariumi puhul tõenäoliselt võimalik ja ka asjakohane kanda kulud, mis kaasnevad eFTI mõistes pädevatele asutustele NAPi teenusepakkujaga liidestuste loomiseks ning riikliku järelevalve kulud.

Nii nagu ka järgnevate alternatiivide puhul, tuleb ka erasektori omandis oleva NAPi ja eFTI teenusepakkuja vaheliste liidestuste kulu tasuda tõenäoliselt eFTI platvormi pidajal.

Potentsiaalse siseriikliku tulubaasi moodustavad kõik digitaalsed veoselehed, mis liiguvad Eestis asuva NAPiga liidestunud eFTI platvormide kaudu. NAPide omavahelisest andmevahetusest tulu teenusepakkujale eeldatavalt ei teki. Ekspert hinnangutele, vali meettevõtete mahtudele ning turuosaliste arvamusele tuginedes hinnatakse Eestis liikuvate digitaalsete veoselehtede hulgaks ligikaudu 3,5 miljonit veoselehte aastas. Tuginedes turuosaliste valmisolekule digitaalsete veoselehtede eest tasuta, võiks hinnanguliseks veoselehe maksumuseks teenuse tarbijatele olla 0,05–0,1€. See tähendab, et 0,1€ suuruse veoselehe hinna korral on teenusepakkuja siseriiklikuks tulubaasiks 350 000€. Välisriiklalt on võimalik tulu teenida siis, kui välisriikide eFTI platvormid liituvad Eesti NAPiga (eelkõige juhul, kui vastavasse riiki ei ole NAPi loodud). Hetkeolukorras on välisriiklalt teenitava tulu prognoosimine keeruline, kuid kui Eestis loodava NAPiga liituks näiteks kümme eFTI platvormi, mille töödeldavate veoselehtede hulk on võrdne Eesti omadega, tähendaks see tulubaasi kahekordistumist võrreldes ainult siseriiklikult turult teenitava tuluga.

Ka erasektori poolt pakutava teenuse puhul on riigil võimalik kehtestada standardeid. Erasektori omandivormi puhul on riigi ülesandeks kehtestada vajadusel regulatsioonid, et tagada kasutajate võrdne

¹³¹ Täpsed analüüsid on leitavad Lisa 3: Täpsustatud majandusanalüüs (kolm potentsiaalsemat alternatiivi)

kohtlemine. Samuti on riigil võimalik delegeeritud teenuse puhul rakendada lepingulist trahvi, et sanktsioneerida teenusepakkuja tegevuse lõpetamist. See aga eeldab vastava teenuse delegeerimise lepingu vms olemasolu riigiga, et tagada riigile kohustusliku teenuse toimivus NAP kaudu.

8.3.2. NAP ON HANGITUD RIIGI POOLT ERASEKTORI TEENUSENA (ALTERNATIIV 2)

Nimetatud alternatiivis pakub NAPi erasektori omanik teenust kas riigi poolt delegeeritud või sisseostetud teenusena. Võrreldes puhtalt erasektori poolt pakutud teenusega tuleb riigil arvestada hankekorralduse ja teenusepoolse juhtimisega kaasnevate kuludega.

Riigi rolliks on eelkõige erinevate nõuete esitamine hanketingimustes (nt turvalisus, teenuse haldamine jne). Ka on võimalik riigil kehtestada tasu piirmäärad. Samuti on riik kohustatud teostama järelevalvet teenuse kvaliteedi tagamiseks. Oluline on, et riigihankes kokkulepitud tingimuste fikseerimiseks kaasatakse erasektori osapooli, mis võimaldab vältida NAPi teenuse liigset riigik eksust.

Tulu-kulu struktuur on võrreldes erasektori teenusega sarnane, kuid teenusepakkuja tulude hulka lisandub riigihankest teenitav tulu. Enne riigihanke läbiviimist eelneb tõenäoliselt välisrahastuse taotlemise protsess. Kuna majandusanalüüsist tulenevalt ei ole võimalik isegi koos välisturgudelt teenitava tuluga jõuda kasumisse enne neljandat või viiendat aastat, peab riigihanke maksumus tõenäoliselt katma teenuseosutaja kasumiootuse alates esimesest tegutsemisaastast (mudelis arvestatud 10%). Täiendavalt on mudelis arvestatud, et edasine riigipoolne iga-aastane tasu (alates 2.aastast) suurus peaks ära katma minimaalselt edasiarenduse kulud.

8.3.3. NAP ON AVALIKU SEKTORI OMANDIS (ALTERNATIIV 3)

Avaliku sektori omandis oleva NAP teenuse eesmärgiks ei ole teenida tulu, vaid eelkõige võimaldada eFTI andmete kättesaadavus pädevate asutuste jaoks. Riigile tekivad kulud sarnaselt erettevõttele, ei ole näha, et riigile läheks teenuse loomine oluliselt kallimaks kui erasektorist teenuse pakkujale. Kuigi otsesid tulusid NAPi pidamisest pigem ei teki, hoiab riik kokku kuludelt, mis tekiks juhul, kui NAPi ei looda. Need võivad olla ühekordsed arenduskulud ning ka iga-aastased liidestus/litsentsitasude kulud. Kulud, kui NAP ei looda, moodustuvad tulenevalt tarvidusest korraldada iga pädeva asutuse liidestumine kõikide võimalike eFTI platvormide või välisriikide NAPidega, mille suurus antud hetkel ennustada ei ole võimalik. eFTI-väliste lisafunktsionaalsuste arendamine ei kuulu tõenäoliselt avaliku asutuse poolt arendatava NAPi teenuse ulatusse.

TABEL 15. KASUM/KAHJUM NAP OMANIKU VAATEST

		1 aasta	2 aasta	3 aasta	4 aasta	5 aasta	KOKKU
Alternatiiv 1	NAP on erasektori omandis	-621,000	-82,000	58,000	215,500	390,500	-39,000
Alternatiiv 2	NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena	66,037	-58,000	82,000	239,500	414,500	744,037
Alternatiiv 3	NAP on avaliku sektori asutuse omandis	-762,375	-324,000	-324,000	-324,000	-324,000	-2,058,375

TABEL 16. KASUM/KAHJUM NAP OMANIKU VAATEST (ILMA VÄLISTURGUDE TULUTA)

		1 aasta	2 aasta	3 aasta	4 aasta	5 aasta	KOKKU
Alternatiiv 1	NAP on erasektori omandis	-621,000	-117,000	-47,000	40,500	128,000	-616,500
Alternatiiv 2	NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena	66,037	-93,000	-23,000	64,500	152,000	166,537
Alternatiiv 3	NAP on avaliku sektori asutuse omandis	-762,375	-324,000	-324,000	-324,000	-324,000	-2,058,375

8.3.4. JÄRELDUSED TÄPSUSTATUD FINANTSANALÜÜSIST

Kuna NAPi teenuse loomisel tuleb arvestada lisaks ulatuslikule alginvesteeringule (ligi 600 000€) märkimisväärsete haldus- ja juhtimiskuludega, peavad analüüsi koostajad väga ebatõenäoliseks, et eraettevõtjal tekib huvi teenuse pakkumiseks ilma riigipoolse toeta. Kuigi eraettevõtte motivatsioon teenuse pakkumiseks võib tuleneda mitte ainult kasu teenimisest, vaid ka teatavate kulude ära hoidmisest (näiteks juhul, kui NAP teenuse omanik oleks ise eFTI teenusepakkuja), mistõttu ei ole tõenäoline, et eraettevõtja loob teenuse, millega ei ole võimalik viie aasta perspektiivis kasumisse jõuda.

Juhul, kui riik hangib teenuse erasektorist, tuleb samuti arvestada eraettevõtte kasumiootusega, mis tähendab, et lisaks alginvesteeringule peab riik katma tõenäoliselt ka iga-aastased arenduskulud (vt Lisa 3: Täpsustatud majandusanalüüs (kolm potentsiaalsemat alternatiivi)). Sellise stsenaariumi eelis avaliku asutuse poolt pakutava teenusega võrreldes on see, et riigi panus viie aasta perspektiivis on ligi poole väiksem. Kuigi kolmanda stsenaariumi puhul on kogukulud tulenevalt finantsanalüüsist ligi poole suuremad ning tulu teenimise võimalused tõenäoliselt puuduvad, tuleneb motivatsioon teenuse loomiseks eFTI määrusest tulenevate kohustuste täitmiseks.

9. TEEKAART AASTANI 2025

9.1. TEEKAART

Teekaardis on toodud välja vajalikud tegevused NAPI loomiseks ja teenuse pakkumiseks kuni aastani 2025.

Teekaardi aluseks on kuupäevad, millal jõustuvad eFTI määruse delegeritud ja rakendusaktid, millest NAP kontekstis on olulisimad artikli 8 alusel kehtestatavad ühtsed menetlused ja üksikasjalikud normid, tehnilised kirjeldused pädevate asutuste juurdepääsuks eFTI keskkondadele, sh menetlused õigusnormidega ette nähtud teabe töötlemiseks ja selle teabe vahetamiseks pädevate asutuste ja asjaomaste ettevõtjate vahel.

Delegeritud aktid:

- Artikkel 2 alusel delegeritud ja rakendusaktidest ning liikmesriikide õigusaktidest tulenevatele teavitamiskohtadele, kusjuures vastavad aktid loetletakse määruse lisas I.
- Artikkel 7 alusel (koosõlas art 14-ga menetlusprotsessi osas) - eFTI ühine andmekogum, eFTI andmete alamhulgad, esimene selline võetakse vastu hiljemalt 21. veebruariks 2023.
- Artikkel 12 alusel eFTI keskkondade sertifitseerimise ja sertifitseerimismärgi kasutamise, sertifikaatide uuendamise, peatamise ja tühistamise kohta (kui on vaja), sest akte tehakse "kui on vaja täiendada".
- Artikkel 13 alusel õigusnormid eFTI teenuseosutajate sertifitseerimise kohta, sertifikaatide uuendamise, peatamise ja tühistamise kohta, akte tehakse "kui on vaja täiendada".

Rakendusaktid:

- Artikkel 8 alusel - ühtsed menetlused, ja üksikasjalikud normid, tehnilised kirjeldused pädevate asutuste juurdepääsuks eFTI keskkondadele, sh menetlused õigusnormidega ette nähtud teabe töötlemiseks ja selle teabe vahetamiseks pädevate asutuste ja asjaomaste ettevõtjate vahel. Esimene selline võetakse vastu hiljemalt 21. veebruariks 2023.

eFTI keskkondade ja teenuseosutajatele suunatud nõuded järgmiselt:

- Artikkel 9 alusel eFTI keskkondade funktsionaalsed nõuded, esimene selline rakendusakt võetakse vastu 21. augustiks 2023.
- Artikkel alusel - nõuded eFTI teenuseosutajatele, (art 9 lg 2) - esimene selline võetakse vastu hiljemalt 21. augustiks 2023.

Delegeritud ja rakendusaktide jõustumine Artikkel 5 lg 1 kohaselt jõustuvad 21. veebruariks 2023 vastu võetavad delegeritud aktid 30 kuu möödudes alates nende vastuvõtmisest, st hiljemalt 21. augustil 2025.

Järgnevalt kirjeldatakse kolme alternatiivi potentsiaalsed teekaarti, tuues välja olulisemad tegevused ja ajakava.

TABEL 17. ALTERNATIIV 1 „NAP ON ERASEKTORI OMANDIS“ TEEKAART VIEKS AASTAKS

TEEKAART: alternatiiv 1 NAP on erasektori omandis																			
TEGEVUS	2022			2023				2024				2025				2026			
	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv
ETTEVALMISTUS																			
Võetakse vastu esimesed eFTI delegeeritud õigusaktid																			
Võetakse vastu esimesed eFTI rakendusaktid																			
Otsus NAPi loomise kohta (peale seda kui kõik nõuded on teada)																			
Välisrahastuse taotlemine																			
Seotud osapoolte kaasamine ja sisendi kogumine																			
Riigiga kokkulepete sõlmimine																			
TEENUSE VÄLJAARENDAMINE																			
Arendusülesande detailanalüüs																			
Meeskonna loomine teenuse väljaarendamiseks, vajadusel uute töötajate värbamine																			
Serverite hankimine																			
Arendustööd																			
Liidestuste loomine eFTI pädevate asutustega																			
Liidestuste loomine eFTI platvormidega																			
Liidestuste loomine teiste liikmesriikide NAPidega/ NAPide võrgustikuga																			
Teenuse testimine																			
TEENUSE PAKKUMINE																			
Teenuse pakkumine																			

Erasektori vaates on tõenäoline, et enne täpsete nõuete selgumist ei ole erasektor valmis teenuse väljaarendamiseks riski võtma. Tänapäevase teadmise kohaselt jääb eFTI delegeeritud ja rakendusaktide vastuvõtmine 2023. aasta I ja III kvartalisse, mistõttu võib eeldada, et erasektor teeks otsuse NAPi loomise osas 2024. aasta I kvartalil. Sellise graafiku järgselt liikudes tuleb arvestada võimalusega, et teenus saab kasutusvalmis 2026. aasta II kvartalil.

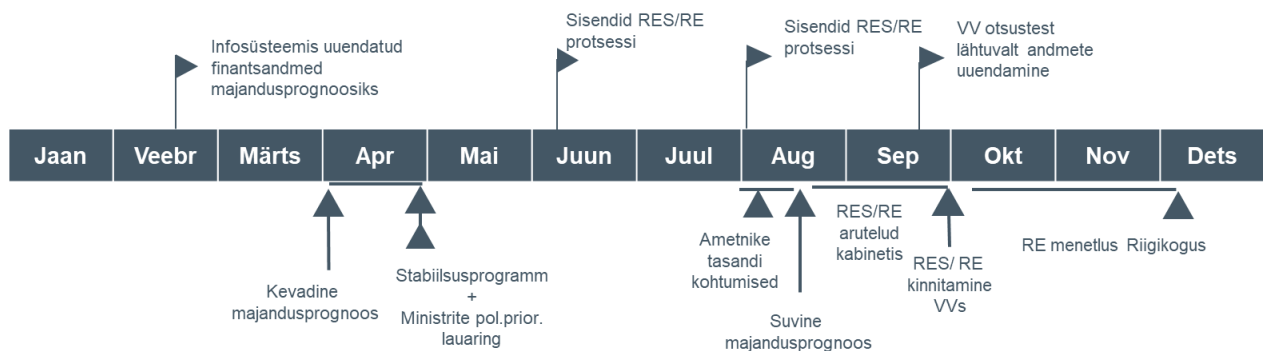
TABEL 18. ALTERNATIIV 2 „NAP ON RIIGI POOLT HANGITUD ERASEKTORI TEENUSENA“ TEEKAART VIIKS AASTAKS

TEEKAART: Alternatiiv 2: NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena																				
TEGEVUS	2022				2023				2024				2025				2026			
	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv	I kv	II kv	III kv	IV kv	
ERASEKTORI TEGEVUSED																				
ETTEVALMISTUS																				
Otsus hankel osalemise kohta																				
Pakkumuse koostamine																				
TEENUSE VÄLJAARENDAMINE																				
Arendusülesande detailanalüüs																				
Meeskonna loomine teenuse väljaarendamiseks, vajadusel uute töötajate värbamine																				
Serverite hankimine																				
Arendustööd																				
Liidestuste loomine eFTI pädevate asutustega																				
Liidestuste loomine eFTI platvormidega																				
Liidestuste loomine teiste liikmesriikide NAPidega/ NAPide võrgustikuga																				
Teenuse testimine																				
TEENUSE PAKKUMINE																				
Teenuse pakkumine																				
RIIGI TEGEVUSED																				
ETTEVALMISTUS																				
Otsus NAPi loomise kohta, sh vastutaja määramine																				
Võetakse vastu esimesed eFTI delegeeritud õigusaktid																				
Võetakse vastu esimesed eFTI rakendusaktid																				
Rahastuse (võimalusel välisrahastus) taotlemine (RES/RE protsess, 2024 eelarve)																				
Seotud osapoolte kaasamine ja sisendi kogumine																				
Hanke ettevalmistus ja läbiviimine																				
TEENUSE VÄLJA-ARENDAMINE																				
Arendusülesande detailanalüüs																				
Arendustööd																				
Liidestuste loomine eFTI pädevate asutustega																				
Liidestuste loomine eFTI platvormidega																				

9.2. RIIGI EELARVESTAMISE AJAKAVA

Riigi rahandust koordineeritakse peamiselt läbi kahe riikliku dokumendi: riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve. Riigi eelarvestrateegia (RES) on valitsuse keskne strateegiline dokument, mis seob omavahel riigi vajadused ja prioriteedid ning rahalised võimalused ehk fiskaalraamistikku. RESi koostamise eesmärk on tagada keskpikas perspektiivis (4 aastat) eelarvepoliitika jätkusuutlikkus ning muuta valitsuse tegevus riigi ja valdkondlike arengute suunamisel tulemuslikumaks. RES viiakse ellu läbi arengukavade rakendusplaanide ja riigieelarve. Riigieelarve (RE) on riigi ühe aasta raha ja muu finantsvara sissetulekute ja väljaminekute plaan, mille alusel kasutavad põhiseaduslikud institutsioonid ja valitsus riigile laekuvat raha erinevate poliitikate elluviimiseks. Riigieelarve koosneb riigi eelarveaasta kõigist tuludest, kuludest ning finantseerimistingimustest, mis riigieelarve seaduses esitatakse riigiasutuste lõikes.

Nii RES kui ka RE koostatakse üks kord aastas hiljemalt 3 kuud enne uue majandusaasta algust. RES ja RE koostamise protsess algab siiski varem, mistõttu tuleb valitsemisala siseselt rahastusvajadusi hakata koondama juba alates aasta algusest, selleks et sisend juunis Rahandusministeeriumile esitada.



JOONIS 19. RES/RE PLANEERIMISE PROTSESS (ALLIKAS: RAHANDUSMINISTEERIUM) ¹³²

Uusi ja täiendavaid kulusid planeeritakse RESi/REsse lisataotluste näol. IKT lisataotluste protsessi koordineerib eelkõige MKM. Vabariigi Valitsuse määruse „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ § 5 lg 4 alusel annab MKM RES protsessis IKT lisataotlustele eksperthinnangu ning administratiivkoormuse vähendamiseks ja struktuurifondide paremaks planeerimiseks koondab struktuurifondide IKT projektid. IKT lisataotlused ja struktuurifondide valdkonna kordategemise ning arenguhüpete projekt tuleb esitada etteantud vormil ja selgitava taustainfoga ministri (asutuse juhi) allkirjaga RMi hiljemalt 01. juuniks ning RM edastab omakorda materjalid MKMi ettepanekusaamiseks. Sellele eelneb aga konsultatsioon ja eelnev läbirääkimine MKMiga (veebruar-mai).¹³³

9.3. JÄRELDUSED TEEKAARDI OSAS

Vaadates kirjeldatud teekaarte ning teades RE planeerimisprotsessist tulenevaid piiranguid, saab välja tuua olulisemad järeldused:

- Alternatiivi 1 puhul on suur tõenäosus, et 2025. aasta augustiks ei ole riigil kesket teenust, mille abil oma kohustust (elektrooniliste kaubaveo andmete kontrollimine) täita.
- Alternatiivide 2 ja 3 õigeaegne valmimine on riigi mõjutada, mistõttu nende rakendamise korral oleks võimalik õigeaegselt valmisolek tagada.

¹³³ Rahandusministeerium, [LINK](#)

- Ühe võimalusena (mida teekaardis otseselt ei ole kirjeldatud, kuid mida võib soovi korral kaaluda) on RES protsessis kulude taotlemist etapiviisiliselt. Nt veel käesoleval aastal esitada esmane rahastustaotlus 2023-2026 RESi, mis peaks sisaldama minimaalselt arenduse ettevalmistavaid kulusid. See võimaldaks protsessi arendusfaasi ca pool aastat varasemaks tuua, mis annab pikema testperioodi.

10. NAP TEENUSE AVALIKU SEKTORI OMANIKU ANALÜÜS

Kui NAPi omanikuks on **avaliku sektori asutus**, tuleb arvestada, et teenuse platvormi loomine ja edasine teenuse haldamine võivad sisuliselt kuuluda erinevate asutuste pädevusse. Kõige loogilisemaks e-teenuste omanikuks on tavaliselt riigiasutus, mille põhitegevus on enim seotud teenuse igapäevase toimimisega. Seetõttu on mõistlik omanikena kaaluda eFTI pädevaid asutusi, kellele NAPi teenus on kohustatud andmeid jagama.

Nendeks on PPA, EMTA ning TRAM. Kuna teenuse arendamisel on oluline IT-alane kompetents, vastutab teenuse platvormi väljaarendamise eest tõenäoliselt vastava ministeeriumi haldusalasse kuuluv infotehnoloogia keskus. PPA puhul SMIT, EMTA puhul RMIT ja TRAMi puhul RIA.

10.1. NAPI TEENUSE VÕIMALIKU RIIGIASUTUSEST OMANIKU ANALÜÜS

Analüüsi üheks osaks oli ka võimaliku riigiasutusest omaniku analüüs, kus valikuvõimaluste hindamiseks sai kaaluda järgmisi kriteeriume:

- Pädevate asutuste NAP kasutusaktiivsus täna ja tulevikuperspektiivis sõltuvalt äri vajadusest;
- teenuse ajakriitilisuse aspektid;
- asutuse tänaste operatiivsete liidestuste loomise kogemus;
- kas asutusel on portfellis siseriiklikke ja rahvusvahelisi infosüsteeme, mis on teenuse seisukohalt relevantssed ning millega töö kogemus või andmevahetus võiks anda asutusele kompetentsi- või eelise;
- varasem kogemus sarnase või muu piiriülese andmevahetuse struktuuri (NAPi) teenuse loomisega;
- asutuste tänane mehitatus (kas on olemas piisavalt struktuurset kompetentsi teenuse loomiseks ja haldamiseks).

Kui kaaluda sobilikku asutust nende kriteeriumide vaates, siis on kõikidel asutustel oma tugevusi.

Näiteks teenuse ajakriitilisuse seisukohalt sobiks NAP PPA haldusalasse, sest PPA-l on kontrolli käigus vaja koheselt infot saada. EMTA ja eelkõige TRAM kasutavad veeselehe andmeid seevastu pigem järelkontrolliks. Samas tarbib veeselehtede infot mahtude poolest enim just Maksu- ja Tolliamet ja seda just tuleviku perspektiivist.

Nii EMTA-l koos RMITiga kui ka PPA-l koos SMITiga ja TRAMil on sarnaste teenuste ülesehitamise kogemusi, esimesel kahel on endal mitmeid infosüsteeme, millega NAPil võiks kas kasutusmugavuse (nt PPA-l Apollo) või siis andmete tervikvaate (EMTA süsteemid) poolest olla mõistlik NAPi teenuse haldamist korraldada. RIA esindajate hinnangul ei oleks nende asutus parim teenuse omanik seetõttu, et RIA ei puutu teenuse pakkumisega sisuliselt kokku, mistõttu võib teenuse (jätkuv ja jooksev) rahastamine kujuneda probleemiks.

Kuna erinevatel asutustel on selgeid tugevusi ja NAPi teenust sobiks neist kõik (tehes omavahel ka koostööd) arendama, võib NAPi teenuse omaniku valiku määrata poliitiline otsus.

Selle otsuse tegemiseks tuleb asutustega läbi rääkida, kellel on kõige suurem valmisolek, soov ja vajadus teenuse väljaarendamises juhtpositsioon võtta. Tänapäevases analüüsis ei ole asutuste valmisolekut eraldi kaardistatud, mistõttu siin sellele tuginedes ettepanekuid teha ei saa.

Lisaks võib omaniku määrata ka see, millisel asutusel ja millistel tingimustel on võimalik taotleda välistoetust teenuse väljaarendamiseks. Kuna teenuse loomine ja väljaarendamine on riigi jaoks märkimisväärne kulu (ja otsesed tuluallikad riigi jaoks tõenäoliselt puuduvad), võib riigieelarvest vahendite

leidmine olla keeruline. Samuti ei saa eeldada, et mõne asutuse eelarves on selline “reserv” juba olemas, st rahastus tagatud.

Kolmandaks tasub kaaluda ka koostöömudeleid teiste riikidega ning nende puhul erinevare asutuste tugevusi või eeldusi arenduse planeerimiseks. Esimeseks alternatiiviks oleks arendada NAP välja Eesti ja Soome riikides ühiselt. Selleks annab näiteks hea võimaluse Nordic Smart Government organisatsioon, mille üks eesmärke on muuhulgas piiriüleste teenuste arendus X-Tee loogika alusel. Teine võimalik alternatiiv oleks NAP ühine arenduskoostöös Läti ja Leeduga, kes on kumbki omal moel juba ettevalmistusi alustanud (DIGINNO-Proto ja DINNOCAP projektid).

Selliste koostöömudelite loomise peaks esialgu vedada võtma MKM, kui transpordivaldkonna eest vastutav ministerium või delegeerima selle ülesande RIA-le.

11. VÄLJAKUTSED NAP OMANDIVORMI VALIKUL JA NAP LOOMISEL

11.1. SENISED VÄLJAKUTSED EESTIS

Edasiste otsuste tegemisel ja nende elluviimisel ei tohiks ära unustada seniseid kogemusi ja õppetunde, et kõige paremini arvesse võtta sealseid edulugusid ning vältida tehtud vigu. Toome järgnevalt välja osad neist.

11.1.1. KITSASKOHAD JA ÕPPETUNNID E-VEOSELEHTEDE RAKENDAMISEST EESTIS

Kuigi seni saab e-veoselehtedest kaupade veol rääkida kui marginaalsest osast kogu dokumentatsioonist, on Eestis juba mitmeid kogemusi teenuste avamise, kättesaadavuse ja muutustega, mille kogemusi on asjakohane kasutada, et tulevikus olukordi ette näha ja neid paremini juhtida.

MobiCarnet kui kasutamata lahendus. Üheks õppetunniks e-veoselehtede teenuste rakendamisel võib pidada ERAA eestvedamisel loodud eCMR tarkvara rahvusvahelistele vedudele, mille loomiseks kulutati suuri summasid, kuid süsteemi kasutusele ei saadud, kuna puudus võimalus andmete riskikasutuseks ja pädevatele asutustele välja näitamiseks väljaspool Eestit. Ettevõttele, mis teostavad aga piiriüleseid vedusid, on aga just see oluline, et asendada pabersaatelehed digitaalsetega. Samuti oli lahenduse rakendamise takistuseks veel puuduv standardiseemisraamistik.

Metsaveo veoseleht ja ELVIS keskkond. Suurim olemasolevate e-veoselehe toodete tagasilöökk tekkis, kui EMPL otsustas 2021 aasta alguses senised ELVIS'e kasutajad viia üle uuele tarkvarale EVR. Antud otsus tehti mõnevõrra kiirustades ja kasutajate teavitust ei olnud piisav, mistõttu tekitati metsandusettevõtetele, kellest ligi 90% ulatuses kasutasid ELVIS't, ootamatu ümberkorralduse vajadus. Seejuures oli tarkvara vahetuses osadel ettevõtetal ära lõigatud või kahtluse all võimalus näha varasemaid e-veoselehti, mis on aga raamatupidamise alusdokumendid. Muudatus on toonud kaasa pädevatele asutustele uute liidestuste arendusvajaduse, kuid muudatuse lühike etteteatamine tõi kaasa torked ning ülemineku keerukust EMTA, PPA ja Transpordiameti jaoks. Samuti muutus väga lühikese etteteatamisega ka teenuse hind. Kuna tegemist oli eraalgatusliku infosüsteemiga ning sellel puudub riiklik õiguskorraldus, on raske ka avaliku sektori poolt olukorda sekkuda.

Turu valmiduse kitsaskohad Waybilleri näitel. Waybilleri e-veoselehe teenused on suunatud nii puistevedude tellijatele kui vedajatele. Võttes arvesse turu eripära, kus paljud eri suuruses veoettevõtted teevad koostööd, pakkudes veotellimuste täitmisel üksteisele alltöövõttu, on mitmed suuremad vedajad koondanud enda alla väikeste vedajate võrgustiku. Suured veoettevõtted saavad e-veoselehtedest seeläbi kasu, kuna alltöövõtjate tegevus on neile näha ja vastastikune arveldus seega reaajas lihtsalt hallatav. Samas on veoteenuse maksumus sageli pea olematu kasumi marginaaliga või lausa kahjumlik, mistõttu igasugune lisakulu teenustele ei ole ootuspärane. Võib samuti eeldada, et kohalikul veoturul esineb üsna palju ümbrikupalkade maksmist ja soovi peita tegelikku veose kaalu, sest sageli on see ainus võimalus veoteenuse osutamiseks tellija poolt võimaldatavate hindade ja tariifidega. See on sageli ka põhjuseks, miks veoettevõtted ei ole huvitatud e-veoselehtede kasutamisest ja veoteenuse läbipaistvusest.

11.2. SENISED RAHVUSVAHELISED PRAKTIKAD

11.2.1. OHTLIKE KAUPADE PROJEKTI PRAKTIKA JA KITSASKOHAD

Ohtlike kaupade juurdepääsupunkti projekt. Ohtlike kaupade digitaalse transpordidokumentatsiooni vahendamiseks on UNECE võimaldanud 2019. aastast liidestus- ja juurdepääsupunktide loomise ning selle ka juhisdokumentina reguleerinud¹³⁴.

Riigid, kus see on rakendatud, on Saksamaa, Prantsusmaa. Saksamaal on see rakendatud õigusruumi kaudu ja Prantsusmaal on see plaanis 2022. aastal. Itaalia ja Suurbritannia on seda kaalunud, alustanud ka juurdepääsupunkti arendust. Hollandis on samuti ettevalmistused käimas, kuid ollakse kahtleval seisukohal.

ENii era- kui avalikus omandis juurdepääsupunktid. Saksamaal on kaks juurdepääsupunkti (TP1 DB Cargo BASFiga koostöös ning TP1, mis tuli turule, kuid pani end kinni kuivõrd, kuna ei leidnud piisavalt turgu ja kliente. Saksamaal on selleks kaks eraomandis juurdepääsupunkti, üks on omakorda tegevuse lõpetanud.

Nõuded näevad ette, et teenuse kasutuse eest riigiasutustelt tasu küsida ei tohi. Samas on juurdepääsupunktidel võimalik tasu küsida liidestuvatelt andmevahetusplatvormidelt.

Saksamaa, kus on rakendatud eraõiguslikus omandis juurdepääsupunkte, on saanud küll võrgustiku toimima, kuid rakendusperioodi jooksul alates 2019. aastast on juba üks lepinguline juurdepääsupunkt oma tegevuse lõpetanud.

Erasektori teenusena arvataksegi seetõttu, et äritulu on võimalik leida, kuid see nõuab suuri mahte ja suurt pingutust, kuigi on võimalik. Siiski on eriala eksperdi seisukoht, et eFTI NAPI ehitaks siiski riik, muidu ollakse sõltuv ettevõtete ärimudeli leidmisest ja tasuvusest.

Selle praktika valguses on valdkonna ekspertide soovitus, et eFTI NAP puhul, kus ettevõtted ei opereeri vaid vabatahtlikult, vaid riikidel tekib kohustus andmete vastuvõtmiseks, siisei oleks otstarbekas riigil võtta riski, kas erasektor leiab NAPile ärimudeli või mitte.

¹³⁴ UNECE, [LINK](#)

12. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

12.1. ALTERNATIIVI VALIKU ETTEPANEK

Tuginedes läbiviidud analüüsile, teeb analüüsimeeskond ettepaneku rakendada alternatiivi 3 „NAP on riigiasutuse omandis“, tuues olulisemate põhjendustena esile järgmist:

Alternatiivi 3 „NAP on avaliku sektori omandis“ saab hinnata parimaks, kuna:

- eFTI määrusest tulenev regulatsioon on eelkõige riigi kohustus, mis laieneb erasektorile vaid selles ulatuses, mis kohustab eFTI platvorme enda andmeid kättesaadavaks tegema. Sellest tulenevalt on loogiline, et riik võtab ette samme talle seatud kohustuse täitmiseks;
- eFTI määruse järgi ei ole NAPi loomine küll kohustuslik, kuid kui võrrelda alternatiive (nt oodata, et mõni teine riik teeks NAPi ja Eesti pädevad asutused saaksid sellega liidestuda; või pädevad asutused loovad liidesed kõikide (potentsiaalselt sadade) eFTI platvormidega), siis võib teenuse mitteloomine riigile oluliselt ebamugavamaks ja ka kallimaks minna;
- teenuse väljaarendamisel on riigil parim kontroll teenuse toimivuse, ülesehituse jms üle, mis annab võimaluse kõige paremini vastata pädevate asutuste vajadustele;
- alternatiiv 3 on küll riigi vaatest kalleim lahendus, kuid see annab täiendava võimaluse nt koostöös teiste riikidega NAPi loomiseks, mis aitaks kulusid kokku hoida.

Alternatiivi 2 „NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena“ tuleks pidada alternatiivist 3 nõrgemaks, sest:

- riigile jääb suur risk teenuse jätkusuutlikkuse osas. Erasektor võib (nt tulenevalt kehvadest majandustulemustest) teenuse osutamise lõpetada, mistõttu riigil tekib probleeme oma kohustuse täitmisega;
- esineb risk, et riik ei leia hankega sobilikku partnerit teenuse loomiseks ja seetõttu ei täida tähtaegselt endale seatud kohustust.

Alternatiiv 1 „NAP on erasektori omandis“ rakendumist tuleks pidada kolmest valikust kõige riskantsemaks ja ebatõenäoliseks, kuna:

- teenus ei pruugi garanteerida riigile tema kohustuse täitmist ehk elektrooniliste veodokumentide pärimise ja kontrollimise funktsiooni;
- teenuse puhul on liiga palju teadmatust veel tänases päevas, turg ei ole välja arenenud;
- õigusraamid ja juhendid sellise teenuse jaoks saavad eeldatavasti valmis alles 2023. aasta jooksul, mistõttu ei ole erasektori ettevõtted analüüsimeeskonna hinnangul valmis varasemalt teenust välja töötama asuma ja investeringuid tegema. See aga seab ohtu teenuse tähtaegse valmimise, mille tulemusena ei ole riigil valmisolekut täita talle pandud kohustust;
- teenuse potentsiaalne tulu ei ole piisav selleks, et ettevõtetel tekiks selge äri kasum. Eestis ei ole ette näha, et järgnevate aastate jooksul kasvaks veosehete arv. See tähendab, et äril ei ole potentsiaali aastate jooksul kasvada ning see vähendab motivatsiooni teenuse pakkumiseks;
- teenuse loomine nõuab suurt alginvesteeringut ning maksimaalse finantsanalüüsis väljatoodud tulu teenimise korral jõuab ettevõtte esimeste aastate kahjumi likvideerida alles kaheksandaks aastaks. Hindame, et selles valguses ettevõtetel puudub motivatsioon teenust pakkuda;
- analüüsi koostamise ajal ei ole teada, kas ja millistel tingimustel oleks eraettevõttel võimalik saada toetust teenuse välja arendamiseks, mis vähendaks tema finantsriske;

- eFTI määruse järgi tekib kohustus tunnistada elektroonilisi veodokumente riigil, mitte ei teki erasektoril kohustust digitaalsele dokumendivahetusele üle minna.

12.2. VÕIMALIKU ASUTUSE ETTEPANEK

Asutuse valiku aluseks on, et vastutus NAPi arendamise ja käivitamise koordineerimise eest on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, kuna tegemist on transpordivaldkonna arenguprojektiga ning see langeb seetõttu MKMi vastutusalasse.

Kuigi nii infoühiskonna kui ka transpordi valdkonnaga seotud küsimused kuuluvad riiklikult MKM-i haldusalasse, võib NAPi kui poliitika elluviija kohustus lasuda asjakohasel asutusel, milleks on Maksu- ja Tolliamet (EMTA), Transpordiamet (TRAM) või Politsei- ja Piirivalveamet (PPA). NAP arendus infosüsteemina saab olla arendatud seega vastavalt kas RMIT, RIA või SMIT koordineerimisel.

Kindlasti tuleb NAPi arendust teha kõikide nimetatud asutuste koostöös ning kooskõlastatult teiste asjakohaste pädevate asutustega, mis järelevalvet kaubaveo üle teostavad ning kaubaveoinfot kontrollima peavad.

Käesoleva töö keskmes ei olnud hinnata nimetatud asutuste täpset võimekust või valmisolekut NAPi teenuse väljaarendamiseks või haldamiseks, küll aga on esmase hinnangu põhjal kõigil nimetatud asutustel see võimekus (kas iseseisvalt või koostöös teistega) olemas.

Avaliku sektori omandivormi puhul on soovitusena NAPi haldava asutusena kaaluda järgmisi alternatiive:

- 1) NAP omanikuks on **RIA** ning teenuse pidajaks samuti **RIA**. Selline alternatiiv tagab suurima rahvusvahelise toimevuse ning infotehnoloogilise sõltumatuse.
- 2) NAP omanikuks on **RIA** ning teenuse pidajaks **TRAM**. Selline alternatiiv tagab teenuse rakendamise ühe vastutusalas asutuse poolt, kuid infotehnoloogilise struktuuri tõttu on omanikuks RIA.
- 3) NAP omanikuks on avaliku sektori asutusena **TRAM** ja teenuse arendab välja valitsemisalasse kuuluv **RIA**. Kuna NAPi puhul on tegemist transpordivaldkonna arenguprojektiga, siis oleks TRAM pädeva asutusena loogiline valik teenuse omanikuks MKM-i haldusalasse kuulumise tõttu. Samuti oleks **TRAMil** teenuse omanikuna vahetu ligipääs veonduse järelevalve toiminguteks.
- 4) NAP omanikuks avaliku sektori asutusena saab **EMTA** ja teenuse arendab välja valitsemisalasse kuuluva infotehnoloogiakeskusena **RMIT**. EMTA tarbib veoselehe infot võrreldes teiste pädevate asutustega rohkem, mistõttu asutus puutub teenuse sisulise pakkumisega kõige enam kokku. Samuti ühtivad ameti strateegilised eesmärgid intervjuudes kaardistatud ettevõtjate ootusega, milleks on ausa konkurentsi tagamine maanteetranspordis.
- 5) NAPi omanikuks avaliku sektori asutusena saab **PPA** ja valitsemisalasse kuuluva IT-keskusena arendab teenuse välja **SMIT**. Võrreldes teiste pädevate asutustega on PPA-l vajadus kontrolli teostamise käigus veoselehe infot kiiremini tarbida. PPA kasuks räägib ka sarnase infosüsteemi (Apollo) ülesehitamise kogemus. Samuti haakuvad NAPi kui teenuse eesmärgid PPA strateegiliste eesmärkide ja valikutega, mille hulka kuulub tarbetu bürokraatia vähendamine ja ebaseadusliku tegevuse ennetamine.

12.3. VÕIMALIK NAP ÜHISARENDAUS KOOS TEISTE RIIKIDEGA

- Kaardistada võimalusi arendada NAP välja Eesti ja Soome riikides ühiselt.
- Kaardistada võimalusi arendada NAP välja koostöös Läti ja Leeduga, kes on kumbki omal moel juba ettevalmistusi alustanud ning kellega koostöös on arendatud välja ja testitud piiriülese e-veoselehe CMR indekseerimise ja päringute teostamise prototüüp.

12.4. JÄRGNEVUSSTSENAARIUMID

Analüüsi käigus jõuti ühtlasi järeldusele ning soovitatakse kolme lähemalt analüüsitava stsenaariumi valikul arvestada, et tehtav valik ei pruugi olla lõplik. See tähendab, et riik võib otsustada NAP loomisel ja rakendamisel sõltuvalt olukorra arengust ja rahastuse kättesaadavusest, koostöövõimalustest või selguvatest tehnilistest NAP arhitektuurisoovitustest rakendada NAP elluviimisel järgnevusstsenaariume.

Nähakse, et asjaolude täpsustumisel, aga eelkõige turu arenemisel on võimalik omandivormi muutus ning enne eFTI jõustumist ning eFTI jõustumise järgselt, tagasisideperioodil ja edasiste arenduste järgmises etapis.

Sõltuvalt riigi rollist ja turu struktuurist saavad rakendada näiteks järgmised stsenaariumid:

- Esmalt arendatakse riigi toel ja juhtimisel NAP ja selle toimimiseks vajalik teenuste võrgustik, kus riik loob teenuseid, mida eFTI määrusest tuleneva kohustuse järgi on pädevatel asutustel vaja, kuid mille järgi võib vajadus tekkida ka ettevõtetel, kus eraettevõtted saavad alustada laialdast transpordiinfo teenuste pakkumist järk-järgult koos nõuete täpsustumise, turu kasvamise ning digitaliseerimise taseme tõusuga.
- Riik julgustab ja toetab NAP teket erateenusena (eelduslikult arenduse kiiruse ja paindlikkuse aspektist lähtuvalt) ning panustab hiljem selle arendusse süstemaatiliselt. Võimalik, et riik asub hilisemas faasis teenust ise pidama, kui teenus on juba arendatud ja samas sellele klientide teenindamisest või piisavatest lisateenustest piisavat tulubaasi ei teki.

Võimalused järgnevusstsenaariumite rakendamiseks:

Järgnevusstsenaarium 1:

- Etapp 1. Avaliku sektori omandis oleva NAPi loomine tagades, et teenus on riigi jaoks eFTI jõustumise ajaks toimiv.
- Etapp 2. Lisaks riiklikule NAPile hakkavad ka eraettevõtted NAP-laadset või muud infovahetusteenusust pakkuma või tõestavad võimaluse NAP teenuse pakkumiseks muu ärimudeli kõrval.
- Etapp 3. Riik hangib teenuse erasektorilt (andes olemasoleva arenduse haldamise erasektorile üle) ja lõpetab omapoolse teenuse pakkumise.

Järgnevusstsenaarium 2:

- Etapp 1. Esmalt luuakse NAP riigi poolt tellitava erasektori teenusena ning riik on erasektori teenuse tarbija. Seda näiteks olukorras, kus NAP loomiseks on kättesaadavad näiteks välised rahastusvahendid ning NAP loomine erasektori teenusena on eFTI jõustumise ajaks kiirem ja paindlikum variant. Teenus seatakse üles vastavasisuliste teenuse delegeerimise lepingute alusel.
- Etapp 2. Toimub teenuse arendus ja hangetega teenuse täiustamine selle parendamiseks või nõuetele vastavuse tagamiseks. Teenust peetakse teenuse delegeerimise või esinduslepingu alusel.
- Etapp 3. Riik võtab teenuse üle, sest teenuse ülalpidamine ei ole erasektori jaoks tulus/kasumlik.

12.5. TÄIENDAVID SOOVITUSED

Käesolev alapeatükk toob kokku muud järeldused, tähelepanekud ja soovitused, mida uurimisrühm NAPi planeerimise ja loomisega seoses teeb.

Soovitused tasuvuse arvutamise järgmisteks sammudeks

- sotsiaalmajandusliku analüüsi koostamine - NAP üksi kasu ei too, mistõttu eelduseks on laiem transpordivaldkonna digitaliseerimine.
- laiem analüüs koos eFTI platvormide rakendamise analüüsiga võikstuaa kaasa informeerituse NAP ja üldse eFTI rakendamise kasulikkusest
- vajalik oleks parem statistika, mis annaks paremad võimalused hinna arvutuseks (veoselehtede arv jne)
- täpsem analüüs veoselehtede arvu ja turu suuruse hindamiseks Eestis ja regioonis

Eestis NAPi mitte tegemise ja teiste riikidega ühise NAP lähem analüüs:

- kuigi alternatiiv on, et riik NAPi ei tee, siis tegelikkuses see ei pruugi olla riigile kasulik, sest pädevad asutused peavad siiski saama päringuid teostada ning andmevahetus ja päringute teostamine tuleb kuidagi korraldada.
- NAP loomine koostöös teiste riikidega (lähi-regioonis) on üheks oluliseks kaalumisel alternatiiviks ning tuleks kindlasti lähemalt majandus- ja finantstingimustes lähemalt läbi analüüsida. Seda ka tulenevalt täiendavate rahaliste vahendite võimaluste avanemise kontekstis.

Õigusruum

- Järelevalve teostamise ja ka kaubaveo protsessis osalevate ettevõtete vaates ei ole suure tõenäosusega eFTI määrase järgsed andmed ainukesed, mille kontrolli või elektroonilist hoiustamist ja pärimist teha soovitakse. Samas tuleb nentida, et kui oleks soov NAPi kaudu näha näiteks kõiki eCMRi andmeid, siis selleks peab tekkima täiendav õiguslik alus. Kui selline õiguslik alus lisada siseriiklikult, siis see tähendab, et teiste EL liikmesriikide kaubavedudele seda kehtestada ei saa. Et seda probleemi lahendada, võib lisaks riiklikule NAPile tekkida eCMRi päringukeskkond (eCMRi CAP). Selle potentsiaali ning olemusega antud töö skoobis ei arvestata, kuid sellist analüüsi oleks riigil otstarbekas kas tellida, initsieerida selleteemalist analüüsi või koguda informatsiooni DTLF kaudu.
- eFTI delegeritud ja rakendusaktide jaoks kasutada kindlasti võimalusi anda soovitusi ja panustada, et nende õigusaktide raames tekiks ühtlustatud kirjeldus NAPidele. Seda koos andmevahetuse nõuete kirjeldusega puhuks kui riik loob NAPi ja NAPide võrgustik tekib.

Projektid

- Kasutada maksimaalselt ära juba alustatud DIGINNO ja DINNOCAP NDPTL jätkuprojekti¹³⁵ Baltikum, Poola ja Soome koostöös projekti võimalusi NAP võimaluste ja koostöö, sh tehniliste funktsionaalsuste analüüsiks
- Kasutada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Reaalajamajanduse¹³⁶ (RTE) arendusprojektide raames võimalusi, mis tegelevad keskkonnamõjude vähendamise eesmärkidega ning siduda sealsete eesmärkide
- Kasutada CEF rahastuse ja teiste rahastusfondide avanevaid rahastusvoore erinevate Euroopa projektide omavaheliseks liidestamiseks ja selle läbi paremaks valmistumiseks eFTI rakendamisel ja NAP kavandamisel, ehitamisel.

¹³⁵ NDPTL projekt, [LINK](#)

¹³⁶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Reaalaja majandus, [LINK](#)

KOKKUVÕTE

2020. aasta augustis jõustus Euroopa Liidu elektroonilise kaubaveo informatsiooni (eFTI) määrus¹³⁷, mis kohustab liikmesriike alates määruse jõustumisest 2025. aastal aktsepteerima kaubaveo dokumente elektroonilisel kujul.

Käesoleva "Eesti riigi keskse elektroonilise maanteetranspordi veoselehe juurdepääsupunkti toimimismudeli analüüs" eesmärgiks oli analüüsida eFTI määruse rakendumisel veoselehtede infovahetuseks (NAP) loomise alternatiive eeskätt selle võimalikust omandivormist lähtuvalt. Töös käsitletakse ka e-veoselehtede infovahetuse keskkonda, kogemusi ja eFTI määruse olemasolevaid, aga ka alles jõustamisel olevaid nõudeid laiemalt, et selgitada paremini NAP loomise vajadust ja tausta ning rolli ühtselt toimiva digitaalse kaupade tarneahela taristu loomisel Eesti huvidest lähtuvalt.

Analüüs lähtub olukorrast, kus Eesti riigile hakkab kehtima Euroopa Komisjoni nõue aktsepteerida ning andmevahetusmehhanismide kaudu võtta vastu ja ka pärida elektroonilist kaubaveoinfot ning teostada selle alusel järelevalve toiminguid ning eeldades, et selline infovahetus võiks olla korraldatud just juurdepääsupunktide kaudu nii Eestis, aga ka rahvusvaheliselt.

Töö sisuks oli tehniliste, majanduslike ja seadusandlike eelduste ja piirangute kohta informatsiooni kogumine ja süstematiseerimine, analüüsimine ja hinnangute konsolideerimine etteantud stsenaariumite raames kogumaks sisendit edasiste tegevuste planeerimiseks ja otsusteks, mis tagaks lisaks e-veoselehe kasutamisele ka eFTI andmevahetuse sujuva käivitamise ning toetaks **ühtselt toimiva digitaalse kaupade tarneahela taristu loomist Eesti huvidest lähtuvalt**.

Töö lähteolukorraks olid kuus toimimismudeli alternatiivi, millest viie võimalusena kuuest osaleb just NAP avaliku sektori pädevate asutuste ning eFTI teenuseosutajate vahel elektroonilise kaubainfo vahendamisel.

Analüüsitud stsenaariumid:

- Alternatiiv 1: NAP on erasektori omandis
- Alternatiiv 2: NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena
- Alternatiiv 3: NAP on avaliku sektori asutuse omandis
- Alternatiiv 4: NAP on avaliku sektori ettevõtte omandis
- Alternatiiv 5: NAP on era- ja avaliku sektori ühisomandis, nõ PPP variant
- Alternatiiv 6: Keskne NAP puudub

Kuigi eFTI määrus annab üldised suunised selle kohta, kuidas elektroonilise kaubaveo info liikumine peab olema korraldatud, siis nii rahvusvahelise kui riigisisese infovahetuse korraldamise jaoks täpsed juhised käesoleva analüüsi koostamise perioodil veel puuduvad. Samuti on määruse delegeeritud ja rakendusaktid ette valmistamisel ning ei ole veel teada, millisel määral saab olema reguleeritud juurdepääsupunktide toimimine või nende nõuded olukorras, kus **juurdepääsupunkti loomine saab olema liikmesriikidele vaid võimalus, mitte kohustus**. Kuivõrd kõikide erinevate liikmesriikide pädevate asutuste liidestamine kõikide võimalike loodavate eFTI platvormidega või kõikide osapoolte liitumine ühe tehnoloogilise infrastruktuuriga või keskse andmebaasi loomine ei ole asjakohane ega otstarbekas, on võimalikuks lahenduseks erinevate juurdepääsupunktide (NAP) loomine ning omavaheline liidestamine.

eFTI määruse alusel ette nähtud ligipääs elektroonilisele kaubaveoteabele saab olema korraldatud täpselt reguleeritud nõuete alusel, mis seavad nii funktsionaalsed kui tehnilised reeglid päringute koostamiseks, juurdepääsude seadistamiseks ja võimaldamiseks, andmestandardite rakendamiseks ning

¹³⁷ Elektroonilise kaubaveoteabe (eFTI) määrus (EL) 2020/1056, [LINK](#)

teenusplatvormide sertifitseerimiseks. Vastav praktika on olemas teistes valdkondades ning võimaldab luua EL e-valitsemise printsiipidele vastava detsentraliseeritud võrgustiku.

Analüüsi koostamise hetkel ei ole üheski Euroopa riigis tulenevalt puuduvast EL ja ka siseriiklikust õigusruumist e-veeselehe või eFTI juurdepääsupunkti veel loodud. Küll aga on aktiveerunud diskussioonid ning avaliku sektori ja sidusgruppide, sh Euroopa Komisjoni ja ekspertgruppide ettevalmistustöö võimalike NAPide reguleerimiseks intensiivistunud.

Analüüsi tulemusena on riigil võimalik langetada kaalutletud ja põhjendatud otsus **NAPi teenuse funktsionaalse ja tehnilise ülesehituse**, sellega seotud **kulude-tulude ja võimaliku organisatoorse paiknemise osas**. Analüüsi käigus **kaardistatakse erinevad NAP asukoha võimalused, lahendused, riskid ja ohud**, võttes arvesse **erinevate majandussektorite õiguslikke ja majanduslikke eripärasid**. Töö tulemusena selgus kolm **kõige potentsiaalsemat stsenaariumit** Eesti riigi sisese keskse elektroonilise maanteetranspordi veeselehe juurdepääsupunkti (NAP) loomiseks.

Vastuseid eeltoodud küsimustele hangiti dokumendianalüüsi, intervjuude, andmepäringute, töö- ja valideerimisseminaride käigus.

Stsenaariumite-üleselt kirjeldati NAPi üldist kontseptsiooni, eesmärki ja funktsionaalsust, seotud osapooli ja nende huve ning peamisi õiguslikke aspekte ja väljakutseid. Dokumendianalüüsi, välispraktikate analüüsi ja intervjuude koondina koostati nimetatud stsenaariumite kirjeldamiseks **SWOT analüüsid**, kus tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud esitati NAPi teenuse operaatori seisukohalt. **Lisaks koostati kõikidele alternatiividele finantsanalüüsid**, mis koostati iga alternatiivi kohta võrdleva tabeli vormis viieks aastaks ning selles kirjeldati NAPi loomisega kaasnevad arenduskulud, toimimiseks vajalikud tegevuskulud ning turu ulatus ja teenusest eeldatavalt teenitav tulu.

Potentsiaalseimate alternatiivide valikuks vaadeldi lisaks õigus- ja majandusanalüüsi tulemustele stsenaariumeid kahest kriitilisest aspektist: teenuse jätkusuutlikkus (kas riigil on hoobasid, mille abil tagada jätkusuutlikkust) ja teenuse toimivus (kuna kohustus elektroonilisi veosedokumente kontrollida tekib riigil, siis kas alternatiivi rakendumise korral on alati tagatud, et riik saab oma kohustust täita). Lõpliku valiku tegemiseks viidi läbi aruteluseminar juhtrühmaga, mille tulemusena otsustati, et edasi minnakse alternatiividega 1 (NAP on erasektori omandis), 2 (NAP on riigi poolt hangitud erasektori teenusena) ja 3 (NAP on avaliku sektori asutuse omandis).

Kolme potentsiaalsema alternatiivi valimise järgselt viidi stsenaariumite kohta läbi täiendavad majandusanalüüsid, teekaardid ja teenuse omaniku analüüs.

Rahastusmudelid kirjeldati kolme stsenaariumi võimalikke finantseerimise lahendusi, peamisi osapooli, nende rolle ja peamised ülesanded. Seejuures arvestati, et erasektorist teenust hankides tuleb riigil arvestada teenusepakkuja kasumiootusega ning avaliku sektori omandivormi puhul riigil otsesed tulud puuduvad, kuna teenust pakutakse teenustasuta. Lisaks kirjeldati rahastusmudeli juures **riigi eelarvestamise ajakava**, mida tuleb NAPi loomisel koostajate hinnangul arvesse võtta.

NAPi teenuse omanik saab tulenevalt kolmest potentsiaalseimast alternatiivist olla kas eraettevõtja või avaliku sektori asutus. Juhul, kui teenust hakkab pakkuma **eraettevõtte**, ei pea analüüsi koostajad tõenäoliseks, et NAPi teenuse pakkumine on ettevõtte põhitegevus, vaid et teenus saab olla üheks mitmest teenusest suuremas portfellis. Seda eriti juhul, kui NAPi teenust ei tohi pakkuda eFTI teenusepakkujad, kellel on aga olemas vajalik kompetents, kogemused transpordisektorist ja tõenäoliselt ka huvi NAPi teenuse vastu. Analüüsi koostamise hetkel seda reeglit kehtestatud ei ole, küll aga on see teema arutluse all olnud DTLF-is. Kui NAPi omanikuks on **avaliku sektori asutus**, tuleb arvestada, et teenuse platvormi loomine ja edasine teenuse haldamine võivad sisuliselt kuuluda erinevate asutuste pädevusse. Kõige loogilisemaks e-teenuste omanikuks on tavaliselt riigiasutus, mille põhitegevus on enim seotud teenuse igapäevase toimimisega. Seetõttu on mõistlik omanikena kaaluda eFTI pädevaid asutusi (PPA, EMTA ja TRAM), kellele NAPi teenus on kohustatud andmeid jagama. Kuna eelnimetatud asutustel on selgeid tugevusi ja NAPi teenust sobiksid neist kõik (tehes omavahel ka koostööd) arendama, võib NAPi teenuse omaniku valiku määrata poliitiline otsus. Lisaks võib omaniku määrata ka see, millisel asutusel ja millistel tingimustel on võimalik taotleda välistoetust teenuse väljaarendamiseks.

Teekaardis on toodud välja vajalikud tegevused NAPi loomiseks ja teenuse pakkumiseks kuni aastani 2025. Teekaardi aluseks on kuupäevad, millal jõustuvad eFTI määruse delegeeritud ja rakendusaktid, millest NAP kontekstis on olulisimad artikli 8 alusel kehtestatavad ühtsed menetlused ja üksikasjalikud normid, tehnilised kirjeldused pädevate asutuste juurdepääsuks eFTI keskkondadele, sh menetlused õigusnormidega ette nähtud teabe töötlemiseks ja selle teabe vahetamiseks pädevate asutuste ja asjaomaste ettevõtjate vahel. Erasektori vaates on tõenäoline, et enne täpsete nõuete selgumist ei ole erasektor valmis teenuse väljaarendamiseks riski võtma. Alternatiiv 2 korral saab riik dikteerida teenuse loomise algusaega, kuulutades sobilikul ajal välja riigihanke, millega hakatakse partnerit otsima. Selliselt korraldades on võimalik tagada, et teenust on võimalik kasutama hakata 2025. aasta III kvartalist. Teise alternatiivi puhul koostati tegevuskava nii erasektori kui ka riigi vaatest. Alternatiiv 3 puhul on arvesse võetud asjaolu, et riik töötab välja lahenduse eFTI määrusest tuleneva kohustuse täitmiseks.

Kuna eFTI määruse delegeeritud ja rakendusaktid ei ole analüüsi koostamise ajaks avalikustatud, siis soovitati analüüsis parima stsenaariumi valikul arvestada, et ei pruugi olla vajalik valida vaid ühe stsenaariumi ehk ühe omandivormi vahel, vaid **võib rakendada ka mitu stsenaariumit**, kas alguses paralleelselt või teineteise järel sõltuvalt rahastusest, prioriteedist ning koostöövõimalustest partnerite vahel. Näiteks on võimalik, et esialgu arendab teenuse välja riik, peale mida hakkab teenust pakkuma ka eraettevõtte ning riik leiab seejärel hankega partneri erasektorist. Või esialgu hakkab teenust pakkuma erasektor, aga kuna eraettevõtte jaoks puudub teenuse pakkumisest äriline perspektiiv, võtab riik teenuse pakkumise enda kanda.

Arhitektuurse vaate osas saab tulenevalt eFTI määrusest eristada kahte vaadet. Esimene võimalus on koostada saatedokument digitaalses vormis ja esitada see kontrollimiseks mistahes kujul, sh pdf, jpg vms. Aruande koostajad soovitavad aga tulenevalt DIGINNO, DINNOCAP ja Diginno-Proto projektidest saadud kogemustest ja DTLF-i soovistest rakendada teist vaadet, mis hõlmab endas andmekomplektide indekseerimist autonumbri alusel, kontrolli ilma auto peatamiseta ja päringuid eri NAPide kaudu õige eFTI teenusepakkuja tuvastamiseks.

SUMMARY

The report "**Analysis of the operational model of the Estonian national access point of the electronic road transport consignment notes**" was performed between September 2021 and March 2022. The purpose of the analysis **to highlight technological, economic, and legislative preconditions and restrictions as well as to describe reasoned scenarios for creating a uniformly functioning digital goods supply chain infrastructure based on Estonia's interests.**

In August 2020, the **European Union Electronic Freight Information (eFTI) Regulation 2020/1056¹³⁸ entered into force, which sets requirements on Member States to accept freight transport documents in electronic form from the entry into force of the regulation in 2025.** Although the eFTI Regulation provides general guidance on how the movement of electronic freight information should be organized, there are no precise guidelines for the national systems nor the access points at the time of the analysis. The recitals of the Regulation suggest National Access Points (NAP) to be optional for member states.

However, based on the experience gained from the **DIGINNO¹³⁹, DIGINNO-Proto¹⁴⁰ ja DINNOCAP¹⁴¹** - and considering the recommendations and discussions of **European Commission expert group DTLF (Digital Transport and Logistics Forum¹⁴²)**, Estonia has decided to consider the option of setting up a national access point for eFTI exchange. This analysis has been prepared with the aim of analyzing and providing input to decide how the national access point of the road transport consignment note (as well as other eFTI data in the context of road transport) could work in Estonia regarding the operational model and the ownership model.

One way to mediate freight transport information across borders and competent authorities to get access to transport data on eFTI platforms is to create a well-functioning network of access points (NAPs and CAPs), which is, like said above, formulated in the eFTI Regulation as an option, but not as an obligation to Member States. At the time of the analysis, no European country has yet established such access point, but several have initiated discussions on having one. **The current analysis also discusses the environment, experience, and existing requirements of the eFTI Regulation, as well as the requirements that are still being enforced in general, to explain the need and background of the creation of NAP and the role in creating a uniformly functioning digital goods supply chain infrastructure based on Estonia's interests.**

The legal analysis describes the current legal framework, including national law, EU law and international law in the context of the creation of the NAP and highlighted legal challenges of creating the NAP as well as the possibilities for overcoming possible restrictions.

Different options for enabling access to freight documents and data to the competent national authorities are being analyzed in European level working groups. During the analysis, **the following scenarios were described and compared:**

- Alternative 1: NAP is privately owned
- Alternative 2: NAP is privately owned, but the public sector has procured the service
- Alternative 3: NAP is owned and operated by the public sector and by a public authority entity
- Alternative 4: NAP is owned and operated by a public sector company
- Alternative 5: NAP is jointly owned by the private and public sectors, the so-called PPP option
- Alternative 6: There is no national central access point (NAP)

¹³⁸ Regulation (EU) 2020/1056 on electronic freight transport information (eFTI), [LINK](#)

¹³⁹ DIGINNO project, [LINK](#)

¹⁴⁰ DIGINNO-Proto project, [LINK](#)

¹⁴¹ DINNOCAP project, [LINK](#)

¹⁴² Digital Transport and Logistics Forum, [LINK](#)

The overall concept, purpose and functionality of the NAP, the current developments and challenges, the related parties and their interests, and the main legal aspects and challenges were described across the scenarios. As a combination of document analysis, analysis of foreign practices and interviews, **SWOT analyses** were compiled to describe these scenarios, where strengths, weaknesses, opportunities, and threats were presented from the service operator's point of view. **Legal considerations** towards the selected scenarios were carried out to select the three most potential alternatives. **Operational conditions** were mapped.

The economic analysis was prepared for each alternative in the form of a comparative table for a period of five years and described development costs involved in the creation of NAP, the operating costs necessary for its operation and the extent of the market and the revenue expected to be earned from the service.

As a result of legal, operational and economic analysis, the **most potential alternatives** were selected considering two critical aspects: the sustainability of the service (whether the state has the levers to ensure sustainability) and the performance of the service (since the obligation to check electronic cargo documents arises with the state, whether, if the alternative is implemented, it is always ensured that the state can fulfill its obligation). To make the final selection, a discussion seminar was held with the Steering Group, which resulted in the decision to proceed with alternatives 1 (NAP is privately owned), 2 (NAP is state procured as a private sector service) and 3 (NAP is owned by a public authority).

To specify the selected scenarios, a description of the general architectural view, a description of functional requirements and funding models were prepared for the most potential scenarios until 2025. In terms of **architectural view**, two possibilities can be distinguished according to the eFTI regulation. The authors of the analysis recommend that a second view be applied, which includes indexing data sets by car number, controls without stopping the car and data requests through different NAPs to identify the correct eFTI service provider. **The funding model** described possible financing solutions of the three most potential scenarios, the main parties, their roles, and main tasks. If the service is procured from the private sector, the state must consider the profit expectation of the service provider, and if the service is provided by a public authority, the state has no direct revenue, as the service is provided without a service fee. In addition, the **budgeting schedule of the state** was also described since it must be considered when establishing the NAP.

Considering the three most potential alternatives, **the ownership of the NAP** can belong either to a private company or to public authorities were compared and weighed. If the service will be provided by the **private company**, the authors of the analysis do not consider it likely that the provision of the NAP is the main activity of the company, but that the service can be one of several services in a larger portfolio. Especially if the NAP service may not be provided by eFTI service providers, who have the necessary competence, experience in the transport sector and probably also an interest in providing the NAP service. This rule has not been established at the time of the analysis, but this topic has been discussed in the DTLF.

If the NAP is owned by a **public authority**, it must be considered that the creation of a service platform and further management of the service may, in essence, fall within the competence of different authorities. The most logical owner of e-services is usually a state agency, which is closely related to day-to-day functioning of the service. Therefore, as service owners, it is reasonable to consider the competent authorities of eFTI (Police and Border Guard Board, Tax and Customs Board and Estonian Transport Administration) to whom the NAP service is obliged to share data. Considering that all the authorities have clear strengths and developing the NAP service would be suitable for all of them (also cooperating with each other), the choice of owner of the NAP service may be determined by other reasons, not by immediate operationally dominant domain. In addition, the owner may also be determined by which institution and under what conditions it is possible to apply for foreign financial support for the development of the service. The analysis concludes that for NAP, the key development party of NAP might as well also be the State Information System Agency having the widest technical experience in support such developments.

The roadmap outlines the necessary activities for creating the NAP and providing the service starting from August 2025. For that, the application dates of both eFTI delegated and implementing acts in the making, become of importance.

The dates on which the delegated and implementing acts of the eFTI Regulation enter into force are highlighted. The most important of which in the context of NAP are uniform procedures and detailed rules established under Article 8, technical specifications for the access of competent authorities to eFTI environments, including procedures for processing the information provided for by the legislation and exchanging information between the competent authorities and the undertakings concerned.

In Alternative 1, where the service is fully on the private market, and from a private sector perspective, it is likely that the service provider will not be prepared to take a risk to develop the service before the exact requirements become clear. In Alternative 2 where the private sector owns and runs the service, but the services are ran based on public procurement, the state can dictate the time of the creation of the service by announcing a public procurement for searching a partner at the appropriate time. As such, it is possible to ensure that the service can be used from the third quarter of 2025. For the second alternative, an action plan was drawn up from both a private and a national perspective. Alternative 3 where the public authority itself develops and holds the ownership and operations is considered the most favorable as such alternative guarantees the successful development of a solution for fulfilling the obligation under the eFTI Regulation by the time it is needed.

As the delegated and implementing acts of the eFTI Regulation have not been made public at the time of the analysis, the analysis recommended that when choosing the best scenario, it is recommended that it may not be necessary to choose between just one scenario, i.e., one form of ownership, the most risk-free scenario.

Also, options of later stage rearrangements in the operational model and ownership were suggested which might become of interest or application in later stages of eFTI application as later, **several scenarios may also be applied, either at the same time in the beginning or afterwards, depending on the funding, priorities and opportunities for cooperation between partners.** For example, it is possible that initially the service will be developed by the state, after which the service will also be provided by a private company, and the state will then find a partner from the private sector with the procurement. Or initially, the service will be provided by the private sector, but since there is no business perspective for a private company from providing the service, the state assumes the provision of the service.

The analysis is a milestone report in the work towards eFTI application.

LISAD

LISA 1: INTERVJUEERITUTE NIMEKIRI

TABEL 20. INTERVJUEERITUTE NIMEKIRI

ASUTUS	INTERVJUUL OSALENUD INIMESED
Politsei- ja Piirivalveamet	Sirle Loigo; Toomas Korenev
Eesti Logistika ja Ekspedeerimise Assotsiatsioon	Herkki Kitsing
Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon	Sten Paal; Anu Viks
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Sirli Heinsoo; Priit Kreitzberg; Kristi Aruküla; Eva Killar; Juku Paulus
Omniva, FinBite	Deanna Vainoja; Kadri Puuraid; Rauno Riiner; Keir Veskiväli (Finbite)
Eesti Tarneahelate Juhtimise Ühing	Tõnis Hintsov; Tom Annikve; Toivo Külaviir, Jaanus Krull
SK ID Solutions	Liisa Lukin
Eesti Maksu- ja Tolliamet	Andi Kingumets; Anni Uibu; Arvo Taar; Darja Ralkina; Hannes Umborg; Kalle Pärtlas; Katrin Punga; Külli Koidumäe
Transpordiamet	Taavi Tõnts; Teet Eomäe
Autoettevõtete Liit	Ivar Merilo; Villem Tori
Statistikaamet	Piret Pukk; Brigitta Ojamaa; Tauno Tamm; Marika Korka; Frederik Bogdanovitš
Riigi Infosüsteemi Amet	Helen Raamat, Raimo Reiman

Siseriiklikud intervjuud:

- MKM (Transpordi arengu- ja investeringute osakonna, Ettevõtlus- ja tarbimiskeskonna osakonna, Teede- ja raudteeosakonna esindajad ja juhtkomisjoni liikmed);
- Transpordiamet (valdkonnaga seotud isikud ja juhtkomisjoni liikmed);
- PPA (Maanteekontrolli osakonna esindajad ja juhtkomisjoni liikmed);
- EMTA (IT ja Strateegilise planeerimisega tegelevad isikud ja juhtkomisjoni liikmed);
- RIA (Margus Arm, peadirektori asetäitja riigi infosüsteemi alal ja juhtkomisjoni liikmed);
- SMIT (valdkonnaga seotud isikud ja juhtkomisjoni liikmed);
- ERAA (Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon);
- PROLOG (Eesti Tarneahelate Juhtimise Ühing);
- Eesti Autoettevõtte Liit;
- ELEA (Eesti Logistika ja Ekspedeerimise Assotsiatsioon).

Välisintervjuud:

- Soome: Janne Huhtamäki (Traficom); Janne Lautanala (Fintraffic)
- Luksemburg/Benelux: Rudy Hemeleers (51Biz.lu)
- Saksamaa: Christian Lüpkes, Albrecht Consult

LISA 2: MAJANDUSANALÜÜS

Finantsanalüüs on esitatud eraldi dokumendina (Excel fail):



Finantsanalüüs.xlsx

LISA 3: TÄPSUSTATUD MAJANDUSANALÜÜS (KOLM POTENTIAALSEMAT ALTERNATIIVI)

Täpsustatud majandusanalüüs on esitatud eraldi dokumendina (Excel fail):



Täpsustatud
majandusanalüüsid.