

Saatja:

MTÜ Eesti Geoinformaatika Selts
Vanemuise 46, Tartu linn 51014

www.estgis.ee

e-post: estgis@estgis.ee



01.08.2026

Saaja:

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn

www.mkm.ee

e-post: info@mkm.ee

MTÜ Eesti Geoinformaatika Seltsi (ESTGIS) tagasiside Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 20.07.2026 kirjaga nr 2-2/2520-1 esitatud dokumendi „Ruumiandmete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamiseks esitamine“ kohta

MTÜ Eesti Geoinformaatika Selts (ESTGIS) on Eesti geoinformaatikute, kartograafide ja sellega seotud erialade spetsialistide selts, mis asutati 2010. aastal Tallinnas ja kus täna on liikmeid üle 150. Käesolev dokument koondab ESTGIS-i liikmete arvamused ja ettepanekud käesoleva seaduseelnõu kohta. Arvamused pärinevad liikmetelt, kes esitasid sisendi ka seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamise etapis.

ESTGIS-i üldine vastulause eelnõule

ESTGIS peab vajalikuks rõhutada, et 04.05.2026 esitatud ESTGIS-i seisukohad ja ettepanekud ei ole eelnõus sisuliselt arvesse võetud. Kuigi seletuskirjas on viidatud, et eelnõu lähtub väljatöötamiskavatsuse kohta saadud tagasisidest ning märkustega on „asjakohasel juhul“ arvestatud, ei nähtu eelnõust ega seletuskirjast, et ESTGIS-i põhilisi argumente oleks sisuliselt kaalutud või et nende põhjal oleks kavandatud lahendusi muudetud.

ESTGIS ei vaidlusta ruumiandmete valdkonna õigusraamistiku ajakohastamise vajadust. Täna oleme aga olukorras, kus avatud arutelu kogu selle laia teema osas ei ole toimunud ja kiirendatud korras (suvel) liigutakse edasi seaduse eelnõuga.

Eelnõu seletuskirjas märgitakse, et eelnõu koostamisel on arvestatud VTK kohta saadud tagasisidega, kuid ESTGIS-i hinnangul on arvestamine olnud pigem formaalne kui sisuline. ESTGIS-i ettepanekute keskmeks oli vajadus hoida riigi roll selgelt piiritletuna kvaliteetsete alusandmete, standardite, tehniliste liideste ja andmete kättesaadavuse tagamisega. Eelnõu

liigub aga vastupidises suunas: **Maa- ja Ruumiameti rolli laiendatakse nii andmehaldaja, ligipääsuotsustaja, keskse teenusepakkuja kui ka tasuliste teenuste osutajana.**

See on põhimõtteline suunamuutus, mille mõju ruumiandmete turule, erasektori innovatsioonile, teadus- ja arendustegevusele ning valdkonna pikaajalisele kompetentsile ei ole piisavalt hinnatud ega arutletud.

ESTGIS-i ettepanekuid ei ole sisuliselt arvesse võetud

ESTGIS juhtis VTK tagasisides tähelepanu mitmele kesksele probleemile:

- aeromöödistusandmete eraldusvõime kunstlik piiramine ja „õigustatud huvi“ mudel ei ole proportsionaalsed ning kahjustavad andmete kasutatavust;
- teadus- ja arendustegevuseks peab olema tagatud stabiilne ja takistusteta ligipääs kvaliteetsetele alusandmetele;
- MaRu tasuliste teenuste laiendamine võib viia konkurentsimoontonutuse ja riigi rollide kattumiseni;
- huviobjektide andmete lisamine AKS-i ei ole põhjendatud ning võib tekitada andmete dubleerimist, halduskoormust, kvaliteediriski ja turumoonutust;
- ETAK-i tellimuspõhine uuendamine võib kahjustada riikliku alusandmestiku terviklikkust ja ühetaolisust;
- teabevaldajate tehnilist võimekust tuleks kasvatada standardite, juhendite, tööriistade ja avatud lahenduste kaudu, mitte asendada keskse tasulise teenusega;
- riigi ülesanne peaks olema alusandmete ja taristu tagamine, mitte lisandväärtusega teenuste pakkumine turul.

Eelnõu ei lahenda neid muresid. Vastupidi, mitmes küsimuses on eelnõu liikunud just selles suunas, mille suhtes ESTGIS hoiatas.

Seaduse eelnõu ja eelnõu eesmärk on paljudes kohtades vastuolus

Eelnõu punktid ei räägi kõik otseselt üksteisele vastu, kuid dokumendis on vähemalt kolm eri tasandi probleemi:

1. Otsene ebakõla: näiteks seletuskirja ja rakendusmääruse erinev kirjeldus selle kohta, kes saab suletud aeromöödistusandmeid kasutada.
2. Eesmärgi ja abinõu vastuolu: soovitakse parandada kättesaadavust, ajakohasust ja kasutatavust, kuid kehtestatakse üldine viivitus, eraldusvõime vähendamine ja andmeliikide automaatne sulgemine.
3. Sisemiselt lahendamata poliitikakonflikt: riik peab ühelt poolt tagama avatud alusandmed ja konkurentsineutraalsuse, kuid teiselt poolt laiendatakse MaRu rolli tasuliste andmeanalüüsi-, kaardi-, hõive- ja võrguteenuste pakkujana.

Eelnõu ei moodusta kõigis küsimustes sisuliselt terviklikku ja üheselt mõistetavat regulatsiooni. Mitme kavandatava abinõu tegelik toime on vastuolus seletuskirjas sõnastatud andmete kättesaadavuse, kasutatavuse, õigusselguse, dubleerimise vähendamise ja halduskoormuse vähendamise eesmärkidega. Lisaks esineb eelnõu seletuskirja ja rakendusakti kavandi vahel vastuolu suletud aeromöödistusandmetele ligipääsu ulatuse osas.

Mõned olulised vastuolud:

1. Andmete kättesaadavuse parandamine versus aeromöödistusandmete kättesaadavuse piiramine

Eelnõu üldeesmärk on parandada ruumiandmete kvaliteeti, kättesaadavust ja kasutatavust. Seletuskiri nimetab aeromöödistusandmeid oluliseks avalikuks hüveks, mida vajavad planeerimine, ehitus, keskkonnahaldus, teadus, ettevõtlus ja kriisireguleerimine.

Samal ajal näeb regulatsioon ette, et: avalikus vaates on ortofoto vähemalt 20 cm piksliga; andmed avaldatakse vähemalt kuuekuulise viivitusega; kõik aerolaserskaneerimise punktipilved liigitatakse suletud andmeteks; fotovõrkmodelid ja kaldaerofotod ei ole tavapäraselt avalikult kättesaadavad; MaRu võib piirata ligipääsu andmete liigi, mahu, ala või detailsuse järgi.

Probleem on siin, et piirang rakendub tervetele andmeliikidele automaatselt, mitte üksnes konkreetselt tuvastatud riskiga andmetele. Näiteks kogu aerolaserskaneerimise punktipilv loetakse seaduse tasandil suletud andmeteks olenemata punktitiheidusest, piirkonnast, andmete vanusest ja sellest, kas andmed üldse võimaldavad inimest või kaitstavat objekti tuvastada. Seega on eelnõu tegelik toime vähemalt osaliselt vastupidine sõnastatud eesmärgile parandada andmete kättesaadavust ja kasutatavust.

2. Seaduseelnõu seletuskiri ja rakendusmäärus räägivad punktipilvedele ligipääsu kohta erinevat juttu

See on üks kõige selgemaid sisemisi ebakõlasid.

Seletuskirjas öeldakse, et aerolaserskaneerimise punktandmetele ja teistele suletud andmetele on ligipääs võimalik üksnes riigi või kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks.

Rakendusmääruse kavandis on aga õigustatud huvi alused palju laiemad. Ligipääsu võib saada ka: teadus- või arendustegevuseks, projekteerimiseks, planeerimiseks, keskkonnamõju hindamiseks või muu rakendusspetsiifilise ülesande lahendamiseks.

Need kaks kirjeldust ei ole ühitatavad ilma täiendava tõlgenduseta. Seletuskirja järgi on kasutajate ring valdavalt avalik sektor, kuid määruse järgi võivad ligipääsu saada ka ettevõtjad, teadlased ja projekteerijad.

Õiguslikult kohaldatakse lõpuks seadust ja määrust, mitte seletuskirja. Kuid seletuskirja eesmärk on normi sisu selgitada. Kui seletuskiri kirjeldab kavandatavat süsteemi kitsamalt kui rakendusmäärus, tekib küsimus, kas mõjuanalüüsis on üldse hinnatud tegelikku regulatsiooni.

3. Põhiülesannete kaitsmine versus teenustulu kasutamine põhiülesannete rahastamiseks

Eelnõu § 73⁷ kohaselt võib MaRu osutada tasulisi teenuseid juhul, kui see ei takista õigusaktides sätestatud ülesannete täitmist. Samal ajal: võib MaRu osutada ka tasulisi andmeanalüüse, teenustulu jääb MaRu-le ja MaRu võib kasutada tulu oma põhitegevusega seotud kulude katmiseks.

Siin tekib struktuurne vastuolu. Ühelt poolt peavad põhiülesanded olema tasulistest teenustest sõltumatud ja prioriteetsed. Teiselt poolt luuakse MaRu-le majanduslik huvi tasuliste teenuste mahu suurendamiseks, sest nende tulu võib kasutada põhitegevuse rahastamiseks.

Eelnõus puuduvad selged mehhanismid kuidas eristatakse põhiülesande ja tasulise tegevuse tööaeg ning kulud; kes kontrollib, et tasulised tööd ei tõrju põhiülesandeid kõrvale; kuidas välditakse maksurahastatud taristu ristsubsideerimist; kuidas kontrollitakse konkurentsimoju ning millal peab MaRu tellimuse tagasi lükkama.

Säte „kui see ei takista“ on eesmärk, mitte kontrollimehhanism. Siin on oluline juhtimis- ja huvide konflikti risk.

4. Tasuliste teenuste jätkusuutlikkus versus teenuste vabatahtlik ja turupõhine iseloom

Eelnõu ütleb, et tasuliste teenuste eesmärk on tagada MaRu vara tõhus kasutamine ja teenuste jätkusuutlikkus. Samas võivad teenused hõlmata: võrguteenuste loomist; topograafiliste andmete hõivet; digitaalsete kaardifailide loomist; andmeanalüüsi.

Need on tegevused, mida võivad osutada ka eraettevõtjad. ESTGIS osutab, et riigiasutusel on seejuures eelised: alusandmed, maksurahastatud infrastruktuur ja väiksem ettevõtlusrisk.

Eelnõu ei selgita piisavalt, kuidas eristatakse: avalikku teenust, kulude hüvitamist ning turul pakutavat lisandväärtusega teenust.

Samuti pole selge, miks „vara tõhus kasutamine“ on iseseisev piisav alus riigi sisenemiseks konkurentsiturule. Vara olemasolu ei näita veel, et teenuse osutamine on vajalik või konkurentsineutraalne.

Valdkonna tegelikku toimimist ja turuolukorda ei ole piisavalt arvestatud

ESTGIS koondab ruumiandmete, geoinformaatika, kartograafia ja nendega seotud valdkondade spetsialiste ning ettevõtteid. Seetõttu on ESTGIS-i liikmetel vahetu teadmine sellest, kuidas ruumiandmete turg, andmekasutus, tehnoloogiline areng, avaliku sektori vajadused ja erasektori teenusepakkumine tegelikult toimivad.

Eelnõu ja seletuskiri ei anna veenvat vastust küsimusele, miks on valitud lahendused, mis laiendavad MaRu rolli turul, piiravad andmete kasutatavust ja suurendavad kesket halduskoormust, eelistatud alternatiividele. Seletuskirjas on küll mitmel juhul ESTGIS-i tõstatatud riske kaudselt tunnistanud, kuid neid on seejärel hinnatud väheoluliseks või lahendatavaks ilma sisulise täiendava analüüsita.

Selline lähenemine ei ole piisav. Kui juhitakse tähelepanu turumõjule, konkurentsiriskile, innovatsiooni pidurdumisele, andmete kasutatavuse vähenemisele ja pikaajalise kompetentsi kahanemisele, ei saa neid seisukohti käsitleda üksnes kitsalt huvigruppi puudutava arvamusega.

ESTGIS peab problemaatiliseks, et eelnõu mõjuanalüüsis hinnatakse turumõju mitmel juhul väikeseks või mõõdukaks, kuid selle hinnangu aluseks ei ole esitatud piisavat sõltumatut ega võrdlevat analüüsi.

Eelnõu laiendab MaRu rolli ebaproportsionaalselt

Eelnõu koondab MaRu kätte mitu rolli, mida tuleks ruumiandmete ökosüsteemis selgelt lahus hoida. MaRu oleks kavandatud regulatsiooni järgi samaaegselt:

- alusandmete koguja ja haldaja;
- AKS-i ja huviobjektide süsteemi keskne pidaja;
- aeromöödistusandmete ligipääsu piiraja ja otsustaja;
- võrguteenuste arendaja ja osutaja;
- tasuliste andmeanalüüside ja kaarditoodete pakkuja;
- ETAK-i tellimuspõhise uuendamise teenuse osutaja;
- teatud juhtudel ka KOV-i asemel aadressitoimingute tegija.

Koos moodustavad need ülesanded katkematu ahela alusandmete tootmisest ja haldamisest kuni lõpptoodete ja analüüside müügini. Väikesel Eesti ruumiandmete turul loob see *de facto* monopoli kujunemise ja erasektori järkjärgulise väljatõrjumise riski.

Selline rollide koondumine ei ole neutraalne halduskorralduslik muudatus. See mõjutab otseselt turgu, konkurentsi, andmete kasutatavust, avaliku ja erasektori rollijaotust ning valdkonna innovatsiooni. Seletuskirjas ei ole piisavalt hinnatud, kuidas selline tsentraliseerimine mõjutab pikemas perspektiivis ruumiandmete sektori arengut.

ESTGIS-i hinnangul peab riigi roll ruumiandmete valdkonnas olema selgelt piiritletud. Riik peab tagama kvaliteetsed ja ajakohased alusandmed, ühtsed standardid, avatud ja hästi dokumenteeritud liidesed ning andmete võrdse kättesaadavuse. Lisandväärtusega teenuste, analüüside, visualiseeringute, kasutajapõhiste kaarditoodete ja erilahenduste arendamine peab jääma toimiva turu ülesandeks, kui erasektoril on vastav võimekus olemas.

Eelnõu mõju innovatsioonile ja teadus-arendustegevusele on alahinnatud

Eelnõu käsitleb aeromöödistusandmete puhul peamise probleemina eraelu puutumatuse ja julgeoleku riske. ESTGIS nõustub, et neid küsimusi tuleb arvestada, kuid kavandatud lahendused ei ole piisavalt proportsionaalsed. Eraldusvõime piiramine, ajaline viivitus, suletud andmestikud ja õigustatud huvi kontroll võivad oluliselt vähendada andmete praktilist väärtust.

Kõrge kvaliteediga ruumiandmed on vajalikud teadus- ja arendustegevuseks, kaugseireks, masinõppeks, ruumianalüüsiks, keskkonnaseireks, metsanduseks, põllumajanduseks, linnaplaneerimiseks, kriisijuhtimiseks ja uute teenuste arendamiseks. Kui ligipääs muutub keerukaks, ebaselgeks või haldusotsustest sõltuvaks, väheneb Eesti ruumiandmete kasutamine nii teaduses kui ettevõtluses.

Teadus- ja arendustegevuse nimetamine üheks õigustatud huvi näiteks ei ole piisav. See ei taga tegelikku õiguskindlust ega stabiilset andmekasutust. ESTGIS peab vajalikuks sätestada teadus- ja arendustegevusele eraldi lihtsustatud ja selge ligipääsukord.

Turumõju ei saa käsitleda kõrvalise või väikesena

Eelnõu seletuskirjas märgitakse mitmel juhul, et kavandatud muudatuste mõju ettevõtjatele on väike või mõõdukas. ESTGIS ei nõustu sellise hinnanguga.

Ruumiandmete turg Eestis on väike, spetsialiseerunud ja piiratud mahuga. Just seetõttu võib riigi sisenemine lisandväärtusega teenuste turule omada oluliselt suuremat mõju kui suurematel turgudel. Kui MaRu pakub teenuseid, mis põhinevad maksurahast kogutud alusandmetel, riiklikul taristul ja avaliku võimu positsioonil, ei ole konkurents erasektoriga võrdne isegi juhul, kui teenus on kulupõhine.

Eelnõu ei sätesta avalike ülesannete ja tasuliste teenuste eraldi kuluarvestust, ristsubsideerimise vältimise korda ega sõltumatut kontrolli. Seetõttu ei ole võimalik hinnata, kas kaartide, analüüsides ja muude teenuste hind sisaldab kõiki taristu, andmete, personali ja tugiteenuste tegelikke kulusid.

Kulupõhisus ei kõrvalda konkurentsimoontonust. Riigi käsutuses on andmed, taristu, institutsionaalne usaldus, avaliku sektori ligipääsukanalid ja püsirahastus. Erasektor kannab samal ajal äririski, arenduskulu, turunduskulu ja vastutab oma investeeringute tasuvuse eest. Sellises olukorras võib riigi teenusepakkumine vähendada ettevõtete motivatsiooni investeerida uutesse ruumiandmeteenustesse ning kahjustada valdkonna innovatsiooni.

Erasektori nõrgenemise korral väheneb ka riigi enda valikuvõimalus teenuseid turult hankida. Pikemas vaates võib tekkida olukord, kus nii avalik kui erasektor sõltuvad ühest teenusepakkujast ning alternatiivne kompetents on turult kadunud.

Seetõttu tuleb enne MaRu tasuliste teenuste regulatsiooni laiendamist teha eraldi ja põhjalik konkurents- ja turumõju analüüs.

Kokkuvõttev seisukoht

ESTGIS leiab, et eelnõu praegusel kujul ei arvesta piisavalt valdkonna tegelikku olukorda, turu toimimist ega ESTGIS-i varasemalt esitatud sisulisi ettepanekuid. Eelnõu annab küll mitmele küsimusele õigusliku vormi, kuid ei lahenda piisavalt riske, millele erialasektor on tähelepanu juhtinud. Eelkõige tuleb hinnata alternatiivseid lahendusi, turumõju, riigi ja erasektori rollijaotust, andmete kasutatavust ning kavandatud piirangute proportsionaalsust.

ESTGIS-i hinnangul tuleb eelnõu praegusel kujul tagasi saata täiendavaks analüüsiks ja ümbertöötamiseks.

Allkirjastanud
Merle Annov
ESTGIS juhatuse liige

Kontakt: estgis@estgis.ee