



Brüssel, 2.6.2016  
COM(2016) 356 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Euroopa jagamismajanduse tegevuskava**

{SWD(2016) 184 final}

## 1. Sissejuhatus

Jagamismajandus loob tarbijate ja ettevõtjate jaoks uusi võimalusi. Komisjon leiab, et kui jagamismajandust soodustada ja vastutustundlikult arendada, võib see anda suure panuse töökohtade loomisse ja majanduskasvu Euroopa Liidus. Innovatsioonist ajendatuna on uutel ärimudelitel märkimisväärne potentsiaal konkurentsivõimele ja majanduskasvule kaasa aidata. Koostööplatvormide edu on olemasolevate turuosaliste ja tavade seisukohast mõnikord problemaatiline, kuid võimaldades üksikisikutest kodanikel teenuseid osutada, edendavad need ka uusi tööhõivevõimalusi, paindlikku töökorraldust ja uusi sissetulekuallikaid. Tarbijate jaoks võib jagamismajandus pakkuda eeliseid uute teenuste, laiema pakkumise ja odavamate hindade kaudu. Samuti võib see soodustada varade jagamist ja vahendite tõhusamat kasutamist, mis võib kaasa aidata ELi säästva arengu tegevuskavale ja ringmajandusele üleminekule.

Samal ajal tekitab jagamismajandus sageli probleeme seoses olemasolevate õigusraamistike kohaldamise, tarbija ning teenuseosutaja, töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja vaheliste piiride hägustumise või teenuste kutselise ja mittekutselise osutamisega. See võib põhjustada ebakindlust kohaldatavate normide suhtes, eelkõige juhul, kui see on seotud õigusliku killustatusega, mis tuleneb erinevatest õiguslikest käsitlusviisidest riigi või kohalikul tasandil. See takistab jagamismajanduse arengut Euroopas ega lase selle eeliseid täielikult ära kasutada. Samas esineb oht, et õiguslikku reguleerimatust kasutatakse ära, hoidumaks avalike huvide kaitseks koostatud normide järgimisest.

Jagamismajanduse maht on väike, kuid see kasvab kiiresti ja on mõnes sektoris omandamas olulist turuosa. Koostööplatvormide ja teenuseosutajate brutotulu ELis oli 2015. aastal hinnanguliselt 28 miljardit eurot. Käive ELi viies olulisemas sektoris eelmise aastaga võrreldes peaaegu kahekordistus ning selle tugev kasv peaks jätkuma<sup>1</sup>. Kasv on olnud tugev alates 2013. aastast ja see kiirenes 2015. aastal, kui suured platvormid investeerisid oluliselt oma Euroopa tegevuse laiendamisse. Tulevikku vaadates prognoosivad mõned eksperdid, et jagamismajandus võib anda ELi majandusse 160–572 miljardit eurot. Seetõttu pakuvad need kiiresti kasvavad turud uutele ettevõtetele märkimisväärseid võimalusi<sup>2</sup>. Tarbijate huvi on tõesti suur, mida kinnitab avalik arutelu ja Eurobaromeetri küsitlus<sup>3</sup>.

Käesoleva teatise eesmärk on aidata neid eeliseid saavutada ja tegeleda küsimustega, mis puudutavad ebakindlust jagamismajanduses osalevate isikute õiguste ja kohustuste suhtes. Teatistes antakse õiguslikke suuniseid ja tegevuspoliitiline suund<sup>4</sup> avaliku sektori asutustele, turuosalistele ja huvitatud kodanikele, et tagada jagamismajanduse tasakaalustatud ja säästev areng, nagu on välja kuulutatud ühtse turu strateegias<sup>5</sup>. Need mittesiduvad suunised selle kohta, kuidas tuleks kohaldada olemasolevat ELi õigust jagamismajanduse suhtes, hõlmab tähtsamaid küsimusi, millega puutuvad kokku nii turuosalistes kui ka avaliku sektori

---

<sup>1</sup> Hinnanguliselt tootsid jagamismajanduse viies võtmesektoris tegutsevad koostööplatvormid ELis 2015. aastal 3,6 miljardit eurot tulu: majutus (lühiajaline üürimine); reisijatevedu; majapidamisteenused; kutselised ja tehnilised teenused ning koosrahastamine. Kõik arvud põhinevad ettevõtte PwC Consulting hinnangutel osana Euroopa Komisjoni tellitud uuringust.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi uuringuteenistus: Euroopa mõõtmte puudumisest tulenevad kulud jagamismajanduses. Jaanuar 2016.

<sup>3</sup> Eurobaromeetri arvamusküsitluses leidis, et 52 % ELi kodanikest on teadlikud teenustest, mida pakub jagamismajandus, ja 17 % on selliseid teenuseid vähemalt korra kasutanud. Eurobaromeetri küsitluse ja 2015. aasta septembrist kuni 2016. aasta jaanuarini läbi viidud avaliku arutelu tulemuste tutvustus on lisatud kaasasolevale komisjoni talituste töödokumendile.

<sup>4</sup> Käesolev teatis ei hõlma ühisrahastamise tegevust (käsitletud komisjoni teatistes COM/2014/0172) ja õppeplatvormide osutatud teenustega seotud küsimusi.

<sup>5</sup> COM(2015) 550.

asutused<sup>6</sup>. See ei piira komisjoni võimalust algetada tulevikus selles valdkonnas uusi meetmeid ja Euroopa Kohtu eesõigust seoses ELi õiguse tõlgendamisega.

### Mis on jagamismajandus?

Käesolevas teatises osutab mõiste „jagamismajandus“<sup>7</sup> ärimudelitele, kus tegevust hõlbustavad koostööplatvormid, mis loovad avatud kauplemisvõimaluse selliste kaupade või teenuste ajutiseks kasutamiseks, mida tihti pakuvad eraisikud. Jagamismajandus hõlmab kolme liiki osalisi: i) teenuseosutajad, kes jagavad varasid, vahendeid, aega ja/või oskusi: need võivad olla aeg-ajalt teenuseid osutavad eraisikud („kasutajalt kasutajale suunatud teenuse osutajad“) või teenuseosutajad, kes tegutsevad oma kutseoskuste raames („kutselised teenuseosutajad“); ii) nende teenuste kasutajad; ja iii) vahendajad, kes ühendavad veebiplatvormi abil teenuseosutajad kasutajatega ning kes hõlbustavad nende vahelist suhtlust („koostööplatvormid“). Jagamismajanduse tehingud ei hõlma üldiselt omandiõiguse muutumist ning neid võidakse teha kasumi teenimise või mittetulunduslikul eesmärgil<sup>8</sup>.

## **2. Peamised küsimused**

### **2.1. Turulepääsunõuded**

Jagamismajanduses osalevad ettevõtted loovad uusi turge ja laiendavad olemasolevaid. Lisaks sisenevad nad turgudele, millel on siiani tegutsenud traditsioonilised teenuseosutajad. Tähtsaimaks küsimuseks nii ametiasutuste kui ka turuosaliste jaoks on see, kas ja millises ulatuses tuleb koostööplatvormide ja teenuseosutajate suhtes kohaldada olemasolevate ELi õigusaktide alusel turulepääsunõudeid. Need võivad hõlmata tegevuslubasid, litsentsikohustusi või minimaalse kvaliteedistandardiga seotud nõudeid (nt tubade suurus või autode, kindlustuse või deposiidikohustuste liik jne). ELi õiguse kohaselt peavad sellised nõuded olema põhjendatud ja proportsionaalsed, võtma arvesse asjaomaste ärimodelite ja innovatiivsete teenuste eripära ning mitte eelistama üht ärimodelit teisele.

#### *Teenuste kutseline osutamine*

Riikide õiguslikud käsitlusviisid erinevad eri sektorites ning ühed on piiravamad kui teised. Sõltuvalt teenuse liigist on õiguslik sekkumine tavaliselt tingitud erinevatest avaliku huviga seotud eesmärkidest: turistide kaitsmine; avaliku turvalisuse tagamine; maksudest kõrvalehoidmisega võitlemine; võrdsete võimaluste tagamine; rahvatervise ja toiduohutuse kaitsmine; taskukohaste eluasemete kättesaadavuse suurendamine kodanike jaoks jne. Mõnes liikmesriigis on lisaks olemasolevatele sektoripõhistele õigusnormidele olemas ka sihtotstarbelised regulatiivsed sekkumismeetmed, mis on ajendatud jagamismajanduses osalevate ettevõtete turuga liitumisest.

ELi õiguse (eelkõige aluslepingutes sätestatud põhivabaduste ja teenuste direktiivi)<sup>9</sup> kohaselt ei kohaldata teenuseosutajate suhtes turulepääsunõudeid või muid nõudeid, nagu lubade

<sup>6</sup> Käesolevas teatises esitatud suunistes on keskendunud majandustegevusele. Jagamismajanduse teenuseid võib osutada tasuta, kulude jagamise põhimõttel või tasu eest. Paljudes liikmesriikides ei kaasne tasu puhtalt kulude jagamise eesmärgil tehtava tegevusega või tehingutega, mis muudavad teenused kättesaadavaks osana vahetusest. ELi õiguse kohaselt kujutab endast majandustegevust vaid tasustatud tegevus. Vt kohtuasi C-281/06: Jundt (EKL 2007, lk I-12231, punktid 32 ja 33). Oluline on, et isegi kui teenuseosutaja ja kasutaja vaheline tehing ei kujuta endast majandustegevust, võib sellega siiski olla tegemist suhte põhjal, mis kummalgi on jagamismajanduse platvormiga. Iga seost (platvorm-kasutaja, platvorm-teenuseosutaja, teenuseosutaja-kasutaja) tuleb eraldi hinnata.

<sup>7</sup> Mõistet „jagamismajandus“ kasutatakse tihti vaheldumisi mõistega „ühistarbimine“. Jagamismajandus areneb kiiresti, mistõttu võib muutuda ka selle määratlus.

<sup>8</sup> Jagamismajanduse teenused võivad hõlmata teatud juhtudel intellektuaalomandi üleandmist.

<sup>9</sup> Vt direktiivi 2006/123/EÜ („teenuste direktiiv“) artiklid 9 ja 16 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 49 ja 56.

taotlemise süsteemid ja litsentsinõuded, v.a juhul, kui need on mittediskrimineerivad, vajalikud selgelt määratletud avaliku huviga seotud eesmärgi saavutamiseks<sup>10</sup> ja proportsionaalsed selle huvi saavutamise suhtes (st ei kohalda rohkem nõudeid kui rangelt vajalik)<sup>11</sup>. Sama kehtib ka kutsealade reguleerimise kohta<sup>12</sup>.

Teenuste direktiiv nõuab, et riiklikud ametiasutused vaataksid läbi olemasolevad riiklikud õigusaktid, tagamaks, et turulepääsunõuete olemasolu õigustab jätkuvalt seaduspärane eesmärk. Samuti peavad need nõuded olema vajalikud ja proportsionaalsed. Nagu komisjon rõhutas oma 2016. aasta majanduskasvu analüüsis,<sup>13</sup> suurendaks teenuste turgude paindlikum reguleerimine tootlikkust ning võiks hõlbustada uute osaliste turulepääsu, vähendada teenuste hinda ja tagada laiemat valikut tarbijate jaoks.

Jagamismajanduse esilekerkimine ja uute ärimudelite turule sisenemine annavad liikmesriikide poliitikakujundajatele ja seadusandjatele võimaluse kaaluda, kas olemasolevate õigusaktidega taotletavad eesmärgid on jätkuvalt asjakohased nii jagamismajanduse kui ka tavapäraselt tegutsevate teenuseosutajate seisukohast.

Jagamismajanduse suhtes kohaldatavate õigusaktide põhjendatust ja proportsionaalsust uuesti hinnates peaksid riiklikud ametiasutused üldiselt võtma arvesse jagamismajanduse ärimudelite eriomadusi ja meetmeid, mida nad võivad võtta avaliku poliitika küsimuste lahendamiseks, näiteks seoses juurdepääsu, kvaliteedi ja ohutusega. Näiteks võivad reitingu- ja mainesüsteemid või muud mehhanismid, mis takistavad turuosalistepoolset kahjulikku käitumist, mõnel juhul vähendada tarbijate jaoks riske, mis tulenevad teabe ebäühtlusest. See võib parandada teenuste kvaliteeti ja vähendada vajadust teatavate reguleerimiselementide järele, tingimusel et hinnangute ja reitingute kvaliteeti saab piisavalt usaldada.

Teatavale tegevusele seatavad absoluutsed keelud ja kvantitatiivsed piirangud on tavaliselt viimane abinõu. Neid tuleks üldiselt kohaldada ainult juhtudel ja tingimustel, kui õigustatud avaliku huvi eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik kasutada vähem piiravaid nõudeid. Näiteks näib keeruline põhjendada korterite lühiajalise üürimise keelamist, kui kinnisvara lühiajaliseks üürimiseks kasutamist oleks võimalik näiteks piirata maksimaalse päevade arvuga aastas. See võimaldaks kodanikel oma kinnisvara aeg-ajalt jagada, eemaldamata samas kinnisvara pikaajalise üürimise turult.

Samuti peavad liikmesriigid juhtudel, kus teenuseosutajad peavad siseriikliku õiguse alusel hankima lubasid, tagama, et lubade hankimise tingimused on muu hulgas selged, proportsionaalsed ja objektiivsed ning et lubasid antakse põhimõtteliselt piiramatuks ajaks<sup>14</sup>. Samuti peavad asjakohased haldusmenetlused ja formaalsused olema selged, läbipaistvad ja mitte põhjendamatult keerukad, nende kulu teenuseosutajate jaoks peab olema mõistlik ja proportsionaalne asjaomase menetlusega kaasneva kulu suhtes ning menetlused peavad olema võimalikult kiired ja nende suhtes tuleb kohaldada nn vaikimisi antud nõusoleku põhimõtet<sup>15</sup>. E-riigi parimate tavade ja põhimõtete rakendamine võib vähendada oluliselt õigusaktide järgimisega kaasnevat kulusid ja koormust teenuseosutajate jaoks<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Teenuste direktiivi kohaste avaliku huviga seotud ülekaalukate põhjuste nimekiri on esitatud direktiivi artikli 4 lõikes 8.

<sup>11</sup> Mõiste „tegevusluba“ määratlust vt teenuste direktiivi põhjendusest 39 ja artikli 4 lõikest 6.

<sup>12</sup> Vt kutse kvalifikatsioonide direktiivi 2005/36/EÜ artikkel 59. Reguleeritud kutsealasid käsitlevate riiklike õigusaktide proportsionaalsust ja vajalikkust arutatakse täiendavalt kahes tulevases komisjoni algatuses (suunised reguleeritud kutsealade reformivajaduste ja reguleeritud kutsealade proportsionaalsustest kohta).

<sup>13</sup> COM(2015) 690 final, 26.11.2015, teatis „2016. aasta majanduskasvu analüüs. Majanduse elavnemise toetamine ja majandusliku lähenemise edendamine“.

<sup>14</sup> Vt teenuste direktiivi artiklid 10 ja 11.

<sup>15</sup> Vt teenuste direktiivi artikkel 13.

<sup>16</sup> COM(2016) 179 final, 19.4.2016, teatis „ELi e-valitsuse tegevuskava 2016–2020. Valitsussektori digitaalse arengu kiirendamine“.

## *Teenuste osutamine kasutajalt kasutajale*

Jagamismajanduse mõistes võib turulepääsunõude vajalikkuse, õigustatuse ja proportsionaalsuse hindamisel olla oluliseks elemendiks asjaolu, kas teenuseid osutavad kutselised teenuseosutajad või pigem eraisikud, kes teevad seda aeg-ajalt. Tegelikult on jagamismajanduse eriomaduseks see, et teenuseosutajateks on tihti eraisikud, kes pakuvad varasid või teenuseid aeg-ajalt kasutajalt kasutajale. Samas kasutab üha enam mikro- ja väikeettevõtjaid koostööplatvorme.

ELi õigusaktides ei ole selge sõnaga sätestatud, millal saab kasutajalt kasutajale suunatud teenuse osutajast kutseline teenuste osutaja jagamismajanduses<sup>17</sup>. Liikmesriigid kasutavad kutseliste teenuste ja kasutajalt kasutajale osutatavate teenuste eristamiseks erinevaid kriteeriume. Mõned liikmesriigid määratlevad kutselisi teenuseid teenustena, mida osutatakse tasu eest, võrrelduna kasutajalt kasutajale osutatavate teenustega, mille eesmärk on teenuste osutaja kantud kulude hüvitamine. Teised liikmesriigid on võtnud kasutusele eristamise künniste abil. Need künnised on tihti määratletud sektoripõhiselt, võttes arvesse saadud sissetuleku taset või teenuse osutamise korrapärasust. Neist künnistest allapoole jäävate teenuseosutajate suhtes kohaldatakse tavaliselt vähem piiravaid nõudeid. Mõistlikult kehtestatud künnised võivad osutada kasulikuks aluseks ja need võivad aidata luua selge õigusraamistiku mitte-kutseliste teenuseosutajate kasuks.

Näiteks teevad mõned liikmesriigid ettevalmistusi, et vabastada litsentsinõuetest väikesemahulised transporditeenused, mis jäävad alla konkreetse aastakäibe künnise. Lühiajalise majutuse sektoris lubavad mõned linnad lühiajalist üürimist ja kodujagamisteenuseid ilma eelneva loa või registreerimisinõudeta. Sellisel juhul osutatakse teenuseid aeg-ajalt, st kuni konkreetsete künnisteneni, näiteks kuni 90 päeva aastas. Teised linnad kohaldavad erinevaid norme sõltuvalt sellest, kas kinnisvara on esmane või teisene elukoht, eeldusel et kodaniku esmast elukohta tohib välja üürida ainult aeg-ajalt.

## *Koostööplatvormid*

Kas ja millises ulatuses võib koostööplatvormide suhtes kohaldada turulepääsunõudeid, sõltub nende tegevuse laadist. Kui koostööplatvormid osutavad *teenust, mida osutatakse tavaliselt tasu eest vahemaa tagant elektroonilisel teel ja teenusesaaja isikliku taotluse alusel*,<sup>18</sup> osutavad nad infoühiskonna teenust. Seetõttu ei või nende suhtes kohaldada eelneva loa taotlemise nõuet või mis tahes samaväärset nõuet, mis käsitlevad konkreetset ja ainult neid teenuseid<sup>19</sup>. Samuti võivad liikmesriigid rakendada õiguslikke nõudeid ainult selliseid teenuseid piiriüleltselt teisest liikmesriigist osutatavate koostööplatvormide suhtes piiratud tingimustel ja erimenetluse alusel<sup>20</sup>.

Siiski võib esineda juhtumeid, kus võidakse leida, et koostööplatvormid osutavad muid teenuseid lisaks infoühiskonna teenustele, mida nad pakuvad, et olla vahendajaks

<sup>17</sup> Teenuste direktiivis on näiteks teenuseosutaja määratletud kui mis tahes füüsiline või juriidiline isik, kes pakub mis tahes iseseisvat majandustegevust, mida osutatakse tavaliselt tasu eest (vt artikli 4 punkt 2). See tähendab, et kõnealune direktiiv võib hõlmata mis tahes majandustegevust, hoolimata selle osutamise sagedusest, ja eeldamata teenuseosutajalt tingimata „kutselist“ tegutsemist. Samuti on ELi tarbijaõigustikus mõiste „ettevõtja“ määratletud kui mis tahes isik, kes tegutseb eesmärgil, mis on seotud tema kaubandusliku, ärilise, käsitöölase või kutselise tegevusega (vt punkt 2.3).

<sup>18</sup> Vt direktiivi 2000/31/EÜ (e-kaubanduse direktiiv) artikli 2 punkt a ning direktiivi 2015/1535 artikli 1 lõike 1 punkt b. Vt samuti viimati mainitud direktiivi I lisas näidisloetelu teenuste kohta, mis ei ole selles määratluses hõlmatud.

<sup>19</sup> Vt e-kaubanduse direktiivi artikkel 4.

<sup>20</sup> Vt e-kaubanduse direktiivi artiklid 2 ja 3. Piiriüleste infoühiskonna teenuste osutamise vabaduse suhtes kohaldatavast päritoluriigi põhimõttest on võimalik kõrvale kalduda ainult juhul, kui esineb oht või tõsine ja kaalukas risk, et selline tegevus õhustaks järgmist nelja eesmärki: avalik kord, rahvatervise kaitse, avalik julgeolek, sh siseriikliku julgeoleku ja kaitse tagamine, ning tarbijakaitse. Sellisel juhul peavad käsitletavad siseriiklikud meetmed olema ikkagi proportsionaalsed ning tuleb järgida teatavaid menetlustingimusi (sh teate saatmine komisjonile).

teenuseosutajate ja teenuste kasutajate vahel. Teatavatel juhtudel võib platvorm olla ka teenuseosutaja (nt transpordi- või lühiajalise üürimise teenus). Sellisel juhul võiks koostööplatvormide suhtes kohaldada asjaomaseid sektoripõhiseid õigusakte, sh tegevusluba ja litsentsinõuded, mida kohaldatakse üldiselt teenuseosutajate suhtes, eelmistes jagudes sätestatud tingimustel<sup>21</sup>.

See, kas koostööplatvorm osutab ka alusteenust, määratakse tavaliselt kindlaks iga juhtumi puhul eraldi. Seda võivad mõjutada mitmed faktilised ja õiguslikud kriteeriumid. Üldiselt on oluline see, kui suurel määral koostööplatvorm kontrollib või mõjutab selliste teenuste osutajat. Seda on võimalik kindlaks määrata, arvestades eelkõige järgmisi peamisi kriteeriumeid.

- Hind: kas koostööplatvorm määrab kindlaks lõpliku hinna, mida maksab kasutaja kui teenuse saaja. Kui koostööplatvorm ainult soovib hinda või kui teenuseosutaja võib muul viisil koostööplatvormi määratud hinda vabalt kohandada, näitab see, et seda kriteeriumi ei pruugita täita.
- Muud tähtsamad lepingulised tingimused: kas koostööplatvorm sätestab tingimused (v.a hind), mis määrab kindlaks teenuseosutaja ja kasutaja vahelise lepingulise suhte (näiteks sätestab kohustuslikud juhised teenuse osutamise kohta, sealhulgas teenuse osutamise kohustus).
- Peamiste varade omandiõigus: kas koostööplatvorm on teenuse osutamiseks kasutatavate peamiste varade omanik.

Kui kõik need kolm tingimust on täidetud, osutab see selgelt sellele, et koostööplatvorm avaldab olulist mõju teenuseosutajale või kontrollib teda, mis võib omakorda osutada sellele, et teda tuleks käsitada ka alusteenuse (lisaks infoühiskonna teenusele) osutajana.

Sõltuvalt juhtumist võivad mõju avaldada ka teised kriteeriumid. Näiteks juhul, kui koostööplatvorm kannab kulud ja võtab enda kanda kõik alusteenuse osutamisega seotud riskid või kui koostööplatvormi ja asjaomast teenust osutava isiku vahel on töösuhe (vt punkt 2.4). Need elemendid võivad osutada, et koostööplatvorm kontrollib või mõjutab suurel määral teenuse osutamist.

Koostööplatvormid võivad aga teenuste osutajat ka üksnes aidata, pakkudes võimalust teostada teatavaid tegevusi, mis on platvormi pakutavate kesksete infoühiskonna teenuste teatavad kõrvaltegevused, et tegutseda vahendajana teenuseosutaja ja teenuste kasutajate vahel (nt pakkudes maksevõimalusi, kindlustuskatet, müügijärgseid teenuseid jne). See ei kujuta iseendast tõendit teenuse mõjutamise ja kontrollimise kohta. Samuti ei kujuta kasutajate reitingu- või hindamismehhanismid endast tõendit olulise mõju või kontrolli kohta<sup>22</sup>. Üldiselt on aga nii, et mida enam koostööplatvormid haldavad ja korraldavad teenuste osutajate valikut ja nende teenuste osutamise viisi, nt otseselt selliste teenuste kvaliteeti kinnitades ja juhtides, seda selgemini on näha, et koostööplatvormi ennast võib samuti käsitleda teenuseosutajana.

Seetõttu võib lühiajalise üürimise sektoris teenuseid osutav koostööplatvorm pakkuda üksnes infoühiskonna teenuseid ega või ise osutada majutusteenust, kui näiteks majutusteenuse osutaja määrab ise oma hinnad ja platvormile ei kuulu ükski vara, mida kasutatakse selle teenuse osutamiseks. Asjaolu, et koostööplatvorm võib osutada oma kasutajatele ka kindlustus- ja reitinguteenuseid, ei pruugi seda järeldust muuta.

<sup>21</sup> St need on mittediskrimineerivad, vajalikud selgelt tuvastatud avaliku huvi eesmärgi saavutamiseks ja proportsionaalsed selle huvi saavutamise suhtes (st et ei kohaldata rohkem nõudeid kui rangelt vajalik).

<sup>22</sup> Tegelik reitingu/hinnangu annab kasutaja, mitte koostööplatvorm.

*Kui liikmesriigid hindavad, kas jagamismajanduse suhtes kohaldatavad turulepääsunõuded on vajalikud, õigustatud ja proportsionaalsed tuvastatud ja seaduspäraste avaliku huvi eesmärkide saavutamiseks, peaksid nad võtma arvesse jagamismajanduse ärimudelite eriomadusi.*

*Asjaomase tegevuse reguleerimiseks ei tuleks eraisikuid, kes osutavad koostööplatvormide kaudu aeg-ajalt kasutajalt kasutajale suunatud teenuseid, kohelda automaatselt kutseliste teenuseosutajatena. Sobilikuks lahenduseks võib olla (võimaluse korral sektoripõhiste) künniste kehtestamine, millest allapoole jäävat majandustegevust käsitataks mittekukselise kasutajalt kasutajale suunatud teenuse osutamise tegevusena.*

*Liikmesriikidel soovitatakse kasutada võimalust, et vaadata läbi turuosaliste suhtes üldiselt kohaldatavad turulepääsunõuded, neid lihtsustada ja ajakohastada. Nad peaksid võtma eesmärgiks vabastada turuosalised tarbetust regulatiivsest koormast, sõltumata sellest, milline on vastuvõetud ärimudel, ja hoiduma ühtse turu killustamisest.*

## **2.2 Vastutussüsteemid**

Kõige asjakohasemad normid lepingulise ja lepinguvälise vastutuse kohta on sätestatud liikmesriikide siseriiklikes õigusaktides. Siiski vabastatakse ELi õiguse alusel veebiplatvormid kui infoühiskonna vahendusteenuste osutajad teatavatel tingimustel vastutusest teabe eest, mida nad säilitavad<sup>23</sup>.

Selle vastutusest vabastamise tingimuse kohaldamine sõltub koostööplatvormi tegevuse õiguslikest ja faktilistest elementidest ning seda kohaldatakse juhtudel, kus kõnealune tegevus kvalifitseerub veebimajutusteenusena e-kaubanduse direktiivis sätestatud tingimuste alusel<sup>24</sup>. Selle tagamiseks peab nende tegevus olema üksnes tehniline, automatiseeritud ja passiivne<sup>25</sup>. Vastutusest vabastamist kohaldatakse tingimusel, et koostööplatvormil ei ole aktiivset rolli, mis annaks talle teavet ebaseadusliku teabe kohta, kontrolli selle üle või andmeid selle olemasolu kohta, ning et sellisest teabest või teabe olemasolust teada saades tegutseb ta viivitamatult selle eemaldamise või sellele juurdepääsu tõkestamise nimel<sup>26</sup>.

Selle üle, kas koostööplatvormid võivad kasutada sellist vastutusest vabastamist, otsustatakse juhtumipõhiselt sõltuvalt sellest, kui hea on veebiplatvormi ülevaade tema poolt majutatavast teabest ja kui suur on tema kontroll selle üle.

Oluline on, et ELi õiguse kohaselt ei saa liikmesriigid rakendada koostööplatvormide suhtes ulatuses, milles need osutavad veebimajutusteenust, üldist kohustust jälgida või aktiivselt otsida fakte või asjaolusid, mis viitaksid ebaseaduslikule tegevusele<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> E-kaubanduse direktiivi artikkel 14.

<sup>24</sup> Jagamismajanduse kontekstis võib veebimajutust üldises mõttes käsitada kliendi andmete salvestamise ning teenuseosutajate ja klientide kohtumiseks koha pakkumise tegevusena. E-kaubanduse direktiivi artiklite 12 ja 13 kohaseid erandeid selle suhtes tavaliselt ei kohaldataks, kuna koostööplatvormid ei osuta üldiselt „pelgalt edastamise“ või „vahemällu salvestamise“ teenuseid nende sätete tähenduses.

<sup>25</sup> Vastavalt e-kaubanduse direktiivi 4. jaole. Euroopa Liidu Kohus rõhutas liidetud kohtuasjades C-236/08 – C-238/08: Google France / Louis Vuitton peamisi kriteeriume, mille alusel veebiplatvormi käsitatakse „vahendusteenuse osutajana“, viidates direktiivi 2000/31/EÜ põhjendusele 42. Selle põhjenduse kohaselt on infoühiskonna teenuste otstarve tagada sellise sidevõrgu käitamise tehniline protsess ja sellele juurdepääs, mille kaudu edastatakse või ajutiselt säilitatakse kolmandate isikute poolt kättesaadavaks tehtud teavet, ainsa eesmärgiga muuta edastamine tõhusamaks; See tegevus on laadilt pelgalt tehniline, automaatne ja passiivne.

<sup>26</sup> Kohtuasi C-324/09: L'Oréal/eBay. Sellega ei piirata kohtute ja riiklike haldusametuste õigust nõuda koostööplatvormilt rikkumise lõpetamist või ennetamist. Vt e-kaubanduse direktiivi artikli 14 lõige 3. Põhjalik taustteave vahendaja vastutussüsteemi kohta on komisjoni talituste töödokumendis „Veebiteenused, sh elektrooniline kaubandus, ühtsel turul“, SEC(2011)1641 final.

<sup>27</sup> Nagu sätestatud e-kaubanduse direktiivi artikli 15 lõikes 1.

Teatise veebiplatvormide ja digitaalse ühtse turu kohta<sup>28</sup> selgitatakse, et olemasoleva vahendaja vastutussüsteemi säilitamine on oluline ELi digitaalrajanduse edasiseks arenguks. See hõlmab jagamismajandust, kuna veebiplatvormid toimivad selle kasvu peamise tõukejõuna. Komisjon julgustab mis tahes liiki veebiplatvormide kaitset vastutustundlikult ja võtma vabatahtlikke meetmeid, et näiteks aidata tegeleda olulise küsimusega, mis puudutab võltsitud või eksitavaid arvustusi. Selliseid vabatahtlikke meetmeid, mida on rakendatud usalduse suurendamiseks ja konkurentsivõimelisema teenuse osutamiseks, ei tuleks automaatselt käsitada tähenduses, et koostööplatvormi tegevus ei ole enam üksnes tehniline, automaatne ja passiivne.

Lisaks veebimajutusteenustele võib koostööplatvorm pakkuda ka mitmeid muid seotud või abistavaid tegevusi. Need hõlmavad hindamis- või reitinguvõimalusi, maksevõimalusi, kindlustust, isikusamasuse kontrollimist (mida teostavad tihti kolmandatest osapooltest teenuseosutajad). Platvorm võib isegi osutada kasutajatele pakutavat alusteenust.

Eelmainitud ELi õiguses sätestatud vastutusest vabastamine on piiratud veebimajutusteenuste osutamisega ning ei laiene muudele teenustele või tegevustele, mida sooritab jagamismajanduse platvorm. Eelmainitud vastutusest vabastamine ei välista samuti jagamismajanduse platvormi vastutust, mis tuleneb kohaldatavatest isikuandmete kaitse õigusaktidest, ulatuses, mis on seotud platvormi enda tegevusega. Seevastu pelgalt asjaolu, et platvorm teostab ka muid tegevusi (lisaks veebimajutusteenuste osutamisele), ei tähenda tingimata, et platvorm ei saa enam loota, et ta vabastatakse seoses oma veebimajutusteenustega vastutusest<sup>29</sup>. Mis tahes juhul jääb koostööplatvormide infoühiskonna teenuse ülesehitamise ja veebis ebaseadusliku sisuga võitlemise vabatahtlike meetmete rakendamise viis põhimõtteliselt äriliseks otsuseks ning seda, kas neid võib vabastada vahendaja vastutusest, tuleks alati hinnata juhtumipõhiselt.

*Koostööplatvormide ergutatakse jätkama vabatahtlike meetmete võtmist veebis ebaseadusliku sisuga võitlemiseks ja usalduse suurendamiseks, aidates näiteks tagada nende teenuste kvaliteeti, mida teenuseosutajad nende platvormil osutavad. Selliseid vabatahtlikke meetmeid ei tohiks automaatselt käsitada tähenduses, et vahendaja vastutusest vabastatud koostööplatvormide puhul ei saa seda vabastust enam kasutada.*

### 2.3 Kasutajate kaitse

Traditsiooniliselt on ELi tarbijakaitse ja turustamisega seotud õigusaktide eesmärk käsitleda tehinguid, kus on kaitset vajav nõrgem pool (tavaliselt tarbija). Jagamismajandus aga hõlmab tarbijate ja ettevõtete vahelisi piire, sest tegu on mitmepoolse suhtega, kus tehingud võivad olla suunatud ettevõtelt ettevõttele, ettevõtelt tarbijale, tarbijalt ettevõttele ning tarbijalt tarbijale. Selliste suhete puhul ei ole alati selge, kes on see nõrgem pool, kes kaitset vajab.

Praegused ELi tarbijakaitset ja turustamist käsitlevad õigusaktid põhinevad ettevõtja ja tarbija eristamisel. Ettevõtja on isik, kes „tegutseb eesmärkidel, mis on seotud tema kaubandus-, majandus-, oskus- või kutsetegevusega“,<sup>30</sup> ning tarbija on isik, kes „tegutseb eesmärkidel, mis ei ole seotud

<sup>28</sup> COM(2016) 288/2, 25.5.2015, teatis „Veebiplatvormid ja digitaalne ühtne turg. Euroopa võimalused ja probleemid“.

<sup>29</sup> Selles suhtes välistavad mõned kohtud vastutuskaitse, kui teenuse veebimajutusega seotud aspektid pole teenuse kõige olulisemateks aspektideks. Vt sellega seoses Pariisi kaubanduskohtu esimese koja 30. juuni 2008. aasta otsust kohtuasjades Louis Vuitton Malletier / Christian Dior Couture ja Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain vs. eBay. Vastupidise seisukoha võttis Kreeka Rodopi esimese astme kohus kohtuasjas nr 44/2008, mis avaldati 2009. aastal Armenopoulos, 406.

<sup>30</sup> Direktiivi 2005/29/EÜ (ebaseaduslike kaubandustavade direktiiv) artikli 2 punkt b.



tema kaubandus, majandus-, käsitöö- ega kutsetegevusega”<sup>31</sup>. Nende jagamismajanduse osalejate kategooriatele rakendatavate kriteeriumide kohaselt määratakse ELi tarbijakaitset ja turustamist käsitlevate õigusaktide alusel kindlaks osapoolte õigused ja kohustused<sup>32</sup>.

Eelkõige kohaldatakse kõigile ettevõtjana käsitatavatele ja klientide suhtes kaubandustavasid järgivatele jagamisplatvormidele ELi tarbijakaitsealaseid õigusakte. Ka teenuseosutajaid käsitatakse ettevõtjatena, kui nad tegutsevad „eesmärkidel, mis on seotud nende kaubandus-, majandus-, oskus- või kutsetegevusega“. Seevastu ei kohaldata ELi tarbijakaitset ja turustamist käsitlevaid õigusakte tehingutele, mis on suunatud tarbijalt tarbijale. Seepärast jäävad juhtudel, kus ei jagamisteenuse osutaja ega kasutaja ei ole käsitatavad ettevõtjana, nende vahelised tehingud selliste õigusaktide kohaldamisalast välja.

Siit tuleneb keskne küsimus: millistel tingimustel tuleks kasutajalt kasutajale suunatud teenuste osutamise puhul käsitada teenuseosutajat ettevõtjana? Liikmesriigid käsitlevad seda küsimust praegu erinevalt<sup>33</sup>. Võttes aluseks kehtivad ELi õigusaktid, tuleb seda küsimust lahendada juhtumipõhiselt. Sellega seoses pakub Euroopa Komisjon ebaausate kaubandustavade direktiivi käsitlevates läbivaadatud juhistes mõned üldsunnised<sup>34</sup>. Jagamismajanduse konkreetses kontekstis on olulised allpool loetletud tegurid. Kui eraldivõetuna ei oleks ükski neist piisav, et määratleda teenuseosutajat ettevõtjana, siis olenevalt juhtumi asjaoludest võib nende kombinatsioon aidata otsust teha.

- *Teenuse osutamise sagedus.* Teenuse osutajat, kes pakub oma teenust ainult aeg-ajalt, (st vähetähtsa ja kõrvalisena, mitte regulaarselt), käsitatakse väiksema tõenäosusega ettevõtjana. Mida sagedamini teenust pakutakse, seda ilmsem on, et seda teenuseosutajat võib käsitada ettevõtjana, sest sagedus võib viidata asjaolule, et teenuseosutaja tegutseb eesmärgil, mis on seotud tema majandus-, käsitöö- või kaubandustegevusega.
- *Kasumitaotlus.* Kasumitaotlus võib viidata sellele, et teenuseosutajat võib konkreetse tehingu puhul käsitada ettevõtjana. Teenuseosutajaid, kelle eesmärk on vahetada vara või oskusi (näiteks koduvahetus või ajapangad) ei liigitata põhimõtteliselt ettevõtjateks. Teenuseosutajad, kellele hüvitatakse konkreetse tehingu kulud, ei pruugi taotleda kasumit. Seevastu teenuseosutajad, kes saavad lisaks kulude hüvitamisele tasu, taotleavad tõenäoliselt kasumit.
- *Käibe suurus.* Mida suurem on teenuseosutaja käive (olgu siis ühe või mitme jagamisplatvormi lõikes), seda kindlamini viitab see, et teenuseosutaja võidakse liigitada ettevõtjaks. Sellega seoses on oluline hinnata, kas teenuseosutaja käive on sama tegevuse (nt sõidujagamine) või eri liiki tegevuste (sõidujagamine, aiandus jne) tulemus. Teisel juhul ei tähenda suurem käive tingimata teenuseosutaja liigitamist ettevõtjaks, sest selle saavutamisel ei pruugi olla tingimata seost teenuseosutaja muu (põhilise) majandustegevusega.

Isik, kes osutab regulaarselt aiandusteenuseid, mille osutamist soodustavad jagamisplatvormid, ning püüab saada olulist tasu, võib kuuluda ettevõtja määratluse alla. Samas elukutselist lapsehoidjat, kes osutab jagamisplatvormide toel aeg-ajalt aiandusteenust,

<sup>31</sup> Ebaausate kaubandustavade direktiivi artikli 2 punkt a.

<sup>32</sup> Jagamismajanduse tehingute korral, mis on suunatud ettevõtelt tarbijale, kohaldataks ebaausate kaubandustavade direktiivi, direktiivi 2011/83/EL (tarbija õiguste direktiiv) ning direktiivi 93/13/EMÜ ebaõiglase tingimuste kohta tarbijalepingutes. Tehingute korral, mis on suunatud ettevõtelt ettevõttele, kohaldataks direktiivi 2006/114/EÜ eksitava ja võrdleva reklaami kohta.

<sup>33</sup> Euroopa Komisjoni käimasolev jagamismajanduse tarbijakaitse küsimusi käsitlev uuring kaardistab 28 liikmesriigi asjakohased riiklikud õigusaktid.

<sup>34</sup> SWD(2016) 163 final, 25.5.2016, ebaausaid kaubandustavasid käsitleva direktiivi 2005/29/EÜ rakendamise/kohaldamise suunised

ei liigitata ettevõtjaks, kuivõrd tegu on juhutiste aiandusteenustega. Vastavalt ebaausate kaubandustavade direktiivile peavad kõik ettevõtjad täitma oma kohustusi ametialase hoolikusega ning nad ei tohi kliente eksitada. See kehtib ka jagamisplatvormide puhul, mida liigitatakse ettevõtjateks nende oma kaubandustegevuse osas (nt teenuste vahendamine, makseteenused, reitinguteenused jne). Jagamisplatvormid peaksid ka võimaldama ettevõtjateks liigitatavatel teenuseosutajatel täita ELi tarbijakaitset ja turustamist käsitlevaid õigusakte, kavandades näiteks oma veebilehele sellise struktuuri, mis võimaldab kolmandatest isikutest ettevõtjatel end platvormi kasutajate jaoks sellisena ka identifitseerida. Lisaks võiksid nad kõikidele kasutajatele selgelt märku anda, et oma suhetes ettevõtjatega saavad nad ELi tarbijakaitset ja turustamist käsitlevate õigusaktide kohasest kaitsest üksnes kasu. Kui jagamisplatvorm rakendab kriteeriume platvormi kaudu tegutsevate teenuseosutajate valimiseks ning kontrollib nende usaldusväärust, võiks ka sellest kasutajaid teavitada.

Jagamisplatvormidelt ja teenuseosutajatelt võidakse nõuda, et nad täidaksid ka muid ELi õigusest tulenevaid teabega seotud kohustusi,<sup>35</sup> muu hulgas neid, mis on seotud asjakohaste sektoripõhiste õigusaktide läbipaistvusnõuetega<sup>36</sup>.

Nagu kõik muud vastutavad töötajad, kes ELis isikuandmeid koguvad ja töötlevad, peavad ka jagamisplatvormid igal juhul järgima isikuandmete kaitsele kohaldatavat õigusraamistikku<sup>37</sup>. Isikuandmete töötlemise eeskirjadest kinnipidamine aitab suurendada isikute, kas jagamismajandust kasutavate teenuseosutajate või tarbijate (sh kasutajalt kasutajale suunatud teenuste osutajate) usaldust, nii et nad teavad, et seoses nende isikuandmetega on neil olemas vajalik kaitse.

Üks võimalus tarbijate kindlustunnet suurendada on parandada kasutajalt kasutajale osutatavate teenuste usaldusväärust. Olulisteks vahenditeks, millega saada üle konkreetsete teenuseosutajate kohta teabe puudumisest, võivad olla usaldust kasvatavad mehhanismid, nagu internetipõhised reitingu- ja kontrollisüsteemid ning kvaliteedimärgised. Sellised jagamismajanduses usaldust loovad mehhanismid luuakse kas jagamisplatvormide endi või spetsialiseerunud kolmandate isikute poolt ning eriti olulised võivad need olla siis, kui ei kohaldata olemasolevaid tarbijakaitset käsitlevaid õigusakte, nagu on selgitatud allpool.

*ELi tarbijakaitset ja turustamist käsitlevate õigusaktidega kooskõlas julgustatakse liikmesriike otsima tasakaalustatud lähenemisviise, et tagada tarbijatele tõhus kaitse, eelkõige ebaausate kaubandustavade eest, kehtestamata samas ebaproportsionaalset teabekohustust ja muud halduskoormust eraisikutele, kes ei ole ettevõtjad, kuid osutavad juhuti teenuseid.*

*Et jagamismajanduses osalemist julgustada, tuleks muuta usutavuse ja usaldusvääruse suurendamiseks mõeldud veebipõhised usaldusmehhanismid (nt kvaliteedimärgised) tõhusamaks ja kasutoovamaks.*

## **2.4 Füüsilisest isikust ettevõtjad ja töötajad jagamismajanduses**

Jagamismajandus loob uusi tööhõivevõimalusi, tekitab tulusid, mis jäävad väljapoole traditsioonilisi lineaarseid töösuhteid, ning võimaldab inimestel korraldada oma tööd paindlikult.

See annab inimestele võimaluse olla majanduslikult aktiivne seal, kus traditsioonilisemad

<sup>35</sup> Võttes näiteks aluseks tarbijaõiguste direktiivi artikli 6, teenuste direktiivi artikli 22 ja e-kaubanduse direktiivi artikli 5.

<sup>36</sup> Võttes näiteks aluseks e-kaubanduse direktiivi artikli 5.

<sup>37</sup> Andmekaitse-eeskirjad, mis on praegu sätestatud direktiivis 95/46/EÜ, vaadati hiljuti läbi. Uut isikuandmete kaitse üldmäärust (EL) 2016/679 (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1) kohaldatakse alates 25. maist 2018.

tööhõivevormid pole sobilikud või kättesaadavad. Samal ajal ei pruugi paindlikum töökorraldus olla sama korrapärane ja stabiilne kui traditsiooniline töösuhe. See võib põhjustada ebakindlust seoses kohaldatava õiguse ja sotsiaalkaitse tasemega. Jagamismajanduse kontekstis tugineb töökorraldus sageli mitmesugustele juhupõhiselt täidetavatele ülesannetele, mitte ülesannetele, mida täidetakse korrapäraselt eelnevalt kindlaksmääratud keskkonnas ja vastavalt kindlaksmääratud ajakavale.

Tegelikult on see osa struktuurilisematest muutustest. Piirid füüsilisest isikust ettevõtjate ja töötajate vahel muutuvad üha hägusamaks, kasvab ajutise ja osalise tööajaga töö osakaal ning sageneb töötamine mitmel töökohal<sup>38</sup>. Euroopa Komisjon algatas Euroopa sotsiaalõiguste samba raames<sup>39</sup> avaliku arutelu teemal, kuidas vastata kõige paremini vajadusele tööturul aktiivsemalt osaleda, tagades õiglased töötingimused ning piisava ja kestliku sotsiaalkaitse. Selle algatuse üle käivad praegu konsultatsioonid, millega komisjon soovib koguda sidusrühmade seisukohti seoses ELi praeguse sotsiaalse õigustikuga, edaspidise tööga ja sotsiaalkaitseüsteemide tagamisega.

Kuigi tööõigus kuulub suuremas osas liikmesriikide pädevusse, on Euroopa Liit töötanud siiski välja teatavad sotsiaalpoliitika valdkonna miinimumstandardid<sup>40</sup>. Et anda mõned suunised, kuidas rakendub traditsiooniline füüsilisest isikust ettevõtjate ja töötajate eristamine jagamismajanduse kontekstis, analüüsitakse käesolevas jaos tingimusi, mille kohaselt on töösuhe kooskõlas ELi tööõiguse<sup>41</sup> ja kohtupraktikaga.

ELi tööõiguses on kehtestatud üldiselt ainult miinimumstandardid ning see ei hõlma kõiki töösuhetele kohaldatavate sotsiaalõigusnormide aspekte. See tähendab, et liikmesriigid võivad kehtestada oma riiklikes õigusnormides põhimõtteliselt rangemad standardid, mistõttu on jagamismajanduses osalejatel soovitatav viia end kurssi siseriiklike tööõigusnormidega, mida kohaldatakse riigis, kus teenust osutatakse.

### *Mõiste „töötaja“ ELi määratlus*

Töötajate õigusi tagavat ELi õigust kohaldatakse ainult inimestele, kes on töösuhtes, st neile, keda käsitatakse „töötajana“. Kuigi otsuse eest, keda pidada oma riikliku õiguskorra alusel töötajaks, vastutavad liikmesriigid, on Euroopa Liidu Kohus ELi õiguse kohaldamiseks määratlenud töötaja mõiste ELi tasandil<sup>42</sup>. See määratlus on välja töötatud eelkõige seoses töötajate vaba liikumisega. Euroopa Liidu Kohus on sedastanud, et „*töösuhetele on omane see, et isik teeb teatud ajavahemiku jooksul teisele isikule tema juhtimise all teatud töid, mille eest ta saab tasu*“<sup>43</sup>. Euroopa

<sup>38</sup> Eurostati statistika põhjal.

<sup>39</sup> COM(2016) 127 final. Avalik arutelu [Euroopa sotsiaalõiguste samba teemal](#) algatati 8. märtsil 2016 ja see kestab kuni 31. detsembrini 2016.

<sup>40</sup> Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 153 kehtestatud pädevustega.

<sup>41</sup> ELi tööõigus sisaldab direktiive, millega reguleeritakse töötajate õigusi ja kohustusi. Nendes on esitatud tööaja piirangud, hõlmates õigust tasulisele põhipuhkusele, igapäevasele ja iganädalasele puhkeajale ning kaitset öötöö puhul, samuti teave, mis puudutab individuaalseid töötingimusi, lähetatud töötajate õigusi, mittestandardsete töövormide alusel (nt osajaline töö, tähtajaline töö või ajutise tööhõive asutuste poolt tööle võetud isikud) töötajate diskrimineerimise keeldu, kaitset tööandja maksejõuetuse korral, kaitset diskrimineerimise eest soo, etnilise päritolu või seksuaalse sättumuse alusel. Samuti käsitletakse nendes kaitset kollektiivsete koondamiste, ettevõtete üleandmise ja piiriülese ühinemise puhul. Ette on nähtud töötajate kaasamine teabevahetusse ja konsultatsioonidesse ning mõnel juhul töötajate osalemine juhatuse tasandil. Töötervishoiu ja -ohutuse alal on esitatud üldpõhimõtted, mis käsitlevad töökeskkonnariskide ärahoidmist ning töötajate ohutuse ja tervise kaitset töökohal.

<sup>42</sup> Riikliku tööõiguse rakendamisel jääb liikmesriikidele vabadus laiendada ELi töötaja mõistet olukordadele, mida ELi määratlus ei hõlma. Kui töösuhete olemasolu hindamine on seotud ELi õiguse mõne erivahendi kohaldatavusega (töötaja direktiiv 2003/88/EÜ, kollektiivsete koondamiste direktiiv 98/59/EÜ), siis ei ole mõiste „töötaja“ riiklikud määratlused asjakohased. Lisaks annavad riiklikes õigusaktides esitatud mõistetele alati hinnangu riiklikud või Euroopa kohtud.

<sup>43</sup> COM(2010)373 „Töötajate vaba liikumine – õiguste tagamine ja olulisemad muutused“. Punkt I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

Liidu Kohus on rõhutanud, et seda määratlust kasutatakse ka selleks, et kindlaks määrata, keda pidada töötajaks teatavate ELi direktiivide kohaldamisel sotsiaalvaldkonnas<sup>44</sup>.

Kas töösuhe on olemas või mitte, tuleb kindlaks teha juhtumipõhise hindamisega, võttes arvesse asjaolusid, mis iseloomustavad platvormi ja teenuseosutaja vahelist suhet, ning seonduvate ülesannete täitmist, vaadeldes kumulatiivselt eelkõige kolme järgmist olulist kriteeriumi:<sup>45</sup>

- alluvusseose olemasolu;
- töö iseloom ja
- tasu olemasolu.

Et **alluvusseose** kriteerium oleks täidetud, peab teenuseosutaja tegutsema jagamisplatvormi juhiste järgi ning viimase määrata on tegevuste valik, tasu ja töötingimused<sup>46</sup>. Teisisõnu ei saa teenuseosutaja vabalt valida, milliseid teenuseid ta osutab ja kuidas ta seda teeb, tulenevalt lepingulisest suhtest, mille ta on jagamisplatvormiga sõlminud<sup>47</sup>. Kui jagamisplatvorm töötleb pelgalt kasutaja tehtud makset ning edastab selle teenuseosutajale, ei tähenda see, et jagamisplatvorm määrab tasu. Alluvuse olemasolu ei sõltu tingimata tegelikust pidevast juhtimis- või järelevalvetevõimeusest<sup>48</sup>.

Et **töö iseloomu** kriteerium oleks täidetud, peab teenuseosutaja tegelema majandusliku väärtusega tulusa ja tegeliku tegevusega, välja arvatud sellised väikesemahulised teenused, mida võib käsitada üksnes kõrvalise ja lisategevusena<sup>49</sup>. Liikmesriikide kohtud rakendavad erinevaid lähenemisviise, et ka traditsioonilisemate töösuhete kontekstis välja selgitada, millised tööd on kõrvalised ja täiendava iseloomuga. Kasutatakse koos nii võrdluskünniseid (tunni või palga alusel) kui ka konkreetse suhte omaduste juhtumipõhist hindamist. Kui teenused, mida isik jagamismajanduses jagamisplatvormi kaudu tegelikult osutab, on pelgalt kõrvalised ja täiendava iseloomuga, võib järeldada, et seda isikut ei saa liigitada töötajaks, kuigi lühiajalise, <sup>50</sup> piiratud tööaja, <sup>51</sup> katkelise töö<sup>52</sup> või vähese tootlikkuse põhjal<sup>53</sup> ei saa iseenesest töösuhet välistada. Samal ajal võivad sagedamini kui aeg-ajalt teenuseid osutavad isikud olla töötajad või füüsilisest isikust ettevõtjad, kuigi nende tegelik staatus sõltub kõigi kolme kriteeriumi põhjalikust kontrollimisest.

**Tasukriteeriumi** kasutatakse eelkõige vabatahtliku ja töötaja eristamiseks. Kui teenuseosutaja ei saa mingit tasu või saab vaid hüvitist oma tegevusega tekkinud kulude eest, ei ole tasukriteerium täidetud.

Eespool nimetatud kriteeriumidele viidatakse ELi töötaja määratluse kohaldamisel, kuid liikmesriikide kohtud kasutavad samu kriteeriume sageli oma siseriikliku pädevuse piires teatavale töösuhtele üldise hinnangu andmisel.

<sup>44</sup> Direktiivid, mis käsitlevad tööaega (Isère (C-428/09)), kollektiivseid koondamisi (Balkaya (C-229/14)) ja tööhõivealast võrdõiguslikkust („O“ (C-432/14)). Muudes tööõigusdirektiivides viidatakse sõnaselgelt liikmesriikide töötaja määratlusele, niivõrd kui need järgivad ELi õigusaktide toimivuse põhimõtet, viidates O’Brieni kohtuasjale (C-393/10). Vt ka COM(2010) 373 final, lk 4-6.

<sup>45</sup> Vt ka COM(2010) 373 final, lk 4-6.  
<sup>46</sup> Jany jt vs. Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

<sup>47</sup> *The rise of the „just-in-time workforce“: On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy»*, Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016, lk 17.

<sup>48</sup> Danosa (C-232/09); vt ka De Stefano, samas, lk 16.

<sup>49</sup> Üksikasjalikumalt teavet selle kohta, kuidas Euroopa Liidu Kohus hindab töö tegelikust ja kuidas seda tehakse liikmesriikides töötajate vaba liikumise raames (nt kasutades teenistuse- või tunnipõhiseid võrdluskünniseid), saab Euroopa Komisjoni õigusekspertide võrgustiku (FreSso) dokumendist „Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment“.

<sup>50</sup> Ninni-Orasche (C-413/01).

<sup>51</sup> Kempf (C-139/85).

<sup>52</sup> Raulin (C-357/89).

<sup>53</sup> Betray (C-344/87).

*Et aidata inimestel täielikult ära kasutada oma potentsiaali, suurendada osalemist tööturul ja parandada konkurentsivõimet, kindlustades samas õiglased töötingimused ning piisava ja kestliku sotsiaalkaitse, peaksid liikmesriigid*

*– hindama oma riiklike tööhõivenormide asjakohasust, arvestades töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate erinevaid vajadusi digitaalses maailmas, aga ka jagamismajanduse mudelite uuenduslikku iseloomu;*

*– andma suuniseid siseriiklike tööhõivenormide kohaldamiseks, arvestades jagamismajanduse töömudeleid.*

## **2.5 Maksustamine**

### *Kohandamine uutele ärimudelitele*

Nii nagu kõikide teiste majandustegevuses osalejate puhul, kehtivad maksustamismid ka jagamismajanduses tegutsejate suhtes. Need normid hõlmavad isikliku sissetuleku, ettevõtte tulu ja käibe maksustamist. Siiski on ilmnunud probleeme seoses maksukuulekuse ja maksude sissenõudmisega: esineb raskusi maksumaksjate ja maksustatava tulu väljaselgitamisel, puudub piisav teave teenuseosutajate kohta, ettevõtete agressiivne maksuplaneerimine on digitaalses sektoris süvenenud, ELis kohaldatakse erinevaid maksutavasid ning teabevahetus ei ole piisav.

Sellega seoses peaksid liikmesriigid seadma eesmärgiks proportsionaalsed kohustused ja võrdsed tingimused. Samaväärseid teenuseid osutavatele ettevõtetele tuleks kohaldada funktsionaalselt sarnaseid maksukohustusi. Maksukohustustealase teadlikkuse suurendamine, maksuhaldurite teavitamine jagamismajanduse mudelist, suuniste jagamine ning veebiandmete kaudu läbipaistvus suurendamine – need kõik on võimalikud vahendid jagamismajanduse potentsiaali vallandamiseks. Sidusrühmi tuleks varakult teavitada riiklikest maksukohustustest, sh nendest, mis on seotud tööhõiveseisundiga.

Selguse ja läbipaistvuse suurendamiseks on mõned liikmesriigid andnud välja suuniseid, kuidas kohaldada siseriiklikku maksusüsteemi jagamismajanduse mudelitele, ning mõni on kaalunud oma õigusaktide muutmist<sup>54</sup>. Seoses äriühingu tulumaksuga töötab Euroopa Komisjon välja üldist lähenemisviisi maksustamise vältimisega võitlemiseks.

Samas on jagamismajandus loonud uusi võimalusi, mis aitavad maksuhalduritel ja maksumaksjatel oma kohustustega toime tulla. See on saanud võimalikuks peamiselt tänu suuremale jälgitavusele, mida võimaldab veebiplatvormide vahendustegevus. Mõnes liikmesriigis rakendatakse juba tava sõlmida platvormidega lepinguid maksude kogumiseks. Näiteks majutussektoris hõlbustavad platvormid teenuseosutaja nimel turismimaksu maksmist. On ka juhtumeid, kus maksuhaldurid kasutavad veebiplatvormide võimaldatud jälgitavust, et koguda makse konkreetsetelt teenuseosutajatelt.

Näite maksuhaldurite ja jagamissettevõtete hea koostöö kohta võib tuua Eestist. Koostöös sõidujagamisplatvormidega on eesmärk lihtsustada juhtide jaoks maksude deklareerimise protsessi. Jagamisplatvorm registreerib juhi ja kliendi vahelised tehingud ning saadab siis maksustamiseks vajalikud andmed maksuhalduritele, kes seejärel eeltäidavad maksumaksja maksudeklaratsiooni. Peamine idee on aidata maksumaksjatel täita oma maksukohustusi tõhusalt ja minimaalse vaevaga.

### *Halduskoormuse vähendamine*

<sup>54</sup> Ülevaate algatustest saab käesolevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendist.

Majanduskasvu toetavad kõige paremini meetmed, mille eesmärk on vähendada ärimudelitel vahet tegemata üksikisikute ja ettevõtete halduskoormust. Sellega seoses aitab kulusid vähendada maksudega seotud teabe tõhus vahetamine platvormide, maksuhaldurite ja teenuseosutajate vahel. Kesksete teeninduspunktide loomine ja veebipõhiste tagasisidemehhanismide väljaarendamine võivad samuti luua uusi võimalusi koostööks ja maksukuulekuse jälgimiseks.

Siiski võivad jagamistegevusega seotud halduskoormust suurendada riikide maksuhaldurite erinevad lähenemisviisid platvormide käsitlemisel. Need võivad sisaldada erinevaid seisukohti platvormide osutatavate teenustega seotud tegevuse ulatuse kohta, samuti võivad erineda kriteeriumid, mida kasutatakse platvormide tegevuse sidumiseks teatava maksujurisdiktsiooniga, teenusosutajate ja platvormide vahelised töösuhted ning üldised maksukuulekusnõuded ja auditi protseduurid.

Siin võiks aidata nende probleemide sidusaks lahendamiseks ühiselt kokkulepitud standardite väljatöötamine, võttes arvesse käesoleva teatise eelmistes jagudes selgitatud elemente, samuti haldamise aktiivsem interneti viimine.

### *Käibemaks*

Jagamisplatvormide kaudu pakutavate kaupade tarnimine ja teenuste osutamine on põhimõtteliselt käibemaksuga maksustatavad tehingud. Probleeme võib tekitada osalejate maksustatavateks isikuteks liigitamine, eriti seoses teostatud majandustegevuse või tarnete ja loonustasu otsese seose olemasolu hindamisega (näiteks pangakokkulepete laadsete kokkulepete puhul, kus osalejad panustavad kaupade või teenustega ühisesse kogumisse ning saavad vastu õiguse sellest kogumist kasu saada).

Käibemaksu käsitleva tegevuskava raames on komisjon ette valmistamas mitmeid algatusi, et suurendada maksuametite suutlikkust<sup>55</sup>. See hõlmab elektrooniliste teenuste käibemaksuteeninduskeskuse laiendamist kaupade tarnimisele, katseprojekti käivitamist maksuametite koostöö parandamiseks ning maksuhaldurite ja e-kaubandusettevõtete koostööd käsitlevate suuniste avaldamist.

*Liikmesriike ergutatakse hõlbustama ja parandama maksukogumist, kasutades jagamisplatvormide pakutavaid võimalusi, kuna need juba registreerivad majandustegevust.*

*Jagamisplatvormid peaksid võtma koostöös riigi maksuhalduritega ennetava hoiaku ning kehtestama parameetrid maksukohustusi puudutava teabe vahetamiseks, tagades samas vastavuse isikuandmete kaitset käsitlevatele õigusaktidele, ilma et see piiraks e-kaubanduse direktiivis sätestatud vahendajate vastutuse korra kohaldamist.*

*Liikmesriike kutsutakse üles hindama oma maksunorme ning looma samu teenuseid osutavatele ettevõtetele võrdsed tingimused. Samuti peaksid liikmesriigid jätkama oma lihtsustamispüüdlusi, suurendades läbipaistvust ja andes välja veebipõhised suunised maksunormide rakendamiseks jagamismajanduse mudelite puhul.*

### **3. Järelevalve**

Jagamismajandus ulatub kiiresti muutuvus keskkonnas üle eri sektorite. Seda dünaamilist ja arenevat iseloomu arvesse võttes kavatseb komisjon luua järelevalveraamistiku, mis hõlmab nii arenevat regulatiivset keskkonda kui ka majanduse arengusuundi. Järelevalve eesmärk on

<sup>55</sup> COM(2016) 148 final, 26.11.2015, käibemaksu tegevuskava käsitlev teatis „Ühtse ELi käibemaksuala suunas – On aeg otsustada“.

jälgida hinnatrende ja teenuste kvaliteeti ning selgitada välja võimalikud tekkinud takistused ja probleemid, eriti kui need tulenevad riiklike regulatsioonide lahknevusest või õiguslikest lünkadest.

Järelevalvevahenditega hõlmatavad tegevused.

1. Korrapärased uuringud selle kohta, kuidas tarbijad ja ettevõtted jagamismajandust kasutavad<sup>56</sup>.
2. Liikmesriikide õiguslike arengusuundumuste pidev kaardistamine.
3. Arutelu sidusrühmadega ühtse turu foorumi raames, mis hõlmab aastas kaht foorumit sektori kohapeal toimunud arengu hindamiseks ja heade tavade väljaselgitamiseks.
4. Jagamismajanduse järelevalve tulemused võetakse kokku ühtse turu tulemustabelis.

Järelevalvetegevusega<sup>57</sup> antakse panus ka komisjoni jätkuvasse töösse<sup>58</sup> ühtsel turul, mille eesmärk on hõlbustada innovatsiooni ja ettevõtlust. Võttes arvesse jagamismajanduse ärimudelite dünaamilist olemust ja andmepõhise digitaaltehnoloogia kiiret arengut, võivad käimasolevate või tulevaste andmekogumiste ja uurimuste tulemusel esile kerkida uued poliitikaküsimused, mida võib olla vaja käsitleda. Koostööplatvormid peaksid komisjoni ja muude ametiasutustega tihedat koostööd tegema, et hõlbustada andmete ja statistilise teabe kättesaadavust kooskõlas andmekaitsealaste õigusaktidega.

Järelevalvetegevus ja selle vahendid ei piira mingil juhul komisjoni tööd olemasolevate õigusaktide täitmise tagamisel, mis jätkub kooskõlas käesolevas teatises väljendatud põhimõtetega.

#### **4. Järeldus**

Arvestades märkimisväärset kasu, mida võivad tuua uued jagamismajanduse ärimudelid, peaks Euroopa olema valmis neid uusi võimalusi omaks võtma. EL peaks toetama aktiivselt majanduse nüüdisajastamisega pakutavaid võimalusi innovatsiooniks, konkurentsivõime suurendamiseks ja kasvuks. Samal ajal on oluline tagada õiglased tööttingimused ning piisav ja kestlik tarbija- ja sotsiaalkaitse. Selleks peaksid kodanikud ja ettevõtted olema teadlikud nende suhtes kohaldatavatest normidest ja kohustustest, mida on selgitatud käesolevas teatises. Liikmesriike ergutatakse selgitama samal moel oma riigi olukorda. Komisjon on valmis koostööks liikmesriikide ja asjakohaste ametiasutustega, et neid selles protsessis toetada.

Käesolevas teatises antud suuniste eesmärk on toetada tarbijate, ettevõtete ja avaliku sektori asutuste julget jagamismajandusega kaasaminemist. Samuti toetavad suunised liikmesriike ELi õigusaktide järjekindlal kohaldamisel kogu ühtsel turul. Komisjon jälgib pidevalt Euroopa jagamismajanduse arengut, kogub statistilisi andmeid ja tõendeid ning teeb liikmesriikide ja sidusrühmadega koostööd, muu hulgas parimate tavade vahetamiseks. Komisjon jääb ootama arutelu Euroopa Parlamendi, nõukogu ja liikmesriikidega, et tagada jagamismajanduses kodanikele ja ettevõtetele parim võimalik keskkond.

<sup>56</sup> Lisaks saadakse teavet ametlikust statistikast ja kolmandate isikute aruannetest.

<sup>57</sup> Põhielemente täiendatakse kolmandate osapoolte aruannetest pärinevate andmete ja tähelepanekutega, võimaliku andmeanalüüsi ja veebist korjatud andmetega ning ametliku statistikaga, kui asjaomane teave on kättesaadav.

<sup>58</sup> Praeguse või tulevase REFITi rakendamisega võib kindlaks määrata ka lisasekkumist vajavad valdkonnad.