**EL 28. režiim ettevõtetele liidu siseturul tegutsemiseks**

**TAUST**

* Euroopa Komisjon (KOM) on võtnud eesmärgiks EL majanduse konkurentsivõime tõstmise ja innovatsiooni soodustamise. Selle huvides plaanitakse mh lihtsustada ja tõhustada kõikvõimalikke liiduüleseid reegleid ettevõtetele (pole veel päris selge, kas ainult startup-firmadele või kõigile ja mille alusel sihtgruppi eristada). Ajendiks on eeldatavasti olnud [soov luua soodsam äri- ja innovatsioonikeskkond täpsemalt EL *startup-*ettevõtetele](https://www.eu-startups.com/2024/12/eu-inc-calls-on-new-commission-turn-the-idea-of-a-single-pan-european-startup-entity-into-reality/).
* Üks lihtsustamise idee on 27 liikmesriigi kõrvale eraldi ühinguvormi ehk nn **28. režiimi** loomine. Selle raames luuakse ettevõtetele liiduülene lihtsam õigusraamistik, mille alusel EL siseturul opereerida, ilma et takerdutaks liikmesriikides kehtivatesse eriilmelistesse nõuetesse. Sarnane süsteem on näiteks loodud USA-s ([the Delaware C Corp](https://www.startupbusiness.it/en/28th-regime-and-eu-inc-the-blueprint-for-a-borderless-start-up-ecosystem/143076/)), siit on ilmselt ka EL idee inspiratsiooni saanud.
* 28. režiim saaks olema vabatahtlik alternatiiv riiklikele režiimidele, kuid see ei hakka liikmesriikide õigust asendama.
* KOM on öelnud, et nad tulevad 28. režiimi algatusega välja **2026. aasta I kvartalis**. Euroopa Parlament on öelnud, et JURI komitee algatab sellel teemal omaalgatusliku aruande koostamise. KOM eestvedamisel toimub 25. juunil Brüsselis High-Level Forum, mille teemadeks on plaanitud mh arutelu 28. režiimi võimaliku sisu üle. Enne seda on oodata KOM‑ilt taustapaberit ja küsimustikku, mille üle arutelu 25. juunil toimuks. See annab ilmselt esimest korda aimu, kuhu suunas KOM mõtted liiguvad.
* Ei ole täpselt teada, kuidas KOM tasandil 28. režiimi sisustada plaanitakse.Seni on režiimi teemadena vestlustest-kohtumistest läbi käinud mh **ühinguõigus, maksejõuetusõigus, tööõigus** ja **maksuõigus,** ka **riigihankeõigus.**
* Iduettevõtete algatusel on koostatud [EU-Inc kontseptsioon](https://proposal.eu-inc.org/?v=14d076fd79c58146b048000caeed686a), mis võib saada KOM algatuse oluliseks osaks (autori sõnul aktiivne töö sel suunal käib). EU-Inc aga keskendub üksnes **iduettevõtetele** suunatud ühinguvormi loomisele ja pole selge, kas samasugust lahendust vajavad EL-s ka teiste sektorite ettevõtted või kuidas säärane ühtlustamine teisi ettevõtteid mõjutaks.

|  |
| --- |
| **OLULISEM*** MKM, JDM ja RAM praeguse info põhjal 28. režiimi jaoks **ühtegi õigusvaldkonda välja ei paku**, sest ei ole üheselt selge, milliseid probleeme lahendatakse ning puudub igasugune mõjuhinnang ühtlustamise meetme vajalikkuse kohta.
* Ministeeriumite tagasiside põhjal tuleks režiimist **välistada** **maksu**-, **töö**-, **võla**- ja **ühinguõigus**. 28. režiimi raames ühtlustamine ei pakuks lisandväärtust ka **maksejõuetusõigusele** või **registrite süsteemile**, sest nendes valdkondades juba astutakse samme liiduüleseks ühtlustamiseks.
* Ainsana jääks 28. režiimiga seonduvalt üles võimalikud ettepanekud **idufirmade** (aruteludes nimetatud veel kui kiire kasvuga või innovatiivseteks ettevõtjateks) liidusisese tegutsemise lihtsustamiseks. Ettevõtetega toimunud kohtumise pinnalt on MKM välja toonud, et kiire kasvuga ettevõtetele on oluline tagada siseturul kasvuvõimalused, ilma et neil oleks vajadus luua igasse liikmesriiki eraldi juriidiline keha. Samas on MKM rõhutanud, et idufirmade jaoks loodav ühtne režiim **ei peaks hõlmama töö- ega maksuõigust.** Samuti **tuleks igal juhul hoiduda kaheldava lisandväärtusega algatustest sel suunal.**
* Ainult idufirmadele suunatud režiim võib rakendamisel takerduda selle taha, et idufirmade määratlemise kriteeriumites pole seni suudetud kokku leppida ja head lahendust seal ei ole.
* Enne 28. režiimi sisustamist on väga oluline ja vajalik teha mõjuhinnang:
* **Esiteks,** senistes aruteludespuudub vastus küsimusele, miks sellist režiimi vaja on. Vastus tuleb defineerida selle kaudu, mis konkreetselt takistab siseturul tegutsemist või muudab selle ettevõtetele kulukaks.
* **Teiseks**, vaja on sisuliselt hinnata, kas ja mida saab takistuste ületamiseks ette võtta. Võimalik, et lahenduse pakub juba mõni olemasolev mehhanism ja eraldi ühtlustamist pole tarvis. Välistada ei saa aga ka võimalust, et murekohad on sellised, mida liikmesriigid ei soovigi ühtse režiimi kaudu kõrvaldada - näiteks maksu- ja tööõiguse, samuti võlaõiguse ja ühinguõiguse küsimustes ei ole liikmesriigid varem näidanud valmisolekut ühtlustamiseks.
* Juba on teada, et KOM eesmärk on esitada võimalikult ambitsioonikas ettepanek ja mõistavad, et 28. režiimi lõplik sisu sõltub seejärel liikmesriikidest. Varem on sarnased katsed uue ühinguvormi loomiseks lõppenud algatuste läbikukkumisega (Euroopa OÜ ja SA), sest liikmesriikidel ei ole huvi siseriiklikest erisustest loobuda. Ka praegu menetluses olev piiriüleste MTÜ-de loomise algatus saab liikmesriikidelt palju kriitikat. Ei ole alust arvata, et oluliselt ambitsioonikama sisuga 28. režiimi loomist saadaks suurem edu, eriti kui sisu ei ole mõjuhinnangu abil läbi mõeldud.
 |

**Taustainfo – õigusvaldkondade välistamise põhjused**

* **Ühinguõigus** – EL-is on olnud oluliselt väiksema mastaabiga algatusi uute ühinguvormide/režiimide loomiseks, mis ei ole olnud edukad – Euroopa osaühing ja Euroopa sihtasutus. Seejuures pidi Euroopa osaühing olema uus lihtsamini asutatav ja juhitav EL ühinguvorm VKE-de jaoks. Vaatamata läbikukkumisele kulus nende režiimide loomise läbirääkimistele aastaid. Ei ole põhjust arvata, et EL 28. režiimi nime all peituv oluliselt ambitsioonikama mahuga juriidiline vorm võiks edu saavutada.

Reaalne lisaväärtus võiks tulla väga jõuliselt ühtsest lähenemisest, kus tõesti ületatakse kõik liikmesriikide süsteemide vahelised barjäärid, sh kaasneks sellega ingliskeelne menetlus. Aga senisele kogemusele tuginedes lahjeneks niisugune algatus uue ühinguvormi algatuseks, mille saatus on pärast pikki läbirääkimisi läbi kukkuda (nt praegu menetluses olev piiriüleste MTÜ-de loomise algatus on liikmesriikide poolt samuti tugeva kriitika all).

EL ühinguõiguse normide kodifitseerimine oleks ettevõtjatele kasulikum, sest muudaks EL õigusaktide mõistmise lihtsamaks. Sellele lisaks peaks Eesti toetama piiriülest tegutsemist lihtsustavaid regulatsioone ja digitaalseid lahendusi.

* **Võlaõigus** – lepinguõiguslike aspektide ühtlustamist on EL-is varem proovitud, kuid edutult. Liikmesriigid üldjuhul ei soovi lepinguõiguslikes küsimustes oma siseriiklikest erisustest loobuda ja sageli puudub riikidel liiduüleseks ühtlustamiseks poliitiline tahe. Võib eeldada, et samad takistused kerkiksid veelgi ulatuslikuma lepinguõigusliku harmoneerimise plaani korral.

Varasemate kogemuste pinnalt on selge, et ettevõtete vahelistele tehingutele ei saa kehtima hakata ühesugused reeglid kõiges, vaid üksnes teatavates aspektides ja ühtsustatud reeglite kõrval tuleks siiski rakendada liikmesriigi üldist õigusraamistikku. Mis omakorda tähendab, et õiguslik raamistik ja selle rakendamine muutub ettevõtja jaoks veel keerukamaks.

Ettevõtjate vahelistes tehingutes peab tagama rohkem paindlikkust ja enam võimalusi erikokkulepeteks. Tuleb arvesse võtta, et tehingud on väga erinevad ning igal konkreetselt juhul võib olla mingi liikmesriigi õiguse kohaldamine pooltele kõige sobivam. 28. režiimi loomine ei vähendaks siin ettevõtete jaoks reegleid, vaid looks täiendava reeglistiku, mida ettevõtjad oma tegevuses arvestama peavad (mh sõltuvalt sellest, kas tegemist on piiriülese või riigisisese tehinguga).

* **Maksejõuetuse õigus** – 28. režiimi maksejõuetuse osa on praeguses etapis ebaselge/napp ja raske on sellest saadavat võimalikku kasu ettevõtjate jaoks veel välja tuua. Sellest eraldi on EL juba võtnud ette samme maksejõuetusmenetluse ühtlustamiseks kogu EL-is ja praegu käivadki läbirääkimised EL Nõukogus maksejõuetust reguleeriva direktiivi eelnõu üle.

* **Maksuõigus** – Eesti kaitseb siin kindlalt oma maksusuveräänsust ja maksusüsteemi ühtlustamist EL tasandil toetada ei saa.
* **Tööõigus** – valdkonna ühtlustamine 28. režiimi formaadis ei anna lisandväärtust. Kuigi EL liikmesriikide tööõigustes on palju ühiseid jooni tulenevalt EL direktiividest, on tööõigus siiski igas riigis erinev ja oma nägu (st erinevad reeglid riikide töölepinguseadustes, erinev kohtupraktika, erinevad töötegijate kategooriad jne). 28. režiimi kehtestamine tekitaks küsimusi, kuidas täiesti eraldiseisev režiim suhestub nii riigisisese õiguse kui kehtivate EL õigusaktidega. Pigem peaks olema eesmärk küsitava lisandväärtusega uutest detailsetest/keerulistest/ülereguleerivatest algatustest hoiduda.
* **Intellektuaalse omandi õigus** – hõlmab nii autoriõigusi kui ka tööstusomandi õigusi.

Autoriõiguse vallas on Eestis liberaalsemad reeglid võrreldes paljude EL suurriikidega. Seda olukorda soovib Eesti õiguspoliitiliselt hoida. Autoriõiguse aspektide ühtlustamine liiduüleselt võib aga kaasa tuua selle, et liiduüleselt kehtestatakse suurriikide praktika eeskujul konservatiivsemad reeglid ja see ei oleks kindlasti Eestile sobiv suund.

Tööstusomandi vallas on teatav ühtlustamine patendi küsimustes juba käimas (ühtse toimega Euroopa patent ehk UP), kuid sellega pole liitunud mitte kõik liikmesriigid (seni üksnes 18, sh Eesti) ja jätkuv töö selle nimel käib. Kaheldav on, kas selle protsessi lülitamine 28. režiimi nimetuse alla ühtlustamise protsessile mingit lisandväärtust annaks, sest ka selles vormis eeldab ühtlustamine ikkagi kõikide liikmesriikide seas üksmeele saavutamist. Seega ei ole ka tööstusomandi vallas esile tuua teemat, mille pakkumine 28. režiimi hulka oleks otstarbekas.

* **Registrite süsteem** – ühinguõiguslikke registreid juba ühtlustatakse EL tasandil niigi, seetõttu ei ole 28. režiimiga pakkuda lisandväärtust juba toimivatele liiduülestele lahendustele.
* **Laienemine välisturgudele (EL siseselt)** – see on tugevalt seotud ülal nimetatud ühingu- ja maksuõigusega, kuid pole ainult regulatiivse sekkumise või toe pakkumise teema. Kui siiski keskenduda sellele aspektile, siis eelkõige oleks kiire kasvuga (idu-)ettevõtete puhul vaja lihtsustada nende juurdepääsu a) hangetele, kuid ka b) teadus- ja arendustegevuse tulemusel loodud intellektuaalomandile. Iduettevõtete osalemine avalikes hangetes on sageli takistatud keerukate ja riigiti erinevate reeglite ning kvalifitseerimistingimuste tõttu. Selle ületamiseks võiks 28. režiimi või sellega kaasnevate arengutega seoses luua liiduülese, iduettevõtetele suunatud avalike hangete raamistiku, mis oleks lihtne, läbipaistev ja skaleeritav. See puudutab avalike hangete direktiivi (2014/24/EL) ning vajalik oleks ka e-identiteedi ja elektroonilise suhtluse usaldusraamistiku (eIDAS) ühtlustamine. Intellektuaalomandi ülekandmise seisukohalt (teadusest ettevõttesse) oleks vaja ühtsemat lähenemist, mis looks aluse IP-ülekande praktikate ühtlustamiseks teadusasutustes üle Euroopa. See aga on mitmetahuline probleem, mille lahendamiseks on vaja tõsta nii kiire kasvuga ettevõtete teadlikkust intellektuaalse omandi õigustest ja kasutusvõimalustest kui ka edendada teadusasutuste koostööd, et tekiks ühistel põhimõtetel tuginev raamistik teadus- ja arendustegevuse käigus loodud IO kasutusõiguste jaotamise ja rakendamise kohta. See aga ei vaja 28. režiimi kontseptsiooni, vaid peaks tuginema vabatahtlikkusel ja sisulisel koostööl.