

## SELETUSKIRI

### Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni avaliku konsultatsiooni 28. režiimi kohta

Euroopa Komisjon avalikustas 8. juulil konsultatsiooni „28. režiim – ELi äriühingute suhtes kohaldatav õigusraamistik,, millele oodatakse tagasisidet kuni 30. septembrini 2025. a. Konsultatsiooni eesmärgiks on tuvastada kitsaskohad, mis takistavad siseturule investeerimast ja innovaatilistel ettevõtjatel tegutsemast. Konsultatsiooni raames on koostatud küsimustik, mis jaguneb sisuliselt neljaks: millised on ühinguõigusega seotud barjäärid (sh asutamise, tegutsemise ja tegevuse lõpetamise barjäärid ja kulud); 28. režiimi uue ühinguvormi võimalik struktuur ja põhielemendid, asutamise reeglid (osalus, juhtimine, kapitalinõuded, digitaalsed vahendid); 28. režiimi ühingute atraktiivsus investorite jaoks (ligipääs rahastusele); muud küsimused (maksejõuetus, maksustamine, tööõigus, osalusoptsioonid, jätkusuutlik osalus ja varade lukustamine ning „Euroopa ärikoodeks“).

Eesti olulisemad seisukohad käsitlevad järgmisi aspekte:

**28. režiimi toetamine** – Eesti toetab laiemalt Euroopa Liidu püüdlusi muuta siseturg ettevõtjatele veelgi atraktiivsemaks, aga seda vaid juhul, kui ei kasva ettevõtjate halduskoormus, avaliku sektori koormus ja keskendutakse digitaalsetele lahendustele.

**Uus EL ühinguvorm** – Eesti toetab elektrooniliselt kiiresti asutatava, selge, lihtsa ja ettevõtjatele paindlikkust pakkuva uue EL ühinguvormi reeglistiku loomist;

**Eesti kogemuse jagamine** – Eestil tuleb EL kõigil tasanditel jagada oma atraktiivse ettevõtluskeskkonna edulugu (võimalikult suurel määral digitaalne äriregister, e-residentsuse programm, digitaalallkirja levik, start-up viisa süsteem, sektori enda väljatöötatud mudellepingud).

Seadusandliku algatusega plaanib Euroopa Komisjon välja tulla **2026. aasta I kvartalis**.

### Sissejuhatus

8. juulil 2025. a avalikustati „28. režiim – ELi äriühingute suhtes kohaldatav õigusraamistik,, konsultatsioon<sup>1</sup>, millele oodatakse tagasisidet kuni 30. septembrini 2025. a.

Konsultatsioonile järgneva võimaliku õigusliku algatuse eesmärgiks on vastata ettevõtluskeskkonna (innovatiivsete) osaliste ootusele kehtestada ühtsed reeglid, et oleks veel lihtsam ühisturule investeerida. See tähendab uut ühinguõiguse alast reeglistikku, mis hõlmab mitmeid ettevõtjatele olulisi valdkondi, hõlmates muuhulgas juba olemasolevaid digitaalseid lahendusi EL ühinguõiguses. Seadusandliku algatusega plaanib Euroopa Komisjon välja tulla 2026. aasta I kvartalis. Valitsuse seisukohad konkreetse algatuse kohta koostatakse pärast vastava eelnõu avaldamist.

Avaliku konsultatsiooni vastuste kohta koostatud Vabariigi Valitsuse seisukoha projekti ja selle seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika valdkonna tsiviilõiguse talituse nõunik Marget Pae ([marget.pae@justdigi.ee](mailto:marget.pae@justdigi.ee), 5303 9969) ning Euroopa Liidu asjade ja

<sup>1</sup> Euroopa Komisjoni avalik konsultatsioon „28. režiim – ELi äriühingute suhtes kohaldatav õigusraamistik,, Küsimustik kättesaadav: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/OPC-28-regime?showecas=true>

väliskoostöö juht Kristiina Krause ([Kristiina.krause@justdigi.ee](mailto:Kristiina.krause@justdigi.ee), 5193 3390). Valdkonna eest vastutab Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika asekancler Heddi Lutterus.

## EL avaliku konsultatsiooni taust ja sisu

Euroopa Komisjoni strateegiliste suuniste<sup>2</sup> kohaselt on 2024. a 1. detsembril ametisse astunud komisjoni eesmärgiks muuta äritegevus Euroopas lihtsamaks ja kiiremaks, kuna liikmesriikide õigusaktide killustatus muudab ettevõtluse erinevates ELi riikides keerulisemaks. Leitakse, et kehtivate õigusaktide pelgalt kodifitseerimisest ei piisa tõeliselt integreeritud Euroopa turu loomiseks. Soovitakse luua uus kogu ELi hõlmav õiguslik „staatus“, et aidata innovaatilistel äriühingutel kasvada. See n-ö 28. režiim peaks võimaldama äriühingutel saada kasu lihtsamatest, ühtlustatud eeskirjadest. Ettepanek ei hõlmaks üksnes ühinguõigust, vaid oleks oluliselt laiem. Ettepanek tugineb ELi siseturu tuleviku raportis (*n-ö Letta raport*)<sup>3</sup> esitatule, mis omakorda võtab aluseks idee luua Euroopa äriõiguse koodeks (*European Code of Business Law*). Lisarežiimi mõtestamisel on Enrico Letta võtnud aluseks prantsuse tsiviilõiguse traditsiooni edendava Henri Capitant'i assotsiatsiooni (*L'Association Henri Capitant*) juba olemasoleva mudelseaduse<sup>4</sup>.

Esialgse idee kohaselt hõlmaks algatus lisaks ühinguõigusele ka muid äriühingute tegevust reguleerivaid valdkondi: võlaõigus, e-kaubanduse õigus, väärtpaberioigus, maksejõuetuse õigus, pangandusõigus, finantsturgude õigus, intellektuaalse vara õigus, tööõigus, maksuõigus. Muuhulgas viidatakse võimalusele luua uus lihtsustatud EL ühinguvorm (*Simplified European Company ehk Societas Europea*).

9. septembril 2024. a üllitatud Euroopa konkurentsivõimet lahkav Draghi raport<sup>5</sup> puudutas põgusalt samuti seda teemat: tuleks luua innovatiivsetele äriühingutele vabatahtlikult täidetav n-ö 28. režiim, mis ühtlustaks selliseid valdkondi nagu ühinguõigus ja maksejõuetusõigus ning tööõiguse ja maksuõiguse võtmeküsimused.

2025. a jaanuari Konkurentsivõime kompassi<sup>6</sup> kohaselt esitab komisjon 2026. a I kvartalis õigusliku režiimi ettepaneku, et võimaldada innovatiivsetel ettevõtjatel saada kasu ühtsest harmoneeritud EL reeglistikust, kuhu iganes nad ühisturul investeerivad ja seal tegutsevad, hõlmates aspekte ühinguõigusest, maksejõuetusõigusest, töö- ja maksuõigusest. Märtsis 2025 kutsus Euroopa Ülemkogu<sup>7</sup> komisjoni üles „*esitama ettepanekuid, et parandada era- ja*

<sup>2</sup> Political Guidelines 2024-2029. Kättesaadav: [https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en](https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en)

<sup>3</sup> Enrico Letta. Much More Than a Market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver asustainable future and prosperity for all EU citizens. April 2024. Kättesaadav: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

<sup>4</sup> Projet de Code européen des affaires. Association Henri Capitant. Kättesaadav: <https://www.henricapitant.org/actions/projet-de-code-europeen-des-affaires-2/>

<sup>5</sup> Draghi raport: [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-fl52a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20\\_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-fl52a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf)

<sup>6</sup> Konkurentsivõime kompass. Meie kava Euroopa majanduse taaskäivitamiseks. Euroopa Komisjon. Kättesaadav: [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass\\_et](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_et)

<sup>7</sup> Euroopa Ülemkogu. Järeldused. 20.03.2025. Kättesaadav: <https://www.consilium.europa.eu/media/2zvnudnr/european-council-conclusions-et.pdf>

*riskikapitali ökosüsteemi, ja pakkuma kooskõlas aluslepingute kohase vastava pädevusega välja äriühinguõigust käsitleva vabatahtliku 28. režiimi, mis võimaldab uuenduslikel ettevõtetel kasvada, tegutsedes aegsasti, et kaasseadusandjad saaksid astuda otsustavaid samme 2026. aastaks.“.*

Käsitletav küsimustik uuribki huvigruppide arvamust üksikute eelloetletud valdkondades olevate takistuste ja võimalike lahenduste kohta.

Küsimustik koosneb viiest osast.

I. Ühinguõigusega seotud barjäärid – millised on asutamise, tegutsemise ja tegevuse lõpetamise barjäärid ja kulud.

II. 28. režiimi ühingute struktuur ja põhielemendid – sobiv ühinguvorm, selle asutajate ring, asutamise viisid, registreeritud ja tegelik asukoht, miinimumkapital, töötajate osalus.

III. 28. režiimi ühingute lihtne, paindlik ja kiire (menetlus)reeglistik – digitaalne asutamine, selle etapid, kiirus, isikutuvastamine ja digitaalallkiri, standardiseeritud põhikiri, koosolekute pidamise kord, lõpetamine.

IV. 28. režiimi ühingute atraktiivsus investorite jaoks – ligipääs rahastusele, erakapitali investeringute barjäärid, erinevad osaluse liigid, ligipääs reguleeritud turule.

V. Muud küsimused – maksejõuetus, maksustamine, tööõigus, maksejõuetuse kulud, osalusoptsioonid (*employee stock options ESO*), jätkusuutlik osalus ja varade lukustamine ning „Euroopa ärikoodeks“.

### **EL asja vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele**

Kuna komisjoni avalik konsultatsioon käsitleb eesmärgi ja nende saavutamise meetmeid ja võimalikke valikukohti üldisel kujul, siis on võimalik ettepanekute proportsionaalsust hinnata konkreetse õigusakti eelnõu esitamisel Euroopa Komisjoni poolt.

### **Eesti seisukohad ja nende põhjendused**

**1. Toetame uue Euroopa Liidu lihtsasti ja digitaalselt asutatava ühinguvormi loomist, mis aitaks ületada takistusi ja vähendada kulusid ELi ühisturul äriühingute asutamisel, tegutsemisel ja tegevuse laiendamisel, et võimaldada ettevõtjatel hõlpsamalt Euroopa Liidu ühisturul tegutseda, kuid üksnes tingimusel, et see vähendab ettevõtjate ja avaliku sektori halduskoormust ning rakendatakse digilahendusi.**

Eesti nõustub, et Euroopa Liidu ülene ühinguõigus on fragmentaarne ning puudub regulatsioon lihtsasti ja digitaalselt asutatava ja tegutseva EL ühinguvormi kohta. Võimalik 28. režiim pakuks normide kogumit uue EL ühinguvormi kohta ning aitaks ületada takistusi ja vähendada kulusid äriühingute asutamisel, tegutsemisel ja tegevuse laiendamisel ühisturul.

Ühinguõiguse reguleerimine ei ole EL jaoks võõras. Senine ühinguõiguslik regulatsioon ongi puudutanud eelkõige äriühinguid. Läbi aastakümnete on vastu võetud erinevaid EL

instrumente, millega on järjest enam püütud lihtsustada liikmesriikide õiguse alusel asutatud äriühingute riigisisest ja piiriülest tegevust<sup>8</sup>. EL ühinguõigusega on reguleeritud nii EL vastavates direktiivides loetletud äriühingute (Eesti puhul nt osaühingute ja aktsiaseltside ning täis- ja usaldusühingute) vastastikust tunnustamist, teatud asutamise ja tegutsemise, kapitalinõuete ja registrimenetluse põhimõtteid, aga ka piiriülest mõõdet: filiaalide asutamist ja piiriülest reorganiseerimist (piiriülene ühinemine, jagunemine, ümberkujundamine).

EL algatused, millega on loodud eraldi EL ülesed ühinguvormid, ei ole praktikas laialdast kasutust leidnud. EL ühinguvormid on: Euroopa Majandushuviühing (*European Economic Interest – EEIG*), Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus (*European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*), Euroopa äriühing (*Societas Europaea – SE*) ja Euroopa ühistu (*Societas Cooperativa Europaea – SCE*). EL ühinguvormid pole osutunud populaarseks (vt tabel Eesti statistika kohta, sh tuleb arvestada, et osaühinguid on registris üle 272 000) ning uute EL ühinguvormide loomisel tuleb kaaluda, kas saadav kasu kaalub üles selleks tehtavaid kulusid (õigusloome, süsteemide kohandamine jne).

EL ühinguõiguse hiljutised algatused uute ühinguvormide/režiimide kohta ei ole samuti olnud edukad. Komisjon on varasemalt esitanud nii Euroopa osaühingu (2008. aastal) kui ka Euroopa sihtasutuse (2012. aastal) määruse eelnõu, ent kumbki toetust ei leidnud ning õigusaktina vastu ei võetud. Läbirääkimised kukkusid läbi, läbirääkimistele kulus seejuures aastaid (nt Euroopa osaühingule kolm aastat). Olgu märgitud, et just Euroopa osaühing pidi olema uus lihtsamini asutatav ja juhitav EL ühinguvorm väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele, ent liikmesriigid ei suutnud konsensust nende aastate jooksul saavutada. Sellest tulenevalt võib jätkuvalt olla keeruline väga erineva suurusega majanduste puhul leida üldist kõigi jaoks aktsepteeritavat ühinguõiguslikku lahendust. Lõpptulemuseks võib ka olla õigusakti vastuvõtmine, mis võib osutada ettevõtjate jaoks liiga keeruliseks, võõraks või sõltuks ikkagi suures osas iga liikmeriigi riigisisestest reeglitest. Ka see on üks põhjus, miks olemasolevaid Euroopa Liidu ühinguvorme asutatakse vastupidiselt oodatule vähe. Lisaks jätkaks ühinguõiguse täiendav ühtlustamine liikmeriigid ilma võimalusest reageerida kiiresti muutunud ettevõtluskeskkonnale või ettevõtjate probleemidele, sest EL tasemel on õigusaktide parandamine ja täiendamine pikaajaline protsess.

Niisiis ei ole senised katsed luua üleeuroopaline lihtne ühingute asutamise ja juhtimise regulatsioon õnnestunud, mistõttu tuleb uue algatuse puhul võtta arvesse seniseid ebaõnnestumise kogemusi ning vältida varasemate vigade kordamist.

**2. Leiame, et 28. režiimi ühingute regulatsioon peaks olema võimalikult lihtne, paindlik ja kasutatav kõigi ettevõtjate poolt. Eeskujuks soovitame võtta Eesti osaühingu ühinguõiguslikud põhimõtted (asutaja võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik, standardiseeritud põhikiri, pakkudes ettevõtjale paindlikke valikuvõimalusi, miinimumkapitali nõude puudumine). Likvideerimisreeglite võimaliku lihtsustamise korral tuleb arvestada võlausaldajate huvidega. Lisaks tuleks kaaluda ka ühtsete osalusotsioonide võimaldamist.**

---

<sup>8</sup> Lühülevaade EL ühinguõigusest on kättesaadav: [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance_en)

Eesti osaühingu regulatsioon on lihtne, mugav, kasutajasõbralik ja usaldusväärne lahendus ettevõtlusega alustamiseks, mistõttu tuleks seda mudelit ka laiemalt ELis propageerida. Kehtiv regulatsioon on aidanud Eestisse meelitada innovaatilisi ettevõtjaid ning ühingu asutamise ja juhtimise protsess on paindlik ning mugav. Osaühing on ühinguvormina ka EL tasandil vähem reguleeritud ning olemuselt lihtsam. Seetõttu on Eesti vastused küsimustikule kantud Eesti osaühingu regulatsioonist ja seal kehtivatest põhimõtetest.

Nagu ka Eesti osaühingu puhul, siis uue EL ühingu **asutajateks** võiksid saada olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Siinjuures **ei toeta Eesti algatuse kitsendamist üksnes innovatsiooniga tegelevatele ettevõtjatele (n-ö iduühingutele)**, sest nimetatute määratlemine on keerukas, ajas muutuv ning võib asutamise protsessi hoopis aeglustada. Üldiselt teadaolevad tunnused nagu innovatiivne idee ja skaleeritavus on subjektiivsed kategooriad, mille edukas kindlakstegemine registripidaja poolt (kes peaks kontrollima asutaja ja tema plaanide sobivust definitsiooniga ehk õigustatusega „kasutada“ 28. režiimi) ühingu asutamise protsessi käigus oleks aeganõudev ja sisuliselt ka ülimalt subjektiivne. Samuti võib innovaatiline ettevõtja väljuda mingitest parameetritest ettevõtlusperioodi jooksul ning siis tekib küsimus, kas sellisel juhul oleks õigustatud, et ta EL 28. režiimi edasi „kasutada“ saaks. Eesmärgiks võiks olla siiski üleüldine regulatsiooni lihtsustamine, et sellest võidaks kõik ühisturul tegutseda soovivad ettevõtjad. Nimetatud seisukohta toetavad ka ETKK, ETKL, ITL.

Eesti teeb ettepaneku ka mitte reguleerida ühingu **miinimumkapitali**. Alates 1.02.2023. aastast ei kehti Eestis enam osaühingute miinimumkapitali nõue ning seda on põhjendatud äriregistri seaduse eelnõu seletuskirjas järgmiselt: „*Miinimumkapitali nõude olemasolu või puudumise küsimus on praegu Euroopa riikides lahendatud erinevalt. Näiteks ei ole Ühendkuningriigis seda nõuet kunagi olnud. Prantsusmaa on sellest nõudest loobunud palju aega tagasi. Näidetena riikidest, kus on ühinguõigust viimasel ajal reformitud, saab nimetada Hollandit ja Belgia, kus on miinimumkapitali nõudest samuti loobunud. Saksamaal on miinimumkapitali nõudest loobunud olukorras, mis on mõneti sarnane meie sissemakseta asutatud osaühinguga. Üldine suund praeguses Euroopas on osaühingute kohta käivate reeglite lihtsustamine. Miinimumkapitali nõue on puudunud ka EL väikeste suletud ühingute reguleerimise algatustes.*

*Miinimumkapitali nõudest loobumine oleks ühest küljest küll lepinguvabaduse suurendamine, kuid teisest küljest ka asutajate vastutuse suurendamine. Sellisel juhul saaksid ühingu asutajad või osanikud leppida kokku osakapitali suuruses, mis on tegelikult osaühingu tegevuse alustamiseks vajalik. Miinimumkapitali nõude olemasolu seaduses on loonud olukorra, kus selle suuruse üle ühingu asutamisel eriti ei mõelda ning osaühing asutatakse automaatselt seaduses sätestatud miinimumiga. Seaduses sätestatud miinimumkapitalil puudub aga asutatava osaühingu tegeliku kapitalivajadusega igasugune seos, kuna seadusandja ei tea ega saagi teada, milline on konkreetse osaühingu kapitalivajadus. Seega toob nõude puudumine kaasa pigem olukorra, kus ühingu asutajad võiksid tegelikule kapitalivajadusele rohkem tähelepanu pöörata ning leppida kokku vajaliku osakapitali suuruse.“<sup>9</sup> Niisiis ei vastaks kohustusliku miinimumkapitali nõue enam laiemalt kaasaja ühinguõiguse põhimõtetele ning*

---

<sup>9</sup> Vt äriregistri seaduse eelnõu seletuskiri: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/45b35838-9623-4c33-b4b4-a7b644ce4c73/>

28. režiimi uut ühinguvormi võiks just sel põhjusel saada asutada ilma miinimumkapitali nõude täitmise vajaduseta.

Mis puudutab ühingu **juhtimise ja tegutsemise reguleerimist põhikirjas**, siis oleme seisukohal, et lihtsuse, läbipaistvuse ja selguse huvides tuleks ühtlustada põhikirja **tüüpvorm** kogu EL-s, samas tuleb anda teatud küsimustes ühingutele endale ka valikuõigus.

Nii võiksid asutajad ja osanikud saada ise põhikirjas etteantud valikute kaudu ühingu **sisesuhteid** reguleerida – näiteks eri liiki osad/aktsiad, erakapitali investeringute kasutamise võimalikkus jne.

Teatud juhtudel tuleks siiski valikuvõimalusi piirata. Näiteks **ühingu juhtimine** (struktuur, miinimumnõuded) tuleks selgelt reglementeerida, tagamaks ühingute läbipaistvuse ja nende juhtimise selguse kogu EL-s. **Koosoleku pidamise** korra puhul tuleks samuti ette näha põhinõuded (et oleks kõigi ühinguga seotud osapoolte huvid tasakaalustatult reguleeritud), kuid teatud piires peaks ühingud ise saama valida tingimusi (näiteks koosolekute pidamise vorm, viis jne).

Lisaks võiks kaaluda ka EL üleselt nimetatud uue ühinguvormi **likvideerimisreeglite** lihtsamat määratlemist, sest ka nimetatud menetlus on liikmesriikides erineva põhjalikkuse ja keerukusega reguleeritud. Sealjuures tuleb tagada, et võlausaldajate huvid likvideerimismenetluse lihtsustamisel oleksid siiski piisaval määral kaitstud.

Osalusoptsioonid on eriti iduettevõtjate sektoris levinud nii ettevõtja töötajate kui ka juhtide motiveerimise vahend – tööjõu konkurentsi tingimustes on see täiendav viis, kuidas kvaliteetset tööjõudu hõivata. Optsioonide näol saavad optsiooni omajad väljavaate astuda ettevõtja osanike või aktsionäride hulka ning seeläbi peaks motivatsioon konkreetse ettevõtjasse panustada olema veel suurem. Samas on optsioonide regulatsioon kogu Euroopa Liidus erinev ning regulatiivne killustatus ähmastab iduettevõtjate praktilisi võimalusi sujuvalt kogu ühisturul oma tegevust planeerida ja korraldada. Seetõttu oleks kasulik, kui optsioonide põhimõtted oleksid kogu ühisturul ühtsed.

**3. Soovime, et uue EL ühinguvormi asutamise protseduurireedlid oleksid sellised, et ühinguid oleks võimalik digitaalselt kiiresti asutada. Sealjuures tuleb andmete ühekordse esitamise põhimõtet laiendada lisaks äriregistritele muude riiklike ametiasutuste menetlustele, et ettevõtjad ei peaks esitama dokumente mitmekordselt. Tõhustada tuleb ka e-identiteedi kasutatavust kogu Euroopa Liidus, et tagada menetlusteks usaldusväärne ja turvaline tegutsemiskeskkond.**

Euroopa Liidu uue ühinguvormi asutamise regulatsiooni väljatöötamisel tuleb arvestada juba kehtivad ühinguõiguse EL reegleid. Nii on just digitaalse ühinguõiguse vallas hiljuti võetud vastu mitu EL õigusakti, mis peaksid kogu Euroopas ühinguõiguse (ühingute asutamine, juhtimine) digitaliseeritust järjest suurendama. Direktiividega 2019/1151<sup>10</sup> ning 2025/25<sup>11</sup> on

<sup>10</sup> [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2019/1151](#), 20. juuni 2019, millega muudetakse direktiivi (EL) 2017/1132 seoses digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamisega äriühinguõiguses (EMP kohaldatav tekst)

<sup>11</sup> [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2025/25](#), 19. detsember 2024, millega muudetakse direktiive 2009/102/EÜ ja (EL) 2017/1132 seoses digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamise laiendamise ja ajakohastamisega äriühinguõiguses (EMP kohaldatav tekst)



järjest enam tähtsust omistatud digitaalsetele lahendustele ühinguõiguses alates registrite omavahelisest elektroonilisest suhtlusest kuni põhimõtte, et ettevõtja ei pea tõendama asjaolusid, mis on registritele EL registrite sidestamise süsteemi (BRIS) kaudu kättesaadav. Seda nimetatakse ka **ühekordsuse põhimõtteks** – ettevõtja peab võimalikult maksimaalselt saama nõuded ühekordselt täidetud, ilma, et ta peaks esitama dokumente mitmekordselt või samu dokumente erinevatele asutustele. Tulevikus võiks ühekordsuse põhimõte hõlmata ka muid menetlusi, mh riiklike ametiasutuste, näiteks töö- või maksuhaldurite vahel äriühingute andmete jagamise kaudu. 2025. a vastuvõetud direktiivi eesmärgiks oli mh ka kaotada üleliigsed bürokraatlikud reeglid dokumentide esitamise, apostillimise ja tõlkimise kohta. Niisiis on **EL õiguses juba küllalt palju digitaalsetele lahendustele suunavaid norme**. Seetõttu tuleb uute reeglite väljapakkumisel kindlasti arvestada senist juba vastuvõetud regulatsiooni. Eesmärk peaks olema, et ka uue, 28. režiimi ühingu asutamine saab toimuda **interneti** teel, asutamise reeglistik ja kiirus on standardiseeritud ja ühtne kogu Euroopa Liidus ning lisaks liikmesriigi keeles asutamisele võiks saada seda teha ka **inglise keeles** (võimalusega sealjuures siiski ka liikmesriigi keeles asutada). Sisuliselt on võimalik ka täna Eesti e-äriregistris asutada osaühingut inglise keeles tänu standardiseeritud asutamise protsessile.

Eesti toetab tugevalt digitaalseid ja kiireid menetlusi, mis võimaldavad äriühingu asutamist maksimaalselt **48 tunni jooksul**. Tuginedes Eesti e-residentsuse ja veebipõhise ettevõtluse registreerimise mudelile, soovitame luua just Eesti abil ja näitel protsessi, mille abil saaks edukat praktikat rakendada kõigis liikmesriikides. Toetame e-identiteedi kasutamist, et tagada usaldusväärne ja turvaline tegutsemiskeskond.

Küll aga tuleks EL tasandil leida paremad lahendused digitaalse identiteedi praktilise kasutatavuse osas, sest **e-IDAS-e määrust**<sup>12</sup> (mille eesmärk on lihtsustada rahvusvahelist digiteenuste kasutamist) rakendatakse EL-s erinevalt – riigid tunnustavad erineva usaldusväärsuse astmega allkirju ning ettevõtjatel on keerukas pidada järge, millise riigi millised ametiasutused milliseid allkirju aktsepteerivad. Näiteks Eestis peab teatud juhtudel, nt äriregistri menetluses vastama digiallkiri kõige kõrgemale tasemele (QES - *qualified electronic signature*).

Leiame, et 28. režiimi äriühingute tegutsemise paindlikumaks ja mitmekesisemaks muutmisel tuleks lisaks uuele ühinguvormile kaaluda tulevase ELi **ettevõtluskukru** kasutamist.

**4. Toetame uue ühinguvormi asutamise lihtsustamiseks Euroopa Liidu ülese digitaalse registreerimise süsteemi loomist juhul, kui selline EL e-register pakub Eesti äriregistriga samaväärset õiguskindlust ja läbipaistvust.**

28. režiimi ühingute üleeuroopalise ühtse digitaalse registri küsimuses tuleb kaaluda erinevaid asjaolusid. Ühtne uus EL e-register aitaks ületada liikmesriikide registrite regulatsioonide ja praktika erisusi ning sellisel juhul oleks selge raamistik, kus ja kuidas ühingu asutada saab ja millist infot on nende kohta võimalik saada. Investorite tagasiside näitab, et regulatiivne killustatus ELis tekitab ebakindlust ja suurendab riske, mis võivad muuta investeerimistegevuse

---

<sup>12</sup> 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. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910>

majanduslikult mittetoimivaks. Seetõttu saab toetada ühtse digitaalse äriühingute registri loomist, mis sisaldaks ühiseid eeskirju ja vähendaks vajadust juriidilise abi järele. Ent tuleb arvestada ka õiguskindlusega – eraldi loodav register peaks suutma tagada, et registrisse kantud andmed on ühelt poolt usaldusväärsed (nt õigusvõime, juhtorganite esindusõigus jne), teisalt teiste õigustega arvestavad (näiteks ärinime valikul tuleb tagada, et see ei kattuks sama valdkonna teiste EL ettevõtjate ärinimede või kaubamärkidega). Niisiis tuleks EL vastava registri loomisel tagada, et see oleks sarnane Eesti äriregistri omadustele. Samuti sõltub registri valikust ka osaluse omandamise/võõrandamise põhimõtete kindlaksmääramine (registri õiguslik tähendus, registri digitaalsed lahendused ja võimalused).

**5. Leiame, et ühinguõiguslik algatus ei tohi hõlmata kitsendavaid tingimusi, mis vähendaks uue EL ühinguvormi atraktiivsust nagu näiteks varade lukustamise või jätkusuutliku juhtimise põhimõtete kehtestamine. Piirata ei tohi EL ühinguvormi ettevõtlusvabadust ning tuleb lubada lahendust, kus ühes liikmesriigis registreeritud ühingu peamine tegevuskoht võib olla teises liikmesriigis.**

Eesti ei toeta uue ühinguvormi regulatsiooni põhimõtete lisamist, mis vähendab ühingu võimalikku atraktiivsust. Nimelt pigem väärtusepõhised lisandused, mis keskenduvad näiteks jätkusuutlikule osalusele, aga ka teatud tingimustel varade lukustamisele (kui EL rahastuse abil asutatud/tegutsenud ettevõtja soovib liikuda EList välja), muudavad potentsiaalselt EL ühinguvormi taas liialt kohmakaks, ülereguleerituks ja ebaatraktiivseks. Kui EL soovib saavutada märkimisväärset mõju uue, innovatsiooni jaoks paindliku regulatsiooni loomisel, tuleks vältida selliseid reegleid, mis kitsendavad ettevõtlusvabadust.

Piirama ei peaks ka uue EL ühinguvormi ettevõtlusvabadust ning võiks lubada lahendust, kus ühing on **registreeritud** ühes liikmesriigis, ent peamine **tegevuskoht** võib olla hoopis teises liikmesriigis.

Samas on oluline, et õigusraamistiku sisustamise faasis oleks kindel fookus ka hoolsus-, raporteerimis- ja kontrollimeetmete lõdvendamise või juriidiliste isikute asutamise võimaluste avardamisest tulenevate võimalike kuritegevusega seotud riskide kaardistamisel ning nende haldamisvõimalustel. Tähelepanuta ei tohi jätta ettevõtete väärkasutamise kasvu kuritegevuse toimepanemisel ja seda muuhulgas rahvusvahelist organiseeritud kuritegevust silmas pidades.

## **Mõjude hinnang**

28. režiimi avalik konsultatsioon on arvamuskorje, mille põhjal planeeritava algatuste täpne sisu ja maht ei ole veel teada, seetõttu ei ole kindlaid mõjusid praeguses etapis võimalik hinnata. Samuti ei ole praeguses faasis võimalik hinnata kaasnevaid kulusid. Eelduslikult kaasnevad infotehnoloogiliste arenduste kulud, eelkõige äriregistri ja BRIS-i andmevahetuse täiendamisega seoses. Mõjuhinnang konkreetse algatuse kohta tehakse tulevikus Eesti seisukohtade koostamise protsessi käigus, kui komisjon on esitanud vastava õigusakti eelnõu.



## **Kaasatud ministeeriumide seisukohad ja kooskõlastused**

Eesti seisukohad ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeerium, seisukoha koostamisel on arvesse võetud Siseministeeriumi seisukohti (täielikult) ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohti (osaliselt).

### **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM)**

MKM peab oluliseks osaleda 28. režiimi konsultatsioonis, kuna digiedulugu annab hea positsiooni kaasa rääkimiseks, kuid ei pea otstarbekaks ühinguõiguse ühtlustamist, vaid soovib keskenduda idu- ja kasvuettevõtetele. Režiim peaks olema vabatahtlik, suunatud kõrge kasvupotentsiaaliga firmadele, tagama lihtsa juurdepääsu riskikapitalile, piiriülese laienemise, madala halduskoormuse ja selge struktuuri. Toetatakse digitaalset menetlust, 48-tunnist asutamist, e-identiteeti, andmete ühekordsuse põhimõtet, sujuvat andmevahetust riiklike ametiasutuste vahel ning lihtsat lõpetamisprotsessi. Investeeringute kaasamiseks soovitatakse ühtset digitaalset registrit, standarddokumente (nt SAFE), optsiooniskeeme, mitmeliigilisi aktsiaid ja selgeid võõrandamisreegleid. Tööõiguse ühtlustamist 28. režiimi raames ei peeta vajalikuks, kuna see ei lisaks väärtust ja võiks tekitada segadust.

### **Siseministeerium (SiM)**

Siseministeerium laiemalt 28. režiimi ideed ja eesmärgid toetab. Ent samas on Siseministeeriumi seisukohast oluline, et edasiste arutelude ning õigusraamistiku sisustamise faasis oleks kindel fookus hoolsus-, raporteerimis- ja kontrollimeetmete lõdvendamise või juriidiliste isikute asutamise võimaluste avardamisest tulenevate võimalike kuritegevusega seotud riskide kaardistamisel ning nende haldamisvõimalustel. Tähelepanuta ei tohi jätta ettevõtete väärkasutamise kasvu kuritegevuse toimepanemisel ja seda muuhulgas rahvusvahelist organiseeritud kuritegevust silmas pidades.

### **Huvigruppide kaasamine**

23.07.2025 saadeti materjalid huvigruppidele tutvumiseks ja arvamuse esitamiseks. Oma arvamuse saatsid Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Töandjate Keskliit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, varasemalt on oma seisukohta algatuse kohta saatnud ka Eesti Era- ja Riskikapitali Assotsiatsioon ja Eesti Asutajate Selts.

### **Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (EKT)**

Kaubanduskoda tunnistab ELi siseturu õiguslikku killustatust oluliseks probleemiks, mis suurendab ettevõtjate kulusid ja takistab piiriülest tegevust. Kuigi ettevõtjad ootavad, et 28. režiim kataks mitmeid õigusvaldkondi ja pakuks lihtsat, paindlikku ning konkurentsivõimelist raamistikku, ollakse skeptilised selle praktilise rakendatavuse suhtes. Konsultatsioonist puuduvad vastused kriitilistele küsimustele nagu jurisdiktsioon, maksustamine ja järelevalve, mistõttu tuleks enne edasiliikumist kokku leppida üldistes põhimõtetes. Kaubanduskoda leiab, et killustatuse vähendamiseks on tõhusam olemasolevate õigusaktide lihtsustamine ja harmoniseerimine, mitte uue režiimi loomine. Samuti rõhutatakse, et 28. režiim peaks olema avatud kõikidele ettevõtjatele, vältides sihtrühma piiranguid, mis võiksid tekitada ebavõrdset kohtlemist ja segadust. Kaubanduskoda leiab, et 28. režiimi ettevõtjat peaksid saama asutada

nii füüsilised kui juriidilised isikud, ilma piiranguteta asutajate arvule. Ettevõtte asutamine ja juhtimine peab olema digitaalselt võimalik, kuid kriisideks tuleb säilitada ka alternatiivsed kanalid. Koosolekutel osalemine peaks olema paindlik – lubatud nii füüsiline, virtuaalne kui hübriidne osalemine, vastavalt põhikirjale. Ettevõtte lõpetamise protsessi tuleks lihtsustada ja harmoniseerida ELi tasandil direktiiviga, kuid mitte siduda seda 28. režiimiga. Maksejõuetus-, maksu- ja tööõiguse reguleerimist 28. režiimis ei peeta otstarbekaks, kuna see võib tekitada ülereguleerimist, poliitilisi vaidlusi ja vähendada kokkuleppevabadust.

### **Eesti Tööandjate Keskliit (ETKL)**

Tööandjad toetavad 28. režiimi kui vabatahtlikku, kõigile ettevõtetele avatud EL-ülese äriühingu vormi, mis vähendaks bürokraatiat ja lihtsustaks piiriülest tegutsemist. Režiim peaks võimaldama digitaalset asutamist, paindlikku juhtimist, madalat miinimumkapitali ning peakontori ja registreeritud aadressi eraldamist. Olulised on ühtne EL äriregister, e-identiteedi vastastikune tunnustamine, „once only“ põhimõte ja mitmetüübiliste aktsiate kasutamine kapitali kaasamiseks. Töö-, maksu- ja maksejõuetusõiguse reguleerimist tuleks vältida, et hoida ära poliitilised vaidlused ja ülereguleerimine. Kokkuvõttes peab 28. režiim looma ettevõtjatele praktilist väärtust, tugevdades Euroopa konkurentsivõimet ja investeerimisvõimalusi.

### **Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL)**

ITL toetab vabatahtliku, digitaalse ja paindliku EL-ülese äriühingu vormi loomist, mis vähendaks bürokraatiat ja lihtsustaks piiriülest tegutsemist. Režiim peaks võimaldama kiiret asutamist, ühtset äriregistrit, e-identiteedi ja e-allkirja vastastikust tunnustamist ning peakontori ja registreeritud aadressi lahus hoidmist. Olulised takistused on tööjõu füüsilise kohalolu nõuded, maksustamise killustatus, digiallkirja piiratud kasutus ja keerukad kvalifikatsiooninõuded. Režiim peab olema avatud kõikidele ettevõtetele, pakkuma praktilist lisaväärtust ning vältima dubleerimist ja regulatiivset keerukust. ITL rõhutab, et fookus peab olema halduskoormuse vähendamisel ja olemasolevate reeglite lihtsustamisel, eriti andmekaitse, AI regulatsiooni ja aruandluse osas.

### **Eesti Era- ja Riskikapitali Assotsiatsioon ja Eesti Asutajate Selts (EstVCA, EFS)**

EstVCA ja EFS, kes esindavad Eesti iduettevõtete investoreid ja asutajaid, toetavad Euroopa Komisjoni algatust luua vabatahtlik 28. õigusrežiim, et lihtsustada idu- ja kasvuettevõtete piiriülest tegutsemist. Nad rõhutavad, et 27 riigi erinevad õigusraamistikud pärsivad ELi konkurentsivõimet, soodustavad ettevõtete ümberregistreerimist teistesse jurisdiktsioonidesse ja suurendavad kulusid. Tõhus režiim peab hõlmama ettevõtlus-, töö-, maksu- ja maksejõuetusõigust, et avada ELi ühtse turu tegelik potentsiaal. Eesti digitaalsed tugevused – nagu täielikult veebipõhine äriregister ja rahvusvaheliselt tunnustatud e-residentsus – pakuvad toimivaid mudeleid kiireks, paberivabaks ettevõtte loomiseks ja juhtimiseks. Režiim peab olema ambitsioonikas, kaasav ja suunatud bürokraatia vähendamisele, mitte olemasolevate keerukuste kordamisele. Eesti on hästi positsioneeritud, et anda sisuline panus selle raamistiku kujundamisse, tagades, et see pakub reaalselt väärtust Euroopa innovatsioonile. Eesti iduettevõtluse ökosüsteem pakub toimivaid lahendusi 28. režiimile, sealhulgas kasumi maksustamine ainult jaotamisel, maksusoodustused töötajate optsioonidele ja digiallkirjade õiguslik kehtivus. Startup Visa programm toob Eestisse rahvusvahelisi talente, samas kui

modeldokumendid lihtsustavad ettevõtte loomist ja vähendavad juriidilisi kulusid. Eesti digitaalset infrastruktuuri – nagu e-äriregister, e-residentsus ja e-notar – võiks kasutada valmislahendusena ELi üleseks rakendamiseks. Eesti peaks aktiivselt osalema režiimi kujundamises, toetama laiahaardelist lähenemist, mis hõlmab kõiki olulisi õigusvaldkondi, ning seisma kõrgete standardite eest, mitte leppima madalaima ühise nimetajaga. Režiim peab olema suunatud just idu- ja kasvuettevõtetele, mitte kõigile VKEdele, ning Eesti peaks režiimiga liituma, et säilitada konkurentsivõime ja vältida ettevõtete lahkumist aktiivsematesse liikmesriikidesse.