

# Raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Euroopa Komisjon on võtnud endale eesmärgi vähendada ettevõtete aruandluskoormust ja suurendada seeläbi nende konkurentsivõimet. Nimetatu on tingitud vajadusest tagada majanduse suutlikkus ebastabiilse geopoliitilise olukorraga kohanemisel. Eesmärgi saavutamiseks vähendatakse muuhulgas ettevõtete kestlikkusaruande koostamisega seotud halduskoormust.

Raamatupidamise seadus (edaspidi *RPS*) sätestab kuupäevad, millest alates kohalduvad ettevõtjatele kestlikkusaruande koostamise kohustus. Nimetatud kohustuse kohaldumise kuupäev sõltub ettevõtja suurskategorias. Kehtiva RPS-i kohaselt kohustub äriühingust suurettevõtja ja suur konsolideerimisgrupp koostama kestlikkusaruande aruandeperioodidele, mis algavad 2025. aasta 1. jaanuaril või hiljem. 2026. aasta 1. jaanuaril või hiljem algavate majandusaastate kohta kohustuvad kestlikkusaruande koostama järgmised ettevõtjad:

1) väike- ja keskmise suurusega ettevõtja (edaspidi *VKE*), kes on audiitortegevuse seaduse § 13 lõike 1 punktis 1 nimetatud avaliku huvi üksus, kohustub esitama kestlikkusaruande aruandeperioodidele, mis algavad 2026. aasta 1. jaanuaril või hiljem;

2) kaptiivkindlustusandja ja kaptiivedasikindlustusandja kindlustustegevuse seaduse § 8 tähenduses, kes on suurettevõtja või audiitortegevuse seaduse § 13 lõike 1 punktis 1 nimetatud avaliku huvi üksusest VKE;

3) väike ja mittekeerukas finantsinstitutsioon.

Eelnõuga kavandatava seaduse eesmärgiks on vähendada ülalnimetatud suurskategoriasse kuuluvate ettevõtjate halduskoormust ja tagada nende majanduslik suutlikkus. Seetõttu tuleb kestlikkusaruandluse kohaldumise kohustus nende ettevõtjate puhul lükata kahe aasta võrra edasi. Kestlikkusaruande koostamise kohustus on ettevõtjatele uus kohustus ning nimetatud suurskategoria ettevõtjad ei ole seda praktikas veel rakendanud.

Kestlikkusaruande koostamise kohustust ei lükata edasi äriühingust suurettevõtja ja sellise suure konsolideerimisgrupi, kes on audiitortegevuse seaduse §-s 13 nimetatud avaliku huvi üksus ja kelle keskmine töötajate arv majandusaasta jooksul on suurem kui 500, osas. Nimetatud ettevõtjatele juba kohaldub kestlikkusaruande koostamise kohustus, kuna neil tuleb koostada kestlikkusaruanne aruandeperioodide kohta, mis algasid 2024. aasta 1. jaanuaril või hiljem. Nimetatud ettevõtjad esitavad 2025. aastal esmakordselt kestlikkusaruande.

Ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks ja majanduse suutlikkuse tagamiseks vajalike meetmete kehtestamisel peab Euroopa Komisjon oluliseks järgida ka Euroopa roheline kokkulepe<sup>1</sup> poliitikaeesmärkide täitmist ning ülaltoodud lähenemine arvestab mõlema eesmärgi olulisust.

---

<sup>1</sup> [European Green Deal - Consilium \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-summaries/default/14622.pdf)

Eelnõu on algatatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2025/794, millega muudetakse direktiive (EL) 2022/2464 ja (EL) 2024/1760 seoses kuupäevadega, millest alates peavad liikmesriigid kohaldama teatavaid äriühingute kestlikkusaruandluse ja hoolsuskohustuse nõudeid (ELT L, 2025/794), ülevõtmiseks.

Direktiivist (EL) 2025/794 tulenevate muudatuste eesmärgiks on täpsustada kuupäevi, millest alates peavad liikmesriigid kohaldama Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2013/34/EL sätestatud kestlikkusaruandluse nõudeid. Nimetatud kuupäevad on erinevad ning need sõltuvad ettevõtja suurusest. Selleks, et vähendada kestlikkusaruande koostamise ja esitamisega kaasnevat ettevõtjate halduskoormust, samuti selleks, et hoida ära tarbetute kulude tekkimist ettevõtjatel, kes peavad esmakordselt koostama aruandeid alates 2025. aasta 1. jaanuarist või hiljem algavate majandusaastate kohta, lükatakse nende ettevõtjate kestlikkusaruande koostamise ja esitamise kohustus kahe aasta võrra edasi. Selle ooteaja jooksul on Euroopa Komisjon välja töötamas täiendavat õigusloome paketti kestlikkusaruandlusega seonduvate nõuete edasiseks lihtsustamiseks<sup>2</sup>.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu valmistasid ette ja seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi rahandusteabe poliitika osakonna jurist Kersti Rahlin (tel. 5885 1391, [kersti.rahlin@fin.ee](mailto:kersti.rahlin@fin.ee)) ning sama osakonna nõunik Guido Viik (tel 611 3607, [guido.viik@fin.ee](mailto:guido.viik@fin.ee)). Eelnõu toimetas keeleliselt personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (tel. 5885 1468, [Sirje.Lilover@fin.ee](mailto:Sirje.Lilover@fin.ee)) ning juriidilist kvaliteeti kontrollis personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (tel. 5885 1493, [virge.aasa@fin.ee](mailto:virge.aasa@fin.ee)).

## 1.3. Märkused

Eelnõu on koostatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) nr 2025/794 liikmesriikidele kestlikkusaruandluse koostamise ja esitamise kohustuse kohaldamise muudetud tähtaegade ülevõtmiseks. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) nr 2025/794 kohustatakse liikmesriikides kohaldama nimetatud nõudeid kahe aasta võrra hiljem.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on kooskõlas kehtiva koalitsioonilepingu<sup>3</sup> valdkonnas 'Tõhus asjaajamine' sätestatud eesmärgiga lükata edasi kestlikkusaruandluse esitamine ja muuta see vabatahtlikuks.

Eelnõukohase seadusega muudetakse raamatupidamise seadust (RT I, 07.01.2025, 11). Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

## 2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2025/794 ja vastavalt sellele muuta kestlikkusaruande koostamise ja avaldamise kohustuse algus kahe aasta võrra hilisemaks nendele ettevõtjatele, kelle esimene aruandeperiood pidi algama 2025. aasta esimesel jaanuaril või hiljem.

<sup>2</sup> Kättesaadav: [https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i\\_en](https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en) ja [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_25\\_615](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_615) (09. aprill 2025).

<sup>3</sup> Kättesaadav: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027> (09. aprill 2025).

Seaduseelnõule ei ole koostatud väljatöötamisvakatsust tulenevalt Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktist 2, kuna seadusega võetakse üle EL õigus.

Lisaks on eelnõu menetlus ka põhjendatult kiireloomuline. Eelnõu kiireloomulisus on tingitud vajadusest tagada ettevõtjatele õigusselgus kestlikkusaruande koostamise kohustuse kohaldumise osas. Kuna kestlikkusaruanne koostatakse eelmise aruandeperioodi kohta, siis ettevõtjad, kellele kehtiva RPS-i kohaselt hakkab kestlikkusaruande koostamise kohustus kehtima 2026. aasta 1. jaanuarist peavad kestlikkusteavet koguma juba 2025. aasta kohta. Selleks, et ettevõtjal, kellelt kehtiva õiguse kohaselt nõutakse kestlikkusaruande esitamist, ei tekiks tarbetuid ja välditavaid kulusid, tuleb eelnõu menetleda kiireloomuliselt.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

#### **3.1 Kestlikkusaruande koostamise ja esitamise kohustuse edasilükkamise põhiseaduspärasuse analüüs**

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nimetatust tuleneb parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte, mis nõuab, et demokraatlikus riigis peab olulised küsimused otsustama seadusandja. Eelnõu parlamendireservatsiooni järgimiseks tuleb see Riigikogu poolthäälteenamusega vastu võtta (*PS* § 65 p 1), välja kuulutada (*PS* § 107 lg 1) ja avaldada (*PS* § 3 lg 2, § 108).

*PS* § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest tuleneb, et põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk ja riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas). Eelnõu eesmärgiks on võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2025/0080, millega lükatakse edasi ettevõtjate kestlikkusaruande koostamise ja avaldamise kohustus. Kuna kestlikkusaruandluse kohustuse edasilükkamise puhul on põhimõtteliselt tegu õiguste ja vabaduste piirangute vähendamise, mitte suurendamisega, siis vastuolu põhiseadusega puudub.

#### **3.2 Eelnõu sisu analüüs**

Eelnõu koosneb ühest paragrahvist: Raamatupidamise seaduse (edaspidi *RPS*) muutmine.

##### **Raamatupidamise seaduse muudatused**

*RPS* § 62 lõigete 19–21 muudatustega lükatakse kestlikkusaruandluse kohustuse alguskuupäev kahe aasta võrra hilisemaks. Selle ooteaja jooksul on Euroopa Komisjon välja töötamas täiendavat õigusloome paketti kestlikkusaruandlusega seonduvate nõuete edasiseks lihtsustamiseks.

**RPS § 62 lõikes 19** sätestatakse äriühingust suurettevõtte ja suure konsolideerimisgrupi uus aruandeperioodi kuupäev, millest alates tuleb neil koostada ja esitada kestlikkusaruanne. Muudatuse kohaselt rakendatakse kestlikkusaruande koostamise kohustust äriühingust suurettevõtja ja suure konsolideerimisgrupi aruandeperioodidele, mis algavad 2027. aasta 1. jaanuaril või hiljem. Muudatus ei hõlma neid suurettevõtjaid, kelle keskmine töötajate arv majandusaasta jooksul on suurem kui 500, ja kelle kestlikkusaruandluse kohustuse algus jäi seega (vastavalt *RPS* § 62 lõikes 18 sätestatule) aastas 2024.

**RPS § 62 lõike 20** kohaselt sätestatakse aruandekohustuslikule väikese ja keskmise suurusega ettevõtjale (edaspidi *VKE*), kes on audiitortegevuse seaduse §-s 13 lõike 1 punktis 1 nimetatud avaliku huvi üksus, uus aruandeperioodi kuupäev, millest alates tuleb neil koostada ja esitada kestlikkusaruanne. Muudatuse kohaselt rakendatakse kestlikkusaruande koostamise kohustust aruandekohustusliku VKE, kes on audiitortegevuse seaduse §-s 13 lõike 1 punktis 1 nimetatud avaliku huvi üksus, aruandeperioodidele, mis algavad 2028. aasta 1. jaanuaril või hiljem.

**RPS § 62 lõike 21** kohaselt rakendatakse kestlikkusaruande esitamise kohustust kaptiivkindlustusandja ja kaptiivedasikindlustusandja ning väike ja mittekeeruka finantsinstitutsiooni, kes on suurettevõtja või VKE ja audiitortegevuse seaduse §-s 13 nimetatud avaliku huvi üksus, aruandeperioodidele, mis algavad 2028. aasta 1. jaanuaril või hiljem.

**RPS-i** normitehnilist märkust täiendatakse viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2025/794 tehtud muudatuste kohta.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle 16.04.2025. a vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2025/794 millega muudetakse aruandeperioodide alguskuupäevi, millest alates peavad liikmesriigid kohaldama Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2013/34/EL sätestatud kestlikkusaruandluse nõudeid teatud suurskategoria ettevõtetele. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg on hiljemalt 2025. aasta 31. detsember. Nimetatud direktiivide ülevõtmise vastavustabel on lisatud seletuskirjale.

#### **6. Seaduse mõjud**

Kestlikkusaruande koostamise ja esitamise regulatsiooni kohustuse kohaldumise algustähtaja muutmise sihtrühma kuuluvad järgmised ettevõtted:

- 1) äriühingust suurettevõtte ja suur konsolideerimisgrupp;
- 2) aruandekohustuslik VKE, kes on audiitortegevuse seaduse §-s 13 lõike 1 punktis 1 nimetatud avaliku huvi üksus;
- 3) kaptiivkindlustusandja ja kaptiivedasikindlustusandja;
- 4) väike ja mittekeerukas finantsinstitutsioon, kes on suurettevõtja või väikeettevõtja ja keskmise suurusega ettevõtja ja audiitortegevuse seaduse §-s 13 nimetatud avaliku huvi üksus.

Selliseid ettevõtteid on Eestis 2025. aasta alguse seisuga ligikaudu 300. 2025. aasta aprillikuu seisuga on Eestis ligikaudu 273 800 äriühingut, kellest ligikaudu 300 mõjutab kestlikkusaruande koostamise ja esitamise kohustuse edasilükkamine. Seega on seaduseelnõu muudatusest puudutatud ettevõtete arv väike.

Seaduseelnõul puudub otsene ja kaudne mõju haridusele, kultuurile ja spordile, riigi valitsemisele, riigikaitsele ja välissuhetele, siseturvalisusele, infotehnoloogiale ja regionaalarengule, kuna eelnõuga ei muudeta nimetatud valdkondi reguleerivaid sätteid ega põhimõtteid. Kestlikkusaruande koostamise kohustuse tähtaja edasilükkamisel on positiivne majanduslik mõju, mis avaldub sihtgruppi kuuluvate ettevõtete halduskoormuse vähenemises ja konkurentsivõime suurenemises. Halduskoormuse vähenemine vähendab ettevõtja kulutusi, mille kestlikkusaruande koostamine ja auditeerimine endaga kaasa tooksid. Kulude kokkuhoid võimaldab ettevõtjal suunata rohkem ressursse enda majandusliku suutlikkuse tagamisse, mis

on ettevõtjale vajalik ebastabiilse geopoliitilise olukorraga kohanemisel. Samuti aitab see kaasa innovatsiooni juurutamisele ettevõtja potentsiaali kasutamiseks ja majanduskasvu edendamiseks.. Nimetatu omakorda toetab ettevõtja konkurentsivõimet. Euroopa Komisjon on Euroopa konkurentsivõime kompassis toonud välja täiendavad viisid konkurentsivõime suurendamiseks. Üheks selliseks viisiks on bürokraatia vähendamine. Kestlikkusaruande koostamise kohustuse kohaldumise edasilükkamine aitab luua soodsat ettevõtluskeskkonda, kus Euroopa ettevõtted saavad jõudsalt areneda.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohalikule omavalitsusele tegevusi, eeldatavaid rahalisi kulusid ega tulusid.

## **8. Rakendusaktid**

Eelnõu seadusena jõustumine ei too kaasa kehtivate rakendusaktide muutmist, kehtetuks tunnistamist ega uute rakendusaktide andmise vajadust.

## **9. Seaduse jõustumine**

Direktiivi (EL) 2025/794 ülevõtmise tähtaeg on 2025. aasta 31. detsember. Eelnõu on kavandatud jõustuma üldises korras, see tagab, et seaduse muudatus jõustub hiljemalt direktiivi ülevõtmise tähtajal.

## **§ 10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks järgmistele organisatsioonidele: Eesti Raamatupidajate Kogu, Raamatupidamise Toimkond, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Töandjate Keskliit, Audiitorkogu, Audiitortegevuse järelevalvenõukogu, Eesti Maksumaksjate Liit, Eesti Väike ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Finantsinspeksioon, Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioon, Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum, Vabaühenduste Liit.

Eelnõule esitasid märkused Audiitorkogu ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (vt märkuste tabelit).

Algatab Vabariigi Valitsus      2025.a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Valitsuse nõunik