

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse juurde

“Eesti seisukohad Euroopa ettevõtluskukrute loomise eelnõu kohta”

Euroopa Komisjon avaldas 19.11.2025 Euroopa ärikukru loomise algatuse. Euroopa ärikukru puhul on tegemist uue digitaalse teenusega, mis võimaldab kukru omanikel ennast autentida, e-allkirjastada, e-tembeldada ja oma erinevaid tõendeid esitada kukrust. Ettevõtjatele on ettepaneku kohaselt ärikukru kasutamine vabatahtlik, kuid kõik liikmesriikide asutused peavad võimaldama selle kasutamist endaga suhtlusel. Komisjoni ettepaneku kohaselt arendab seda uut teenust erasektor, riigi kanda jäävad liidestumiskulud, koolituskulud, ärikukrute soetamiskulud ning edaspidi halduskulud erasektorilt.

Ärikukru algatusel puudub Euroopa Komisjoni mõjuhindang, mistõttu on keeruline hinnata selle tegelikku lisandväärtust Eesti kontekstis, kui seda üldse peaks olema. Esialgsete hinnangute kohaselt on algatuse rakendamine Eesti jaoks väga kulukas (esimesel juurutamise aastal suurusjärg 153 miljonit eurot ja edaspidi haldus/hoolduskulud 24 miljonit), samas kui lubatud kokkuhoiu meetodika ja realistlikkus on ebaselged. Arvestades, et Eestis on juba toimiv ja küps digiriigi taristu (eID, X-tee, registripõhine andmevahetus), on selgusetu ärikukru koostalitusvõime ja tegelik lisandväärtus ning näeme riski dubleerivate, dokumendipõhiste paralleelsüsteemide tekkeks. Lisaks vajab algatus põhjalikku analüüsi IT-, koostalitusvõime, küberturvalisuse, identiteedi kuritarvituste ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vaatenurgast, sh suhetes EUDI digikukru kohustusliku juurutamisega. Eesti vaatest on vajalik täiendav, tõenduspõhine ja liikmesriikide ülene mõjuhindang enne edasiste kohustuste võtmist.

Eesti toetab innovatsiooni ning ideed muuta ärisuhtlus Euroopa siseturu piires lihtsamaks ja vähem koormavamaks. Muret valmistab Euroopa Liidu ärikukru praktiline väärtus, liikmesriikidele tulev ebamõistlik halduskoormus ja kulud. Lahenduse eesmärk ja planeeritava lahenduse praktiline väärtus ei ole omavahel kooskõlas. Sellest tulenevalt on Eesti olulisimad seisukohad järgnevad:

- Eesti ei toeta olemasolevate digilahenduste dubleerimist ja eraldiseisva ärikukru loomist ning peab vajalikuks eelnõu eesmärkide saavutamist tuginedes olemasolevatele lahendustele. Üksnes juhul, kui tulevane ärikukru lahendus arendab edasi olemasolevaid lahendusi, on liikmesriikide asutustele täiesti vabatahtlik, adresseerib konkreetseid valdkondlikke kasutusjuhte ning ei tekita liikmesriikidele tänasega võrreldes täiendavaid kulusid, saab Eesti seda toetada.
- Eesti toetab eelnõuga eelduste loomist ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks ja administratiivsete protseduuride lihtsustamiseks ainult siis, kui kasutatakse ära piiriüleselt toimivate digilahenduste võimalusi. Eesti hinnangul ei ole ärikukru loomisega kaasnevad kulud mõistlikud ega kooskõlas eeldatava väärtusloomega.
- Eesti toetab ärikukru eelnõus toodud põhimõtet paberdokumentidega tehtud toimingute õigusliku tähenduse võrdsustamisega digikeskkonnas tehtuga, kuid see ei tohi viia pabertoimingute taastunnustamiseni seal, kus on juba täielikult digilahendustele üle mindud ning see ei tohiks olla piiratud ainult ärikukru kasutamisega.
- Eesti pooldab püüdlusi juriidilisi isikuid üle EL-i üheselt identifitseerida, kuid peab oluliseks tugineda selles äriregistrite koostöö protsessile, peab vajalikuks identifitseerimise ajakohasuse tagamist ning ei toeta muude majandusosaliste võrdsustamist juriidiliste isikutega Euroopa ärikukru regulatsiooni raames.

1. Sissejuhatus

Euroopa Komisjon avaldas 19.11.2025 Euroopa ettevõtluskukrute loomise algatuse (inglise keeles *European Business Wallet, EBW*, COM(2025) 838)¹.

Ettevõtluskukru (edaspidi ärikukru) näol on tegemist uue digitaalse teenusega, mis võimaldab Euroopa ärikukrute omanikel turvaliselt säilitada, hallata ja esitada kukru omanike identifitseerimisandmeid ja atribuutide elektroonilisi kinnitusi ärikukrute sõltuvatele osapooltele ja teistele üksustele, kes kasutavad Euroopa ärikukruid ja Euroopa digitaalse identiteedi kukruid järgmistel eesmärkidel: (a) sõltuva osapoolle nõutavate kontrollitud tõendite autentimine ja esitamine; (b) atribuutide elektrooniliste kinnituste, elektrooniliste allkirjade, elektrooniliste templite, elektrooniliste registreeritud kätetoimetamisteenuste ja elektrooniliste ajatemplite avamine ja kasutamine; ning (c) volitatud esindajatele volituste loomise, haldamise ja delegeerimise võimaldamine.

Algatuse eesmärk on tagada siseturu nõuetekohane toimimine, rahuldades ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste erivajadusi digitaalse identifitseerimise ja usaldusteenuste valdkonnas ning pakkudes neile ühtlustatud, usaldusväärset ja kasutajasõbralikku teenust turvaliseks ja juriidiliselt kehtivaks identifitseerimiseks, autentimiseks ja andmevahetuseks. Lisaeesmärkidena on välja toodud vajadus vähendada halduskoormust, muuta sujuvamaks vastavusprotsesse ja parandada teenuste osutamist ning tagada, et ettevõtjatel ja avaliku sektori asutustel oleks juurdepääs turvalisele ja usaldusväärsele digitaalsele identifitseerimisele piiriülel, rahuldades kasutajate vajadusi ja turu nõudlust. Kohati on siseturus ettevõtjatel raske teenuseid tarbida. Nende hulgas ka Eesti ettevõtjatel. Põhjuseid on selleks mitmeid, sh mõned põhjused ei ole Euroopa Liidu tasandil. Euroopa ärikukkur peaks võimaldama teoreetiliselt vajalike juriidiliste osapoolte identifitseerimist, digiallkirjastamist ning tõendi allalaadimist ja ettenäitamist, mis võimaldab omakorda juriidilistel isikutel suhelda avaliku sektoriga. Samas on sarnaseid lahendusi Euroopas juba ka teisi, nt Euroopa Liidu ühtne digivärv (ing. k. Single Digital Gateway, SDG), äriregistrite andmevahetus süsteem (ing. k. Business Register Interconnection System, BRIS) ja Euroopa digiidentiteedikukkur (ing. k. EUDI Wallet). Seega on arusaamatu, miks on vaja uut lahendust ja miks olemasolevad lahendused eesmärki ei täida. Algatusega luuakse uus digitaalne teenus, mis ei muuda liikmesriikide siseriiklikke õigusnorme. Seega võib teenus teatud ulatuses toetada piiriülest äritegevust, kuid see iseeneses ei lahenda kõiki piiriülese äritegevuse probleeme. Algatusega ei olnud kaasas Komisjoni mõjuhinnaangut, seega pole võimalik hinnata, kas ja palju halduskoormust realselt vähendatakse.

Eesti toetab innovatsiooni ning ideed muuta ärisuhtlus Euroopa siseturu piires lihtsamaks ja vähem koormavamaks. Muret valmistab Euroopa Liidu ärikukru praktiline väärtus, liikmesriikidele tulev ebamõistlik halduskoormus ja kulud. Lahenduse eesmärk ja praktiline lahendus ei ole omavahel täielikus kooskõlas. Lahenduse väärtuspakkumine on ebaselge.

Euroopa ärikukru algatus on jagatud nelja peatükki järgnevalt:

I peatükis on määruse rakendusala ning definitsioonid;

II peatükis on väljatoodud ärikukrutele kohalduv samaväärsuse põhimõte, põhifunktsionaalsused ning haldamise raamistik;

¹ Commission 19.11.2025 proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of European Business Wallets, COM/2025/838 (final). Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0838> (28.12.2025). Hetkel on saadaval vaid inglise keelne versioon.

III peatükis on reguleeritud Euroopa ärikukrute aktsepteerimine;
IV peatükis on väljatoodud ärikukrute seotud rahvusvahelised aspektid, eelkõige kolmandate riikide lahenduste tunnustamine;
V peatükk on rakendussätted.

Komisjoni töödokumentatsiooni hinnangul läheb ärikukkur maksma ühele organisatsioonile esimesel liidestumise aastal suurusjärgus 76 500 eurot ja igal järgneval aastal kulub hooldus/halduskuludele suurusjärgus 12 000 eurot. Hinnanguliselt on Eestis selliseid organisatsioone ligikaudu 2000. Neist eeldustest lähtuvalt on otsene kulu ärikukru juurutamiseks avalikus sektoris esimesel aastal hinnanguliselt 153 miljonit eurot ja igal järgneval aastal hooldus/halduskulu 24 miljonit eurot. Algatus näeb ette, et need kulud katab iga liikmesriik oma eelarvest.

Algatus on otseses seoses Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23.07.2014 määrusega nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (edaspidi eIDAS).² Nimelt käesolev ärikukru algatuse eelnõu muudab eIDAS artikleid 5a, 5f, 9c ja 15. Muudatused on seotud eelkõige kukru pakkumise kohustusega avaliku sektori poolt ning juriidiliste isikute esindamisega. Läbi eIDASe on algatus seotud ka siseriiklikult e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seadusega (edaspidi *EUTS*)³.

Euroopa Nõukogus on vaja algatuse vastuvõtmiseks kvalifitseeritud häälteenamust. Täpne algatuse menetlemise ajakava ei ole seletuskirja koostamise hetkel teada, kuid arvestades esialgset infot ja eesistuja poolseid tagasiside tähtaegu, siis soovitakse teemaga edasi liikuda kiirelt.

2. Koostajad

Seisukohad ja seletuskirja koostasid Justiits- ja Digiministeeriumi üldosakonna kommunikatsiooni ja väliskoostöö talituse Euroopa Liidu asjade ja väliskoostöö juht Kristiina Krause (kristiina.krause@justdigi.ee), õiguspoliitika osakonna tsiviilõiguse talituse nõunik Marget Pae (marget.pae@justdigi.ee), digitaristu ja küberturvalisuse osakonna riikliku IKT taristu elektroonilise identiteedi (eID) valdkonnajuht Anna Mõtlik (anna.motlik@justdigi.ee), digiriigi osakonna digiriigi poliitika ja arenduse talituse digiarengu valdkonna strateegiajuht Anna-Liisa Pärnalaas (anna-liisa.parnalaas@justdigi.ee), sama osakonna IT õiguse talituse nõunik Mait Heidelberg (mait.heidelberg@justdigi.ee) ning sama talituse juhataja Stina Avvo (stina.avvo@justdigi.ee).

Valdkonna eest vastutab Justiits- ja Digiministeeriumi digitaristu ja küberturvalisuse asekancler Tõnu Grünberg (tõnu.grünberg@justdigi.ee).

3. Sisu ja võrdlev analüüs

Euroopa määruse algatus on jagatud nelja peatükki.

I peatükis on määruse rakendusala, mida kohaldatakse Euroopa ärikukru pakkumisele ja vastuvõtmisele, ning määruses kasutatavatele definitsioonidele. Komisjon selgitab, et Euroopa

² Kättesaadav: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj> (29.12.2025).

³ E-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seadus - RT I, 30.12.2024, 6.

ärikukru määratlus on tahtlikult lai ja tehnoloogiliselt neutraalne, et võimaldada paindlikkust erinevatele turupõhistele lahendustele ja tulevastele tehnoloogilistele arengutele. Ärikukkur on nn digitaalne teenus, mis võimaldab selle omanikel salvestada, hallata ja jagada kontrollitud isikuandmeid ja atribuutide elektroonilisi kinnitusi, samuti anda ja delegeerida volitusi.

II peatükis sätestatakse Euroopa ärikukrute raamistiku põhikomponendid ning õigusliku samaväärsuse põhimõtte. See põhimõte võrdsustab Euroopa ärikukru kaudu tehtud toimingud isiklikult, paberil või muude vahendite või protsesside abil tehtud toimingutega. Samaväärsuse põhimõtte kehtib ka kvalifitseeritud elektroonilise registreeritud kättetoimetamisteenuse kasutamise kohta füüsilisest isikust ettevõtjate ja füüsilisest isikust ettevõtjate poolt. Samas peatükis määratletakse minimaalne ja koostalitlusvõimeline põhifunktsioonide nimekiri koos tehniliste nõuetega, mida on lisas laiendatud ja mida on ette nähtud rakendusaktidega täiendada. Sätted käsitlevad ka seda, kes saab pakkuda Euroopa ärikukruid, asjakohaseid nõudeid, mida ärikukrut kasutavad juriidilised isikud peavad täitma, ja usaldusväärsete pakkujate nimekirja kandmise protsessi. Järjepideva piiriülese tunnustamise tagamiseks tugineb ettepanek Euroopa ärikukrute omanike identifitseerimisandmetele, mille on väljastanud kvalifitseeritud usaldusteenuse pakkujad, riiklikud avaliku sektori asutused või komisjon liidu üksuste puhul elektrooniliste atribuutide tõendina. Lisaks omistatakse igale ärikukru omanikule unikaalne identifikaator. Kui äriühinguõiguse direktiivi (EL) 2017/1132 või rahapesuvastase direktiivi alusel on määratud Euroopas kordumatu identifikaator, kasutavad ärikukrud seda identifikaatorit. Muudel juhtudel määravad liikmesriigid olemasolevad riiklikud registrid ja vastavad registreerimisnumbrid autentseks allikaks samaväärse identifikaatori genereerimisel. Selle identifikaatori struktuur ja tehnilised kirjeldused, mis tagavad kogu liidus ainulaadsuse ja koostalitlusvõime, määratletakse rakendusaktidega. Algatusega luuakse ka Euroopa digitaalne kataloog (ing. k. *European Digital Directory*). Selle loob ja seda haldab Euroopa Komisjon. Selline kataloog peaks võimaldama ettevõtjate ja avaliku sektori asutustega hõlpsalt ühendust võtta, rakendades samal ajal piisavaid meetmeid isikuandmete kaitsmiseks. Sellega seoses kehtestab komisjon rakendusaktidega standardid, tehnilised kirjeldused ja teabekategooriad, mis tuleb komisjonile kataloogi jaoks edastada.

II peatükis kehtestatakse ka juhtimis- ja järelevalvemehhanism. Olemasolevad eIDAS-e järgsed järelevalveasutused hakkavad järelevalvet teostama ka ärikukrute üle. Need asutused abistavad ka ärikukru pakkujaid juurdepääsu saamisel teabele, teevad tihedat koostööd kvalifitseeritud usaldusteenuse pakkujate pädevate asutustega ning teavitavad komisjoni riiklikest registritest, mis sisaldavad andmeid ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste kohta. Määrus sätestab sellekohased rollid ja ülesanded.

III peatükis on sätestatud avaliku sektori asutustele pandud kohustused. Need sätted tagavad, et avaliku sektori asutused võimaldaks ettevõtjatel kasutada Euroopa ärikukrut dokumentide tuvastamiseks, autentimiseks, allkirjastamiseks või pitseerimiseks, esitamiseks ning teadete saatmiseks või vastuvõtmiseks haldus- või aruandlusmenetlustes. Dokumentide ja teadete vahetamiseks peavad avaliku sektori asutused ise omama Euroopa ärikukrut ja kasutama turvalist sidekanalit. Algatuse kohaselt peavad kõik siseriiklikud avaliku sektori asutused ärikukrut omama.

IV peatükis on sätestatud Euroopa ärikukrute raamistiku rahvusvahelised aspektid. Nendega luuakse võimalus tunnustada kolmandates riikides välja töötatud lahendusi, mis pakuvad ettepanekuga samaväärseid funktsioone, kui on tagatud võrreldava usalduse, turvalisuse ja koostalitlusvõime tasemed.

Vpeatükk sisaldab rakendussätteid. See näeb ette kavandatava määruse hindamise ja läbivaatamise, et hinnata selle rakendamise tõhusust ja järelevalveraamistiku toimimist. Määrust hakatakse rakendada ühe aasta pärast peale määruse jõustumist.

Komisjoni algatus on kooskõlas Eesti Vabariigi Põhiseadusega (edaspidi PS)⁴, tagades ettevõtlusvabadust (PS § 31). Algatusega luuakse uus digitaalne teenus, sarnast ärikukru lahendust ei ole täna Eestis olemas. Seetõttu ei ole võimalik algatuse sätteid võrrelda olemasoleva kehtiva ärikukru regulatsiooniga.

Kuna algatus on tihedalt seotud eIDASega ja seeläbi ka EUTSiga, siis algatuse vastuvõtmisel ning rakendamise käigus tuleb ilmselt üle vaadata ka EUTSi sätteid (eelkõige järelevalvega seotud regulatsioon).

Algatuse sisu on seotud ka Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetidega aastaks 2025–2027 (edaspidi *ELPOL*)⁵ punktiga 44, mille kohaselt piiriülest asjaajamist ettevõtetele tuleb lihtsustada digitehnoloogia võimaluste nagu digikukkur ja ühtne digivärv abil. Eesti huvi on, et kavandatav ettevõtte ärikukkur on volituste kaudu seotud füüsilise isiku identiteediga. Seega on ka *ELPOLi* kohaselt ärikukru puhul oluline seos füüsilise isiku kaudu ehk Euroopa digiidentiteedi kukru (*EUDI*) kaudu.

3.1. Õiguslik alus

Ettepaneku õiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ka *ELTL*) artikkel 114, mis näeb ette meetmete võtmise, mille eesmärk on siseturu toimimine. Turvaline identifitseerimine, usaldusteenused ja kontrollitavate elektrooniliste tõendite sujuv vahetamine on olulised ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste tõhusaks osalemiseks ühtsel turul. Siseturu toimimine tugineb ühtsetele ja järjepidevatele eeskirjadele, mida kohaldatakse kõigi asjaomaste avaliku sektori asutuste suhtes, kes täidavad samaväärseid ülesandeid või pakuvad võrreldavaid teenuseid. Euroopa Liidu institutsioonid, ametid, asutused ja organid (liidu üksused) täidavad sageli sarnaseid tegevusi kui riiklikud avaliku sektori asutused ning neil on olulised järelevalve- ja regulatiivsed rollid. Seega on nende osalemine ühtse turu nõuetekohase toimimise toetamisel vajalik.

Euroopa Komisjon leiab, et Euroopa ärikukkur lihtsustab ja tõhustab suhtlust ettevõtjatega, pakkudes ühtlustatud lahendust ettevõtete turvaliseks identifitseerimiseks ja andmevahetuseks. Komisjon rõhutab, et ettepaneku eesmärk kõrvaldada haldustakistused, ennetada edasisi erinevusi ja tagada, et kõik ettevõtjad saaksid ELis võrdsetel tingimustel konkureerida.

3.2. Subsidiaarsus

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt tuleks ELi tasandil meetmeid võtta üksnes juhul, kui liikmesriigid üksi ei suuda kavandatud eesmärke piisaval määral saavutada ning seetõttu on neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu parem saavutada ELi tasandil. Peale selle peavad konkreetse meetme laad ja tugevus olema vastavuses tuvastatud probleemiga.

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus - RT I, 11.04.2025, 2.

⁵ Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2025-2027. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidus/eesti-eli-poliitika> (29.12.2025).

Eesti saab nõustuda, et Euroopa Liidu tasandil on tegutsemine vajalik, et luua ELi ühine koostalitlusvõimeline digivahend ettevõtete piiriüleseks turvaliseks identifitseerimiseks ja andmevahetuseks. Kuigi komisjon nendib, et eelnõu adresseerib piiriülevalt erinevate tõendite (sh volituse) tunnustamist ELi siseturu üleselt, siis eelnõu loob vaid uue teenuse, muutmata riigisiseseid tunnustamise reegleid. Viimane ei oleks ka ELi pädevuses.

3.3. Proportsionaalsus

EL lepingu artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad konkreetse meetme laad ja tugevus olema vastavuses tuvastatud probleemiga.

Komisjoni väitel on käesolev algatus taotletavate eesmärkidega proportsionaalne, kuna see piirab kohustusi sellega, mis on rangelt vajalik, et tagada turvaline, ühtlustatud ja koostalitlusvõimeline raamistik digitaalseks suhtluseks ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste vahel. Komisjoni hinnangul ettepanek on proportsionaalne oma eeldatava mõju poolest ettevõtjatele, kuid arvutusmetoodikat ei ole esitatud ning puudub mõjuhinnang. Komisjon eeldab, et VKE-d ja mikroettevõtted saavad Euroopa ärikukrute kasutamisest tulenevast lihtsustamisest ja tõhususe kasvust kõige rohkem kasu, kuid väärtust loovad kasutusjuhud on kaardistamata. Eesti hinnangul ei ole komisjoni ettepanek proportsionaalne, kuna pakutav väärtusloome ei ole selge, eelnõu eesmärgid on saavutatavad juba olemasolevate lahenduste kaudu ning prognoositud kulud avalikule ja erasektorile ei ole mõistlikud.

4. Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte

Ärikukru algatusega ei kaasnenud Euroopa Komisjoni poolset mõjuhinnangut, seega ei ole võimalik Eestil valideerida, kas ettenähtav väärtusloome ja kaasnevad kulud on Eesti kontekstis asjakohased. Esialgse hinnangu kohaselt toob algatus kaasa mõjud järgnevates valdkondades.

4.1. Mõju majandusele

Peale algatuse jõustumist võib eeldada, et ELis tekivad mitmed ärikurud, arvatavasti tekivad need valdkondadesse, milles on vastavad kasutusjuhud, kuid kuna ärikukkur on digivahend, mis võimaldab autentida ja allkirjastada, ei taga algatus teises riigis dokumentide tunnustamist. Seega on lahenduse reaalsed kasutusvaldkonnad piiratud.

4.2. Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale

Eesti digiriik toimib juba 20 aastat. Meil on laialt levinud kasutuses nii riiklikud kui ka erasektori kõrge taseme eID vahendid, millel on ka digiallkirjastamise funktsionaalsus. Andmevahetus on Eestis andmekogude ja infosüsteemide vahel andmevahetuspõhine ja toimib X-tee kaudu. Siseriiklikult on oluline vältida mitme paralleelse kanali loomist või olukorda, kus ärikukru kasutuselevõtt nõuab riigilt praegu olemasoleva ja toimiva lahenduste ümberehitamist.

Eelnõu ei arvesta avaliku sektori asutustega, kelle kontakt majandustegevuse subjektidega on marginaalne ning piirdub peamiselt riigihangete ja üksikutele pöördumistele vastamisega. Algatuse eeldus, et avaliku sektori asutuste põhitegevus on seotud äriühingutega, ei vasta tegelikkusele. Seetõttu tuleb asutused, kelle ülesannete hulka ei kuulu majandustegevuse subjektidele lubade, tõendite ega muude haldusaktide andmine, määruse kohaldamisalast välja jätta, võimaldades neile ärikukru kasutamist vabatahtlikkuse alusel. Eesti toetab ärikukru vabatahtlikku tunnustamist

avalikus sektoris juhul, kui see loob kodanikele ja ettevõtjatele selget lisandväärtust võrreldes juba toimivate siseriiklike lahendustega.

Ärikukru rakendamine praegusel pakutud kujul tähendab Eesti infoühiskonnale sammu tagasi dokumendikesksete digilahenduste ja -protsesside suunas. Eesti digiühiskond on harjunud andmevahetuspõhise süsteemiga ning selle muutmine digitaalse dokumendi lahenduse suunas või dokumendipõhise paralleelsüsteemi loomine ärikukru näol nõuaks suurt jõupingutust inimeste digiharjumuste ümberkujundamisel. Loodava ärikukru lisandväärtus peab olema selgelt mõõdetav nii siseriiklikult kui ka piiriülevalt.

Üks suurimaid raskuskohti Eesti digiühiskonna vaates on piiriülene koostalitlusvõime ja selle piiratus Euroopa Liidu tasemel. Eesti toetab piiriüleseid koostalitlusvõimet suurendavaid algatusi, mis kasutavad maksimaalselt ära olemasolevat siseriiklikku loodud infrastruktuuri ja seni loodud piiriüleseid lahendusi nagu SDG, eIDAS Node, BRIS jne, mis loovad eeldused ka ettevõtete ja avaliku sektori suhtlusele. SDG ja EUDI digikukru juurutuse käigus loodavate funktsionaalsuste ja lahenduste taaskasutamine aitab vältida dubleeriva lisakihi loomist. Olukorras, kus igas liikmesriigis arendatakse mitmeid erinevaid kukru-laadseid lahendusi peab Eesti vaatest keskendumas ühtse liidestuse mehhanismi arendamisele, mis tagab piiriüleste ettevõtete teenindamise võimekuse.

Ärikukru algatusega paralleelselt toimub EUDI digikukru lahenduse juurutamine Eestis ja liikmesriikides, mis on vastavalt eIDAS määrusele kohustuslik juurutada alates 2026. aasta lõpust. Ärikukru eelnõust ei nähtu, kas ja kuidas EUDI digikukkur ning ärikukkur omavahel suhestuvad. Kui ärikukru algatuse näol on tegemist eraldiseisva lahendusega, siis mõjutab see otseselt EUDI digikukru rakendamise tähtaega, kuna vajalik ekspertiis, kes teemaga tegeleb, kattub. Eeltoodust tulenevalt tuleb hinnata, kuidas ärikukru määrusega taotletavaid eesmärke on võimalik saavutada juba planeeritava EUDI kukrutehnilise lahenduse raames.

4.3. Mõju küberturvalisusele ja julgeolekule

Ärikukru lahendusega soovitakse luua võimalus, et organisatsiooni esindab ärikukkur ilma, et teisele osapoolale oleks selgelt teada, kes füüsilise isikuna selle organisatsiooni või tehingu taga on. Eesti vaates peab seda algatust täiendavalt analüüsima ja hindama ka piiriülese rahapesu ja terrorismitõkestamise vaates. Samuti eeldatakse algatuses ainult *ex post* järelevalvet, millega esialgsel hinnangul kõik järelevalveasutusele pandavad ülesanded ei ole saavutatavad. Algatus näeb ette ärikukrute piiriülese tunnustamise, mis tekitab täiendava ohuvektori olukorras, kus ei ole selge, mis on lõplikud tingimused, millele kolmanda riigi ärikukkur vastama peab. Ärikukru algatus vajab põhjalikku mõjuhindangut küberohtude ja peaaegselt füüsiliste ja juriidiliste isikute identiteedi varguste ja küberpettuste vaatenurgast.

4.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Eesti kontekstis on otsesed esmased juurutuskulud ja edaspidised haldus/hoolduskulud väga suured. Komisjoni töödokumentatsiooni kuluhinnangu alusel läheb ärikukkur maksma ühele organisatsioonile esimesel liidestumise aastal suurusjärgus 76 500 eurot ja igal järgneval aastal kulub hooldus/halduskuludele suurusjärgus 12 000 eurot. Komisjon ei ole seejuures välja toonud, millist metoodikat on kasutatud nende maksumuste numbriteni jõudmisel ja kuidas on sellised kalkulatsioonid tehtud. Hinnanguliselt on Eestis selliseid asutusi ligikaudu 2000⁶. Sellest lähtuvalt on otsene kulu Eesti riigile ca 153 miljonit eurot esimesel aastal ja ca 24 miljonit eurot igal järgneval aastal ning see tuleb katta igal liikmesriigil ise. Need on hinnangulised kulud avalikule sektorile, mis

⁶ Avaliku sektori statistika. Kättesaadav: <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/riigihaldus/avaliku-sektori-statistika> (05.01.2026).

hõlmavad ärikukru teenuse hankimist organisatsioonidele, olemasolevate süsteemide lisaarendusi ja liidestusvajadusi.

Algatuses on välja toodud miljarditesse ulatuv potentsiaalne sääst ja kokkuhoid seoses ettevõtete ja avaliku sektori asutuste dokumendivahetuse ja/või andmevahetuse lihtsustamisega, küll aga ei ole välja toodud, millist metoodikat on kasutatud nende kokkuhoiu numbriteri jõudmisel ja kuidas on sellised kalkulatsioonid tehtud. Seega Eesti vaates on ärikukru algatusega kaasneva potentsiaalse kokkuhoiu numbrid ebaselged ja arusaamatud ning keeruline valideerida nende paikapidavust.

Eestis on olemasolevate ja toimivate lahendustega isikutuvastus lahendatud eID vahendite näol, andmevahetus läbi X-tee platvormi ning ettevõtete-avaliku sektori suhtlus kaetud registripõhise andmevahetuse ja riikliku postkasti teenusega. Praeguse info põhjal on keeruline hinnata, kas Eestis olemasolev toimiv taristu on koostalitusvõimeline loodava ärikukru lahendusega nii siseriiklikult kui ka piiriülevalt.

Eesti vaatest on vajalik täpsem mõjuhindang komisjoni ja liikmesriikide tasemel, mis käsitleb nii olemasoleva ärikeskkonna valmisolekut ärikukru kasutuselevõtuks kui ka selle praktilist mõju. See hõlmab ettevõtete valmidust ärikukrut pakkuda ning ärikukru lisandväärtust loovaid kasutusjuhte siseriiklikus ja piiriüleses kontekstis, arvestades ühtlasi vajadust siduda Eesti toimiv digitaalne infrastruktuur uute üleeuroopaliste raamistikega.

Täiendavat põhjalikumat analüüsi vajab laiemalt avaliku sektori arendusvajaduste ja investeeringute vajaduse analüüs, mis kaasneb ärikukru siseriikliku juurutamisega (sh protsesside ülevaatamine, muutmine, arendusvajaduste kaardistus ja lisaarendused).

5. Eesti seisukohad

5.1. Eesti ei toeta olemasolevate digilahenduste dubleerimist ja eraldiseisva ärikukru loomist ning peab vajalikuks eelnõu eesmärkide saavutamist tuginedes olemasolevatele lahendustele. Üksnes juhul, kui tulevane ärikukru lahendus arendab edasi olemasolevaid lahendusi, on liikmesriikide asutustele täiesti vabatahtlik, adresseerib konkreetseid valdkondlikke kasutusjuhte ning ei tekita liikmesriikidele tänasega võrreldes täiendavaid kulusid, saab Eesti seda toetada.

Selgitus: Euroopa liidus on juba vastu võetud mitmeid õigusakte ja käivitatud algatusi, mis peaks digivõimalusi ettevõtluse hüvanguks rakendama: eIDAS määrus usaldusteenuste kohta (e-allkirjad, templid jne), sealt tulenev digiidentiteedi kukkur, ühtse digivärava (SDG) määrus koos sealt tuleneva andmete ühekordse esitamise süsteemiga (OOTS), äriregistrite liidestuse süsteem (BRIS) jt. Valdavaks probleemiks on juba reguleeritud lahenduste kasutuselevõtt praktikas. Ärikukru näol veel ühe äärmiselt kaheldava lisandväärtusega, suurte halduskuludega ja olemasolevat paljuski dubleeriva lahenduse juurde tekitamine ei loo lisandväärtust. Tulemuslikum oleks seniste regulatsioonide tööle panemine, eIDAS määruse vajalike rakendusaktide vastu võtmine, seniste valdkondlike õigusaktidega kooskõlas olevate standardite tellimise kiirendamine, kaua oodatud sertifitseerimiskavade tootmine ENISA poolt, käimasolevate algatuste tõhusam toetamine liidu finantsinstrumentide kaudu jmt.

Komisjoni algatuses esitatakse ärikukru kontseptsioon, mis hõlmab suuresti eIDAS määrusega reguleeritud usaldusteenuseid, lisamata sinna uusi nõudeid. Nii digiallkirjastatud, digitembeldatud kui ka ajatembeldatud dokumentide kasutamine on võimalik juba täna ilma kavandatava ärikukruta. Ka igasuguste digiallkirjastatud/digitembeldatud tõendite (sealhulgas ka ettevõtlust puudutavate) loomist ja EUDI kukrusse või mujale väljastamist ning nende kehtivuse kontrollimist toetab olemasolev eIDAS määrus. Piiriüleste e-teenuste loomist ei piira mitte tehnilisi lahendusi kirjeldavate regulatsioonide vähesus vaid nende juba reguleeritud teenuste praktiline kasutuselevõtt. Uudse funktsionaalsusena kirjeldatakse algatuses ettevõtte autentimise võimalust e-teenustes. Enamikes EL liikmesriikides esindavad ettevõtteid füüsilised isikud ja e-teenuste kasutamine toimub füüsiliste isikute autentimise kaudu, kes on siis volitatud ettevõtte nimel toimetama. Mõnes üksikus liikmesriigis esinev teistsugune praktika ei tohiks muutuda üldiseks reegliks üle Euroopa. Ka on ebaselge asjaolu, mille poolest erineb kavandatav ettevõtte autentimine näiteks digitempli kasutusest, mis samuti võimaldab ettevõtet identifitseerida. e-allkirjade vastastikuse tunnustamise kohustus avalikus sektoris on sätestatud juba teenuste direktiivis, eIDAS määruses ja ka muudes õigusaktides - puudu on nõude rakendamisest praktikas, mitte vähesest reguleeritusest. Määruse kohaselt lisanduks hulk riiklikku infrastruktuuri, mida tuleb üleval pidada, kuid samas funktsionaalsus kattub nii digikukruga (tõendite hoiustamine, esitamine) kui ka SDG-ga (ühelt liikmesriigist tõendi hankimine, et seda teises liikmesriigis esitada). Kokkuvõtlikult võiks öelda, et olemasolevaid sarnast eesmärki täitvaid lahendusi on Euroopa siseturus olemas ja pigem võiks keskenduda olemasoleva kasutuselevõtule.

5.2. Eesti toetab eelnõuga eelduste loomist ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks ja administratiivsete protseduuride lihtsustamiseks ainult siis, kui kasutatakse ära piiriüleselt toimivate digilahenduste võimalusi. Eesti hinnangul ei ole ärikukru loomisega kaasnevad kulud mõistlikud ega kooskõlas eeldatava väärtusloomega.

Selgitus: Eestis on riigi ja ettevõtjate suhtluses digilahendused tavapärased. Paraku paljudes EL liikmesriikides see ei ole veel Eestiga sarnasel tasemel. Kui digilahendusi kasutatakse, siis tihtilugu ei ole need piiriülevalt toimivad. EL-i õigusruumis on üldised alused piiriüleste e-valitsuse digilahenduste toimimiseks enamasti loodud – eIDAS määrusega on reguleeritud usaldusteenused nagu e-allkirjad ja nende piiriülese tunnustamise kohustus, Euroopa Liidu ühtse digivärava määrus⁷ reguleerib andmete ühekordset esitamist ja piiriülevalt pakutavaid teenuseid ning ka mitmed teised õigusaktid annavad pidepunkte digilahenduste piiriüleseks kasutamiseks. Arengu piduriteks on olnud peamiselt valdkondlikud regulatsioonid ja liikmesriikide erinevad praktikad, mis nende digivõimaluste kasutamisega piisavalt ei arvesta. Ärikukru rakendamisega kaasneks Eestis väga suur rahaline koormus: ligikaudu 153 miljonit eurot esimesel aastal ja 24 miljonit eurot igal järgneval aastal, kusjuures kulu- ja tuluhinnangute aluseks olev metoodika on ebaselge. Kulud hõlmavad teenuse hankimist, süsteemide arendusi ja liidestusi ning jäävad täielikult liikmesriigi kanda.

5.3. Eesti toetab ärikukru eelnõus toodud põhimõtet paberdokumentidega tehtud toimingute õigusliku tähenduse võrdsustamisega digikeskkonnas tehtuga, kuid see ei tohi viia pabertoimingute taas tunnustamiseni seal, kus on juba täielikult digilahendustele üle mindud ning olla piiratud ainult ärikukru kasutamisega.

Selgitus: eelnõu sätestab, et ettevõtjate ärikukru põhifunktsionaalsusi kasutades tehtud toimingud peaks omama sama õiguslikku tähendust kui paberlikult või muul seaduslikul viisil toimetatud. Selline formuleering ei peaks kaasa tooma paberprotsesside taaselukustamist, millele selline võrdsustamine paraku viitab. Ka on ebaselge see, miks ärikukru põhifunktsionaalsusteks olevad teenused, nagu digiallkirjastatud dokumentide piiriülene aktsepteerimine (mis on juba eIDAS määruses ja teenuste direktiivis⁸ reguleeritud), vajavad selle eelnõu kaudu üle reguleerimist ja kitsendamist ainult Euroopa ärikukru kasutusega. See, et olemasolevaid regulatsioone praktikas ei järgita, ei peaks olema dubleeriva õigusloome õigustuseks.

5.4. Eesti pooldab püüdlusi juriidilisi isikuid üle EL-i üheselt identifitseerida, kuid peab oluliseks tugineda selles äriregistrite koostöö protsessile, peab vajalikuks identifitseerimise ajakohasuse tagamist ning ei toeta muude majandusosaliste võrdsustamist juriidiliste isikutega Euroopa ärikukru regulatsiooni raames.

Selgitus: Algatuses nähakse ette kõigile ettevõtjatele unikaalse identifikaatori omistamist ja vastava üleeuroopalise kataloogi loomist. Äriregistrites olevate juriidiliste isikute puhul kavandatakse sealse info kasutamist identifikaatori moodustamisel. Ebamääraselt on käsitletud võimalused selle info aktuaalsena hoidmiseks. Identifikaatori andmist ja kataloogi kandmist nähakse ette ka juriidiliseks isikuks mitteolevate muude n-ö majanduskäibe osaliste (*economic operators*) jaoks, kes ei ole kantud äriregistrisse, vaid on lepingulised moodustised (näiteks sarnaselt Eestis tuntud seltsingutega). Mis protseduuride kaudu nende olemasolu tõendatakse ja mis õiguslikud tagajärjed on kataloogi kandmisel – jääb paljuski selgusetuks ja tuleks seetõttu eelnõu kohaldumisalast välja jätta.

⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 02.10.2018 määrus (EL) 2018/1724, millega luuakse ühtne digivärv teabele ja menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele juurdepääsu pakkumiseks ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012. Kättesaadav: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj> (29.12.2025).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. Kättesaadav: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj> (29.12.2025).

5.5. Eesti ei toeta üldist nõuet ärikukru ja sellega seonduva e-kättetoimetamise teenuse kohustuslikuks muutmist avaliku sektori asutustele. Taoliste teenuste kasutamine peaks olema sisulise kasutusjuhu põhine ning tehniline teostus arvestama liikmesriigi olemasoleva taristuga.

Selgitus: algatuses nähakse ette, et kõik asutused, kes digitaalset asjaajamist pruugivad, peavad endale hankima ärikukru teenuse ja ühtlasi hakkama üleeuroopalise e-kättetoimetamise teenuse kliendiks. Komisjon ise on hinnanud sellise teenuse kuluks ühe asutuse kohta esimesel aastal 65 tuhat eurot. Hiljem summa väheneks. Samas muid meetodeid ettevõtetega suhtlemiseks võib avalik sektor paralleelselt edasi kasutada – näiteks võib digitaalseid dokumente asutus vastu võtta ilma, et see läbi ärikukrute peaks käima. Üleminekumeetmena on liikmesriikidel võimalus 36 kuu jooksul kasutada ühist lüüsi e-kättetoimetamise teenuse ja siseriiklike süsteemide vahel nii, et iga asutus ise ei pea endale eraldi teenust hankima. Peale seda tähtaega tuleb igal asutusel ise omale ärikukkur hankida. Sellele vaatamata lubatakse dubleerivana ühislahendust ka edaspidi kasutada. Kui ärikukru kontseptsioon peaks realiseeruma, siis selle kasutuselevõtt võiks toimuda vajaduspõhiselt vastavalt valdkondlikele arengutele. Ärikukru tehniline realisatsioon peaks koosvõimeliselt tuginema ja täiendama siseriiklikke lahendusi, mitte neid dubleerima.

5.6. Eesti toetab eelnõus kavandatud eIDAS määruse muutmist viisil, mis kaotab eIDASest viited juriidilise isiku EUDI kukrule ja hõlmab Euroopa Liidu institutsioonid eIDAS määruse õiguslikku raamistikku.

Selgitus: eIDAS määrmuses on sätestatud nelja liiki isikuid, kellele EUDI kukruid väljastatakse – (1) füüsilised isikud, (2) füüsilised isikud, kes esindavad teist füüsilist isikut, (3) füüsilised isikud, kes esindavad juriidilist isikut ja (4) juriidilised isikud. Juriidilise isiku EUDI kukrut pole seni suudetud eIDAS rakendusaktides mõttekalt kirjeldada. Arusaamatu on, kuidas selline mobiilirakenduse abil tuvastatav anonüümne juriidiline isik praktikas välja näeb, kelle käes mobiil on ja millist õiguslikku tähendust selline konstruktsioon omaks. EUDI kukrud on mõeldud füüsilistele isikutele, kes võivad olla volitatud esindama juriidilist isikut ja tegema juriidilise isiku nimel erinevaid toiminguid. Nende sätete kustutamisega eIDAS määrmusest luuakse õigusselgust ja kaotatakse praktikas rakendamatud nõuded. Kehtiv eIDAS määrmus kehtib ainult liikmesriikidele, mitte EL institutsioonidele, mis raskendab üleeuroopalist e-teenuste osutamist ning on üheks suurimaks väljakutseks kodanikele e-teenuste kättesaamisel piiriülevalt. Eesti toetab seega Euroopa Liidu institutsioonide kaasamist eIDAS juriidilisse raamistikku.

5.7 Eesti leiab, et algatust tuleb täiendada viitega selle kohta, et väljapakutud regulatsioon ei mõjuta EL ja liikmesriikide volikirjade koostamise, muutmise või kehtetuks tunnistamise sisulisi nõudeid.

Selgitus: Ärikukruga seonduvate volikirjade koostamine, muutmine või kehtetuks tunnistamine peab jääma määratletuks juba kehtiva ja tulevikus kehtestatavate EL ja riigisiseste nõuete järgi. Sellised ELi volikirja koostamise, muutmise või kehtetuks tunnistamise riigisisised nõuded hõlmavad vähemalt volikirja andja, muutja või kehtetuks tunnistaja isikusamasuse, õigus- ja teovõime ning äriühingu esindamise õiguse kohtulikku, notariaalset või muude pädevate asutuste poolset kontrolli.

Nimetatud nõue on juba olemas kehtivas EL teises ühinguõiguse digidirektiivi⁹ artiklis 16c (1) seoses digitaalse volikirjaga.

6. Arvamuse saamine ning seisukohtade koostööstamine

Justiits- ja Digiministeerium on seisukohtade ettevalmistamisel küsinud sisendit Haridus- ja Teadusministeeriumilt, Kaitseministeeriumilt, Kliimaministeeriumilt, Kultuuriministeeriumilt, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt, Rahandusministeeriumilt, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt, Siseministeeriumilt, Sotsiaalministeeriumilt, Välisministeeriumilt, Riigikantseleilt, Vabariigi Presidendi Kantseleilt, Õiguskantsleri Kantseleilt, Riigikogult, Riigi Infosüsteemi Ametilt, Registrate ja Infosüsteemide Keskuselt, Riigi IT Keskuselt (RIT), Riigiside Sihtasutuselt, Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskuselt, Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuselt, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuselt, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuselt, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametilt, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi Infotehnoloogia Keskuselt, Andmekaitse Inspeksioonilt, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametilt, Eesti Pangalt, Finantsinspeksioonilt, Põllumajandus- ja Toiduametilt, Transpordiametilt, Ravimiametilt, Terviseametilt, Eesti Linnade ja Valdade Liidult, Eesti Väike- ja Keskaste Ettevõtjate Assotsiatsioonilt, Politsei- ja Piirivalveametilt, Eesti Töandjate Keskkliidult, Konkurentsiametilt, Patendiametilt, Teenusmajanduse Kojalt, Eesti Advokatuuri IP/IKT komisjonilt, Eesti E-kaubanduse Liidult, Eesti Kaubandus-Tööstuskojalt, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojalt, Eesti Toiduainetööstuse Liidult, Eesti Kaupmeeste Liidult, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidult, Eesti Andmekaitse Liidult, Eesti Meediaettevõtete Liidult, Patendivolinate Kojalt, MTÜ-lt Maakondlikud Arenduskeskused, Eesti Akrediteerimiskeskuselt, Tallinna Tehnikaülikoolilt, Tartu Ülikoolilt, Tallinna Ülikoolilt ja Eesti Pangaliidult.

04.12.2025 toimus ka avalik kaasamiseminar, kus JDM tegi huvigruppidele ülevaate ärikukru algatusest ning edasistest sammudest.

Arvamuse saatsid Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Riigikogu Kantselei, Eesti Pangaliit, Kliimaministeerium, Riigikogu, Sotsiaalministeerium, Eesti Pangaliit, Riigi Infosüsteemi Amet, Andmekaitse Inspeksioon, Välisministeerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Transpordiamet, Siseministeerium.

Saabunud sisendid on esitatud kaasamistabelis (lisa 1) ning saabunud ettepanekutega on võimaluse korral arvestatud. Ministeeriumid on seisukohad koostööstanud EL koordinatsioonikogus.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. detsembri 2024 direktiiv 2025/25, millega muudetakse direktiive 2009/102/EÜ ja (EL) 2017/1132 seoses digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamise laiendamise ja ajakohastamisega äriühinguõiguses.