

## Vabariigi Valitsuse määruse „Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia koostamiseks vajalike andmete loetelu, strateegia koostamise nõuded ja kord ning strateegiat koostavate asutuste loetelu“ eelnõu seletuskiri

### 1. Sissejuhatus

#### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (edaspidi *CER direktiiv* või *direktiiv*)<sup>1</sup>. Direktiivi eesmärk on tagada iga elutähtsa teenuse osutaja toimepidevus ning selle kaudu elanike elu ja tervis ning ühiskonna ja riigi toimimine eri laadi kriiside ajal. Direktiivi ülevõtmiseks koostatud hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (426 SE) on Riigikogu menetluses<sup>2</sup>.

Seaduseelnõuga täiendatakse hädaolukorra seadust (edaspidi *HOS*) muu hulgas §-ga 9<sup>3</sup>, millega võetakse üle *CER* direktiivi artikkel 4. Direktiiviga pannakse liikmesriikidele kohustus koostada elutähtsa teenuse osutajate (edaspidi *ETO-d*) toimepidevuse strateegia (edaspidi *strateegia*). Direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt kehtestatakse strateegias asjakohaste olemasolevate riiklike ja valdkondlike strateegiate või asjakohaste kavade või sarnaste dokumentide alusel strateegilised eesmärgid ja poliitikameetmed, mille eesmärk on saavutada ja säilitada ETO-de toimepidevuse kõrge tase. Sellega kooskõlas on kavandatud HOS-i § 9<sup>3</sup> lõige 2, mille järgi on tegemist dokumendiga, milles kirjeldatakse pikaajalisi eesmärke ja võetavaid meetmeid elutähtsa teenuste toimepidevuse tagamiseks. Strateegia on riigiülene dokument ning see koostatakse kõigi ETO-de kohta ühiselt. Sidususe ja tõhususe huvides tuleb strateegia välja töötada nii, et see tugineks võimalikult palju olemasolevatele dokumentidele ning ühendaks sujuvalt olemasolevad meetmed.

HOS-i § 9<sup>3</sup> lõikes 4 esitatud volitusnormi järgi kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega strateegia koostamiseks vajalike andmete loetelu, strateegia koostamise nõuded ja korra ning strateegiat koostavate asutuste loetelu.

HOS-i lisatava § 53 lõike 11 järgi tuleb strateegia koostada 31. detsembriks 2025. a.

#### 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo nõunik Heidi Käär ([heidi.kaar@riigikantselei.ee](mailto:heidi.kaar@riigikantselei.ee)). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Riigikantselei õigusosakonna nõunik Peeter Papstel ([peeter.papstel@riigikantselei.ee](mailto:peeter.papstel@riigikantselei.ee)). Eelnõu ja seletuskirja keeleteoimetus on teinud Riigikantselei tugitegevuste osakonna keeleteoimetaja Piret Grigorjeva ([piret.grigorjeva@riigikantselei.ee](mailto:piret.grigorjeva@riigikantselei.ee)).

### 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

1 Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2557>

2 Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/57e67d9e-ba15-412e-8b25-cda84efca58a>

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

**Eelnõu §-s 1** käsitletakse strateegia koostamist, sealhulgas loetletakse valdkondade ja alamvaldkondade (sektorite ja allsektorite) kaupa strateegiat koostavad asutused ning sätestatakse strateegia ja selle ajakohastatud versioonide koostamise nõuded ja kord.

**Paragrahvi 1 lõike 1** järgi on strateegiat koostavad asutused vastavalt valdkondadele ja alamvaldkondadele järgmised:

- 1) energeetika (sealhulgas elekter, kaugküte ja -jahutus, nafta, gaas, vesinik) – Kliimaministeerium;
- 2) transport (sealhulgas lennu-, raudtee-, vee-, maantee- ja ühistransport) – Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium;
- 3) pangandus ja finantsturutaristu – Eesti Pank, Rahandusministeerium ja Finantsinspektsioon;
- 4) tervishoid – Sotsiaalministeerium;
- 5) joogivesi – Sotsiaalministeerium ja Kliimaministeerium;
- 6) reovesi – Kliimaministeerium;
- 7) digitaristu – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;
- 8) keskkvalitsus (direktiivis: avaliku halduse üksused) – Riigikantselei ja ministeeriumid;
- 9) kosmos – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;
- 10) toiduainete tootmine, töötlemine ja turustamine – Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.

CER direktiivi artikli 4 lõike 1 järgi peab strateegia hõlmama vähemalt direktiivi lisas esitatud sektoreid. Seetõttu on kõnesoleva loetelu koostamisel võetud aluseks direktiivi lisas kirjeldatud sektorid ja allsektorid (määruses: valdkonnad ja alamvaldkonnad) ning kasutatud selguse eesmärgil võimalikult palju sama sõnastust. Erinevalt CER direktiivi lisas esitatud tabelist ei korrata määruses detailselt allsektorisse kuuluvate ETO-de kategooriaid, kuid juhul, kui praktikas tekib alamvaldkonna piiritlemisel ebaselgus, tuleb pöörduda direktiivi lisas esitatud loetelu poole.

**Paragrahvi 1 lõike 2** kohaselt juhib strateegia koostamist Riigikantselei. Samasisuline säte on HOS-i § 9<sup>3</sup> lõikes 3, kuid selguse ja normide terviklikkuse huvides on seda korratud ja täpsustatud. Riigikantselei annab strateegiat koostavatele asutustele koostamiseks vajalikke suuniseid ja jagab teavet. Selle eesmärk on kindlustada, et koostatav või uuendatav strateegia või selle osana käsitatavad strateegilised arengudokumendid oleksid kõnealuse määrusega ja omavahel kooskõlas ning vastaksid kõigile CER direktiivi nõuetele. Selle tulemusena on võimalik direktiiviga seatud eesmärgid saavutada võimalikult vähese lisakoormusega.

Suunised võib anda ka strateegia eesmärkide seadmise ja § 2 lõike 1 punktis 4 nimetatud valdkonna tegevuskava koostamise raames. Samuti jälgib Riigikantselei direktiivist tulenevat kohustust vaadata strateegia läbi vähemalt iga nelja aasta tagant ning võib vajaduse korral nõuda strateegia osa ajakohastamist varem, kui on alust arvata, et mõni strateegia osa ei ole enam ajakohane või eesmärgipärane.

**Paragrahvi 1 lõike 3** järgi koostatakse strateegia ajakohastatud versioon vähemalt iga nelja aasta järel. Lõige on kooskõlas direktiivi artikli 4 lõikega 2, mis kohustab liikmesriike oma strateegiat vähemalt iga nelja aasta järel ajakohastama. Direktiivi kohaselt eelneb ajakohastamisele konsulteerimine, mis on praktikas teostataval määral avatud asjaomastele sidusrühmadele.

**Eelnõu §-s 2** käsitletakse strateegia koostamiseks vajalikke andmeid.

**Paragrahvi 2 lõikes 1** loetletakse strateegia sisunõuded. Loetelu aluseks on võetud CER direktiivi artikli 4 lõige 2. Seda tuleb arvesse võtta ka strateegia või strateegiana käsitatavate dokumentide ülesehituse kavandamisel. Strateegia peab sisaldama vähemalt järgmisi elemente.

- 1) Iga valdkonna hetkeolukorra kirjeldus ja peamised kitsaskohad selle toimepidevuse ja varustatuse tagamisel. Kitsaskohtade esiletoomisel tuleb arvestada nii asutusesiseseid kui ka -väliseid tegureid, samuti ristsõltuvust teistest elutähtsatest teenustest.
- 2) Strateegilised eesmärgid ja prioriteedid ETO-de üldise toimepidevuse suurendamiseks, võttes arvesse piiri- ja valdkonnaüleseid sõltuvusi ja ristsõltuvusi.
- 3) Juhtimisraamistik eelmise punkti alusel kirjeldatud strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide saavutamiseks, sealhulgas eri ametiasutuste, asjassepuutuvate ETO-de ning teiste strateegia rakendamises osalevate asutuste ja isikute (sh muude teenuseosutajate) rollide ja vastutusala kirjeldus.
- 4) Valdkonna tegevuskava ETO-de üldise toimepidevuse suurendamiseks, mida koostades võetakse arvesse valdkonnapõhise riskianalüüsi tulemusi. Valdkonna- ehk sektoripõhisest riskianalüüsist selguvad peamised ohud valdkonnale, nende realiseerumise tõenäosus ja tingimused, võimalikud tagajärjed, toimepidevuse seisukohast olulisemad ettevõtjad, samuti järeldused, st vajadus kavandada ja võtta meetmeid. Need meetmed (tegevused) ja mõõdikud koos vastutajate ning alg- ja sihttasemega esitatakse valdkonna tegevuskavas, mille täpsemad sisunõuded on esitatud lõikes 2.
- 5) ETO-de kindlaksmääramise protsessi kirjeldus. Selle punkti kohaselt koostatud osas selgitatakse, milliste kriteeriumide alusel ja kuidas on tuvastatud ja valitud konkreetse valdkonna (nt toidusektori) ETO-d.
- 6) ETO-sid toetava protsessi kirjeldus, sealhulgas meetmed, millega tõhustatakse koostööd avaliku sektori ja erasektori vahel.
- 7) Loetelu strateegia rakendamisse kaasatud peamistest asutustest ja asjaomastest sidusrühmadest, kes ei ole ETO-d.
- 8) Poliitikaraamistik iga valdkonna ja direktiivi (EL) 2022/2555 ehk nn NIS2 direktiivi<sup>3</sup> kohaste pädevate asutuste vaheliseks koordineerimiseks, et jagada küberturvalisuse riske, küberohte ja -intsidente ning muid kui küberriske, -ohte ja -intsidente käsitlevat teavet ning täita järelevalveülesannet.
- 9) Juba võetud meetmete kirjeldus. Selle eesmärk on hõlbustada seda, et elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid täidavad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad, nagu on määratletud komisjoni soovitus 2003/361/EÜ(31) lisas<sup>4</sup>, kelle asjaomased liikmesriigid on identifitseerinud ETO-dena.

---

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2555, 14. detsember 2022, mis käsitleb meetmeid, millega tagada küberturvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus, ja millega muudetakse määrust (EL) nr 910/2014 ja direktiivi (EL) 2018/1972 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv (EL) 2016/1148 (küberturvalisuse 2. direktiiv). Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2555>

4 Asjakohane väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete määratlust käsitlev teatmik on kättesaadav: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42921/attachments/1/translations/et/renditions/native>

**Paragrahvi 2 lõikes 2** nähakse ette, et valdkonna tegevuskava peab sisaldama iga meetme (ehk arendusülesande) kohta vähemalt järgmist.

1) Kirjeldus. Siin tuuakse esile tegevused, mida strateegia eesmärkide saavutamiseks rakendatakse, ning kirjeldatakse nende vajadust ja mõjusid toimepidevuse suurendamiseks.

2) Vastutaja. Vastutaja on üldjuhul elutähtsat teenust korraldav asutus või tema volitatud asutus või vastutava ministeeriumi haldusala asutus (nt järelevalvet teostav asutus).

3) Seotud osalised. Seotud osalised võivad olla teised asutused ja isikud, nt ministeeriumid, laborid, AS Eesti Varude Keskus, kohaliku omavalitsuse üksused, erialaliidud või ka ETO-d ise.

4) Algtase ja sihttase. Meetmetele seatakse algtase ehk olemasoleva olukorra kirjeldus või numbrilised näitajad ning sihttase ehk soovitud olukorra kirjeldus või numbriline näitaja. Sihttaseme juurde seatakse ka selle saavutamise aasta, kuid see ei saa olla pikem kui strateegia uuendamise periood (neli aastat).

5) Kulude katteallikad. Kui meetmeid on võimalik rahastada riigieelarve vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi vahenditest või välisvahenditest, siis tuleb see esile tuua.

**Paragrahvi 2 lõikes 3** sätestatakse, et strateegiana võib käsitada strateegiat koostavate asutuste strateegilisi arengudokumente, kui need kajastavad § 1 lõikes 1 nimetatud valdkondi ja alamvaldkondi ning sisaldavad § 2 lõikes 1 nimetatud teavet. Seega võib strateegia olla kas eraldi dokument või moodustuda strateegilistest arengudokumentidest või nende osadest. Juhul, kui strateegiana käsitatakse strateegilisi arengudokumente, on § 2 lõike 1 punktis 4 ja § 2 lõikes 2 käsitletud valdkonna tegevuskava valdkonna arengukava all olev programm või rakenduskava, mille alusel asutused oma strateegilisi eesmärke seavad ja nende elluviimist jälgivad.

Säte tugineb CER direktiivi preambuli punktile 10, mille järgi juhul, kui valdkondlike liidu õigusaktide sätetega nõutakse ETO-delt meetmete võtmist oma toimepidevuse tõhustamiseks ning kui liikmesriigid on need nõuded tunnistanud vähemalt samaväärseks CER direktiivis sätestatud vastavate kohustustega, ei tuleks CER direktiivi asjaomaseid sätteid kohaldada, et vältida dubleerivate dokumentide koostamist ja ebavajalikku koormust ja kulu.

Strateegilised arengudokumendid on riigieelarve seaduse § 19 lõike 1 järgi riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm. Kõige tõenäolisemalt on võimalik strateegia alternatiivina käsitada valdkonna arengukava (sh siseturvalisuse arengukava, riigikaitse arengukava). Riigieelarve seaduse § 20 lõike 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ on muu hulgas ette nähtud arengukava üldised sisunõuded. Seega juhul, kui mõni nimetatud dokumentidest on koostatud, ajakohane, käsitleb muu hulgas ETO-de toimepidevuse suurendamist toetavaid teemasid ning vastab kõigile CER direktiivis ja käesolevas määruses esitatud sisunõuetele, võib seda lugeda strateegia osaks.

Juhul, kui strateegia koostamist juhtiv Riigikantselei ja seda koostavad asutused soovivad sätet rakendada, annab Riigikantselei vastavalt § 1 lõikele 2 suuniseid ja teavet, mis aitavad asutustel järgida uute strateegiliste arengudokumentide koostamisel ja ajakohastamisel CER direktiivist tulenevaid sisu- ja struktuurinõudeid. Vajaduse korral peab Riigikantselei ajakohast

koondülevaadet asutuste asjassepuutuvatest strateegilistest arengudokumentidest ning nende ülevaatamise ja ajakohastamise vajadustest.

Eelnõu koostamise ajal ei ole strateegia koostamist veel alustatud ning ei ole tehtud lõplikku otsust, milline vorm strateegiale valitakse. HOS-i lisatava § 53 lõike 11 järgi koostab Riigikantselei strateegia 31. detsembriks 2025. a. Selleks ajaks on selgunud ka lõplik lahendus. CER direktiivi artikli 4 lõike 3 järgi edastavad liikmesriigid oma riiklikud strateegiad ja strateegiate olulised ajakohastused Euroopa Komisjonile kolme kuu jooksul alates nende vastuvõtmisest. Seetõttu otsustatakse Riigikantselei juhtimisel ka see, kas asjassepuutuvaid arengudokumente esitatakse edaspidi kindlaksmääratud aja järel kogumis või sõltuvalt nende kehtestamisest ja ajakohastamisest ühe kaupa.

**Normitehniline märkus.** Kuna eelnõukohane määrus koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis lisatakse sellele üle võetava Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (ELT L 333, 27.12.2022, lk 164–198), andmed.

### 3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu on hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse rakendusakt ning on koostatud Euroopa Liidu õiguse (CER direktiiv) ülevõtmise eesmärgil.

### 4. Määruse mõjud

Üleriigilise riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ja strateegia mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, riigi julgeolekule ja välissuhetele ning majandusele on detailsemalt ja kogumis hinnatud ka seaduseelnõu seletuskirjas (lk 48–54).

Määrusel on vahetu **mõju riigiasutuste korraldusele**. **Mõju sihtrühm** on Riigikantselei, ministriumid, Eesti Pank, Finantsinspeksioon. **Mõju ulatus** on keskmine, kuna kaasnevad töökorralduslikud muudatused ei ole suured ja eeldatavasti ei kaasne kohanemisega raskusi. Asjassepuutuvad ministriumid korraldavad oma valitsemisalas elutähtsate teenuste toimepidevust ka praegu, mistõttu neil on valdav osa strateegias sisalduvast teabest olemas. Seadusemuudatus eeldab teistega võrreldes suuremat kohanemist Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt, kes seni pole elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavat asutus olnud. Mõju ulatust vähendab oluliselt määrukses ette nähtud võimalus käsitada strateegiana seda koostavate asutuste strateegilisi arengudokumente (eelkõige arengukavasid). Määruse rakendamine ei too riigiasutustele kaasa pidevat suurenenud töökoormust. Muudatuse tagajärjel suureneb peamiselt Riigikantselei töökoormus. **Mõju avaldumise sagedus** on väike, strateegia koostamine ei ole pidev. Ümberkorraldused on eelkõige ühekordsed. Strateegia peab valmima 31. detsembriks 2025. a. Edaspidi ajakohastatakse seda vähemalt iga nelja aasta järel. Sel juhul tuleb ajakohaseid andmeid esitada vastavalt Riigikantselei suunistele. **Mõju sihtrühma suurus** on väike, sest muudatus puudutab väikest hulka kõigist riigiasutustest ning omakorda väga väikest osa nende riigiasutuste ametnikest – üksnes neid, kelle ülesanne on tegeleda elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisega. **Ebasoovitavate mõjude risk** on väike, kuna muudatus võimaldab senisest veelgi paremini läbi mõelda ja planeerida elutähtsate teenuste toimepidevuse suurendamiseks võetavaid meetmeid. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

Määrusel ei ole tuntavat mõju majandusele ning ETO-d ei ole kõnealuse määruse eraldiseisev sihtrühm, sest strateegia koostamine ei too neile lisakohustusi. Strateegia koostajad on valitsusasutused ja elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad. ETO-de ülesanne on üksnes vajaduse korral sisendteabe andmine ja arvamuse avaldamine. Seda tehakse erialaliitude kaudu nii nagu ka praegu muude valitsusasutuste koostatavate dokumentide puhul.

Määrusel on kaudne positiivne mõju nii riigi julgeolekule kui ka sotsiaal-, majandus- ja looduskeskkonnale. Mis tahes elutähtsate teenuste toimepidevuse suurendamist toetav tegevus aitab suurendada turvalisust ühiskonnas ja riigi julgeolekut tervikuna. Parem valmisolek kriisideks ja oskus lahendada olukorda kiiresti võimaldab vähendada kahju inimeste elule, tervisele ja toimetulekule, ühiskonnale, majandusele ja looduskeskkonnale.

## **5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

HOS-i muudatuste ja kõnesoleva määruse rakendamise seotud tegevusi ja eeldatavat kulu on täpsemalt kajastatud seaduseelnõu seletuskirjas (lk 79–81).

Riigikantselei tellimisel viiakse aastatel 2024–2025 ellu projekt „*Integrating strategic risk systems to advance the resilience of critical entities*“ (REFORM/2021/OP/0006). Projekti rahastab täismahus Euroopa Komisjon struktuurireformide programmist ja Eestis kohapeal viib projekti ellu KPMG Baltics. Projekti eesmärk on hõlbustada CER direktiivi ülevõtmist ja suurendada kohalike omavalitsuste kriisivalmidust.

Projekti tulemusena valmib muu hulgas CER direktiivile vastav strateegia kavand, mida koostatakse eelnõu § 1 lõikes 1 nimetatud asutuste sisendinfo alusel. Projekti raames on loodud ülevaade praeguste ja tulevaste elutähtsat teenust korraldavate asutuste strateegilistest arengudokumentidest. Selle tulemusena on võimalik hinnata, milliseid neist ja mis ulatuses saaks dubleerimise vältimiseks käsitada strateegiana.

Ajavahemik CER direktiivi ja sellekohaste seadusemuudatuste jõustumisest kuni strateegia koostamiseni hiljemalt 31. detsembril 2025. a annab piisava aja esmase analüüsi tegemiseks, et uute ETO-de olukord välja selgitada ning eesmärged ja mõõdikuid seada.

Riigile on pandud kohustus vaadata strateegia üle vähemalt iga nelja aasta tagant. Kuna asutused koostavad juba praegu oma valdkonna arengudokumente, siis lisanduv sisend oma arengukavasse või eraldi dokumenti märkimisväärset lisakoormust ega -kulu ei tekita. Strateegia ülevaatamisel abistab asutusi Riigikantselei.

Seega ei kaasne määruse rakendamisega eraldiseisvat vahetut kulu, sealhulgas ei kaasne lisatööjõu palkamise vajadust, ega saada otsest tulu.

## **6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub üldises korras. Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus jõustub 18. oktoobril 2024. a, lähtudes CER direktiivi artiklis 26 sätestatud tähtpäevast. Erandina jõustuvad üldises korras üleriigilise riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ning strateegia koostamist puudutavad HOS-i §-d 9<sup>1</sup>–9<sup>3</sup>, sealhulgas § 9<sup>3</sup> lõikes 4 olev kõnealuse määruse volitusnorm.

## **7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Finantsinspeksioonile ja Eesti Pangale.