

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Käesoleva eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (edaspidi *CER direktiiv*). CER direktiiv jõustus 16.01.2023 ning see tuleb Eesti õigusesse üle võtta hiljemalt 17.10.2024, normid peavad jõustuma hiljemalt 18.10.2024. CER direktiiv hõlmab energeetika-, transpordi-, pangandus-, finantsturutaristu- (nt börs), digitaristu-, tervishoiu-, veevarustuse ja kanalisatsiooni, keskvalitsuse, kosmose- ja toidusektorit. Keskkel kohal on nendes sektorites tegutsevate ettevõtete ja nende pakutavate teenuste toimepidevus ning majandustegevuse säilitamine elutähtsate teenuste takistamatu osutamise kaudu siseturul.

CER direktiivi ülevõtmiseks ei ole vaja oluliselt muuta Eesti õigust, kuna kehtivas hädaolukorra seaduses (edaspidi *HOS*) sätestatud elutähtsate teenuste regulatsioon vastab suuremas osas juba praegu CER direktiivi nõuetele. Sellegipoolest on teatud teemad, mis ei ole Eestis reguleeritud, ning just nendele käesolev seaduse eelnõu keskendubki.

HOSis tehtavad muudatused hõlmavad:

- 1) elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegiat;
- 2) üleriigilise riskianalüüsi koostamist, mis sisaldab ka elutähtsate teenuste sektoripõhist vaadet ning mille osaks on kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsid;
- 3) elutähtsate teenuste ja elutähtsa teenuse osutajate ringi laiendamist. Eelnõuga loetakse elutähtsateks teenusteks lisaks kehtivale 14 teenusele¹ ka lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, sadamate, avaliku raudtee ja tervishoiuteenuse toimimine ning ravimitega ja toiduga varustamine;
- 4) elutähtsa teenuse osutaja määramist haldusaktiga ja elutähtsa teenuse osutaja staatuse lõpetamist;
- 5) elutähtsa teenuse osutaja teavitamise kohustust;
- 6) asutustevahelist koostööd;
- 7) elutähtsa teenuse osutaja töötajate kategoriseerimist ja taustakontrolli tegemist;
- 8) Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja määramist;

¹ Elektri- ja varustamine, maagaasiga varustamine, vedelkütusega varustamine, riigitee sõidetavuse tagamine, telefoniteenus, mobiiltelefoniteenus, andmesideteenus, elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine, vältimatu abi, sularaharinglus, makseteenus, kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine, veega varustamine ja kanalisatsioon.

- 9) Euroopa Komisjoni nõuandemissiooni läbiviimist;
- 10) auditeerimist ja järelevalvet.

Lisaks muudetakse ka ehitusseadustikku, elektrituruseadust, kaugkütteseadust, krediidasutuste seadust, lennundusseadust, maagaasiseadust, makseasutuste ja e-raha asutuste seadust, raudteeseadust, ravimiseadust, sadamaseadust, tervishoiuteenuste korraldamise seadust, toiduseadust, turvategevuse seadust, vedelkütuse seadust ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadust. Nende seaduste muutmine on seotud elutähtsa teenuse ringi laiendamisega. Nimetatud seadustes sätestatakse ettevõtete kriteeriumid, mille täitmisel loetakse ettevõtjad elutähtsa teenuse osutajateks. Samuti täpsustatakse olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate kriteeriume tulenevalt CER direktiivi nõuetest.

Seaduseelnõuga kavandatavate muudatuste tulemusena laieneb elutähtsa teenuse osutajate ring, suureneb erinevate asutuste vaheline koostöö, koostatakse terviklik üleriigiline riskianalüüs, tekib kohustus teha elutähtsa teenuse osutaja töötajate taustakontrolli ja määratakse Euroopa Liidu olulised elutähtsa teenuse osutajad, reguleeritakse Euroopa Komisjoni nõuandemissioon ning tekib võimalus vajaduse korral auditeerida elutähtsa teenuse osutaja toimepidevust või nõuda seda.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo nõunik Galina Danilišina (galina.danilisina@riigikantselei.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Riigikantselei õigusosakonna nõunik Eero Svarval (eero.svarval@riigikantselei.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Riigikantselei tugitegevuste osakonna keeleteimetaja Piret Grigorjeva (piret.grigorjeva@riigikantselei.ee).

Eelnõu ettevalmistamisel on korraldatud 2023. aastal mitmeid kohtumisi Keskkonnaministeeriumi, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Riigi Infosüsteemi Ameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitsei ameti, Eesti Panga ja Finantsinspektsiooni esindajatega. Eelnõu koostamisel on võetud võimalikult palju arvesse kohtumistel saadud sisendit.

1.3. Märkused

Eelnõuga võetakse üle CER direktiiv. Eelnõuga nähakse ette muudatused järgmistes seadustes:

- ehitusseadustik (RT I, 30.06.2023, 2)
- elektrituruseadus (RT I, 30.06.2023, 5)
- hädaolukorra seadus (RT I, 30.06.2023, 22)
- kaugkütteseadus (RT I, 09.08.2022, 26)
- krediidasutuste seadus (RT I, 17.03.2023, 15)
- lennundusseadus (RT I, 30.06.2023, 32)
- maagaasiseadus (RT I, 30.06.2023, 37)
- makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (RT I, 01.03.2023, 52)
- raudteeseadus (RT I, 30.06.2023, 62)
- ravimiseadus (RT I, 11.03.2023, 84)
- sadamaseadus (RT I, 30.06.2023, 69)

- tervishoiuteenuste korraldamise seadus (RT I, 11.03.2023, 92)
- toiduseadus (RT I, 1.11.2021, 20)
- turvategevuse seadus (RT I, 06.07.2023, 103)
- vedelkütuse seadus (RT I, 30.06.2023, 95)
- ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus (RT I, 07.03.2023, 3).

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punktiga 1.2.2.² ning Vabariigi Valitsuses menetluses oleva tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga³.

Eelnõu on läbinud 29.06–07.08.2023 mitteametliku kooskõlastusringi ning lähtudes saadud ettepanekutest on eelnõusse lisatud muudatused, mis ei tulene kindlatest CER direktiivi normidest, kuid mis on hädavajalikud CER direktiivi rakendamiseks. Nimetatud muudatused on järgmised:

- 1) kaarditehingute töötlemise käsitlemine elutähtsa teenusena (eelnõu hädaolukorra seaduse punkt 8 ja makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse punktid 1 ja 3);
- 2) sularaha käitlemise teenuse osutamine turvaettevõtete poolt käsitlemine elutähtsana (eelnõu makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse punkt 3 ja turvategevuse seaduse muutmise);
- 3) Finantsinspektsiooni juhtimisvolitused krediitiasutuste suhtes eriolukorras (eelnõu hädaolukorra seaduse punktid 1 ja 5);
- 4) üldapteekide käsitlemine elutähtsa teenuse osutajatena (eelnõu ravimiseaduse punkt 2);
- 5) elutähtsa teenuse toimepidevusega seotud kulude kajastamine elektri, kaugkütte teenuse ja maagaasi tariifis (eelnõu elektrituruseaduse punkt 2, kaugkütteseaduse punkt 2, maagaasiseaduse punkt 1);
- 6) püsiva riigikaitseülesande määramine energeetika, lennunduse, sadamate ja raudtee valdkondades (eelnõu elektrituruseaduse punkt 1, lennundusseaduse punktid 1 ja 2, maagaasiseaduse punkt 3, raudteeseaduse punkt 1, sadamaseaduse punkt 1);
- 7) HOS § 41 lõike 2 sõnastuse täpsustamine (nn saartalituse nõude täpsustamine) (eelnõu hädaolukorra seaduse punkt 21).

Märkuste tabel on esitatud lisa 4. Täpsemad selgitused seotuse kohta CER direktiiviga on toodud esile seletuskirjas vastavate eelnõu punktide juures.

Eelnõule ei ole tehtud eelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks väljatöötamiskavatsust. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei ole eelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist ja kui eelnõu aluseks oleva Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud nõuetest. Euroopa Komisjon viis 19. novembrist 2018. a kuni 11. veebruarini 2019. a läbi nõukogu 8. detsembri 2008. aasta Euroopa elutähtsate infrastruktuuride kaitsmise direktiivi (2008/114/EÜ) (edaspidi *CIP direktiiv*) avaliku konsultatsiooni⁴. CER direktiiv asendab CIP direktiivi. Avaliku konsultatsiooni käigus hinnati CIP direktiivi asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust, sidusust ja Euroopa Liidu lisandväärtust. 2020. aastal analüüsis Euroopa Komisjon elutähtsa teenuse toimepidevusega seotud

² Vabariigi Valitsuse 18.05.2023 korraldus nr 131 „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027“ kinnitamine“ (RT III, 20.05.2023, 2). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/320052023002>

³ Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106>

⁴ Lisainfo ja küsimustik on kättesaadavad aadressil https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1378074/public-consultation_et.

probleeme liimesriikide põhiselt. Liikmesriikidele saadeti ankeet, koguti tagasisidet, analüüsiti olemasolevat olukorda ja selgitati välja probleemid. CER direktiivi väljatöötamisel hinnati muudatuste mõjusid ja kaalutleti erinevaid alternatiive CER direktiivi normide sisustamiseks.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust.

2. Seaduse eesmärk

Käesoleva seaduse eelnõu eesmärk on võtta üle CER direktiiv.

Elutähtsa teenuse osutajatel on asendamatu roll ühiskondlike funktsioonide või majandustegevuse säilitamisel siseturul olukorras, kus Euroopa Liidu majandus on üha suuremas ristsõltuvuses. Direktiivi eesmärk on selgitada välja elutähtsad teenused ja nende teenuste osutajad, kellest sõltub liikmesriikide majanduse ja ühiskonna toimimine. Samuti selgitada välja Euroopa Liidu olulised elutähtsa teenuse osutajad ning suurendada elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust siseturul asjakohaste toimepidevuse nõuete kehtestamise, sh töötajate usaldusväärsuse hindamine taustakontrolli, järelevalve tõhustamise ja asutustevahelise, sh piiriülese koostöö tõhustamise abil ning võimaldada Euroopa Komisjonil läbi viia nõuandemissiooni Euroopa Liidu oluliste elutähtsa teenuse osutajate juurde.

Käesolev seaduse eelnõu lähtub kõikidest nimetatud eesmärkidest. Eelnõuga luuakse terviklik ülevaade elutähtsatest teenustest ja teenuse osutajatest, kes vastavad CER direktiivi artiklite 6 ja 7 kriteeriumidele, st on Eesti ühiskonna toimimise seisukohast olulisel kohal. Samuti reguleeritakse Euroopa Liidu oluliste elutähtsa teenuse osutajate määramist ehk selliste elutähtsa teenuse osutajate väljaselgitamist, kelle toimepidevusest sõltub kuue või enama Euroopa Liidu liikmesriigi ühiskonna toimimine. Täpsustatakse elutähtsa teenuse osutajate ja Euroopa Liidu oluliste elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse nõudeid tulenevalt CER direktiivist. Ühtlasi luuakse alused riiklike elutähtsa teenuse ülest strateegiliste eesmärkide seadmiseks ja meetmete kavandamiseks. Tekib terviklik üleriigiline riskianalüüs, mille aluseks on kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsid ja mis hõlmab elutähtsaid teenuseid. Üleriigiline riskianalüüs hõlmab edaspidi lisaks tavapärastele looduslikele ja inimtegevusest tingitud riskidele ka sektori- ja piiriüleseid riske, mis võivad mõjutada elutähtsate teenuste osutamist, sealhulgas õnnetusi, looduskatastroofe, selliseid rahvatervise hädaolukordi nagu pandeemiad ja hübriidohud või muid vaenulikest aktidest tingitud ohte, muu hulgas terroriakte, kuritegevuse sisseimbumist ja sabotaaži. Üleriigilise riskianalüüsi oluliseks sisendiks on kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsid, mis võimaldavad saavutada CER direktiivi eesmarke ja saada terviklikku vaadet kõikidest võimalikest, sh piirkonnaspetsiifilistest, elutähtsa teenuse osutajaid varitsevatest riskidest. Ühtne ja kõikehõlmav üleriigiline riskianalüüs võimaldab paremini suunata ja kavandada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevust. Paraneb elutähtsa teenuse osutajate suutlikkus osutada elutähtsaid teenuseid mitmesuguste riskide korral.

Eelnõuga täpsustatakse asutustevahelist ja rahvusvahelist koostööd, mis aitab tõhustada elutähtsate teenuste kaitset erinevate ohtude vastu, kiirendada infovahetust teenuse osutamist mõjutavate intsidentide korral ning rahvusvahelist koostööd.

Direktiivi ülevõtmistabel on esitatud käesoleva seletuskirja lisis 3.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

§ 1. Hädaolukorra seaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse seaduse reguleerimisala. HOSi § 1 täiendatakse lõikega 6, millega sätestatakse erand HOSi kohaldamisest finantskriisidele. Erandi kohaldamine ei tulene CER direktiivist, kuid on vajalik CER direktiivi, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022 direktiivi (EL) 2022/2555⁵ (edaspidi *NIS2 direktiiv*) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022 määruse (EL) 2022/2554⁶ (edaspidi *DORA määrus*) rakendamise tagamiseks. CER ja NIS2 direktiivid kohustavad liikmesriike määrama pädevad asutused direktiivi rakendamiseks. DORA määruse kohaselt on pädevateks asutusteks finantssektoris Finantsinspeksioon ja Euroopa Keskpank. Sellest tulenevalt juhtis eelnõu mitteametlikul kooskõlastamisel Eesti Pangaliit Riigikantselei tähelepanu asjaolule, et eelnõus on lahendamata Euroopa Keskpanga mandaadi küsimus erinevates kriisiolukordades. Rahandusministeeriumi seisukoha kohaselt ei sätesta kehtiv HOS erisusi eriolukorra juhtimiseks finantssektoris. Eestis teeb reguleeritud finantssektori üle järelevalvet Finantsinspeksioon. Tulenevalt ELi otsekohalduvast õigusest on Finantsinspeksiooni volitused eelkõige panganduse järelevalvajana piiratud ning suurte pankade (Eestis elutähtsa teenuse osutajatest pangad) otsene järelevalve ja väikepankade osatine järelevalve on antud Euroopa Keskpanga pädevusse (vastavalt ELi määrusele nr 1024/2013⁷), krediidasutuste kriisilahenduspädevus on antud ELi kriisilahendusametuse (Ühtse Kriisilahendusnõukogu) pädevusse (vastavalt ELi määrusele nr 806/2014⁸). Seega oluliste pankade järelevalves tuleb arvestada, et ELi õiguses ettenähtud juhtudel on järelevalve tegijaks Finantsinspeksiooni asemel Euroopa Keskpank ning kriisilahenduses Ühtne Kriisilahendusnõukogu, mistõttu oleks vajalik kujundada erilahendus eriolukorra juhtimiseks finantssektorit puudutavas. Vastupidisel juhul võivad tekkida kriisides tõsised õiguslikud probleemid finantssektori juhtimises. Oluline on ka asjaolu, et finantssektoris on krediidasutuste ja investeerimisühingute finantskriisi ennetamise ja lahendamise meetmed juba väga ulatuslikult reguleeritud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusega (edaspidi *FELS*), mis omakorda süvendab segadust pädevate asutuste rollis. FELSis toodud regulatsioon põhineb samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivil 2014/59/EL⁹.

Koostöös Rahandusministeeriumiga töötas Riigikantselei välja lahenduse, millega luuakse selgus pädevate asutuste rollis eriolukorras ning välistatakse HOSi kohaldumisalast nn tavapärane finantskriisi olukorra ennetamine ja lahendamine (nn kriisilahendusmenetlus). Seda just juhul, kui kriisi põhjustavad finantsmajanduslikud olukorrad (likviidsusraskused, olulised vead finantsettevõtja riskijuhtimises jmt). Lõike 6 lisamine tagab õiguselguse ja

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022 direktiiv (EL) 2022/2555, mis käsitleb meetmeid, millega tagada küberturvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus, ja millega muudetakse määrust (EL) nr 910/2014 ja direktiivi (EL) 2018/1972.

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022 määrus (EL) 2022/2554, mis käsitleb finantssektori digitaalset tegevuskerksust ning millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 1060/2009, (EL) nr 648/2012, (EL) nr 600/2014, (EL) nr 909/2014 ja (EL) 2016/1011.

7 Nõukogu 15. oktoobri 2013 määrus (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga kohaselt.

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2014 määrus (EL) nr 806/2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010 kohaselt.

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/36/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012 EMPs kohaldatav tekst (ELT L 173, 12.06.2014, lk 190–348), muudetud direktiiviga (EL) 2019/879 (ELT L 150, 07.06.2019, lk 296–344).

võimaldab vältida mitmeti mõistetavuse ning tagab CER direktiivi rakendamise. FELS kohaldub lisaks pankade ja investeerimisühingutega ühte gruppi kuuluvatele ettevõtetele (nt ema- või valdusettevõtted). Samuti kohaldub FELS tulevikus kesksetele vastaspooltele (isikud, kes viivad lõpuni suuremahulisi väärtpaberi-, eelkõige tuletistehinguid). Vastav eelnõu on veel menetlemisel. Samuti hakkab sarnane raamistik tõenäoliselt tulevikus ELi tasemel kehtima ka kindlustusandjatele. Seetõttu ei viidata asjaomases lõikes konkreetselt FELSis nimetatud isikutele (krediidiasutustele ja investeerimisühingutele), vaid jäetakse vastavate subjektide ring n-ö lahtiseks – sõltuvalt sellest, kes veel tulevikus FELSi kohaldumisklassi lisatakse, siis ka neile kehtib lõige 6 samamoodi.

Punktiga 2 muudetakse HOSi § 2 lõike 4 esimest lauset, mis defineerib elutähtsa teenuse. Tegemist on otseselt CER direktiivi ülevõtmiseks vajaliku muudatusega. Kehtiva HOSi elutähtsa teenuse definitsiooni ja elutähtsate teenuste loetelu määramise aluseks oli 2015. aastal Siseministeriumi välja töötatud HOSi reguleerimisklassi kuuluvate teenuste meetodika. Selle meetodika väljatöötamises osalesid kõik ministriumid ning selle koostamisel lähtuti Taani elutähtsate funktsioonide meetodikast, mis omakorda on välja töötatud USA ja Suurbritannia kogemusi arvestades.

CER direktiivi ülevõtmiseks täiendas 2022. aastal Riigikantselei koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi, Sotsiaalministeriumi, (endise) Maaeluministeriumi, Kaitseministeriumi ja Eesti Pangaga 2015. aasta meetodikat hindamiskriteeriumidega „mõju keskkonnale“, „roll riigikaitsele“ ja „mõju majandusele“. Meetodika täiendamise vajadus oli tingitud sellest, et CER direktiivi artiklites 6 ja 7 toodud kriteeriumid on oluliselt laiemad kui kehtivas HOSis ning hõlmavad ka mõju hindamist keskkonnale, avalikule ohutusele (*public safety*) ja julgeolekule (*public security*).¹⁰ Avalikku ohutust kasutatakse tihti koos „riigi julgeoleku“ või „avaliku korraga“¹¹, seejuures koosmõjus „riigi julgeolekuga“ pigem riigikaitse tähenduses. Omakorda on Euroopa Kohus kasutanud termineid „riigi julgeolek“ ja „avalik julgeolek“ samas tähenduses.¹² Seejuures on Euroopa Kohus märkinud, et „avalik julgeolek“ või „riigi julgeolek“ samas tähenduses hõlmab ühtaegu nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka tema välisjulgeolekut.¹³ Avalikku julgeolekut on praktikas tõlgendatud selliselt, et see hõlmab lisaks igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi¹⁴. Eelnevast tulenevalt kasutatakse käesolevas eelnõus elutähtsa teenuse definitsioonis avaliku ohutuse ja julgeoleku asemel Eesti õiguses tavapärasemat mõistet „riigikaitse“.

Kokkuvõtlikult hinnati käesoleva eelnõu raames teenuste elutähtsust kümnes kategoorias:

1. teenuse kasutajate arv – hinnati, kui palju inimesi kasutab teenust aasta jooksul või kui palju inimesi saavad teenusest kasu. Näiteks merereostusseire ja -tõrje puhul saab hinnata ainult kasusaajate arvu, mitte kasutajate arvu;

¹⁰ CER direktiivi art 7 lg 1 kohaselt võtavad liikmesriigid häiriva mõju olulisuse kindlakstegemisel mh arvesse intsidentide võimalikku mõju (raskusaste ja kestus) majandus- ja ühiskondlikule tegevusele, keskkonnale, avalikule ohutusele ja julgeolekule ning elanikkonna tervisele.

¹¹ EKo C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW vs Leden van de Ministerraad*, p 57 ja EKo liidetud kohtuasjad C-317/04 ja C-318/04, Euroopa Parlament, Euroopa andmekaitseinspektor (CEPD) vs Euroopa Liidu Nõukogu, p-d 3 ja 7.

¹² EKo, C-373/13, *H. T. vs Land Baden-Württembergi*, p 76-79.

¹³ EKo C-145/09, *Land Baden-Württemberg vs Panagiotis Tsakouridis* p 43; EKo C-273/97, *Angela Maria Sirdar vs The Army Board ja Secretary of State for Defence*, p 17; EKo C-285/98, *Tanja Kreil vs Bundesrepublik Deutschland*, p 17; EKo C-423/98, *Albore*, p 18; EKo C-186/01, *Alexander Dory vs Bundesrepublik Deutschland*, p 32.

¹⁴ EKo C-249/11, *Hristo Byankov versus Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnitate raboti*, p 40.

2. kasutamise sagedus – hinnati, kui tihti kasutavad teenust kas eraisikud või ettevõtted (kas iga päev, regulaarselt, juhuslikult, kindel sihtrühm jne);
3. teenuse asendatavus – hinnati, kas teenus on asendatav või mitte. Kui teenus on asendatav, hinnati asendatavuse kiirust ja alternatiivse teenuse samaväärsust;
4. teenuse mõju teistele teenustele – hinnati, kui paljudele teistele teenustele avaldab teenuse katkemine mõju;
5. teenus kui asendusteenus – hinnati, kas teenust ennast saab kasutada alternatiivse teenusena mõne teise teenuse katkestuse korral. Näiteks elekter on üks alternatiivse kaugküttesüsteemi häire korral;
6. tagajärgede saabumise kiirus – hinnati, kui kiiresti avalduvad teenuse katkestuse tagajärjed teenuse kasutajatele või selle teenusega seotud teistele teenustele;
7. mõju inimeste elule ja tervisele – hinnati, kas teenuse katkestusega kaasnevad üksnes elukorralduslikud ebamugavused või mõjutab katkestus inimeste elu või tervist;
8. mõju keskkonnale – hinnati, kas teenuse katkestusega kaasneb negatiivne mõju populatsiooni arvukusele või ökosüsteemi talitlemisele ning kuivõrd on võimalik muudatuse eelset olukorda taastada inimese sekkumiseta;
9. teenuse roll riigikaitstes – hinnati, kas teenuse puhul on määratud seaduses, riigikaitse arengukavas, riigi kaitsetegevuse kavas, kaitsetegevuse operatiivkavas või sisekaitse operatiivkavas ülesanne, ning ülesande püsivat või ajutist iseloomu;
10. mõju majandusele – hinnati teenuse katkestuse mõju Eesti riigi SKP-le ettevõtte palgakulu ja kasumite summa kaudu ning maksude laekumise summa vähenemist.

Iga kategooria puhul olid oma kriteeriumid ja kindel punktijaotus. Hindamisel kasutatud meetodika kriteeriumid on esitatud seletuskirja lisa 1. Meetodika ja selle alusel tehtud teenuste hindamise järgi defineeriti ka elutähtsa teenuse termin, mis peegeldab ka direktiivi artiklite 6 ja 7 sisu. Elutähtis teenus on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ehk selline teenus, mis on kõigis kümnes kategoorias saanud keskmisest kõrgemaid punkte (teenusel on suur kasutajaskond, seda kasutatakse sageli, on vähesel määral asendatav, tagajärg (teenuse häire või katkestus) saabub kiiresti jne). Seejuures lisaks eeltoodule on elutähtis selline teenus, mille katkemine võib viia teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse katkemiseni või mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või katkemisega võib kaasneda suur keskkonnakahju. Oluline on siinjuures see, et teenuse katkestusel peab olema otsene mõju inimeste elule või tervisele ja teistele elutähtsatele teenustele või üldhuviteenustele ehk teenuse katkemine võib põhjustada nn dominoefekti. Lisaks nimetatud kriteeriumidele peab teenuse katkemisel olema oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

Seega saab elutähtsaks pidada selliseid teenuseid, millel on täidetud kõik järgmised kriteeriumid:

1. ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele;
2. katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist või katkemisega kaasneb suur keskkonnakahju;

3. katkemisel on oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

Sellistele kriteeriumidele vastavaid teenuseid on 21:

- 1) makseteenuse toimimine;
- 2) sularaharingluse toimimine;
- 3) krediiditehingute töötlemine;
- 4) kaugküttega varustamine;
- 5) kohaliku tee sõidetavuse tagamine;
- 6) veega varustamine ja kanalisatsiooni toimimine;
- 7) toiduga varustamine;
- 8) tervishoiuteenuste toimimine;
- 9) elektriga varustamine;
- 10) maagaasiga varustamine;
- 11) vedelkütusega varustamine;
- 12) riigitee sõidetavuse tagamine;
- 13) telefoniteenuse toimimine;
- 14) mobiiltelefoniteenuse toimimine;
- 15) andmesideteenuse toimimine;
- 16) lennuväljade toimimine;
- 17) aeronavigatsiooniteenuse toimimine;
- 18) avaliku raudtee toimimine;
- 19) sadamate toimimine;
- 20) elektrooniline isikutuvastamine, autentimine ja digitaalne allkirjastamine;
- 21) ravimitega varustamine.

Võrreldes kehtiva HOSiga on käesoleva eelnõuga lisandunud viis teenust: lennuväljade toimimine, aeronavigatsiooniteenuse toimimine, avaliku raudtee toimimine, toiduga varustamine, krediiditehingute töötlemine ja sadamate toimimine. Lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudtee ning sadamate toimimisel on märkimisväärne roll eelkõige riigikaitstes ja samuti oluline mõju majandusele nende teenuste katkemisel, samuti on toiduga varustamisel oluline roll ühiskonna toimetulekus ja elanikkonnakaitstes. Kuna elutähtsa teenuse osutamiseks on enamikul juhtudel vältimatult vajalik ka töökorras taristu,

varude olemasolu (eeskätt ettevõtete enda varu, nt kütusevaru generaatorite tööks vms), siis jääb kehtima ka definitsiooni teine lause. Oluline on, et elutähtsat teenust käsitataks tervikuna koos selle toimimiseks vältimatult vajalike ehitiste, seadmete, personali, varu ja muu sarnasega. Näiteks on oluline mitte üksnes sidevõrgu või soojuselektrijaama olemasolu, vaid ka selle kasutatavus, vajaliku personali olemasolu, seadmete ja protsesside töö, et saaks teenust osutada.

Punktiga 3 muudetakse HOSi § 9. Kehtiva HOSi § 9 reguleerib hädaolukorra riskide hindamist. Edaspidi reguleeritakse §-ga 9 üleriigilise riskianalüüsi koostamist. Nimetatud paragrahvi muudatusega võetakse Eesti õigusesse üle CER direktiivi artikkel 5. Direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt tuleb koostada riiklik riskianalüüs, mis hõlmab direktiivi lisas toodud sektoreid ja milles võetakse arvesse asjakohaseid looduslikke ja inimtegevusest tingitud riske nimetatud sektoritele, sealhulgas valdkonna- ja piiriüleseid riske, õnnetusi, looduskatastroofe, rahvatervisealaseid hädaolukordi, hübriidohte ja muid vaenulikest aktidest tingitud ohte, muu hulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2017/541(32) sätestatud terroriakte. Nimetatud riskianalüüs peab olema aluseks elutähtsa teenuse osutajate (ETO) väljaselgitamiseks ning toimepidevuse meetmete väljatöötamiseks.

Lõikes 1 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi koostamise eesmärk. Üleriigiline riskianalüüs koostatakse hädaolukorra või muu sarnase olukorra riski hindamiseks. Eelnõus toodud eesmärk on CER direktiivist laiem, st ei keskendu ainult direktiivi lisas nimetatud sektorite riskide hindamisele. Laiem eesmärk on tingitud sellest, et artikli 5 ülevõtmiseks tuli vaadata üle riskide hindamine riigis tervikuna. Kehtiv HOSi § 9 näeb ette analüüside koostamist sündmuste kohta, mis võivad põhjustada hädaolukorda. Sündmustepõhine lähenemine ei võimalda saada terviklikku riskipilti, sh sektoriaalset vaadet, mida CER direktiivi artikkel 5 nõuab. Samuti käsitleb kehtiv kord tsiviilriske ja julgeolekuriske eraldi ning riskide maandamiseks ja olukorra lahendamiseks tehtavad ettevalmistused ei moodusta tervikut. Direktiiv näeb aga ette kõike ohte hõlmavat lähenemist, sh ka julgeolekuriskide hindamist.

Lõige 2 avab üleriigilise riskianalüüsi sisu. Tegemist on dokumendiga, milles esitatakse tuvastatud ohud, mis võivad realiseerumisel põhjustada hädaolukorra või muu sarnase olukorra, samuti toob analüüs esile nimetatud ohtude tekkimise tõenäosuse ja mõju. Riskianalüüsi konkreetne sisu avatakse lõikega 7 kehtestatavas määruses, sest see võib ajas muutuda ning nii üksikasjaliku regulatsiooni kehtestamine seaduses ei ole otstarbekas. Samuti tuleb üleriigilise riskianalüüsi koostamisel ja avaldamisel arvestada, et julgeolekuriskide tausta ei ole võimalik alati avalikustada.

Kokkuvõtvalt selgub üleriigilisest riskianalüüsist:

- 1) analüüsitud ohtude loetelu;
- 2) prioriseeritud ohtude loetelu ja kirjeldus;
- 3) prioriseeritud ohtude tekkimise tõenäosus ja mõju;
- 4) ohtude omavaheline ristsõltuvus;
- 5) ohtude tulevikusuunad ja muutused;
- 6) elutähtsate teenuste ohud, sh piirkondlikud, piiriülesed ja teenuse sektorile tervikuna;
- 7) riigiülene riskidiagramm.

Lõike 3 alusel hindavad riske pädevad asutused, sealhulgas Eesti Pank koostöös Finantsinspeksiooniga ning esitavad vajalikke andmeid Riigikantseleile. Pädevad asutused määrab ja andmete esitamise kohustuse asutustele paneb Vabariigi Valitsus lõike 7 alusel kehtestatava määrusega ohtude, sektorite ja allsektorite põhiselt, määrates näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesandeks küberohtude riskide hindamise, energeetikasektori ja selle allsektorite (elekter, nafta, gaas jm) riskide hindamise. Kokkuvõtvalt on pädevate asutuste riskide hindamisega hõlmatud:

- 1) analüüsitava ohu kirjeldus;
- 2) ohu tekkimise tõenäosus ja mõju;
- 3) ohu võimalik mõju elutähtsatele teenustele;
- 4) ohu tulevikusuunad ja muutused.

Sektorite ja allsektorite riskide hindamisest selgub eelnimetatule lisaks:

- 5) erinevate ohtude mõju sektorile ja allsektorile ning ohtude tõenäosus;
- 6) sektorite ja allsektorite ristsõltuvusest tulenevad riskid, sealhulgas elanikkonnale ja siseturule;
- 7) ülevaade intsidentidest ja nende mõjust elutähtsatele teenustele.

Nimetatud asutused hindavad riske iga päev. Riskide hindamine pädevate asutuste poolt ja andmete esitamine on aga vajalik üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks, et riskide hindamine toimiks ühtsetel alustel ning vajaduse korral arvestataks teiste pädevate asutuste informatsiooniga. Pädevad asutused hindavad riske ja esitavad andmeid üksnes oma vastutusvaldkonna kohta. Sisendi andmine üleriigilisse riskianalüüsi eeldab siiski täiendavat ja eraldiseisvat tegevust, mida tuleb teha lõike 7 alusel kehtestatavast määrusest tulenevaid nõudeid ja korda järgides.

Lõikes 4 sätestatakse riskianalüüsi koostamise ja ülevaatamise sagedus, mille kohaselt üleriigiline riskianalüüs koostatakse ja selle ajakohasust hinnatakse kord aastas. Direktiiv näeb ette, et riiklikku riskianalüüsi tuleb uuendada vähemalt kord nelja aasta jooksul. Kehtiva korra kohaselt uuendatakse hädaolukorra riskianalüüsi vähemalt kord aastas. Üleriigiline riskianalüüs hakkab asendama seniseid hädaolukorra riskianalüüsi, kuid uuendamise sagedus jääb pädevatele asutustele samaks, st kord aastas. Eesti praktika on näidanud, et riskid on pidevas muutuses, mille tõttu peab ka riskianalüüs käima muutustega kaasas ja olema ajakohane. Selle tõttu on mõistlik regulaarne, st vähemalt iga-aastane riskianalüüsi ülevaatamine.

Lõike 5 kohaselt koostatakse üleriigiline riskianalüüs Riigikantselei juhtimisel, kuna Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lõike 1 punkti 14 kohaselt on Riigikantselei kohustuseks töötada välja riigi kriisireguleerimispoliitika ja koordineerida selle elluviimist.


Lõige 6 avab laiemalt, miks üleriigiline riskianalüüs koostatakse. Selleks, et hädaolukorra lahendamise plaanid ja teised hädaolukorraks valmistumiseks ja selle lahendamiseks koostatavad dokumendid oleksid ajakohased, peavad need tuginema adekvaatsele riskipildile. Oluline on tähelepanu pöörata tõenäolisematele ja suurema mõjuga riskidele, kuid samas ei tohi tähelepanuta jätta ka muid tegureid, mis koosmõjus võivad põhjustada

märkimisväärse kriisi. Oluline on, et nii hädaolukorra lahendamist juhtivad asutused ja elutähtsa teenuse osutajad kui ka ühiskond tervikuna teadvustaksid kogu riskipilti ning arvestaksid ähvardavatest ohtudest tulenevaid mõjusid enda tegevusele. Samuti peavad riskianalüüsid vastavalt OECD soovitudele olema selgemini seotud üldise planeerimise, eelarve ja juhtimisotsustega.

Lõikes 7 sätestatakse, et üleriigiliseks riskianalüüsiks vajalike andmete loetelu, üleriigilise riskianalüüsi koostamise nõuded ja korra ning loetelu andmeid esitavatest asutustest kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Üleriigilise riskianalüüsi koostab Riigikantselei koostöös määruses nimetatud asutustega, koordineerides eelanalüüsides koostamist ja andes koostamiseks vajalikke suuniseid, näiteks uuendamise sagedus jmt. Määrus on vajalik selleks, et seotud asutused oleksid teadlikud vajadusest hinnata oma vastutusvaldkonnas riske ja esitada andmed Riigikantseleile üleriigilise riskianalüüsi koostamises. Võrreldes kehtiva määrusega asutuste vastutus muutub. Näiteks praegu vastutab Päästeamet üleujutuse riski hindamise eest, kuid võrd riskide hindamine on olnud seotud riski realiseerumisel tekkiva sündmuse lahendamisega. Samas omab ja analüüsib üleujutuse ja muid ilmastikuga seotud andmeid pädeva asutusena tavapäraselt Keskkonnaamet, kes on edastanud andmed riskianalüüsi koostamiseks Päästeametile. Niisamuti ei analüüsi Päästeamet ise transpordiõnnetusi, vaid liikluses toimuvat analüüsib Transpordiamet. Selline andmete kogumine ja töötlemine ei peaks aga olema Päästeameti ülesanne. Muudatuse tulemusel koostavad eelanalüüsi edaspidi asutused, kes tegelikult vastutavad ohu, elutähtsa teenuse või teenuse valdkonna eest ja on pädevad seda hindama, st senini riskide hindamisse kaasatud asutused võivad muutuda riskide hindamise eest vastutavateks asutusteks. Pädevad asutused määrab Vabariigi Valitsus ohtude, elutähtsate teenuste ja teenuste valdkondade põhised, et lisaks ähvardavatele ohtudele saaks hinnata elutähtsate teenuste riske, sätestades ka täpsemad nõuded ja korra üleriigilise riskianalüüsi kui ka eelanalüüsides koostamiseks. Lisaks on kavas koostada üleriigilisest riskianalüüsist avalik osa, eesmärgiga suurendada ühiskonna teadlikkust ähvardavatest ohtudest ja võimalikest kriisiolukordadest (rakendusakti kavand lisatud).

Punktiga 4 täiendatakse seadust §-ga 9¹. Muudatus on seotud CER direktiivi artikli 5 ülevõtmisega, mille kohaselt tuleb koostada riiklik kõike ohte hõlmav riskianalüüs. Seda nõuet on võimalik täita üksnes omades ülevaadet ka piirkonna riskidest. Piirkonna riske ja täpsemaid riske elutähtsatele teenustele, eriti kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi *KOV*) korraldatavatele teenustele on võimalik hinnata üksnes KOVi riskianalüüsides koostamisel, kuna üksnes KOVidel on kõige parem ülevaade oma haldusterritooriumist, seal olevast keskkonnast, elanikkonnast, taristust, ettevõtetest, ohtudest.

Lõikes 1 sätestatakse KOV-le kohustus koostada kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs. Täpsemad nõuded kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi kohta ja selle koostamise kord kehtestatakse lõike 3 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega. Riskianalüüsi eesmärk on luua terviklik ülevaade kõikide kohaliku omavalitsuse üksuste riskidest. Nimetatud KOVide riskianalüüsid on aluseks üleriigilisele riskianalüüsile ja võimaldavad saada tervikliku ülevaate kohaliku omavalitsuse üksuste, regioonide ja ka riigi riskidest tervikuna. Samuti ka ülevaate KOVide valmisolekust kriisideks. Praegu hõlmab üleriigiline riskianalüüs eelkõige üldist riiklikku vaadet, lähtudes valitsusasutuste antud hinnangutest. Analüüsis puudub KOVide vaade, samuti KOVide ja nende korraldatavate elutähtsate teenuste vaade. CER direktiivi kohaselt on liikmesriigid kohustatud koostama üleriigilise riskianalüüsi, mis hõlmab ka direktiivi lisas esitatud sektorite riskide hindamist. Hindamine peab olema kõike ohte hõlmav. Sellist sekori põhist ja sektoriülest hindamist on võimalik tagada üksnes siis, kui lisaks valitsusasutuste hinnangutele on olemas ka KOVide hinnangud riskidele kohalikul

tasemel. Üleriigilise riskianalüüsi protsessi ja selle seotust KOVide riskianalüüsides kirjeldab joonis .

suunised asutustele Riskide hindamiseks	ohtude Hindamine asutuste poolt	sektorite/allsektorite riskide hindamine	KOV riskianalüüsi koostamine	üleriigilise riskianalüüsi koostamine
Riigikantselei suunised: - algatamine - juhised - ajakava - tähtaeg - koordineerimine	Pädevad asutused: - vajaliku teabe hankimine - analüüsitava ohu kirjeldus - tekkimise tõenäosus, mõju - mõju ET teenustele - tuleviku suunad, muutused	Pädevad asutused: - vajaliku teabe hankimine - analüüsitava ohu kirjeldus - tekkimise tõenäosus, mõju - mõju ET teenustele - tuleviku suunad, muutused - mõju sektorile/allsektorile - riskid ristsõltuvusest - intsidendid, mõju	Kohalik omavalitsus: - KOV profiil - Teenuste hindamine - Riskide hindamine - KOV riskiprofiil - Stsenaariumite loomine - Valmisoleku ja haavatavuse hindamine	Riigikantselei: - ohtude loetelu - prioriseeritud ohtude kirjeldus - tekkimise tõenäosus, mõju - ohtude vaheline ristsõltuvus - tuleviku suunad, muutused - riigiline riskidiagramm - riskianalüüsi avalik osa
Tutvustamine	Kooskõlastamine Esitamine Riigikantseleile	Kooskõlastamine Esitamine Riigikantseleile	Esitamine Riigikantseleile	Tutvustamine Esitamine Vabariigi Valitsusele

Joonis 1. Üleriigilise riskianalüüsi koostamine

Lõikes 2 täpsustatakse, et KOVide riskianalüüsi võetakse arvesse üleriigilise riskianalüüsi koostamisel. KOV riskianalüüsi tulemusi kasutatakse piirkondade spetsiifiliste ja elutähtsa teenuste ohtude hindamiseks ja kajastamiseks üleriigilise riskianalüüsi avalikus osas. Üleriigiline riskianalüüs on aluseks lisaks asutuste riskianalüüsides ka elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse riskianalüüsides. Selleks peavad elutähtsa teenuse osutajad olema teadlikud spetsiifilistest riskidest, mis võivad esineda nende tegutsemispiirkondades. Edaspidi saavad elutähtsa teenuse osutajad seda teavet üleriigilisest riskianalüüsist, kuhu omakorda see info jõuab KOV riskianalüüsides.

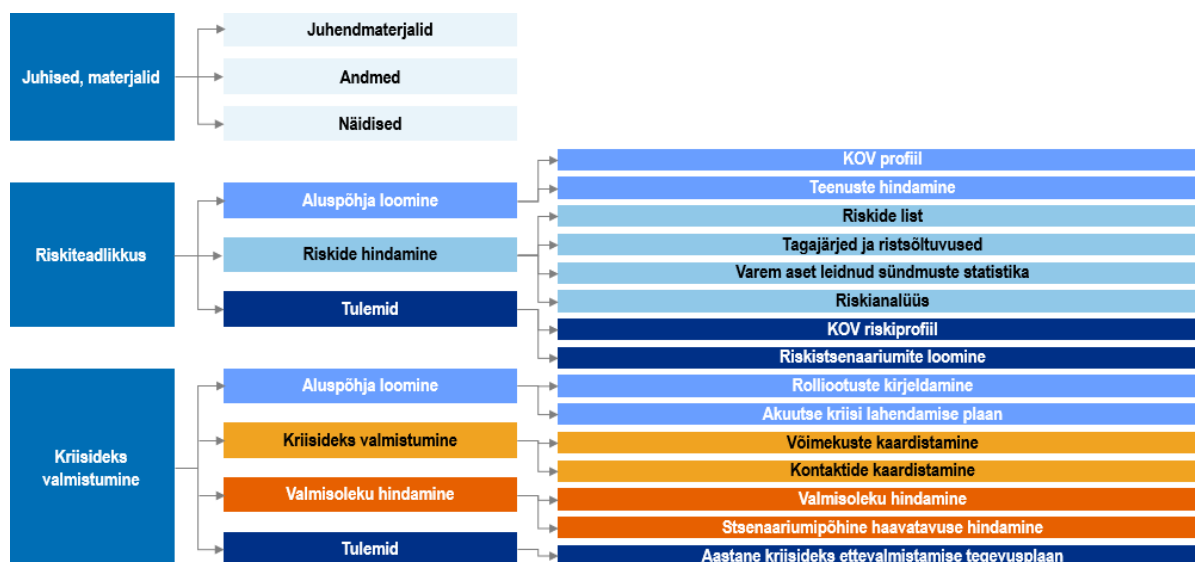
Lõikes 3 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamise nõuded, selle kooskõlastamise, edastamise ja kinnitamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Määruses määratakse kohaliku omavalitsuse üksusse riskianalüüsi meetodika, koostamise põhimõtted ja kord.

Riigikantselei tellimusel viidi aastatel 2021–2023 ellu projekt REFORM/SC2021/076. Projekti rahastas täismahus Euroopa Komisjon struktuurireformide programmist ja viis ellu PricewaterhouseCoopers EU Services EESV (edaspidi PwC). Projekti eesmärk oli:

- 1) suurendada KOVide riskiteadlikkust ja ühtlustada rolliootuseid erinevate osaliste vahel;
- 2) luua riski- ja kriisijuhtimise tööriistakast, mis aitab KOVidel paremini mõista oma riske ning riskisündmuste ja kohalike teenuste toimepidevuse vahelisi seoseid;
- 3) võimaldada KOVidel lihtsamini hinnata oma vastupanuvõimet ja valmisolekut kriisideks ning tuvastada elluviimiseks optimaalseimad riski- ja kriisijuhtimise tegevused;
- 4) lihtsustada KOVidel uue VOSiga sätestatavate nõuete täitmist.

Projekti tulemusena valmis riskide hindamise meetodika kohalike omavalitsuste riskiteadlikkuse suurendamiseks ja kriisivalmisoleku hindamiseks. Seda meetodikat on kavas kasutada lõike 3 alusel kehtestatava määruse koostamiseks. Ülesande täitmise lihtsustamiseks on Riigikantseleil kavas töötada välja KOVe abistav IT-lahendus, kuni IT-lahenduse väljatöötamiseni on KOVidel võimalik hinnata riske Exceli vahendusel, mis on praeguseks KOVidele kättesaadavaks tehtud. Tulevikus võimaldab IT-lahendus KOVidel koostada KOVi

profiili, töödeldes juba olemasolevaid andmeid ülejutuste, ohtlike ettevõtete, taristu, eakate, noorte, töötavate ja töötute jmt kohta teistes andmebaasides ning registrites, hinnata KOVi enda ja KOVis osutatavate teenuste kriitilisust, selgitada välja KOVi riske ning selle põhjal saada KOVi riskiprofiili, mis on aluseks KOVis aset leida võivate stsenaariumide kujundamiseks. KOVid saavad stsenaariumipõhiselt selgitada välja osaliste rolle, ressursse, võimekust, haavatavust ning selgitada välja enda valmisolekut erinevateks kriisideks. Saadud tulemused on aluseks KOVide toimepidevust suurendavate meetmete väljatöötamiseks ja KOVi eelarve kujundamiseks.



Joonis 2. Kohalike omavalitsuste riskide hindamise mudel

Punktiga 5 täiendatakse seadust §-ga 25¹. Muudatus on seotud eelnõu punktiga 1, millega täiendatakse HOSi § 1 lõikega 6 ja millega sätestatakse erand HOSi kohaldamisest finantskriisidele. Muudatus ei tulene otseselt CER direktiivist, kuid on hädavajalik selle rakendamiseks (vaata selgitusi eelnõu punkti 1 juures).

Finantssektori stabiilsus ja sujuv toimimine on valdkond, mille suhtes valitseb ühiskonnas kõrgendatud avalik huvi. Eelkõige pankade, kuid ka teiste finantssektori ettevõtjate (investeeringühingud, kindlustusandjad, fondivalitsejad, makseasutused jt) tegevus on üks kõige tugevamate avalik-õiguslike piirangutega ettevõtluse valdkond. Finantssektori stabiilsuse ja usaldusväärsuse suurendamine ning finantskriisi lahendamine on vastavalt Finantsinspektsiooni seaduse (edaspidi *FIS*) §-dele 3 ja 4 sõltumatu Finantsinspektsiooni eesmärk. Siin aga tuleb arvestada, et Finantsinspektsiooni volitused on teatud ulatuses piiratud – eelkõige puudutab see pangandust, kus süsteemselt oluliste pankade (suurpankade) otsene järelevalve ja väikepankade osatine järelevalve on antud Euroopa Keskpanga pädevusse (vastavalt ELi määrusele nr 1024/2013). Teiseks on pankade kriisilahenduspädevus aga antud ELi kriisilahendusametuse (Ühtse Kriisilahendusnõukogu) pädevusse (vastavalt ELi määrusele nr 806/2014). Eeltoodud raamistikust tekkinud n-õ kolmikmandaat pankade järelevalve korralduses Finantsinspektsiooni, Euroopa Keskpanga ja ELi kriisilahendusametuse vahel on tugevalt kujundanud ka käesoleva normi erilahendusi finantssektorit puudutavas.

Vabariigi Valitsuse määrus on oluline õigustloov akt, mille kaudu tekivad eelnõu rakendamisel eriõigused ka Finantsinspektsioonil järelevalveliste meetmete rakendamiseks eesmärgil, nagu seda Vabariigi Valitsuse määrusega antud ulatus nõuab.

Lõikega 1 nähakse Vabariigi Valitsusele ette mandaat sätestada eriolukorra korral, kui väljakuulutatud olukord seda nõuab ehk kui Euroopa Keskpanga või ELi kriisilahendusametuse mandaadi täitmine on Eestis piiratud või võimatu ja/või finantssektoritele kehtiv õigus ja meetmed ei anna Finantsinspeksioonile väljakuulutatud olukorras reageerimiseks piisavalt paindlikkust, ise mitmeid järelevalve- ja kriisilahendusmeetmeid – seda lähtuvalt aga finantssektori stabiilsuse ja usaldusväarsuse (sarnaselt FISi §-ga 3) eesmärgist või lähtuvalt kriitiliste funktsioonide jätkuvusest (nt tagada, et ATMdest on võimalik välja võtta sularaha).

Viidatud eesmärkidest kantuna on Vabariigi Valitsusel õigus kindlaks tähtjaks selle määrusega FISi § 2 lõikes 2 nimetatud finantsjärelevalve subjekte (pangad jt) puudutavas kehtestada eriolukord ehk mitte igal juhtumil ei ole Vabariigi Valitsusel sellist õigust. Tegu peab olema erikorraga eelnõu tähenduses, mis puudutab muu hulgas finantssektorit, ehk olukorraga, kus selline puutumus on kas otse finantssektorile, seda väga oluliselt mõjutav või finantsjärelevalve subjektidele. Selline kitsendus on vajalik, kuna mitte iga kriis ega ka erikord ei pea ilmingimata tooma kaasa vajadust muuta finantssektori tavapärasest toimimist ja järelevalvemudelit. Arvestades seda, et tegemist on kõrgendatud avaliku huvi valdkonnaga (eelkõige mis puudutab maksetehingute tegemist ja sularaha kättesaadavust), on põhjendatud, et finantssektori toimimise puhul antakse Vabariigi Valitsusele erikordades *ultima ratio* põhimõttel erandlikud volitused.

Vabariigi Valitsusel on vaid määrusega õigus sekkuda ehk tegu peab olema õigustloova aktiga, mida määrus Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 1 tähenduses ka on. Õigustloova akti olulisus on kõige vahetum pangandust puudutavas, kuna Euroopa Keskpangal ja ELi kriisilahendusametusel on asjakohase ELi õiguse kohaselt ja ulatuses kohustus järgida riigisisest õigust. Selleks, et tagada Vabariigi Valitsuse käesolevast normist tuleneva õiguse parim kehtivus ka panganduses, on oluline õiguslik vorm määruse näol.

Oluline on osutada, et käesolevast normist tulenev õigus puudutab üksnes FISi § 2 lõikes 2 nimetatud isikute suhtes eriõiguste rakendamist, kuid nende mõju puudutab / võib puudutada ka laiemat avalikkust. Tegu peab olema finantsjärelevalve subjektidega (nt hoiu-laenuühistud ei ole finantsjärelevalve subjektid) ehk vastav õigus puudutab otseselt neid isikuid, kes on saanud Finantsinspeksioonilt või Euroopa Keskpangalt eriseaduses (FISI § 2 lõige 1) sätestatud korras tegevusõiguse. Tegevusloa saanud isikud kannab Finantsinspeksioon enda juures peetavasse avalikku registrisse, mis on kättesaadav turuosaliste registrist (<https://www.fi.ee/et/supervised-entities>).

Lõike 1 punktidest 1–7 tulenevad õigused on suuresti finantssektori eriseaduste põhiselt selgitatavad, mida paljudel juhtudel Finantsinspeksioon, Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusametust rakendavad ka iga päev. Siinkohal tuleb rõhutada, et finantssektori toimimises ja selle järelevalves lähtutakse valdavalt riskipõhisest lähenemisest. Tegemist on paindlikkust vajava, väga dünaamilise valdkonnaga, sh kus on ka väga suured globaalsed mõjutused (kriis ühe riigi finantssektoris võib kergelt/kiiresti kanduda teistesse riikidesse). Õigusaktides kasutatakse seetõttu laialdaselt määratlemata õigusmõisteid ja järelevalvel on ulatuslik kaalutusõigus ning vastavate printsiipide järgimise kohustus, sh otsuse põhjaliku põhjendamise kohustus. Riskide (nt operatsiooni riski, s.o risk saada kahju sisemiste protsesside, inimeste tegevuse ja süsteemide ebaadekvaatse toimimise või mittetoimimise või väliste sündmuste tagajärjel) suurenemisest johtuvalt on ka kehtivas õiguses sätestatud järelevalvele erinevaid võimalusi vastavate meetmete rakendamiseks, mh suurendada kapitalinõudeid (nt krediidasutuste seaduse (KAS) § 104 lg 4, § 104² lg 1, § 104³ lg 1).

Finantsinspeksioon saab Vabariigi Valitsuse määruse rakendamiseks kasutada meetmeid, mis on sätestatud FISi § 2 lõigetes 1 ja 3 nimetatud seadustes või nendes viidatud õigusaktides.

Lõike 1 punkt 1 puudutab täpsemalt usaldatavusnõudeid ja muid sarnaseid normatiive, mida selgitatakse alljärgnevalt krediitiasutuste regulatsiooni näitel. Usaldatavusnõuded (ingl *prudential requirements*) on avalik-õiguslike reeglite kogum, mille eesmärk on tagada, et finantsasutuse riskid on piisavalt kaetud kapitali- ja likviidsusreservidega. Usaldatavusnõuded piiravad riski võtmist suhtena kapitali- ja likviidsusesse.

Usaldatavusnõuete eesmärk on tagada finantsstabiilsus ning kaitsta investoreid ja hoiustajaid (vt näiteks ELi pankade kapitalinõuete määruse nr 575/2013 (edaspidi *CRR*) preambuli punkti 7), mille kohaselt vastav määrus peaks muu hulgas sisaldama krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid, mis on otseselt seotud pangandusturu ja finantsteenuste turu toimimisega ning mille eesmärk on tagada kõnealustel turgudel tegutsevate ettevõtjate finantsstabiilsus, samuti investorite ja hoiustajate kõrge kaitstuse tase. Määruse eesmärk on aidata otsustavalt kaasa siseturu tõrgeteta toimimisele ja (vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktika tõlgendustele) põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 114.

CRRi kohaldatakse krediitiasutuste, finantsvaldusettevõtjate ja segafinantsvaldusettevõtjate, investeerimisühingute suhtes ja teatud ulatuses ka makseasutuste ja e-rahaasutuste suhtes koosmõjus riigisisese õigusega (s.o krediitiasutuste seaduse, väärtpaberituru seaduse ja makseasutuste ja e-raha asutuste seadusega).

Usaldatavusnõuded jagatakse n-õ sammasteks – Pillar 1 ja Pillar 2. Pillar 1 on universaalne nõue, mida arvutatakse ühtsete arvutamismeetodite alusel. Pillar 2 on subjekti individuaalne nõue, kus on suur roll järelevalve hinnangul.

2008. aasta kriisist ajendatud regulatsioonide suuremahulise reformi käigus on Pillar 1 usaldatavusnõuded kehtestatud ELis otsekohalduvate määrustega maksimumharmoneerimise põhimõttel. Maksimumharmoneerimise vajadust selgitavad nt CRRi preambuli punktid 8 ja 9 (vähemalt pankadel ja investeerimisühingutel).

Pillar 2 nõuete kehtestamise volitused on antud pädevatele asutustele direktiivis. Panganduses on olemas järgmised usaldatavusnõuded:

Pillar 1 (regulatiivne minimaalne kapitali tase):	Pillar 2 (konkreetsed pangaspetsiifilise kapitali nõue, mis kohaldub täiendavalt katmaks nn alahinnatud riske või mida Pillar 1 ei kata või sellest kapitalist ei piisa):
CET, T esimese taseme kapitali ja kogu omavahendite suhtarvu miinimumtase: CRRi art 92 lg 1 Algkapitalinõue: CRRi art 93 lg 1 Finantsvõimenduse määra nõue: CRRi art 92 lg 1 ja art 429 Piirangud osalustele väljaspool finantssektorit: CRRi art 89	Täiendavate omavahendite nõue: KASi § 104 ² lg 1 Täiendavate omavahendite suunis: KASi § 104 ³ lg 1 Täiendav likviidsusnõue: KASi § 104 lg 4

Kontsentratsiooni piirmäärad: CRRi art 395 Likviidsuskatte nõue: CRRi art 412 lg 1 Stabiilse rahastamise nõue: CRRi art 413 lg 1	
--	--

Omaette usaldatavusnõuete grupi moodustavad makrofinantsjärelevalve nõuded:

Kombineeritud puhver: KASi § 86⁴⁴ lg 1

Muud täiendavad makrofinantsjärelevalve meetmed KASi § 85⁴ ja CRRi art 458 lg 2, mis annavad võimaluse:

- Kehtestada miinimumriskikaalud kinnisvaralaenudele
- Kehtestada miinimumkahjumäärad
- Muuta CET1, Tier1 ja TR suhtarvude miinimumtaset
- Muuta riskikontsentratsioonide limiite
- Muuta finantsvõimenduse suhtarvu miinimumi
- Muuta kapitalisäilitamise puhvri taset
- Kehtestada erireegleid pankadevaheliste nõuete käsitlemisele

Punkt 2 annab lihtsustatult õiguse otsustada, kuidas pank või mõni subjekt investeerida võib. Mh võib kohustada vastavat subjekti ostma riigivõlakirju.

Siiski ei saa seda õigust rakendada finantsjärelevalve subjektile kohalduvate usaldatavusnormatiivide, kõlblike kohustuste minimaalse taseme nõude ja muude taoliste nõuete täitmiseks vajalike investeeringute tegemise kohta, kuna seal annab väga täpse raamistiku ette ELi õigus.

Kõlblike kohustuste minimaalne tase on lihtsustatult nõue, mille eesmärk on tagada, et pankadel oleks piisavalt vahendeid kahjude katmiseks (omavahendid) ning vajaduse korral omavahendite taseme taastamiseks ja turu usalduse säilitamiseks (kõlblikud kohustused). Vastava regulatsiooni eesmärk on tagada, et pankadel, kes on liiga suured, et põruda ja pankrotti minna (ingl *to big to fail*), oleks piisavalt vahendeid, et tagada panga pakutavate turule kriitiliste funktsioonide täitmise jätkumine ning et neid panku ei peaks päästma avalike (maksumaksjate) vahendite arvelt. Need nõuded tulenevad finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusest.

Punkti 3 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada tingimused raamatupidamist puudutava kohta ning järelevalveliste aruannete koostamisele, esitamisele ning aruannete avalikustamisele. Üks eesmärke on muu hulgas vähendada eriolukorras finantssektori halduskoormust ja leevendada väga mahukate aruannete edastamisega seotud IT-süsteemide koormust. Teisalt aga võib tekkida vajadus teistsuguse informatsiooni korjeks, kui seda tehti tavapärasest oludes.

Punkti 4 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus määrusega keelata osaliselt või täielikult kasumist väljamaksete tegemine või kehtestada muid tingimusi finantsjärelevalve subjektis olulise osaluse omajatele. Määrus antakse finantsjärelevalve subjekti rahavoogude optimaalse juhtimise ja jätkusuutlikkuse tagamise eesmärgil. Siinkohal tuleb osutada, et kehtiva õiguse kohaselt saab finantssektori ettevõtja omanikuks (olulist osalust omavaks aktsionäriks või osanikuks) olla vaid isik, kelle finantsseisund on piisavalt tugev ja jätkusuutlik, et tagada ettevõtja korrapärane ja usaldusväärne tegevus. Sarnaselt soovitasid COVID-19 pandeemia põhjustatud majandus- ja finantsmõjude leevendamiseks Euroopa Keskpank, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ja enamik liikmesriikide järelevalveasutusi tungivalt, et pangad

hoiduksid dividendide jaotamisest või aktsiate tagasiostmisest ning rakendaksid muutuvtasude suhtes konservatiivset lähenemisviisi.

Punkti 5 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus määrusega keelata teatud tehingute või toimingute tegemine või seada neile muid piiranguid, mille kohta täpsemad tingimused on sätestatud vaadeldava paragrahvi lõikes 2. Määrus antakse finantsjärelevalve subjekti rahavoogude ja muude ressursside optimaalse juhtimise eesmärgil, tingimusel, et see on vajalik eriolukorra lahendamiseks ja ühiskonna toimimise tagamiseks. Näiteks võidakse piirata tehingute tegemise kellaegu või teatud liiki teenuse osutamist (nt investeerimisteenused, valuutavahetus vms).

Punkti 6 kohaselt saab eriolukorras peatada korraliste osamaksete tegemise Tagatisfondi. Tagatisfondi peamine ülesanne on eelkõige mõne panga maksejõuetuse korral hoiustajatele võimalikult kiire hüvitiste väljamaksmine ja selle tarvis kogutakse Tagatisfondi n-ö eelnevalt vahendeid pankade käest. Praegusel juhul aga võidakse Vabariigi Valitsuse määrusega edasi lükata just pankade rahalise kohustuse täitmine eesmärgiga säilitada finantssektori stabiilsus ja usaldusväarsus või kriitiliste funktsioonide jätkuvus, s.o parandada krediidiasutuste likviidsust.

Punkti 7 kohaselt saab Vabariigi Valitsus näha ette nõudeid, mis puudutavad neid olukordi, kui mõni finantsjärelevalve subjekt või subjektid (eelkõige pangad ja kindlustusandjad) võivad muutuda maksejõuetuks või on n-ö märgid õhus, et nii võib minna. Moratorium või erirežiim võimaldab sisuliselt ajutiselt peatada panga või kindlustusandja tegevuse.

Lõige 2 täpsustab, milliseid konkreetseid tehinguid või toiminguid saab Vabariigi Valitsus keelata või piirata oma määrusega. Tegu on küll lahtise nimekirjaga, tingituna lõike 2 punktist 8, kuid siinjuures on oluline, et nimetatud tingimuse rakendamisele on seatud täiendavad eeldused. Esmalt on oluline, et eespool loetletud tingimustest ei ole kasu justnimelt arvestades konkreetset eriolukorda, olukord peab puudutama finantssektorit ning tagama ka käesoleva paragrahvi lõikes 1 käsitletud eesmärkide järgimise. Nendele nõuetele vastamise korral on õigus rakendada ka loetelust väljaspool olevaid muid tingimusi.

Lõige 3 annab õiguse Tagatisfondi seaduses reguleeritud hüvitusjuhtumite korral sätestada vajaduse korral seadusest erinevad tähtajad nii hüvitiste väljamaksmisele kui ka täpsustada hüvitamise ja toetamise tingimusi (üldjuhul peab hüvitiste väljamaksmine olema lõpule viidud seitsme tööpäeva jooksul hoiuste peatamise päevast alates). Ka siinjuures on oluline lisakriteerium, et vaja on arvestada konkreetse eriolukorraga, mh, et valitud meede oleks seejuures asjakohane ja vajalik.

Lõige 4 sätestab, et eelduslikult kehtestab Vabariigi Valitsus määruse Finantsinspektsiooni ja Eesti Panga arvamust ära kuulates. Selle tingib finantssektori ja seotud õigusraamistiku spetsiifilisus, kus Finantsinspektsioon ja Eesti Pank peavad vajaduse korral suutma aidata Vabariigi Valitsusel, lähtuvalt Vabariigi Valitsuse eesmärgist määruse kehtestamisel, määrust sõnastada.

Täiendavalt on seatud Vabariigi Valitsuse vastavale määrusele tähtaeg, mis on kuni kolm kuud. Viidatu kinnitab seatud meetme lühiajalisust ja ajutisust, mis on kandev kontseptsioon sellesisulisele määrusele. Küll aga saab Vabariigi Valitsus määruse kehtivust pikendada iga kord kolme kuu võrra, kui selle tingib konkreetne eriolukord, võttes arvesse eriolukorda ning meetme(te) asjakohasust ja vajalikkust.

Lõiked 5 ja 6 käsitlevad olukordi, mis seonduvad Euroopa Keskpanga ja ELi kriisilahendusasutuse mandaatidega tulenevalt ELi õigusest. Kõikidel neil juhtudel, kus ELi õigus (eelkõige määrus 1024/2013 ja määrus 806/2014) annab ainumandaadi nimetatud asutustele ja Vabariigi Valitsuse planeeritav määrus käesoleva seaduse alusel teeb otsuse vastavate asutuste asemel, rakendub käesolevas seaduses sätestatud erikord. Nimelt on Vabariigi Valitsusel vastavasisulise määruse kehtestamine lubatud kahel üksteisest sõltumatu juhul:

- (i) Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusasutus faktiliselt ei tegutse või
- (ii) nimetatud asutused ei saa kas tekkinud eriolukorra tõttu või muul põhjusel oma ülesandeid täita ega pädevust Eestis teostada.

Tekkinud peab olema selline olukord, kus esimesel juhul Euroopa Keskpank või ELi kriisilahendusasutus faktiliselt ei toimi. Selleks võib mh olla olukord, kus vastavad asutused ei tee vajalikke otsuseid ja/või ei ole olukorrale vastavas nõutavas aktiivses järelevalve rollis Eesti finantssektorit või nende poolt otse järelevalvatavaid subjekte puudutavas. Teisel juhtumil peab olema tekkinud olukord, kus nimetatud asutused ei saa oma ülesandeid Eestis täita. Viidatud olukorrad võivad seisneda nt tehnilistes probleemides (nt tõrked IT-valdkonnas) või olukorras, mille tõttu nad ei saa oma pädevust Eestis teostada (mh katab eeltoodu ka sellised olukorrad, kui otsuseid ei ole võimalik kätte toimetada, ei ole võimalik täita jne). Täiendavalt selgitab lõige 6, et ka oludes, kui Vabariigi Valitsus on küsinud nimetatud asutustelt planeeritava määruse kohta arvamust ja nad seda Vabariigi Valitsuse palutud ajaks ei ole edastanud, on Vabariigi Valitsusel õigus määrus kehtestada.

Lõige 7 annab Finantsinspeksioonile ainumandaadi rakendada Vabariigi Valitsuse määrust. Nimetatu tähendab määruse täitmisele suunamist kõikide Finantsinspeksioonil olevate õigustega, mh määruse täitmise kontrolli. Viidatud õigused tulevad FISst ja FISi § 2 lõikes 2 nimetatud eriseadustest (sh väga paljudest ELi õigusaktidest ja asjakohastest juhendmaterjalidest). Lõige 7 annab Finantsinspeksioonile õiguse valida õiguslikult korrektne lahendus ka olukorras, kui Vabariigi Valitsuse määrus ja seal sätestatu konkureerib samas asjas tehtud Euroopa Keskpanga või ELi kriisilahendusasutuse otsusega. Finantsinspeksioon saab sundida täitmisele ja kohustada järgima vaid kehtivaid ja seadusega (mh ELi õigusega) kooskõlas olevaid Vabariigi Valitsuse määrusi.

Punktidega 6 kuni 10 täiendatakse seaduse § 36. Muudatusega võetakse üle direktiivi artiklid 6 ja 7 ning direktiivi lisa osas, mis käsitleb transpordi-, tervishoiu-, toidu-, kaugkütte- ja vee- ning finantssektoreid. CER direktiivi artiklites 6 ja 7 toodud elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumid näevad ette, et lisaks mõjule inimeste elule ja tervisele, ühiskonna toimimisele, teenuse asendatavusele ja kasutatavusele tuleb elutähtsa teenuse osutaja väljaselgitamisel hinnata ka teenuse enda ja teenuse osutaja mõju liikmesriigi majandusele ja riigikaitsele. Täpsem selgitus elutähtsate teenuste hindamise ja väljaselgitamise kohta on toodud eelnõu punkti 2 juures.

Punktiga 6 lisandub Kliimaministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste hulka aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudtee ja sadamate toimimine. Nende teenuste toimimisel on märkimisväärne roll nii ühiskonna toimimisel kui ka riigikaitstes ja samuti oluline mõju majandusele nende teenuste katkemisel. Seni peeti nimetatud teenuseid tähtsaks eelkõige riigikaitseasutustes (edaspidi RiKS) sätestatud riigikaitseobjekti kaitse regulatsiooni kaudu, kuna HOS ei hõlma otseselt valmistumist riigikaitsealisteks kriisideks. Kuna CER direktiivist tulenevate kriteeriumide kohaselt hinnatakse teenuse elutähtsust võttes arvesse ka teenuse mõju majandusele ja riigikaitsele, siis on edaspidi ka need teenused käsitatavad elutähtsatena.

Elutähtsa teenuse osutajate täpsemad kriteeriumid on toodud esile käesoleva eelnõuga kavandatud eriseaduste muudatustes. Eelnõuga muudetakse lennundusseadust, sadamaseadust ja raudteeseadust.

Punktiga 7 täpsustatakse Sotsiaalministeeriumi korraldatavate teenuste loetelu. Edaspidi loetakse elutähtsateks teenusteks tervishoiuteenuste toimimine ja ravimitega varustamine. Teenuste hindamise käigus (vaata eelnõu punkt 2) vaadati üle ka tervishoiusektori teenused. Praegu käsitatakse elutähtsana kiirabibrigaadi pidajate ja haiglavõrgu arengukavas¹⁵ sätestatud haiglate poolt osutatavat vältimatut abi. CER direktiivi lisa hõlmab tervishoiuteenuse osutajaid, referentlaborid, ravimite uurimise ja arendamise asutusi, ravimite tootjaid ja hulgimüüjaid. Hindamise käigus selgus, et Eestis puuduvad referentlaborid, ravimite tootjad ja ravimite uurimise ja arendamise asutused, millel oleks märkimisväärne mõju Eesti ühiskonna toimimisele ja mida saaks pidada CER direktiivi kriteeriumide kohaselt elutähtsateks. Küll on selgunud, et kriteeriumidele vastavad tervishoiuteenust pakkuvad üldarstiabi teenuse osutajad ja ravimite kättesaadavust tagavad ravimite hulgimüüjad. Ravimite kättesaadavuse tagamisel on olulised ka apteegid. Apteekide pidajaid ei ole direktiivi lisas nimetatud. Sellegipoolest on ka nende pakutavat teenust hinnatud direktiivi kriteeriumidest lähtudes ja leitud, et ka apteekide tuleb käsitada elutähtsana. CER direktiivi lisas toodud sektorite, allsektorite ja teenuseosutajate nimekiri ei ole ammendav. Liikmesriikidele on jäetud võimalus minna sellest laiemaks. Oluline eesmärk on tagada direktiivi lisas nimetatud sektorite ja nende sektori ettevõtete pakutavate teenuste toimepidevus. Eestis on võimalik ravimitega varustatust ja ravimite kättesaadavust elanikkonnale tagada üksnes kogu ahela toimimise kaudu. Ahela oluliseks osaks on ravimite jaemüük, mida tehakse apteekide kaudu. Hõlmamata apteekide elutähtsa teenuse reguleerimisalasse, ei saa me toimivat lahendust ja see ei võimalda tagada ravimite kättesaadavust elanikkonnale. Sellest tulenevalt on ravimitega varustamise hulgas ka apteegid. Elutähtsa teenuse osutajate täpsemad kriteeriumid on toodud esile käesoleva eelnõuga kavandatud eriseaduste muudatustes. Eelnõuga muudetakse tervishoiuteenuste korraldamise seadust (edaspidi *TTKS*) ja ravimiseadust (edaspidi *RavS*).

Punkti 8 kohaselt käsitatakse edaspidi elutähtsa teenusena ka kaarditehingute töötlemist. Muudatus ei ole seotud CER direktiivi ülevõtmisega. Muudatusettepaneku esitas Eesti Pank eelnõu mitteametlikul kooskõlastamisel. Kehtiva HOSi § 36 lõike 3 punkti 1 kohaselt on elutähtsaks teenuseks maksete toimimine. Finantsteenuste turg on viimase kümne aasta jooksul muutunud, samuti on muutunud krediitiasutuste osutatavad teenused ja nende osutamise viis. Kui varem oli suurem osa makseteenuste ahelast elutähtsa teenuse osutajatest pankade enda kontrollida, siis tänapäeval see enam nii ei ole. Tänapäeva teenus on jaotatud mitmete pakujate vahel, seejuures kaarditehingute töötlemine on muutunud eraldiseisvaks teenuseks. Tervet ahelat hõlmamata on raske tagada kriisi ajal elanikkonnale makseteenuste toimimine. Praegu on Eesti maksekeskkonnas kaardimaksete ja muude kaarditehingute tegemisel oluline roll Nets Estonia AS-il, kes pakub kaardimaksete tegemisel tehnilisi tugiteenuseid elutähtsa teenuse osutaja staatust omavatele LHV Pank AS-ile ja Coop Pank AS-ile ning sularaha väljavõtmise tehingute tegemisel Swedbank AS-ile, mistõttu võib Nets Estonia AS osutada elutähtsa teenuse osutajaks.

Direktiivi lisas ei ole kaarditehingute töötlemist nimetatud. Sellegipoolest on ka seda teenust lähtuvalt Eesti Panga ettepanekust direktiivi kriteeriumide kohaselt hinnatud ja leitud, et ka kaarditehingute töötlemist tuleb käsitada elutähtsana. CER direktiivi lisas toodud sektorite, allsektorite ja teenuseosutajate nimekiri ei ole ammendav. Liikmesriikidele on jäetud

15 Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2003. a määrus nr 105 „Haiglavõrgu arengukava“ (RT I, 05.04.2003, 14).
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13353001?leiaKehtiv>

võimalus minna sellest laiemaks. Oluline eesmärk on tagada direktiivi lisa nimetatud sektorite ja nende sektori ettevõtete pakutavate teenuste toimepidevus. Eestis on võimalik makseteenuste kättesaadavust elanikkonnale tagada üksnes kogu ahela toimimise kaudu. Ahela oluliseks osaks on kaardimaksete töötlemine. Jättes kaarditehingute töötlemise hõlmamata, ei saa me toimivat lahendust ja see ei võimalda tagada maksete kättesaadavust elanikkonnale.

Punktiga 9 muudetakse HOSi § 36 lõike 4 sissejuhatavat osa. Muudatus on seotud CER direktiivi artiklite 6 ja 7 ning direktiivi lisaga osas, mis käsitleb transpordi-, energeetika- ja veesektorit. Kehtiva HOSi § 36 lõike 4 kohaselt on üle 10 000 elanikuga KOVi ülesandeks korraldada kaugkütte ja veega varustamine, kanalisatsiooniteenus ning kohalike teede korrashoid. Elutähtsate teenuste hindamise käigus (vaata selgitust eelnõu punkti 2 juures) on jõutud järelduseni, et CER direktiivi artiklite 6 ja 7 kriteeriumide kohaselt on elutähtsad veega ja kaugküttega varustamine, kanalisatsiooniteenus ja teede korrashoid kõikides KOVides olenemata KOVi suurusest. 2017. a HOSi koostamisel hõlmati elutähtsate teenustena üksnes suuremad ettevõtted, kelle toimepidevus mõjutas suurt tarbijaskonda. CER direktiivi kriteeriumid suunavad hindama ka mõju keskkonnale ja majandusele, mille tõttu on senine hinnang muutunud ja see on viinud vajaduseni kaotada tarbijate piirarv nimetatud teenuste käsitamisel elutähtsate teenustena. Vajadusele loobuda 10 000 elanikkonna piirmäärast on viidanud ka Eesti Linnade ja Valdade Liit, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium ja Päästeamet. 2019. a Kagu-Eesti torm, COVID-19 pandeemia ja sõda Ukrainas on näidanud vajadust tugevdada kõikide KOVide kriisivalmidust ja pakutavate kommunaalteenuste toimepidevust, seda olenemata elanike arvust.

Punkti 10 kohaselt käsitatakse elutähtsana edaspidi ka toiduga varustamise tagamist. CER direktiivi lisa näeb ette elutähtsate teenuste ja teenuseosutajate väljaselgitamise toiduainete tootmise, töötlemise ja turustamise sektorites. Samuti nagu ravimisektori puhul käsitatakse ka toidu käitlemise ahelat tervikuna elutähtsana, alates tootmisest, lõpetades jaemüügiga. Elutähtsa teenuse osutajate täpsemad kriteeriumid on toodud esile käesoleva eelnõuga kavandatud eriseaduse muudatustes. Eelnõuga muudetakse toiduseadust (edaspidi *ToiduS*).

Punktiga 11 täiendatakse § 37 lõiget 1 punktidega 4¹ ja 4² ning võetakse üle CER direktiivi artikli 9 lõige 7. CER direktiivi kohaselt tuleb liikmesriigil määrata pädev asutus ja kontaktpunkt ja sellest komisjoni teavitada, samuti teavitada direktiivi kohastest ülesannetest ja kohustustest. Selleks, et täita direktiivis sätestatud kohustust, määratakse eelnõuga elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavatele asutustele kohustus viivitamata teavitada Riigikantseleid korraldava asutuse ülesannete volitamise allasutusele ja volitatud esindaja andmed. Korraldavad asutused on kohustatud teavitama ka asutuse või volitatud esindaja andmete muutumisest. Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lõike 1 punkti 14 kohaselt on Riigikantselei kohustuseks töötada välja riigi kriisireguleerimispoliitika ja koordineerida selle elluviimist. Riigikantselei vastutab ka CER direktiivi ülevõtmise eest ning on riiklik kontaktpunkt direktiivi rakendamisel. Direktiiviga seotud teabevahetus ning aruandlus hakkab toimuma Riigikantselei kaudu, mille tõttu on ka vajalik Riigikantselei teavitamine.

Punktiga 12 muudetakse seaduse § 37 lõike 3 punkti 7. Muudatus on seotud CER direktiivi artikli 15 lõike 1 ülevõtmisega. CER direktiivi artikli 15 lõike 1 kohaselt tuleb tagada, et elutähtsa teenuse osutajad teavitavad pädevat asutust põhjendamatu viivitusega intsidentidest, mis oluliselt häirivad või võivad oluliselt häirida elutähtsate teenuste osutamist. Samuti peavad liikmesriigid tagama, et välja arvatud juhul, kui see ei ole operatiivselt võimalik, esitavad elutähtsa teenuse osutajad esmase teate 24 tunni jooksul pärast seda, kui nad intsidentidest teada said, millele vajaduse korral järgneb üksikasjalik aruanne hiljemalt ühe kuu

jooksul. Sellest tulenevalt täpsustatakse ka § 37, kus on loetletud elutähtsa teenuse osutajate kõik kohustused. Täpsem teavituse kord on kirjeldatud eelnõu punktis 17.

Punktiga 13 täiendatakse seaduse § 37 lõiget 3 punktiga 9. Tegemist on CER direktiivi rakendamiseks vajaliku muudatusega. Muudatuse kohaselt tekib elutähtsat teenust korraldavatel asutustel (edaspidi ka *ETKA*) võimalus määrata HOSi § 37 lõike 2 alusel elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuete täitmise maksimaalselt lubatud tähtaeg alates isiku määramisest elutähtsa teenuse osutajaks. Muudatus on seotud eelnõu punktidega 15 ja 16 ning direktiivi artikli 6 lõigetega 3 ja 4.

Punkti 14 kohaselt täiendatakse seaduse § 37 lõikega 6. Muudatusega võetakse üle CER direktiivi artikli 15 lõike 1 teine lause. CER direktiivi artikli 15 lõike 1 kohaselt tuleb tagada, et elutähtsa teenuse osutajad teavitavad pädevat asutust põhjendamatult viivitusega intsidentidest, mis oluliselt häirivad või võivad oluliselt häirida elutähtsate teenuste osutamist. Samuti peavad liikmesriigid tagama, et välja arvatud juhul, kui see ei ole operatiivselt võimalik, esitavad elutähtsa teenuse osutajad esmase teate 24 tunni jooksul pärast seda, kui nad intsidentist teada said, millele vajaduse korral järgneb üksikasjalik aruanne hiljemalt ühe kuu jooksul. Lõike 1 teise lause kohaselt tuleb häire olulisuse kindlakstegemiseks võtta arvesse eelkõige järgmisi parameetreid:

- a) häirest mõjutatud kasutajate arv ja osakaal;
- b) häire kestus;
- c) häirest mõjutatud geograafiline piirkond, võttes arvesse ka seda, kas piirkond on geograafiliselt eraldatud.

Eelnimetatud täpsustus on tehtud ka HOSis. ETKA del tuleb HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatavas määruuses sündmustest teavitamise korra sätestamisel arvestada ka eelnimetatud parameetritega.

Punktiga 15 muudetakse § 38 lõiget 1¹. Muudatus on seotud direktiivi artikli 6 lõigetega 3 ja 4. Riigil peab olema selge ülevaade elutähtsa teenuse osutajatest ning nimetatud andmed peavad olema kättesaadavad ka seotud pädevatele asutustele, nt Finantsinspeksioonile DORA määruusest tulenevate pädeva asutuse ülesannete täitmiseks ning Riigi Infosüsteemi Ametile NIS2 tulenevate pädeva asutuse ülesannete täitmiseks. Juba praegu kehtiva HOSi § 38 lõike 1¹ kohaselt peetakse arvestust elutähtsa teenuse osutajate üle tsiviiltoetuse registris. Samas on jäänud täpsustamata, kuidas vajalikud andmed registrisse jõuavad. HOSis ega tsiviiltoetuse registri põhimääruuses ei ole seni ajani sätestatud, et seda ülesannet peavad täitma elutähtsat teenust korraldavad asutused. Selle tõttu täpsustatakse õigusselguse tagamiseks, et elutähtsa teenuse osutajate üle arvestuse pidamiseks vajalikud andmed peab registrisse esitama elutähtsat teenust korraldav asutus. Andmete täpsem koosseis ja nende töötlemise kord sätestatakse Vabariigi Valitsuse määruusega. Elutähtsat teenust korraldav asutus peab registrisse esitatud andmeid kontrollima ja vajaduse korral need uuendama kord aastas hiljemalt 1. jaanuariks.

Seega kuulub andmete esitamine ja uuendamine elutähtsa teenuse osutajate kohta tsiviiltoetuste registris korraldava asutuse pädevusse. Korraldavad asutused vastutavad andmete ajakohasuse eest ning on tsiviiltoetuse registri põhimääruuse § 3 lõike 2 punkti 2 alusel registri volitatud töötajad.

Punktiga 16 täiendatakse § 38 lõigetega 1²–1⁶. Muudatusega võetakse üle direktiivi artikli 6 lõiked 3–5 ning direktiivi artikli 12 lõige 1. Direktiivi kohaselt peab liikmesriik teavitama elutähtsa teenuse osutajat tema identifitseerimisest elutähtsa teenuse osutajana ühe kuu jooksul alates identifitseerimisest. Muu hulgas tuleb teavitada direktiivi 3. ja 4. peatüki kohastest kohustustest ning kuupäevast, millest alates kõnealused kohustused nende suhtes kehtivad. Pangandus-, finantsturutaristu ja digitaristu sektorite teenuseosutajaid tuleb teavitada ka sellest, kas neile liikmesriigi otsusel kohaldatakse direktiivi 3. ja 4. peatüki kohustusi või mitte. Eesti võtab käesoleva eelnõuga direktiivi 3. ja 4. peatükis sätestatu üle ning kohaldab nendest tulenevaid kohustusi krediidasutustele, kes osutavad HOSi § 36 lõikes 3 nimetatud teenuseid, ning sideettevõtjatele, kes osutavad HOSi § 36 lõike 1 punktides 5–7 nimetatud teenuseid.

Kohustuste täitmise kuupäevast teavitamisel tuleb tagada, et direktiivi 3. peatükis toodud kohustusi kohaldatakse alates 10 kuu möödumisest teavitamise kuupäevast, v.a riskianalüüsi koostamise kohustus. Riskianalüüs tuleb elutähtsa teenuse osutajal koostada üheksa kuu jooksul pärast elutähtsa teenuse osutajaks määramist.

Liikmesriigid peavad ka tagama, et korraldavad asutused teavitavad elutähtsa teenuse osutaja määramisest NIS2 direktiivi pädevat asutust ühe kuu jooksul alates elutähtsa teenuse osutaja identifitseerimisest (art 6 lg 4). NIS2 pädevaks asutuseks on Riigi Infosüsteemi Amet.

Kokkuvõttes määrab kavandatud muudatuste kohaselt edaspidi elutähtsat teenust korraldav asutus elutähtsa teenuse osutaja haldusaktiga 30 päeva jooksul isiku elutähtsa teenuse osutaja tingimustele vastavusest teada saamisest arvates. Nimetatud haldusaktis tuleb tuua esile tähtpäev, mis ajaks tuleb elutähtsa teenuse osutajal:

- 1) koostada toimepidevuse riskianalüüs ja plaan. Seejuures peab toimepidevuse riskianalüüs olema koostatud üheksa kuu ja toimepidevuse plaan 10 kuu jooksul elutähtsa teenuse osutajaks määramise haldusakti andmisest arvates;
- 2) korraldada kriisireguleerimise õppus;
- 3) täita korraldava asutuse poolt toimepidevuse nõuete määruses, HOSi § 41 lõikes 2 ning muudes õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud nõudeid.

Punktis 3 toodud tähtaja määramine on jäetud korraldava asutuse otsustada. Seejuures tuleb arvestada punktis 3 tooduga, et HOSi § 41 lõikes 2 sätestatud nõude täitmise tähtaeg ei tohi olla pikem kui viis aastat. Tegemist on paindliku lähenemisega, mis võimaldab korraldaval asutusel koostöös elutähtsa teenuse osutajaga leida mõistlik, proportsionaalne ning teenuseosutaja omapära arvestades sobiv üleminekuaeg nõuete täitmiseks.

Elutähtsa teenuse osutaja staatuse lõpetamisest tuleb edaspidi samuti teavitada teenuseosutajat haldusaktiga. Isik ei pea täitma elutähtsa teenuse osutaja ülesandeid haldusakti teatavaks saamise hetkest. Vastav kohustus teavitada isikut elutähtsa teenuse osutaja staatusest või selle lõpetamist tuleneb direktiivi artikli 6 lõikest 3.

Elutähtsa teenuse osutajaks määrav ja selle staatuse lõpetav haldusakt tuleb korraldaval asutusel edastada Riigi Infosüsteemi Ametile 30 päeva jooksul akti väljaandmisest arvates. Seejuures tuleb korraldaval asutusel teha ka vastavad muutmiskanded viie tööpäeva jooksul tsiviiltoetuse registris, kus peetakse arvestust elutähtsa teenuse osutajate üle.

Punktiga 17 muudetakse § 38 lõiget 4. Muudatusega võetakse üle direktiivi artikli 15 lõige 1. Elutähtsa teenuse toimepidevust puudutavast intsidentist teavitamise kohustus kehtib elutähtsa teenuse osutajatele juba praegu (samuti HOSi § 38 lg 1). Täpsema hädaolukorrast ja selle ohust teavituskorra sätestab iga ETKA ise HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatava määrusega. Seaduses puudub täpsustus, mis aja jooksul tuleb teavitus korraldavale asutusele saata, seda on seni määranud iga ETKA ise. Samuti puudub viide, mis aja jooksul tuleb elutähtsa teenuse osutajal esitada põhjalik aruanne toimunud sündmuse kohta. Viimast ei reguleeri praegu ka ETKAd oma määrusega. Direktiivi kohaselt tuleb intsidentist teavitada viivitamata, kuid hiljemalt 24 tunni jooksul. Üksikasjalik aruanne tuleb esitada aga ühe kuu jooksul. Krediitiasutuste puhul tuleb arvestada erisustega, mis tulenevad DORA määrusest. DORA määruse kohaselt on Euroopa Komisjonil õigus täpsustada teavitamise aegu ja aruande vormi. Sellisel juhul tuleb elutähtsa teenuse osutajatest krediitiasutustel lähtuda DORA määruses toodud tähtaegadest. Eelnõuga määratakse ühtsed teavitamise ja aruande esitamise tähtajad. Selliselt tagatakse direktiivi ühetaoline kohaldamine elutähtsate teenuste kaupa. Sellegipoolest, täpne kord, st sündmusest teavitamise künnis, kontaktandmed, teabevahetus elutähtsa teenuse osutajaga jääb ETKA reguleerida HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatavas määruses, arvestades eelnõu punktis 14 sätestatud erisusi.

Punktiga 18 muudetakse § 38 lõike 3 punkti 8 ning võetakse üle direktiivi artikli 13 lõige 3. Kehtiva HOSi § 38 lõike 3 punkti kohaselt on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud täitma muid õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi. Kuna § 38 lõiget 3 täiendatakse ka punktidega 9–12 (vaata eelnõu punkti 19), siis lõike ühtlustamiseks viiakse punkti 8 sisu punkti 12 ning edaspidi reguleerib punkt 8 kontaktisiku määramise kohustust. Liikmesriigid peavad tagama, et iga elutähtsa teenuse osutaja määrab kontaktisiku suhtlemiseks pädevate asutustega. Eelnõu kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja määrama käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmise korraldamiseks volitatud esindaja ning edastama volitatud esindaja kontaktandmed elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele.

Punktiga 19 täiendatakse § 38 lõiget 3 punktidega 9–12. Nimetatud muudatusega võetakse üle direktiivi artikli 13 lõige 1.

Muudatusega täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustusi. Lisaks praegu kehtivatele kohustustele tuleb edaspidi elutähtsa teenuse osutajal:

- 1) esitada kord aastas elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele ülevaade elutähtsa teenuse katkestuse ja häire vältimiseks ning käesoleva seaduse § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määrusega nõutud teenuse taseme saavutamiseks rakendatud ja rakendatavate meetmetest;
- 2) korraldada vähemalt kord aastas koolitusi töötajatele, et suurendada töötajate teadlikkust elutähtsa teenuse toimepidevusest, rakendatud meetmetest, toimimisest hädaolukorras või muus sarnases olukorras või nende ohu korral;
- 3) teavitada elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavat asutust või tema määratud asutust, kui sündmusel on või võib olla oluline mõju elutähtsa teenuse osutajatele ja elutähtsate teenuste osutamise jätkamisele ühes või mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis.

Direktiiv näeb ette ka elutähtsa teenuse osutajale töökorralduslike ning ehituslike ja tehniliste meetmete rakendamist elutähtsa teenuse toimepidevuseks oluliste ehitiste ja seadmete

füüsilise kaitse tagamiseks. Nimetatud kohustus tuleneb juba praegu kehtiva HOSi § 38 lg 3 p-st 2. Lisaks on riigisiseses õiguses ka praegu reguleeritud riigikaitseobjektide kaitse korraldamine erinevate oluliste objektide füüsilise kaitse tagamiseks (vt RiKS 6. ptk). RiKSi § 83 lõike 1 kohaselt võib riigikaitseobjekt olla maa-ala, ehitis või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale, ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärast toimimist, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist. Riigikaitseobjektideks saab määrata ka elutähtsa teenuse osutamise seotud objekte (vt RiKSi § 83 lg 2 p 2), et rakendada nende füüsilise kaitse tagamiseks RiKSi alusel kehtestatud objektikaitse meetmeid.

Elutähtsa teenuse osutaja kohustuseks on tagada ka elutähtsa teenuse osutaja juures olulisi ülesandeid täitvate isikute usaldusväärsus, kaaludes toimepidevuse riskianalüüsis selliseid meetmeid nagu töötajate kategooriate määramine, sealhulgas nende isikute kategooriate määramine, kellelt nõutakse taustakontrolli läbimist eelnõus sätestatud korras, ehitistele, seadmetele ja tundlikule teabele juurdepääsu õiguste kehtestamine ning asjakohaste koolitusnõuete ja kvalifikatsioonide kehtestamine. Nimetatud direktiivi kohustuse saab teenuseosutaja täita toimepidevuse riskianalüüsi koostamise käigus ning rakendades taustakontrolli.

Punktiga 20 täiendatakse HOSi § 40 lõikega 10, mille kohaselt tuleb elutähtsa teenuse toimepidevust korraldaval asutusel või tema määratud ametiasutusel edastada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja plaan või nende muudatused enne kinnitamist arvamuse avaldamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile, kes avaldab arvamust tehnilise lahenduse sobivuse kohta seaduse § 41 lõikes 2 toodud kohustuse täitmiseks. Muudatus on seotud eelnõuga kavandatud HOSi § 41 lõike 2 (vaata punkti 21) muudatusega ning ei ole seotud kindla CER direktiivi normi ülevõtmisega, kuid on otseselt seotud eelnõuga lisanduvate elutähtsate teenuste ja neid osutavate teenuseosutajate toimepidevuse nõuete täitmisega. CER direktiivi artikli 13 lõige 1 kohustab liikmesriike tagama, et elutähtsa teenuse osutajad võtavad oma toimepidevuse tagamiseks asjakohased ja proportsionaalsed tehnilised, turva- ja korralduslikud meetmed, täpsemad nõuded ja meetmed on jäetud liikmesriigi enda otsustada, arvestades direktiivis toodud piiranguid. Nimetatud muudatus on vajalik CER direktiivi artikli 13 lõike 1 punktide a ja d nõuete täitmiseks, mille kohaselt tuleb tagada intsidentide ennetamine ja taastumine intsidentidest, kaaludes nõuetekohaselt toimepidevusmeetmeid ja alternatiivsete tarneahelate kindlakstegemist, et jätkata elutähtsa teenuse osutamist.

Kehtiva HOSi § 45 lõike 1 punkti 4 kohaselt teeb järelevalvet HOSi §-s 41 sätestatud nõude üle Riigi Infosüsteemi Amet. Eelnõuga muudetakse nimetatud sätet ja järelevalve pädevuse saab elutähtsat teenust korraldav asutus. Küll tuleb HOSi § 41 lõike 2 alusel nõutud lahendus teenuse toimepidevuse tagamiseks välismaal asuvate võrgu- ja infosüsteemide katkestuse korral saata arvamuse avaldamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile. Muudatus on tehtud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigi Infosüsteemi Ameti ettepanekul, kuna praktikas on kujunenud, et just korraldavad asutused on need, kes kinnitavad elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi, plaane ja ka meetmeid riskide maandamiseks. Korraldavatel asutustel on otsene võimalus rääkida teenuseosutajatega läbi meetmete rakendamine ja leida pooltele sobiv lahendus. Tihti ei ole see lahendus üksnes ettevõttepõhine, vaid teenuseülene. Sellest tulenevalt on mõistlik, et järelevalve pädevus HOSi § 41 lõike 2 puhul antakse üle korraldavatele asutustele ning Riigi Infosüsteemi Amet annab arvamuse HOSi § 41 lõike 2 rakendamiseks loodud lahenduse kohta.

Korraldaval asutusel on võimalik kaasata järelevalve menetlusse eksperte ja asjakohaseid asutusi, hindamaks, kas elutähtsa teenuse osutaja poolt toimepidevuse tagamiseks kasutusele võetud meetmed vastavad toimepidevusele esitatud nõuetele või mitte. Nii näiteks võib kaasata Riigi Infosüsteemi Ametit, kelle üheks ülesandeks on muu hulgas korraldada ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide infoturbemeetmete rakendamise kontrolli ja küberturvalisust ohustavate riskide seiret ning analüüsi.

Elutähtsa teenuse osutaja peab koostama toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani ning esitama selle korraldavale asutusele kinnitamiseks. Korraldav asutus võib enne plaani kinnitamise otsustamist küsida asjaomaste asutuste (sh Riigi Infosüsteemi Ameti) arvamust, kas elutähtsa teenuse osutaja pakutavad lahendid, sealhulgas sõltuvuse vähendamiseks välisriigis asuvatest võrgu- ja infosüsteemidest, on asjakohased ja toimivad.

Punktiga 21 muudetakse § 41 lõiget 2. Muudatus ei ole seotud kindla CER direktiivi normi ülevõtmisega, kuid on otseselt seotud eelnõuga lisanduvate elutähtsate teenuste ja neid osutavate teenuseosutajate toimepidevuse nõuete täitmisega. CER direktiivi artikli 13 lõige 1 kohustab liikmesriike tagama, et elutähtsa teenuse osutajad võtavad oma toimepidevuse tagamiseks asjakohased ja proportsionaalsed tehnilised, turva- ja korralduslikud meetmed, täpsemad nõuded ja meetmed on jäetud liikmesriigi enda otsustada, arvestades direktiivis toodud piiranguid. Nimetatud muudatus on vajalik CER direktiivi artikli 13 lõike 1 punktide a ja d nõuete täitmiseks, mille kohaselt tuleb tagada intsidentide ennetamine ja taastumine intsidentidest, kaaludes nõuetekohaselt toimepidevusmeetmeid ja alternatiivsete tarneahelate kindlakstegemist, et jätkata elutähtsa teenuse osutamist.

Võrreldes kehtiva sõnastusega on sõnastust muudetud, et kehtiva nõude olemus oleks selgem ja konkreetsem. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu (edaspidi *VOS*) menetlemise käigus tõstatas Pangaliit küsimuse HOSi § 41 lõikes 2 sätestatud kohustuse asjakohasuse kohta ning on pöördunud 08.06.2022 Riigi Infosüsteemi Ameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Eesti Panga poole palvega hinnata elutähtsa teenuse osutamisega seotud tehnoloogilisi riske, mida HOSi § 41 lõige 2 käsitleb. Hindamise tulemusena on jõutud järelduseni, et kehtiv sõnastus on mitmeti tõlgendav ja säte vajab selgemat sõnastust. Kehtiva sõnastuse kohaselt, kui elutähtsa teenuse toimimist tagavad infosüsteemid asuvad välisriigis, tagab elutähtsa teenuse osutaja elutähtsa teenuse toimepidevuse ka viisil ja vahenditega, mis ei sõltu välisriikides asuvatest infosüsteemidest. Selline sõnastus on tekitanud osalistel arusaama, et välisriikides asuvate infosüsteemide kasutamine on üldse keelatud, samuti on keelatud satelliitside kasutamine alternatiivse lahendusviisina. Ajalooliselt on sätte eesmärk olnud suunata ETOsid mõtlema läbi alternatiivsed lahendused oma teenuse osutamiseks Eestis juhuks, kui andmeside välisühendused või ühendus välismaal asuvate infosüsteemidega, nt serveritega ei toimi. Vastavat sätet on eelnõu koostamise käigus üritatud sõnastada ühiselt mõistetavalt, lähtudes selle sätte eesmärgist. Sätte koostamisel on kasutatud küberturvalisuse seaduse (KüTS) ja elektroonilise side seaduse (ESS) termineid. Termin „võrgu- ja infosüsteem“ on defineeritud KüTSi § 2 punktis 1:

- _____ võrgu- ja infosüsteem – elektroonilise side võrk elektroonilise side seaduse § 2 punkti 8 tähenduses, seade või omavahel ühendatud või seotud seadmete rühm, millest vähemalt ühes toimub mõne programmi kohaselt digitaalsete andmete automaatne töötlemine, või digitaalsed andmed, mida salvestatakse, töödeldakse, saadakse päringuga või edastatakse eelnimetatud komponentide poolt nende töö, kasutamise, kaitsmise või hooldamise jaoks.

Terminid „üldkasutatav elektroonilise side võrk“ ja „liinirajatis“ on defineeritud ESSis (vastavalt § 2 punktides 25 ja 71) järgmiselt:

- liinirajatis on aluspinnaga kohtkindlalt ühendatud elektroonilise side võrgu osa, milleks on muu hulgas maakaabel, veekogu põhjas paiknev kaabel, kaablitunnel, kaablikanaliseatsioon, ehitistele ja postidele kinnitatud kaablite või juhtmete kogum koos kommutatsiooni-, jaotus- ja otsastusseadmetega, regeneraator, elektrooniliste sideseadmete konteiner ning raadiosidemast, samuti tehnovõrk ja -rajatis asjaõigusseaduse tähenduses;
- üldkasutatav elektroonilise side võrk on võrk, mille kaudu osutatakse üldkasutatavat elektroonilise side teenust, mis võimaldab teabe edastamist elektroonilise side võrgu lõpp-punktide vahel.

Eelnõu kontekstis on liinirajatis all mõeldud sidekaableid, mis asuvad nii maismaal kui ka veekogu ehk mere all. Sätte sõnastust koostades kaaluti ka võimalust kasutada „liinirajatis“ asemel ka sõnu „väliskaabel“, „välisühendus“, kuid need ei ole elektroonilise side seaduses defineeritud terminid, mistõttu valikusse jäi ainult „liinirajatis“ variant.

Selles lõikes on selgelt esile toodud põhimõtte, et elutähtis teenus peab olema kättesaadav kasutajale ka sellisel juhul, kui teenuse osutamiseks kasutatavad võrgu- ja infosüsteemid asuvad välisriigis ja ühendus nendega on katkenud. Sätte eesmärk on toonitada, et kasutaja, sh eraisiku esmased vajadused teenuse järele tuleb tagada sõltumata sellest, kas välisriigiga on ühendus või ei. Siin ei oma tähendust, mis põhjusel see välisühendus (sidekaabel) ei toimi – näiteks, et kas on tegemist olukorraga, kus sidekaabel on lõhutud laeva ankru või traalnooda tõttu, on toimunud loodusõnnetus, sabotaaž, sideliini tõrge, sidevõrgu enda tõrge või on toimunud mõni muu sündmus. Üheks arvestatavaks alternatiiviks välisriigiga ühendatud liinirajatis katkestusele on näiteks välisriigis asuva võrgu- ja infosüsteemiga satelliitside võimekuse omamine. Välisriigi võrgu- ja infosüsteemidega ühenduse katkemisega ei tohi kaasneda olukorda, kus Eestis asuv kasutaja ei saa talle vajalikku teenust. Siinjuures mõeldakse, et teenus oleks vähemalt tagatud esmasel tasandil. Näiteks, kui esineb tõrge finantsasutuste võrgu- ja infosüsteemis, peab finantsasutus kasutusele võtma elutähtsa teenuse osutamiseks kavandatud alternatiivid sularaha väljamaksete tegemiseks või maksete ülekannete korraldamiseks. Selliseks alternatiiviks võib näiteks olla ajutiste kontorite tekitamine jms.

Võrgu- ja infosüsteemi asumine välisriigis on näiteks olukorras, kus elutähtsa teenuse osutaja osutab oma elutähtsat teenust, kuid selle teenuse osutamise käigus kasutatakse ka mõnda võrgu- ja infosüsteemi. Kui see võrgu- ja infosüsteem asub väljaspool Eestit (näiteks Soomes või Rootsis), siis tegemist on peamise eeldusega kommenteeritava sätte rakendumiseks. Kui sellist sõltuvust ei ole ehk kõik elutähtsa teenuse osutamise seotud võrgu- ja infosüsteemid asuvad Eestis, siis puudub elutähtsa teenuse osutajal vajadus selle sätte järgimiseks.

Säte eeldab, et alternatiivid rakenduks mõistliku aja jooksul ning elutähtsa teenuse toimimise katkestus ei mõjutaks olulisel määral sellest sõltuvate isikute heaolu. Näiteks kui katkestus on lühiajaline, ei pruugi teenuse kättesaadavuse tagamise alternatiivi rakendamine olla vajalik. Samas kui katkestus on pikaajaline ning tõenäosus võrgu- ja infosüsteemis ühenduse taastamiseks on lühiajalises perspektiivis väike, tuleb alustada alternatiivide rakendamisega. Näiteks olukorras, kus toiduainete tootmiseks kasutatav võrgu- ja infosüsteem on kahjustatud, tuleb jätkata toiduainete tootmist viisil, mida välisriigis asuva võrgu- ja infosüsteemi puudumine ei mõjuta. Või veevarustust puudutava võrgu- ja infosüsteemi kompromiteerimisel tuleb leida alternatiivne lahendus joogivee pakkumiseks vee-ettevõtte klientidele.

Sätte olemus ei ole iseenesest uus, vaid pigem toonitatakse, et lisaks muudele teenuse toimumiseks vajalikele sisenditele (nt vesi, elekter ja side) on nüüdisaegne tootmine ja teenuste pakkumine üha enam seotud infotehnoloogiaga ja see muudab ettevõtjad küberkuritegevuse või ka muude pahatahtlike küberrünnete sihtmärkideks. Eriti tuntav on ühiskondlik kahju, mis on suunatud ettevõtjate vastu, mille tooted või teenused on suure mõjuga ühiskonna normaalse toimepidevuse (sh avaliku korra) tagamisel. Sellest tulenevalt peavad olulise mõjuga ettevõtjad valmistuma ka võrgu- ja infosüsteemide kompromiteerimise ja katkestuste olukordadeks ning nägema ette ka toimumise alternatiivid, et ühiskond saaks jätkuvalt toimida.

HOSi § 41 lõike 2 sõnastuse muutmine ei tekita praegustele elutähtsa teenuse osutajatele lisanõudeid.

Punktiga 22 täiendatakse seadust §-ga 41¹ ning võetakse üle direktiivi artikli 13 lõike 1 punkt e ja artikkel 14.

CER direktiivi artikli 13 lõike 1 punkti e kohaselt tuleb elutähtsa teenuse osutajal tagada töötajate turvalisuse piisav haldamine, sh nende isikute kategooriate määramine, kellelt nõutakse taustakontrolli läbimist. Omakorda, direktiivi artikli 14 kohaselt peavad liikmesriigid täpsustama tingimused, mille alusel on elutähtsa teenuse osutajatel lubatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel ja liikmesriigi riskianalüüsi arvesse võttes esitada direktiivi artikli 13 lõike 1 punktiga e nõutud taustakontrolli tegemiseks taotlusi. Seejuures näeb direktiiv taustakontrolli võimalust töötajate suhtes:

- a) kes täidavad elutähtsa teenuse osutaja juures või tema jaoks tundlikke ülesandeid, eelkõige seoses elutähtsa teenuse osutaja toimepidevusega;
- b) kellel on õigus saada otsene või kaudne juurdepääs elutähtsa teenuse osutaja rajatistele, teabele või kontrollisüsteemidele, sealhulgas seoses elutähtsa teenuse osutaja turvalisusega;
- c) kelle puhul kaalutakse töölevõtmist punktides a või b sätestatud kriteeriumidele vastavatele ametikohtadele.

Taustakontroll peab olema proportsionaalne ja rangelt piirduma vajalikuga. Taustakontrolli tohib teha üksnes selleks, et hinnata võimalikku julgeolekuriski asjaomasele elutähtsa teenuse osutajale (direktiivi art 14 lg 2). Taustakontroll peab direktiivi artikli 14 lõike 3 kohaselt minimaalselt hõlmama:

- a) isikusamasuse kontrolli;
- b) isiku karistusregistri andmeid seoses süütegudega, mis võiksid olla konkreetse ametikoha seisukohast olulised.

Selleks, et kontrollida taustakontrolli subjekti isikusamasust, on direktiivi põhjenduspunkti 32 kohaselt asjakohane nõuda isikut tõendavat dokumenti, näiteks passi, riiklikku isikutunnistust või digitaalset isikut tõendavat dokumenti.

Töötaja taustakontrolli tegemine töötaja poolt ei ole meie õiguses uudne. Sarnast kontrolli tehakse juba praegu nt lastega töötavate isikute suhtes lastekaitseaduse alusel. Eesti võtab direktiivis sätestatud taustakontrolli üle võimalikult minimaalses kohustuslikus ulatuses, võttes sh arvesse direktiivist tulenevat taustakontrolli eesmärki. Direktiivi artikli 13 lõike 1 punkt e kohustab liikmesriike tagama, et elutähtsa teenuse osutajad võtavad oma

toimepidevuse tagamiseks mh meetmed, mis on vajalikud selleks, et tagada töötajate turvalisuse piisav haldamine, kaaludes nõuetekohaselt selliseid meetmeid nagu elutähtsaid ülesandeid täitvate töötajate kategooriate määramine, rajatistele, elutähtsale taristule ja tundlikule teabele juurdepääsu õiguste kehtestamine, taustakontrolli menetluste kehtestamine kooskõlas artikliga 14 ning selliste isikute kategooriate määramine, kellelt nõutakse sellise taustakontrolli läbimist, ning asjakohaste koolitusnõuete ja kvalifikatsioonide kehtestamine. Seega direktiivi artikli 13 lõike 1 punkt e ja artikkel 14 kohustavad liikmesriike looma tingimused töötajate taustakontrolliks ja kohustavad tagama seadusega sätestatud tingimustel taustakontrolli läbimise.

Eelnõu § 41¹ lõikes 1 sätestatakse taustakontrolli eesmärk, juhindudes direktiivi artikli 14 lõike 1 punktide a ja b ning artikli 13 lõike 1 punktist e. CER direktiivi artikli 14 lõike 1 punktide a ja b kohaselt tuleb liikmesriikidel täpsustada tingimused, mille alusel on elutähtsa teenuse osutajatel lubatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel ja liikmesriigi riskianalüüsi arvesse võttes esitada taotlusi nende töötajate taustakontrolliks:

- a) kes täidavad elutähtsa teenuse osutaja juures või tema jaoks tundlikke ülesandeid, eelkõige seoses elutähtsa teenuse osutaja toimepidevusega;
- b) kellel on õigus saada otsene või kaudne juurdepääs elutähtsa teenuse osutaja rajatistele, teabele või kontrollisüsteemidele, sealhulgas seoses elutähtsa teenuse osutaja turvalisusega.

Eelnõu § 41¹ lõike 1 sissejuhatavas osas sätestatakse taustakontrolli eesmärk tulenevalt CER direktiivi artikli 13 lõike 1 punktist e ning põhjenduspunktist 32. Taustakontrolli eesmärk on tagada nende isikute usaldusväärsus, kes täidavad lepingu või muul alusel elutähtsa teenuse osutaja juures järgmisi elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega seotud olulisi ülesandeid:

- 1) elutähtsa teenuse toimepidevust tagava infosüsteemi, samuti toimepidevust tagava taristu läbipääsu- või valvesüsteemi arendamine või haldamine;
- 2) ülesanne, mis võimaldab ligipääsu elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikule territooriumile, ehitistele, teabele või kontrollisüsteemidele;
- 3) ülesanne, mis on seotud elutähtsa teenuse toimepidevuse planeerimise, investeringute või riskihaldusega;
- 4) elutähtsa teenuse osutaja juures riigikaitsealise töökohustuse täitmine riigikaitseaduse tähenduses.

Eelnõu § 41¹ lõike 1 punktid 1–4 on sisuliselt direktiivi artikli 14 lõike 1 punktide a ja b täpsustus. Punkti a kohaselt tuleb allutada taustakontrollile isikud, kes täidavad elutähtsa teenuse osutaja juures või tema jaoks tundlikke ülesandeid, eelkõige seoses elutähtsa teenuse osutaja toimepidevusega. Eelnõu kohaselt on tundlikud ülesanded seoses elutähtsa teenuse osutaja toimepidevusega toimepidevust tagavate infosüsteemide arendus ja haldus, toimepidevuse planeerimine, investeerimine ja riskihaldus. Vastav täpsustus läheb kokku CER direktiivi väljatöötamise käigus väljatöötamisega tegelevas töörühmas antud selgitustega normi lahti mõtestamiseks ning oli vajalik, et lihtsustada elutähtsa teenuse osutajate jaoks arusaama, mis ülesandeid täitvate isikute suhtes tuleb riskianalüüsis kaaluda taustakontrolli tegemist.

Punkti b kohaselt tuleb allutada kontrollile ka isikud, kellel on õigus saada otsene või kaudne juurdepääs elutähtsa teenuse osutaja rajatistele, teabele või kontrollisüsteemidele, sealhulgas seoses elutähtsa teenuse osutaja turvalisusega. Nimetatud direktiivi punkt b on võetud üle eelnõu § 41¹ lõike 1 punktiga 2. Sõnastus on võetud üle praktiliselt üks ühele.

Lõikes 2 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus määrata elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsis täpsemalt kindlaks need ülesanded, mille täitmise olulisuse seisukohast on taustakontrolli tegemine eesmärgipärane. Sellise kohustuse sätestamine on vajalik ja ka oluline, sest üksnes direktiivi artikli 14 lõikes 1 sätestatud ja üldiselt määratletud ülesannete loetelu ülekandmine ei taga piisavalt selgust, milliste konkreetsete ülesannete täitmisel elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel on elutähtsa teenuse osutaja seisukohalt põhjendatud ja eesmärgipärane ülesannet täitva isiku eraelu riivamine isiku andmete töötlemise näol. Seega peab elutähtsa teenuse osutaja juures töötava isiku taustakontrolli vajadus tulenema selgelt teenuseosutaja toimepidevuse riskianalüüsist. Oluline on rõhutada, et teenuseosutajad ei selgita riskianalüüsis välja konkreetseid füüsilisi isikuid (taustakontrolli subjekte või adressaate), vaid on kohustatud kindlaks määrama täpselt need olulised ülesanded, mida täitvate isikute suhtes on taustakontrolli tegemine eelnõuga sätestatud korras eesmärgipärane.

Eeltoodut arvestades sätestatakse **lõikes 3**, et elutähtsa teenuse osutaja teeb taustakontrolli just sellise füüsilise isiku suhtes, kellele usaldatakse käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel riskianalüüsis kindlaksmääratud ülesande täitmine. Taustakontrolli tegemise kohustus on elutähtsa teenuse osutajal. Samuti sätestatakse sama lõike teises lauses taustakontrolli ulatus: esiteks on taustakontrolli tegemisel lubatud kontrollida isiku teovõimet. Teiseks on lubatud kontrollida isiku karistatuse andmeid, mis sisulist tähendab faktikontrolli: jah või ei vastust selle kohta, kas isik on toime pannud alljärgnevatel lõigetes viidatud kuriteo, mille kohta on karistusregistris kehtivad andmed. Isiku karistatuse andmete kontrollimisel on aga oluline, et elutähtsa teenuse osutaja kohustub võtma arvesse üksnes selliseid karistatuse andmeid, mis on käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesande täitmise seisukohast olulised. See tähendab, et ka juhul, kui riskianalüüsis kindlaksmääratud ülesannet täitva isiku karistatuse kohta nähtuvad registrist kehtivad karistusandmed, peab elutähtsa teenuse osutaja võtma arvesse ja kaaluma ainult neid kuritegusid, mis on isiku usaldusväarsuse hindamise seisukohalt olulised just selle konkreetse ülesande iseloomu arvestades. Kui isikut on karistatud näiteks tervisevastase kuriteo toimepanemise eest, siis võib see olla oluline haiglas töötava isiku usaldusväarsuse hindamisel, kuid ei pruugi olla samavõrd oluline nt vedelkütuse veo korraldamisel. Viimasel juhul võib isiku usaldusväarsuse hindamise seisukohalt olla määravam kehtiv karistus liiklusalase kuriteo toimepanemise eest. Lõikes 3 sätestatud isiku usaldusväarsuse hindamine tema kehtivate karistatuse andmete töötlemisel on seotud **lõikega 5**. Selle kohaselt on elutähtsa teenuse osutajal õigus lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannete täitmise andmisest keelduda isikule, keda on karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest ja mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud. Karistusregistri arhiivi kantud andmeid ei ole lubatud taustakontrolli tegemisel saada ega töödelda.

Eelnõu kohaselt viib taustakontrolli läbi elutähtsa teenuse osutaja. Eelnõu koostamise käigus kaaluti erinevaid võimalusi taustakontrolli korraldamiseks ja direktiiviga sätestatud kohustuste ülevõtmiseks. Näiteks kaaluti vastava pädevuse andmist Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile või elutähtsat teenust korraldavatele asutustele. Eelnõus sätestatud taustakontrolli tegemine jäetakse elutähtsa teenuse osutaja ülesandeks, kuna selline kontroll piirdub üksnes päringute esitamisega vastavasse registrisse ja valmisvastuste saamisega, st kontroll ei eelda eriteadmisi või lisaandmete kogumist. Lisaks puudub vajadus põhjaliku julgeolekukontrolli teostamiseks, mida saaksid teha üksnes pädevad asutused (nt luureteabe töötlemine), samuti ei kohusta direktiiv liikmesriike eraelu enamriivavat mehhanismi ka looma, jättes selle direktiivi põhjenduspunkti nr 32 kohaselt liikmesriigi enda otsustuspädevusse.

Elutähtsa teenuse osutajate juures töötab u 40 000 töötajat (olemasolevate ja lisanduvate elutähtsa teenuse osutajate juures). Taustakontrolli vajadusega töötajate ring jääb u 5000–7000 töötaja juurde aastas. Sellise hulga inimeste kontroll ühe asutuse poolt eeldaks viis täiendavat ametikohta, mis eeldab 200 000 eurot lisaeelarvet iga aasta. See ei ole arvestades kontrolli iseloomu aga mõistlik. Eelnõu käigus toimusid arutelud Justiitsministeeriumiga ning on jõutud järelduseni, et arvestades kontrollitavate registrite loetelu on mõistlik elutähtsa teenuse osutajate poolt läbiviidavaks taustakontrolliks arendada Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) vastutusallas oleva infosüsteemi juurde (praegu eelduslikult e-äriregistri või ettevõtjaportaali juurde) lisamoodul. Selle mooduli abil saavad elutähtsa teenuse osutajad esitada päringud registrite andmete kontrolliks ühest kohast ning saada ühe tervikliku vastuse päringutele ühest kohast, mitte ei pea esitama eraldi päringuid rahvastikuregistrisse ja karistusregistrisse. Mooduli arendus on nähtud ette ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punktis 1.2.2. Vastav võimalus peab olema loodud direktiivi jõustumise ajaks, st 18.10.2024.

Riigikantselei on küsinud direktiivi taustakontrolli sätete tõlgendust Euroopa Komisjoni õigusteenistusest ja on saanud vastuseks, et direktiivis nimetatud „taotluse esitamist“ võib tõlgendada ka selliselt, et seaduse alusel reguleeritud päringud elutähtsa teenuse osutaja poolt on samuti tõlgendatavad direktiivis toodud taotluse esitamise ja kooskõlas direktiivi mõtte ja eesmärgiga. Sellist tõlgendust toetab ka artikli 14 lõike 1 sõnastus, kus ei ole täpsustatud, mis kujul ning kellele taotlused (ingl *request*) tuleb esitada.

Eelnõus sätestatakse lahendus, mis koormab kõige vähem nii ettevõtjaid kui ka riiki. Tegemist on ühtlasi ka rahaliselt kõige soodsama lahendusega.

Lõikes 4 sätestatakse imperatiivselt need alused, mille esinemisel ei ole lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesande usaldamine isikule elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel lubatud. Lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesandeid ei või anda täitmiseks sellisele füüsilisele isikule, kes on piiratud teovõimega või keda on karistatud karistusseadustiku 8. ja 15. peatükis sätestatud kuriteo või Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK (ELT L 88, 31.03.2017, lk 6–21), sätestatud kuriteo toimepanemise eest ning mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud. Tegemist on sedalaadi süütegudega (inimsuse- ja rahvusvahelise julgeoleku vastased süüteod, riigivastased süüteod), mille toimepanemise eest süüdimõistmine kaalub üles vajaduse ja võimaluse andmise isiku usaldusvääruse (täiendavaks) hindamiseks ja kaalutlemiseks lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannete täitmisel mistahes elutähtsate teenuste osutajate juures.

Lõike 5 kohaselt võib elutähtsa teenuse osutaja kaaluda lõikes 2 kindlaksmääratud ülesannete täitmise andmisest keeldumist isikule, keda on karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest ja mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud. Ka direktiiv ise näeb ette artikli 13 lõike 1 punktis e elutähtsa teenuse osutaja pädevust hinnata igakülgset töötajate usaldusväärust. Üksnes elutähtsa teenuse osutajal on kõige parem ülevaade tulenevalt toimepidevuse riskianalüüsist, mis tegevused ja protsessi osad on teenuse toimepidevuse jaoks kriitilised ning mis taristu, info- ja võrgusüsteemid, ehitised on toimepidevuse seisukohast olulised. Üksnes elutähtsa teenuse osutaja teab, mis pädevusega ja kõlbeliste omadustega isikud on vajalikud ühe või teise tööülesande täitmiseks. Juba praegu tuleb elutähtsa teenuse osutajal oma toimepidevuse riskianalüüsis hinnata teenuse

toimepidevuse jaoks vajalikku personali, sh valida isikud, kellele on vajalik määrata riigikaitsealine töökohustus RiKSi mõttes. Taustakontrolli tulemuste kaalutlemine tööandja poolt ei ole uudne lahendus Eesti õigussüsteemis. Sarnasel põhimõttel on lahendatud lennundusseaduse alusel tehtav taustakontroll, kus tööandjale on jäetud pädevus otsustada kontrolli tulemuste põhjal töölepingu lõpetamise või tööülesannete muutmise üle. Seejuures lennundusseaduse alusel tehtav kontroll on oluliselt laiem kui eelnõuga kavandatud kontroll ning hõlmab ka julgeolekuasutuste läbiviidavat kontrolli. Elutähtsa teenuse osutaja kavandatav kontroll piirdub üksnes teovõime ja karistusandmete kontrolliga ning seega on igati põhjendatud, et seda teeb teenuseosutaja ise ning ka saab õiguse kaalutleda saadud andmete põhjal töösuhte jätkamise üle.

Lõikes 6 sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja on kohustatud kontrollima lõigetes 4 ja 5 nimetatud asjaolude esinemist (tehes päringud isiku teovõime ja karistatuse kohta) enne, kui isik asub täitma lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet, ja ülesande täitmise ajal iga kahe aasta tagant. Direktiivi artikli 14 lõike 1 punkti c kohaselt tuleb teha taustakontroll isiku suhtes, kelle puhul kaalutakse töölevõtmist artikli 14 lõike 1 punktides a või b sätestatud kriteeriumidele vastavatele ametikohtadele (kõnesoleva eelnõu kohaselt määrab elutähtsa teenuse osutaja sellised ülesanded riskianalüüsis; vt lg 2 selgitust). Arvestades taustakontrolli eesmärki, täiendatakse eelnõuga seda kohustust ka ajalise intervalliga ning sätestatakse nõue kontrollida isiku teovõime ja karistatuse andmeid konkreetse ülesande täitmise ajal iga kahe aasta tagant. Seega on andmete kontrollimine lubatud üksnes juhul, kui isik kahe aasta möödudes täidab jätkuvalt lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet. Elutähtsa teenuse osutajal on ühtlasi ka kohustus kontrollida andmeid uuesti juhul, kui isikule usaldatakse kahe aasta jooksul elutähtsa teenuse osutaja juures mõni muu, kuid jätkuvalt lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesanne, kuigi lõigetes 4 ja 5 sätestatud asjaolusid on varem (st eelmise ülesande andmise usaldamisel) juba kontrollitud (vt ka eelnevaid selgitusi lõigete 3–5 kohta).

Kui elutähtsa teenuse osutaja töötaja suhtes ilmnevad taustakontrolli käigus lõigetes 4 ja 5 sätestatud asjaolud, ei tähenda see veel automaatset kohustust öelda tööleping erakorraliselt üles. Sellisel juhul peab tööandja juhinduma töölepingu seaduse (TLS) § 88 lõigetes 1 ja 2 sätestatust. Tööandja võib TLSi § 88 lõike 1 kohaselt töölepingu erakorraliselt üles öelda töötajast tuleneval mõjuval põhjusel, mille tõttu ei saa mõlemapoolseid huve järgides eeldada töösuhte jätkamist (lõikes 1 sätestatud ülesütlemise aluste loetelu on näitlik). TLSi § 88 lõike 2 kohaselt peab tööandja aga enne töölepingu ülesütlemist pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd. Tööandja pakub töötajale teist tööd, sealhulgas korraldab vajaduse korral töötaja täiendusõppe, kohandab töökohta või muudab töötaja töötingimusi, kui muudatused ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suuri kulusid ning teise töö pakkumist võib asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada.

Lõike 7 kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja kontrollitavat isikut teavitama taustakontrolli alusest ja eesmärgist enne käesoleva paragrahvi lõigetes 4 ja 5 sätestatud asjaolude kontrollimist. Andmesubjekti teavitamiskohustus ning selle detailsem regulatsioon tuleneb isikuandmete kaitse üldmääruse artiklitest 13 ja 14. Isiku suhtes õiglase ja läbipaistva andmete töötlemise tagamiseks kohustatakse elutähtsa teenuse osutajat teavitama isikut taustakontrolli alusest ja eesmärgist enne isiku teovõime ja karistatuse andmete kohta päringute tegemist.

Lõikes 8 sätestatakse, et nende isikute suhtes, kellele on antud riigisaladusele juurdepääsu õigus seaduse, kehtiva juurdepääsuloa või julgeolekukontrolli teostava asutuse otsuse alusel, ei pea HOSis sätestatud taustakontrolli läbima. Samuti ei kohaldata HOSis sätestatud

taustakontrolli isikute suhtes, kui lõigetes 4 ja 5 sätestatud asjaolusid kontrollitakse muus seaduses sätestatud alusel ja korras (nt lennundusseadus).

Lõikes 9 sätestatakse, et käeolevas paragrahvis sätestatud kohaldatakse ka elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes oleva juriidilise isiku töötaja isiku suhtes, kellele usaldatakse käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesande täitmine. Lisaks lepingus ettenähtule peavad lepingupooled arvestama seadusest tuleneva regulatsiooniga. Käesoleva paragrahvi lõike 3 kohaselt on taustakontrolli tegemise õigus nimetatud füüsilise isiku suhtes jätkuvalt elutähtsa teenuse osutajal. Elutähtsa teenuse osutajal on taustakontrolli tegemiseks õigus saada temaga lepingulises suhtes oleva juriidilise isiku töötaja isikusamasuse kontrollimiseks vajalikke isiku üldandmed ja õigus teha vastavad päringud tema teovõime ja karistatuse andmete kontrollimiseks (vt ka selgitusi järgmise paragrahvi kohta). Lõigetes 4 ja 5 sätestatud asjaolude ilmnemisel on elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes oleval juriidilisel isikul võimalik anda konkreetse ülesande täitmine elutähtsa teenuse osutaja juures muule töötajale.

Punktiga 23 täiendatakse seadust §-ga 41². Muudatused on seotud direktiivi artiklitega 13 ja 14. Eelnõuga sätestatakse taustakontrolli eesmärgi saavutamiseks minimaalselt vajalike isikuandmete saamise ja töötlemise õigus.

Lõikes 1 sätestatud elutähtsa teenuse osutaja õigus saada ja töödelda isikuandmeid tähendab ühtlasi ka õigust saada ja töödelda elutähtsa teenuse osutajaga lepingulises suhtes oleva juriidilise isiku selle töötaja isikuandmeid, kellele usaldatakse § 41¹ lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesande täitmine. Elutähtsa teenuse osutajal on õigus saada ja töödelda § 41¹ lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet täitva isiku taustakontrolli eesmärgil järgmisi andmeid, sealhulgas riigi andmekogusse kantud andmeid:

- 1) isikusamasuse kontrollimiseks vajalikud isiku üldandmed (nimi, isikukood, sugu, kodakondsus, kontakt, sh aadress, emakeel); nimetatud andmed on vajalikud isikusamasuse kontrollimiseks, järgmistes punktides loetletud andmete kohta päringute tegemiseks ja isikuandmete kaitse üldmäärusega sätestatud andmesubjekti õiguste tagamiseks (nt teavitamiskohustus);
- 2) andmed isiku teovõime kohta;
- 3) andmed isiku karistatuse kohta.

Isikuandmete töötlemisel käesoleva eelnõuga sätestatud taustakontrolli eesmärgil tuleb lähtuda isikuandmete kaitse üldmäärusest¹⁶ ja selle rakendamiseks jõustatud õigusaktidest. Isikuandmete kaitse on osa põhiõigusest perekonna- ja eraelu kaitsele (PS § 26) ning igaühe õigusest vabale eneseteostusele. Perekonna- ja eraelu puutumatusse võib sekkuda üksnes seaduses sätestatud juhul ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Igaühe õigust vabale eneseteostusele tuleb rakendada kooskõlas seaduse ning teiste inimeste õiguste ja vabadustega. Nendest põhiseaduslikest põhimõtetest lähtuvalt peab isiku eneseteostuse vabadusse sekkumiseks ning perekonna- ja eraelu riiveks olema seadusest tulenev alus. Lõikes 1 on juhitudud põhimõttest, et isiku eraelu puutumatus riive nende andmete töötlemisel piirduks üksnes vältimatult vajalikuga.

Lõikes 2 sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja võib käesoleva seaduse § 41¹ lõike 2 alusel kindlaksmääratud ülesannet täitvalt välismaalaselt nõuda dokumendi esitamist tema

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

kriminaalkorras karistamise kohta välisriigi õiguskaitseorgani poolt, kui see on vajalik käesoleva seaduse 41¹ lõigetes 4 ja 5 sätestatud asjaolude kontrollimiseks.

Direktiivi põhjenduspunkti nr 32 kohaselt peaks taustakontroll hõlmama asjaomase isiku karistusregistri andmete kontrolli. Teiste liikmesriikide hallatavate karistusregistriandmete saamiseks peaksid liikmesriigid kasutama Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS) kooskõlas nõukogu raamotsuses 2009/315/JSK ning, kui see on asjakohane ja kohaldatav, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2019/816 sätestatud menetlustega. Kui see on asjakohane ja kohaldatav, võivad liikmesriigid tugineda ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2018/1862 loodud teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) teabele, luureteabele ja mis tahes muule kättesaadavale objektiivsele teabele, mis võib olla vajalik, et teha kindlaks asjaomase isiku sobivus töötada ametikohal, mille suhtes elutähtsa teenuse osutaja on taotlenud taustakontrolli.

Karistusregistri seaduse (edaspidi *KarRS*) § 6 punkti 7 kohaselt kantakse karistusregistrisse mh isiku karistusandmed jõustunud süüdimõistva välisriigi kohtuotsuse alusel kriminaalasjas Eesti kodaniku või Eestis elamisluba või elamisõigust omava välismaalase suhtes, kelle karistusandmed on välisriik edastanud või kelle süüdimõistvat kohtuotsust on Eesti kohus tunnustanud. Päringute tegemist teise liikmesriigi registrisse on reguleeritud *KarRSi* §-s 30, mille lõike 1 punkti 9 kohaselt on Registrate ja Infosüsteemide Keskusel õigus esitada päring teise liikmesriigi keskasutusele karistusregistris sisalduvate andmete kohta, kui andmeid soovib töödandja isiku tööle või teenistusse võtmisel isiku seadusega sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks.

Lisaks registripäringutele sätestatakse käesoleva paragrahvi lõikes 2 elutähtsa teenuse osutajale ka õigus vajaduse korral nõuda välismaalasele vastavate andmete esitamist. Sellise dokumendi esitamise kohustus on sarnaselt reguleeritud ka Eesti kodakondsuse saamise või taastamise taotlemisel (vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/126082022009> § 7 lg 6, § 9 lg 5).

Lõikes 3 sätestatakse minimaalne andmete säilitamise tähtaeg. Elutähtsa teenuse osutaja säilitab taustakontrolli tegemise eesmärgil saadud andmeid kuni kaks aastat taustakontrolli tegemisest arvates. Kaheaastase säilitamise tähtaja sätestamisel on arvestatud vajadust kasutada neid andmeid lepingu täitmisest tuleneva võimaliku õigusliku vaidluse korral. Eelnõu kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja tegema taustakontrolli ülesande täitmise ajal iga kahe aasta tagant, seega ei või kahe aasta möödumisel säilitada eelnevalt kogutud andmeid ja need tuleb kustutada. Andmete säilitamine on vajalik ka taustakontrolli tegemise üle järelevalve tegemisel elutähtsat teenust korraldava asutuse poolt. Oluline on rõhutada, et elutähtsat teenust korraldaval asutusel ei ole õigust ega kohustust järelevalve raames töödelda säilitatud andmeid taustakontrolli eesmärgil ehk asuda elutähtsa teenuse osutaja asemel hindama säilitatud andmete alusel isiku usaldusväärsust. Elutähtsat teenust korraldaval asutusel on õigus töödelda säilitatud andmeid üksnes taustakontrolli tegemise kohustuse täitmise kontrollimise eesmärgil.

Punktiga 24 täiendatakse HOSi §-ga 41³ ning võetakse üle direktiivi artikkel 17. Artikkel 17 reguleerib Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja määramist.

Direktiivi artikli 17 lõikes 1 sätestatud arvestades käsitatakse käesoleva eelnõu kohaselt Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutajana isikut, kelle puhul on korraga täidetud järgmised tingimused:

- 1) isik on riiklikult määratud elutähtsa teenuse osutajaks;

- 2) isik osutab samu või sarnaseid elutähtsaid teenuseid kuuele või enamale Euroopa Liidu liikmesriigile või kuues või enamal Euroopa Liidu liikmesriigis;
- 3) Euroopa Komisjon on oma otsusega nimetanud isiku Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutajaks.

Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja määramine on seotud mitme protseduuriga. Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja staatusest teavitab elutähtsa teenuse osutajat elutähtsat teenust korraldav asutus 15 päeva jooksul isiku Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumidele vastavusest teada saamisest arvates. Elutähtsa teenuse osutaja on kohustatud peale sellekohase teate saamist esitama elutähtsat teenust korraldavale asutusele teabe selle kohta, milliseid elutähtsaid teenuseid ta osutab Euroopa Liidu liikmesriikidele või Euroopa Liidu liikmesriikides, ning teabe selle kohta, kellele või kus ta teenuseid osutab. Elutähtsat teenust korraldav asutus edastab omakorda teenuseosutajalt saadud teabe Riigikantseleile, kes edastab sellekohase teabe Euroopa Komisjonile. Komisjoni otsuse teatavaks tegemisest arvates hakkavad elutähtsa teenuse osutaja suhtes kehtima ka vastava staatusega kaasnevad kohustused. Kohustused on seotud eelkõige infovahetuse ja nõuandemissioonis osalemisega, mis on sätestatud järgnevas eelnõu punktides.

Punktiga 25 täiendatakse seadust §-ga 41⁴ ning võetakse üle direktiivi artikkel 18. Muudatus puudutab Euroopa Komisjoni korraldatavat nõuandemissiooni. Eelnõu kohaselt on Euroopa Komisjonil Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja suhtes õigus viia läbi nõuandemissioon, et hinnata elutähtsa teenuse osutaja rakendatud meetmeid. Missiooniga kaasnevad nii elutähtsat teenust korraldavale asutusele kui ka elutähtsa teenuse osutajale mitmed kohustused. Elutähtsat teenust korraldav asutus on kohustatud väljastama Euroopa Komisjonile elutähtsa teenuse osutaja kohta järgmise teabe:

- 1) elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi asjaomased osad;
- 2) elutähtsa teenuse toimepidevuseks rakendatud meetmete loetelu;
- 3) elutähtsa teenuse osutaja suhtes läbi viidud järelevalve menetluse ja rakendatud meetmete andmed.

Seejuures on nii elutähtsat teenust korraldav asutus kui ka Euroopa Liidu oluline elutähtsa teenuse osutaja kohustatud andma nõuandemissiooni raames Euroopa Komisjoni volitatud esindajatele juurdepääsu nõuandemissiooni läbiviimiseks ja elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikule teabele, ehitistele ja süsteemidele. Nimetatud teabe andmist ja ligipääsu ei pea tagama, kui see ohustab riigi julgeolekut. Nõuandemissiooni raames antav teave ja ligipääs peab olema rangelt seotud missiooni eesmärgiga ja elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrolliga.

Nõuandemissiooni tulemusena esitab Euroopa Komisjon arvamuse Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse suurendamiseks. Elutähtsa teenuse osutaja ja elutähtsat teenust korraldav asutus on kohustatud võtma arvamuses toodud märkused ja soovitused arvesse ning esitama komisjoni määratud tähtaja jooksul viimasele ülevaate meetmetest, mida rakendatakse Euroopa Komisjoni arvamuse arvestamiseks.

Punktiga 26 täiendatakse HOSi §-ga 41⁵ ning võetakse üle direktiivi artikli 9 lõige 6 ja artikli 15 lõiked 1 ja 3. Direktiivi kohaselt peab liikmesriik tagama, et CER direktiivi ja NIS2 direktiivi pädevad asutused teevad koostööd ja vahetavad teavet küsimustes, mis puudutavad elutähtsa teenuse osutajaid mõjutavaid küberturvalisuse riske, küberohte ja -intsidente ning muid kui küberriske, -ohte ja -intsidente, sealhulgas seoses asjakohaste meetmetega, mille on võtnud NIS2 pädevad asutused. Vastav põhimõte sätestatakse eelnõuga ka seaduse tasemel. Eelnõu kohaselt tuleb elutähtsa teenuse toimepidevust korraldaval asutusel või tema nimetatud asutusel, Riigi Infosüsteemi Ametil, Finantsinspeksioonil, Päästeametil ja Riigikantseleil teha igakülgset koostööd ja vahetada omavahel teavet küsimustes, mis puudutavad elutähtsa teenuse osutajaid mõjutavaid ohte, riske, toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmeid ja toimunud sündmusi. Üheks selliseks koostöö tööriistaks on üleriigiline riskianalüüs. Üleriigiline riskianalüüs võimaldab erinevate asutuste koostöös vahetada erinevate osaliste vahel infot elutähtsa teenuse osutajaid mõjutavate riskide, ohtude ja intsidentide ning riskide maandamise meetmete kohta.

Direktiivi artikli 9 lõiked 2 ja 6 ning artikli 15 lõige 3 näevad ette elutähtsa teenuse osutajatele ja elutähtsat teenust korraldavatele asutustele kohustuse vahetada omavahel infot intsidentide kohta, samuti edastada regulaarselt infot oluliste intsidentide kohta Euroopa Komisjonile. Eelnõu kohaselt lasub korraldaval asutusel kohustus teavitada Euroopa Komisjoni Riigikantselei kaudu sündmustest ehk intsidentidest, millel võib olla oluline mõju elutähtsate teenuste osutamise jätkamisele kuues või enamais Euroopa Liidu liikmesriigis. Samuti tuleb korraldaval asutusel teavitada teise liikmesriigi kontaktpunkti, kui sündmus võib mõjutada seda liikmesriiki.

Elutähtsat teenust korraldavatel asustusel, Riigi Infosüsteemi Ametil, Finantsinspeksioonil, Päästeametil lasub kohustus esitada kord aastas Riigikantseleile aruanne elutähtsa teenuse osutajatega seotud sündmustest, sealhulgas teave sündmuste arvu, laadi ja rakendatud meetmete kohta. Päästeamet esitab aruande kohaliku omavalitsuse üksuste korraldatavate elutähtsate teenuste kohta. Riigikantselei paneb saadud teabe põhjal kokku regulaarse koondaruande Euroopa Komisjonile.

Punktiga 27 täiendatakse HOSi §-ga 41⁶ ja võetakse üle direktiivi artikkel 4. Direktiiv näeb liikmesriikidele ette kohustuse koostada elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia. Strateegia peab hõlmama kõiki liikmesriigi elutähtsaid teenuseid.

Eelnõu kohaselt koostatakse strateegia elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse suurendamiseks. Strateegia võib olla eraldiseisev dokument või teiste riiklike ja valdkondlike strateegiade või asjakohaste kavade või sarnaste arengudokumentide osa. Eelnõu koostamise ajal ei ole veel strateegia koostamist alustatud, seega ei ole veel otsustatud, millise dokumendi osaks elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia saab. Võimalusi on mitmeid. Strateegia võib olla siseturvalisuse arengukava osa, mis juba praegu käsitleb elutähtsate teenuste toimepidevust. Samuti riigikaitse arengukava osa või kajastatakse iga elutähtsa teenuse toimepidevust selle teenuse valdkonna strateegias. Lõplik lahendus peab olema välja töötatud 2025. aasta 31. detsembriks.

Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia koostamiseks vajalike andmete loetelu, strateegia nõuded ja korra ning loetelu strateegiat koostavatest asutustest kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Strateegia koostamist juhivad Riigikantselei, kuid määrusega täpsustatakse loetelu strateegiat koostavatest asutustest. Iga sektori kohta tuleb strateegias kajastada vastavalt CER direktiivi artikli 4 lõikele 2 järgmist:

- 1) hetkeolukorra kirjeldus ja peamised kitsaskohad sektori toimepidevuse, varustuskindluse tagamisel;
- 2) strateegilised eesmärgid ja prioriteetid elutähtsa teenuse osutajate üldise toimepidevuse suurendamiseks, võttes arvesse piiri- ja valdkonnaüleseid sõltuvusi ja ristsõltuvusi;
- 3) juhtimisraamistik nende strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide saavutamiseks, sealhulgas erinevate ametiasutuste, elutähtsa teenuse osutajate ja teiste strateegia rakendamises osalevate isikute rollide ja vastutusvaldade kirjeldus;
- 4) elutähtsa teenuse osutajate üldise toimepidevuse suurendamiseks vajalike meetmete kirjeldus, sealhulgas võttes arvesse sektoripõhise riskianalüüsi tulemusi (nt peamised ohud sektorile, võimalikud tagajärjed, toimepidevuse seisukohast olulisemad ettevõtted, järeldused, st meetmed kavandada, võttes arvesse kõik need asjaolud);
- 5) elutähtsa teenuse osutajate identifitseerimise protsessi kirjeldus (nt milliste kriteeriumide alusel ja kuidas on valitud toidusektori elutähtsa teenuse osutajad);
- 6) elutähtsa teenuse osutajaid toetava protsessi kirjeldus, sealhulgas meetmed, millega tõhustatakse koostööd ühelt poolt avaliku sektori ning teiselt poolt erasektori ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike üksuste vahel;
- 7) loetelu strateegia rakendamisse kaasatud peamistest asutustest ja asjaomastest sidusrühmadest, kes ei ole elutähtsa teenuse osutajad;
- 8) juba kehtestatud meetmete kirjeldus, mille eesmärk on hõlbustada seda, et elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid täidavad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad, nagu on määratletud komisjoni soovitusel 2003/361/EÜ(31) lisas, kelle asjaomased liikmesriigid on identifitseerinud elutähtsa teenuse osutajatena.

Punktiga 28 muudetakse HOSi § 45 lõike 1 punkt 3. Muudatus on seotud eelnõu punktiga 15, millega muudetakse HOSi § 41 lõiget 2. Kehtiva HOSi § 45 lõike 1 punkti 4 kohaselt teeb HOSi §-s 41 sätestatud nõuete täitmise üle järelevalvet Riigi Infosüsteemi Amet. Eelnõuga nimetatud sätet muudetakse ja HOSi § 41 lõikes 2 sätestatud järelevalve pädevus antakse elutähtsat teenust korraldavale asutusele. Siiski tuleb HOS § 41 lõike 2 alusel nõutud lahenduse puhul teenuse toimepidevuse tagamiseks välismaal asuvate võrgu- ja infosüsteemide katkestuse korral küsida Riigi Infosüsteemi Ameti arvamust. Muudatus on tehtud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigi Infosüsteemi Ameti ettepanekul, kuna just elutähtsat teenust korraldavad asutused on need, kes kinnitavad elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi, plaane ja ka meetmeid riskide maandamiseks. Elutähtsat teenust korraldavatel asutustel on otsene võimalus rääkida teenuseosutajatega läbi meetmete rakendamise ja leida pooltele sobiv lahendus. Seejuures ei ole see lahendus tihti üksnes ettevõtte põhine, vaid teenuse ülene. Sellest tulenevalt on mõistlik, et järelevalve pädevus HOSi § 41 lõikes 2 sätestatud nõuete üle antakse elutähtsat teenust korraldavatele asutustele ning Riigi Infosüsteemi Amet esitab arvamuse HOSi § 41 lõike 2 rakendamiseks loodud lahenduse kohta.

Elutähtsat teenust korraldavatel asutustel on võimalik kaasata järelevalvemenetlusse eksperte ja asjakohaseid asutusi, hindamaks, kas elutähtsa teenuse osutaja poolt toimepidevuse tagamiseks kasutusele võetud meetmed vastavad toimepidevusele esitatud nõuetele või mitte. Nii näiteks võib kaasata Riigi Infosüsteemi Ameti, kelle üheks ülesandeks on muu hulgas korraldada ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide infoturbemeetmete rakendamise kontrolli ja küberturvalisust ohustavate riskide seiret ning analüüsi.

Elutähtsa teenuse osutaja koostab riskianalüüsi ja plaani, mille kinnitab elutähtsat teenust korraldav asutus, kes võib enne plaani kinnitamise otsustamist küsida asjaomaste asutuste (sh Riigi Infosüsteemi Ameti) arvamust, kas elutähtsa teenuse osutaja pakutavad lahendused, sealhulgas lahendused sõltuvuse vähendamiseks välisriigis asuvatest võrgu- ja infosüsteemidest, on adekvaatsed ja toimivad.

Punktiga 29 muudetakse HOSi § 45 lõike 1 punkti 4. Edaspidi kuulub Riigi Infosüsteemi Ameti pädevusse järelevalve HOS § 41 lõikes 1 sätestatud nõuete täitmise üle. Järelevalve HOSi § 41 lõikes 2 jääb elutähtsat teenust korraldava asutuse pädevusse (vt punkti 28 selgitust).

Punktiga 30 täiendatakse HOSi §-ga 45¹ ja võetakse üle direktiivi artikli 21 lõike 2 punkt b. Lõike 2 punkt b puudutab NIS direktiivi subjekte, keda on määratud elutähtsa teenuse osutajateks. Liikmesriikidel lasub kohustus tagada, et pädevatel asutustel on õigused ja vahendid nõuda, et elutähtsa teenuse osutajatest NIS direktiivi subjektid esitavad asjaomaste asutuste määratud mõistliku tähtaja jooksul tõendid nende meetmete tegeliku rakendamise kohta, sealhulgas asjaomase teenuseosutaja valitud sõltumatu ja kvalifitseeritud audiitori poolt ning kõnealuse teenuseosutaja kulul tehtud auditi tulemused. See sätte puudutab sideettevõtjaid, keda loetakse CER direktiivi mõistes elutähtsa teenuse osutajateks. Eelnõuga ei tehta vahet elutähtsa teenuse osutajatel, kes tulenevad üksnes CER direktiivist, ja nendel, kes on ka NIS2 subjektid. Nimetatud lähenemine on kooskõlas CER direktiivi artiklis 8 sätestatud liikmesriikide õigusega säilitada liikmesriigi õigusnormid, millega saavutada ka eelnevalt nimetatud NIS2 subjektide suhtes toimepidevuse kõrgem tase.

Edaspidi võib riikliku või haldusjärelevalve tegemiseks tellida sõltumatu auditi või kohustada elutähtsa teenuse osutajat läbima sõltumatut auditit elutähtsa teenuse toimepidevuse ja rakendatud meetmete asjakohasuse hindamiseks. Sõltumatu audiitor valitakse elutähtsat teenust korraldava asutuse või tema määratud asutuse või Finantsinspektsiooni ja elutähtsa teenuse osutaja kokkuleppel. Audit on järelevalve tegemisel võimalus, mitte kohustus.

Auditeerimine erineb tavapärasest järelevalvest, kuna see hõlmab teenuseosutaja sisekontrolli, protsesside ja toimingute süstemaatilist ja igakülgset uurimist. Auditi eesmärk on anda sõltumatu ja objektiivne hinnang auditeeritava elutähtsa teenuse osutaja nõuetele vastavusele ja elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise tulemuslikkusele. See hõlmab elutähtsa teenuse osutaja süsteemide ja protseduuride uurimist, testimist ja kontrollimist. Audit võimaldab saada sõltumatu hinnangu auditeeritava teenuseosutaja nõuetele vastavuse ja tegevustulemuste kohta ning soovitusi võimalünkade parandamiseks. Järelevalveorgan võib tellida auditi oma kulul või kohustada teenuseosutajat läbima auditi, viimasel juhul tasub kulud teenuse osutaja.

Punktiga 31 muudetakse seaduse § 47 ja võetakse üle direktiivi artikkel 22, mis kohustab liikmesriike kehtestama asjakohased ja proportsionaalsed meetmed direktiivi alusel võetud meetmete rikkumise korral.

Ettekirjutuse täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha kohaldamise igakordne ülemmäär eelnõu kohaselt 30 000 eurot. Kehtiv sunniraha määr on osutunud praktikas ebapiisavaks. Osa teenuseosutajate jaoks on seni olnud lihtsam tasuda iga kord sunniraha kui täita ettekirjutus. Eriti problemaatiline on olukord vedelkütuse sektoris. Eelnõuga ühtlustatakse sunniraha ülemmäär teiste seaduste ülemmääradega, nt RiKSis toodud sunniraha määraga.

Punktiga 32 muudetakse seaduse § 49 lõiked 1 ja 2 ning sarnaselt eelmise punktiga võetakse üle direktiivi artikkel 22.

Eelnõu kohaselt karistatakse HOSi § 38 lõike 3 punktides 1–11, § 41 lõikes 2 ning §-s 41¹ kehtestatud kohustuste rikkumise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Juriidilist isikut karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot. Erinevalt kehtivast HOSist on rahatrahvide määrad seatud maksimaalses ulatuses, kuivõrd tegemist on teenustega, mille toimepidevuse tagamine ja selleks seadusega sätestatud kohustuste täitmine on väga olulise tähtsusega. Nende kohustuste täitmata jätmine või mittenoetekohane täitmine võib tuua kaasa väga suure kahju, ohustada inimeste elu ja tervist, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Karistusmäärade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda aga automaatselt nende maksimaalses ulatuses kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu määratakse rahatrahv vastavalt rikkumise raskusele.

§ 2. Ehitusseadustiku muutmine

Paragrahviga 2 muudetakse ehitusseadustikku (edaspidi *EhS*).

EhSi § 97 lõikest 8 jäetakse välja piirang, et elutähtsa teenuse osutaja on üksnes see kohalikke teid korrashoidev ettevõtja, kes tegutseb tiheasustusalal vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses. Selle muudatuse tulemusena laieneb edaspidi elutähtsate teenuste regulatsioon kõikidele kohaliku omavalitsuse üksustes teede korrashoiuga tegelevatele ettevõtjatele ning seda olenemata sellest, kas ettevõtja tegutseb kohaliku omavalitsuse üksuse tiheasustusalal või hajaasustusalal. Samasisuline põhimõte, et regulatsioon hõlmab kõiki vastavat elutähtsat teenust osutavaid ettevõtteid, kehtib ka riigiteede korrashoiu teenuse puhul aastast 2017. Eelnõuga ühtlustatakse elutähtsa teenuse osutaja terminid riigiteede ja kohalike teede korrashoiu puhul.

Riigikantselei on korraldanud mitmeid kohtumisi Päästeameti (11.12 ja 26.11.2021), Eesti Valdade ja Linnade Liidu, valdade ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (18.11.2021 ja 14.06.2022) ning Rahandusministeeriumiga (08.12.2021), et selgitada välja veevarustuse, kaugkütte ja teede korrashoiuga seotud elutähtsa teenuse regulatsiooni kitsaskohad. Kõik osalised on tõdenud, et praegune EhSi § 97 lõikes 8, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses (edaspidi *ÜVVKS*) ja kaugkütteseaduse (edaspidi *KKütS*) § 7 lõikes 3 olev elutähtsa teenuse osutajate määratlus on jäänud ajale jalgu ning need sätted tuleb vaadata üle ja laiendada suuremale ettevõtete ringile. Vajadus selle järele on tekkinud eelkõige pärast 2019. a Kagu-Eesti tormi ja COVID-19 kriisi. Kagu-Eesti torm ja COVID-19 kriis näitasid, et kriisidel ei ole piire ega need olene ettevõtte suurusest. 2017. aasta HOSi väljatöötamisel lähtuti eelkõige kasutajaskonna märkimisväärsest sõltuvusest taristust, st keskenduti üksnes taristule, mis paikneb üldjuhul teenuse osutamiseks kontsentreeritult, on üle antud monopolsele ettevõttele ja mille puhul alternatiivseid võimalusi teenuse osutamiseks ei ole. Kagu-Eesti tormi ja COVID-19 kriisi ajal selgus, et arvestatav mõju elanikkonnale ja tagajärjed võivad saabuda ka siis, kui on mõjutatud väiksemad Eesti paigad ning väiksemad kui 10 000 elanikku teenindavad ettevõtted. Kohaliku omavalitsuse üksused

on korduvalt rõhutanud, et Kagu-Eesti torm ja COVID-19 kriis näitasid, et elutähtsa teenuse regulatsiooniga hõlmamata kohaliku omavalitsuse üksused on kahjuks vähem valmis tulema toime kriisidega, sh teenuste katkestustega. Võrreldes üle 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustega puudub väiksematel omavalitsusüksustel ka võimalus sätestada enda territooriumil tegutsevate teede korrashoidjate, vee-ettevõtjate ja soojusettevõtjate kohta toimepidevuse nõudeid. COVID-19 ajal ilmnnes huvitav tendents – osa inimestest liikus elama linnadest maapiirkondadesse ning selle tõttu kasvas vee-ettevõtjate, soojusettevõtjate ja teede korrashoidjate tarbijaskond ja mahud ning suurenesid ootused nende ettevõtete teenuste suhtes.

Samasisulise järelduseni teenuseosutajate ringi laiendamiseks on jõutud ka teenuse ja teenuseosutajate taashindamisel CER direktiivi artiklite 5 ja 6 kriteeriumide järgi (vaata eelnõu punkti 2).

Kehtiv elutähtsate teenuste regulatsioon hõlmab *ca* 50 teid korrashoidvat ettevõtjat ja 33 kohaliku omavalitsuse üksust¹⁷, kes täidavad elutähtsat teenust korraldava asutuse ülesandeid. Eelnõuga hõlmatakse edaspidi *ca* 230 teid korrashoidvat ettevõtet ja kõik 79 kohaliku omavalitsuse üksust.

§ 3. Elektriturseaduse muutmine

Paragrahviga 3 muudetakse elektriturseadust (edaspidi *ELTS*).

Punktis 1 muudetakse jaotusvõrgu ettevõtja elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumi, mille kohaselt kvalifitseerub edaspidi elutähtsa teenuse osutajaks selline jaotusvõrgu ettevõtja, kelle võrku on ühendatud 5000 tarbijat. Muudatus on seotud CER direktiivi artiklite 5 ja 6 ning lisa ülevõtmisega. Muudatuse vajadus tuleneb teenuseosutajate taashindamisest CER direktiivi artiklite 5 ja 6 kriteeriumide järgi (vaata eelnõu punkti 2). Kehtiva õiguse kohaselt on seni olnud lävendiks 10 000 tarbijat. Muudatuse tulemusel praeguse seisuga ühtegi uut elutähtsa teenuse osutajat ei lisandu, kuid muudatus on kavandatud perspektiiviga tulevikku eesmärgiga parandada ka võimalike väiksemate jaotusvõrgu ettevõtjate toimepidevust.

Täiendavalt määratakse püsiv riigikaitseülesanne nendele isikutele, kes osutavad elutähtsa teenuse osutajatele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust. Tegemist on kriitilise osaga elutähtsa teenuse toimepidevusest, kuna see hõlmab nt ka reaalajas jaotusvõrgu toimimise seiret, avariide ja häirete tuvastamist ning nende likvideerimist nii kaugjuhtimise kui ka kohapeale saadetavate elektribrigaadide abil jms. Näiteks jagunes suurim jaotusvõrgu ettevõtja Elektrilevi OÜ 1. jaanuaril 2021. a kaheks eraldi ettevõtteks: Elektrilevi OÜ ja Enefit Connect OÜ. Jagunemise järel on Elektrilevi OÜ jätkuvalt elektri jaotusvõrgu teenuse pakkuja ning jaotusvõrgu varade omanik, kvalifitseerudes sellega elutähtsa teenuse osutajaks, samas kui Enefit Connect OÜ lepingupartnerina tagab suures mahus Elektrilevi OÜ-le enamiku kriitilistest teenustest, sh opereerib ja seirab kogu võrku. Seega on seaduse täiendamise eesmärk tagada teenuse terviklik toimepidevus, mistõttu tuleb võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust tagavatel isikutel oma tegevuses järgida samuti ETKA kehtestatud toimepidevuse nõudeid sarnaselt elutähtsa teenuse osutajatega. Kehtiv HOSi § 37 lõike 3 punkt 5 võimaldab ETKA-l oma toimepidevuse nõuete määramises täpsustada nõuded teenuste sisseostmiseks teiselt

17 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.

ettevõttelt. Nende nõuete subjektideks on üksnes elutähtsa teenuse osutajad ise, mille tõttu ei saa ETKA kehtestatud toimepidevuse nõuded automaatselt laiendada olulisematele alltöövõtjatele, vaid nõuded tuleb leppida kokku elutähtsa teenuse osutaja ja alltöövõtja lepingus. Selline lahendus ei olnud praktikas tõhus. See viis olukorrani, kus olulisemad elutähtsa teenuse osutajate alltöövõtjad on osutunud elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuses nõrgaks lüliks. Eriti saatuslikuks võib selline võimelünk osutuda riigikaitsealises kriisis. Alltöövõtjatelt ei eeldata kõikide elutähtsa teenuse osutaja nõuete täitmist, seda pole ka vaja, küll on oluline, et elutähtsa teenuse osutamises olulised alltöövõtjad suudaksid tagada elutähtsa teenuse osutajaga võrdväärset toimepidevust ETKA määratud võtmevõimekuste puhul.

Punktiga 2 täiendatakse ELTSi § 71 lõiget 5 punktiga 4¹. CER direktiivi artikli 13 lõige 1 kohustab liikmesriike tagama, et elutähtsa teenuse osutajad võtavad oma toimepidevuse tagamiseks asjakohased ja proportsionaalsed tehnilised, turva- ja korralduslikud meetmed, täpsemad nõuded ja meetmed on jäetud liikmesriigi enda otsustada, arvestades direktiivis toodud piiranguid. Artikli 10 lõike 1 kohaselt tuleb liikmesriikidel toetada elutähtsa teenuse osutajaid nende toimepidevuse suurendamisel, mh ilma et see piiraks riigiabi eeskirjade kohaldamist, võivad liikmesriigid anda elutähtsa teenuse osutajatele rahalisi vahendeid, kui see on vajalik ja põhjendatud avaliku huvi eesmärkidega. Nimetatud muudatus on vajalik nende CER direktiivi artiklite nõuete täitmiseks. Muudatuse kohaselt tuleb võrgutasud kujundada selliselt, et järjepidevalt oleks tagatud mh investeringud jätkusuutlikkuse ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuete täitmiseks. Siia kuuluvad näiteks võrgu rekonstrueerimise kulud. Samuti kuuluvad siia toimepidevuse tagamisega seotud kulud (nt generaatorite, varude jms soetamine), kuna elutähtsa teenuse osutajatest võrguettevõtjad on kohustatud tagama oma toimepidevuse erinevate riskide puhul. Eesmärk on tagada tarbijatele hädavajalikul tasemel teenus ka kriiside ajal.

Alates 2015. a Konkurentsiameti kujundatud seisukoha kohaselt on elutähtsa teenuse osutajal võimalik kajastada teenuse toimepidevusega seotud kulud teenuse hinnas, kui see vajadus tuleneb õigusaktist, elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsist või plaanist. Teatud kulude puhul tuleb arvestada erisustega. Näiteks õppustega seotud kulud lülitatakse teenuste hinda kahe õppuste vahelise perioodi vältel (kui õppus toimub iga kahe aasta tagant, siis ühe aasta kuludes kajastatakse õppuse korraldamise kulusid 1/2 ulatuses). Varud on põhjendatud lülitada teenuse hinda nende soetusmaksumuselt arvatud tulukuse kaudu, mis arvutatakse soetusmaksumuse korrutamisel põhjendatud tulunormiga (WACC). Põhjuseks on asjaolu, et hoides täiendava varu soetamiseks kulutatud rahalisi vahendeid nt pangakontol, teeniks ettevõtja sellelt intressitulul. Personalikul on samuti võimalik kajastada teenuse hinnas. Vaatamata Konkurentsiameti praktikale on elutähtsa teenuse osutajate seas tekkinud perioodiliselt küsimusi toimepidevuse tagamiseks tehtavate kulude kohta. Eesti Gaasiliit ning Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing on teinud mitteametlikul kooskõlastamisel ettepaneku täpsustada seda asjaolu valdkonna eriseadustes ÜVVKS uue tervikteksti näitel. Sisuliselt on tegemist tehnilise muudatusega.

Punktiga 3 täiendatakse ELTSi § 93 lõikega 4². Eelnõu punktiga 1 pannakse nendele isikutele, kes osutavad elutähtsa teenuse osutajatele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust, püsiv kriisiülesanne. Riigikaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 417 SE seletuskirja¹⁸ kohaselt, kui riigikaitseülesande täitja on halduseväline isik (ehk eraõiguslik juriidiline isik või FIE, kes ei täida avaliku halduse ülesannet), tehakse riigikaitseülesande täitmiseks valmistumise ja selle täitmise üle riigikaitsealist järelevalvet (reguleeritud RiKSi §-des 90¹ ja 90²).

¹⁸ Kättesaadav: www.riigikogu.ee

Järelevalvepädevus ja volitused tuleb sätestada selles seaduses, millega püsiv riigikaitseülesanne määratakse. Eelnõuga sätestatakse, et isiku, kes osutab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud elutähtsa teenuse osutajale võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust, püsiv riigikaitseülesanne on tagada võrgu toimimine vastavalt HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatud nõuetele. Kuna selle ülesande täitmise sisuks on HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatud nõuete tagamine, lahendatakse eelnõus püsiva kriisiülesande täitmiseks valmistumise ning ülesande täitmise üle järelevalve tegemine selliselt, et Konkurentsiamet juhindub järelevalve tegemisel HOSi §-des 46 ja 47 sätestatust. Samamoodi teeb ka ETKA järelevalvet HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määruse täitmise üle (HOS § 45 lg 1 p 3).

§ 4. Kaugkütteseaduse muutmine

Paragrahvi 4 muudetakse kaugkütteseaduse (edaspidi *KKütS*) § 7 lõiget 3 selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks võrgupiirkonnas tegutsev soojuse tootja ja võrguettevõtjast soojusettevõtja. Muudatus on seotud CER direktiivi artiklite 5 ja 6 ning lisa ülevõtmisega. Muudatuse vajadus tuleneb teenuseosutajate taashindamisest CER direktiivi artiklite 5 ja 6 kriteeriumide järgi (vaata eelnõu punkti 2). Kehtiva regulatsiooniga on hõlmatud üksnes suuremad soojuse tootjad ja võrguettevõtjad, st:

- 1) soojuse tootja, kelle tootmise prognoositav maht aastas on vähemalt 50 000 MWh, kes tegutseb võrgupiirkonnas, mille aastane müügi maht on vähemalt 50 000 MWh, ja kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses;
- 2) võrguettevõtjast soojusettevõtja, kes tegutseb võrgupiirkonnas, mille aastane müügi maht on vähemalt 50 000 MWh, ja kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses.

Kehtiv elutähtsate teenuste regulatsioon hõlmab 17 soojusettevõtjat 11 kohaliku omavalitsuse üksuses. Eelnõuga hõlmatakse regulatsiooniga edaspidi 114 soojusettevõtet 79 kohaliku omavalitsuse üksuses.

Punktiga 2 täiendatakse § 8 lõiget 3 punktiga 4¹. CER direktiivi artikli 13 lõige 1 kohustab liikmesriike tagama, et elutähtsa teenuse osutajad võtavad oma toimepidevuse tagamiseks asjakohased ja proportsionaalsed tehnilised, turva- ja korralduslikud meetmed, täpsemad nõuded ja meetmed on jäetud liikmesriigi enda otsustada, arvestades direktiivis toodud piiranguid. Artikli 10 lõike 1 kohaselt tuleb liikmesriikidel toetada elutähtsa teenuse osutajaid nende toimepidevuse suurendamisel, mh ilma et see piiraks riigiabi eeskirjade kohaldamist, võivad liikmesriigid anda elutähtsa teenuse osutajatele rahalisi vahendeid, kui see on vajalik ja põhjendatud avaliku huvi eesmärkidega. Nimetatud muudatust on vajalik nende CER direktiivi artiklite nõuete täitmiseks.

Muudatuse kohaselt tuleb võrgutasud kujundada selliselt, et järjepidevalt oleks tagatud mh investeeringud jätkusuutlikkuse ja toimepidevuse nõuete täitmiseks. Siia kuuluvad näiteks võrgu rekonstrueerimise kulud. Samuti kuuluvad siia toimepidevuse tagamisega seotud kulud (nt generaatorite, varude jms soetamine), kuna elutähtsa teenuse osutajatest võrguettevõtjad on kohustatud tagama oma toimepidevust erinevate riskide puhul. Eesmärk on tagada tarbijatele hädavajalikul tasemel teenus ka kriiside ajal.

Alates 2015. a on Konkurentsiameti kujundatud seisukoha kohaselt elutähtsa teenuse osutajal võimalik kajastada teenuse toimepidevusega seotud kulud teenuse hinnas, kui see vajadus tuleneb õigusaktist, elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsist või plaanist. Teatud kulude puhul tuleb arvestada erisustega. Näiteks õppustega seotud kulud lülitatakse teenuste hinda kahe õppuste vahelise perioodi vältel (kui õppus toimub iga kahe aasta tagant, siis ühe aasta kuludes kajastatakse õppuse korraldamise kulusid 1/2 ulatuses). Varud on põhjendatud lülitada teenuse hinda nende soetusmaksumuselt arvatud tulukuse kaudu, mis arvutatakse soetusmaksumuse korrutamisel põhjendatud tulunormiga (WACC). Põhjuseks on asjaolu, et hoides täiendava varu soetamiseks kulutatud rahalisi vahendeid nt pangakontol, teeniks ettevõtja sellelt intressitulu. Personalikulu on samuti võimalik kajastada teenuse hinnas. Vaatamata Konkurentsiameti praktikale on elutähtsa teenuse osutajate seas tekkinud perioodiliselt küsimusi toimepidevuse tagamiseks tehtavate kulude kohta. Eesti Gaasiliit ning Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing on teinud mitteametlikul kooskõlastamisel ettepaneku täpsustada seda asjaolu valdkonna eriseadustes ÜVVKS uue tervikteksti näitel. Sisuliselt on tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 5. Krediidiasutuste seaduse muutmise

Punktiga 1 täpsustatakse krediidiasutuste seaduse (edaspidi *KAS*) § 3 lõike 2 sõnastust. Muudatuse vajadus tuleneb teenuseosutajate taashindamisest CER direktiivi artiklite 5 ja 6 kriteeriumide järgi (vaata eelnõu punkti 2).

Muudatusega laiendatakse elutähtsa teenuse osutaja määratlust. Edaspidi loetakse elutähtsa teenuse osutajaks makseteenuste või sularaharingluse puhul Eestis asutatud krediidiasutus või välisriigi krediidiasutuse Eestis asutatud filiaal, välja arvatud juhul, kui tema Eestis tehtud maksete või sularaha väljamaksete osakaalu näitaja on väiksem kui üks protsent Eesti krediidiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste vastavast kogunäitajast ja Eesti Panga hinnangul pole tal Eestis maksete toimimisele olulist mõju. Hinnangu andmisel arvestab Eesti Pank lisaks ka maksekontot omavate klientide arvu ja kaasatud hoiuste mahtu.

Kehtiva *KASi* § 3 lõike 2 sõnastuse kohaselt on krediidiasutus või välisriigi krediidiasutuse filiaal vähemalt ühe seaduses sätestatud kriteeriumi täitmisel nii makseteenuse kui ka sularaharingluse elutähtsa teenuse osutaja (*HOSi* § 36 lõike 3 punktides 1 ja 2 nimetatud elutähtsa teenuse osutaja). Kavandatavate muudatuste tulemusel arvatakse praegu sularaharinglusena käsitatavad teenused (sularaha sisse- ja väljamakse) makseteenuste hulka. Sularaharingluse kui elutähtsa teenuse terminit kavatakse aga Eesti Pank muuta ning käsitada sellena teenuseid, mis võimaldavad sularahal elutähtsa teenuse pakkujateni jõuda ja sularahas makseteenuseid osutada. Nendeks teenusteks on sularaha vedu, sortimine, lugemine, pakendamine, sularahaautomaatide hooldus ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenus, kui teenusepakkuja tegutseb ühe või mitme maksekaardi väljastaja nimel, olemata sularaha väljavõtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osaliseks (nn ATM teenus).

KASi § 3 lõike 2 muudatus, mis asendab elutähtsate teenuste vahel oleva sõna „ja“ sõnaga „või“, võimaldab tulevikus ETO määramisel teha vahet, kas ta osutab makseteenust või sularaharingluse elutähtsat teenust või mõlemat.

Muudatus on põhjendatud õiguskindluse ja -selguse vajadusega, arvestades makseteenuste, sh sularaha kättesaadavuse olulisust Eesti elanikkonnale. Praegu sätestab *HOS*, et makseteenused ja sularaharinglus on elutähtsad, samas ei ole seaduses piisavalt selge, kes ja mis tingimustel on elutähtsa teenuse osutajad.

Kehtiv KAS sätestab § 3 lõike 2 punktis 3 ainult ühe arvulise kriteeriumi, milleks on kümme protsenti krediidasutuste kaasatud hoiuste kogumahust. Muud kriteeriumid (krediidasutuse osutatava teenuse katkemise või lõpetamise mõju ja klientide arv) on määratletud sõna „märkimisväärne“ kaudu, mida on selgitanud Eesti Panga juhatus. Suurema õiguskindluse tagamiseks sätestatakse arvulised kriteeriumid seaduses ning antakse neile sisu selliselt, et elutähtsa makseteenuse osutamine ja laiem kättesaadavus oleks Eestis tagatud.

Elutähtsa teenuse osutaja määramisel lähtutakse makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse (edaspidi *MERAS*) § 3 lõikes 1 kirjeldatud makseteenustest. Seetõttu hõlmab KASi § 3 lõike 2 viide § 68 lõike 3 punktile 1 makseteenusena ka sularaha väljavõtmist maksekontolt, mida võib teha nt pangakontorist, maksekaardiga ATMidest või kaardimakseterminalidest poodides. Sularaharinglus ehk viide hädaolukorra seaduse § 36 lõikele 3 hõlmab toetava taristu haldamist, sh sularaha käitlemist pangakontorites ja ATM võrgustikus, mis tagab sularaha kättesaadavuse tagamiseks vajalike kanalite olemasolu ja toimimise. Makseteenuste ja sularaharingluse ETOd võivad, aga ei pruugi kattuda.

Paragrahvi 3 lõike 2 muutmise tulemusena laieneb elutähtsate teenuste osutajate ring. Praeguste andmete põhjal on makseteenuste pakkumises oluline roll olemasolevale neljale elutähtsa teenuse osutajast pangale lisaks veel ühel pangal. Pangad, kelle ärimudel on keskendunud hoiuse kaasamisele ja laenu andmisele, ei ole makseteenuse pakkumisel olulised, aga kui kõnealune pank pakub aktiivselt makseinstrumendina pangakaarti (turuosa üle 1%), tuleb staatus ümber hinnata ning lähtuda sarnastest tingimustest, mis kehtivad elutähtsa teenuse osutajast pankadele kaardimaksete pakkumisel ja sularaha väljavõtmise võimaldamisel. Täpse elutähtsa teenuse osutajate loetelu kinnitab Eesti Pank määrusega.

Punktiga 2 täiendatakse seaduse § 3 lõigetega 4 ja 5. CER direktiivi artikli 1 lõike 1 punkti c kohaselt tuleb liikmesriikidel kehtestada mh normid, mis käsitlevad nõuete vastavuse tagamist ja toimepidevuse meetmete tagamist. Täpsemad nõuded ja meetmed on jäetud liikmesriigi enda otsustada, arvestades direktiivis toodud piiranguid. Nimetatud muudatus on vajalik CER direktiivi artikli 1 lõike 1 punkti c nõuete täitmiseks. Lõikes 4 sätestatud Eesti Panga volitusnorm elutähtsa teenuse osutajate loetelu koostamise täpsemate tingimuste ja korra määramiseks võimaldab vajaduse korral täpsustada nõudeid elutähtsa teenuse osutajate määramise protseduuri aluseks olevatele andmetele ja kriteeriumidele, samuti otsustusprotsessi tähtaegu.

Lõike 5 eesmärk on luua tugev õiguslik alus, et elutähtsa teenuse osutajatest pankade kaudu säilitada Eestis mõistlikul tasemel ja hea regionaalse kaetusega juurdepääs maksekontolt sularaha väljavõtmiseks. Sätet tuleb mõista nii, et kui tavaolukorras tugineb elutähtsa teenuse osutaja sularaha väljamaksete tegemisel pankadevahelisele ATM riskasutusele või POS *cashback* teenusele, siis peab sama tagatus toimima ka hädaolukorras, näiteks elutähtsa teenuse osutajate vahelise kokkuleppega, sh seotud kulude jagamiseks.

Kokkuvõtvalt on muudatused mõeldud selleks, et panga elutähtsa teenuse osutaja staatus ei hakkaks mõjutama klientide valikuid ja usaldust, millises pangas maksekontot omada ja teenuseid kasutada. Makseteenus on elutähtis teenus, mistõttu on ka kõik seda teenust reaalselt pakkuvad pangad ETOd, välja arvatud juhul, kui nende turuosa on vähemalt ühe KASi § 3 lõikes 2 sätestatud teenuse puhul marginaalne (alla 1%) ja puudub oluline mõju maksete toimimisele (nt taristu ja teenuste kaudu, mis toetavad makseteenuste kasutamist). See tagab Eestis võrdsed tingimused pankade vahel, kes osutavad makseteenuseid aktiivselt (kokku viis panka üheteistkümnest), ja aitab toetada makseteenuste ja sularaha laiemat kättesaadavust Eestis.

§ 6. Lennundusseaduse muutmine

Paragrahvi 6 muudetakse lennundusseadust (edaspidi *LennS*), et sätestada lennunduse elutähtsa teenuse osutajate kvalifitseerumise tingimused ning määrata sektoris tegutsevatele isikutele riigikaitseülesanne.

Punktiga 1 määratakse riigikaitseülesanne lennujulgestusteenuse osutajale, kes tagab lennujulgestusmeetmete kohaldamise elutähtsat teenust osutava lennuvälja käitlejaga sõlmitud lepingu alusel, ning sealjuures tuleb teenuseosutajal arvestada ka elutähtsa teenuse osutajatest lennuvälja käitajale kehtestatud toimepidevuse nõudeid.

Praktikas on selleks AS G4S Eesti, kes pakub julgestuskontrolli teenust Tallinna lennujaamas, ning Viking Security AS Pärnu lennujaamas. Julgestuskontroll hõlmab nii reisijate kontrolli kui ka pagasi läbivalgustust vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 300/2008 kehtestatud nõuetele. Julgestuskontrolli tegemine on kohustuslik, et kaitsta tsiviillennundust ebaseadusliku sekkumise eest ning tagada seeläbi nii reisijate kui ka pagasi/lasti ohutu vedu. Seega on oluline, et ettevõtte täidaks oma ülesandeid ka kriisis, eriti riigikaitse kriisis. Ettevõttele pandud riigikaitseülesanne ei erine üldjuhul tavapärasest julgestuskontrolli teenusest, siiski on antud valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada erisused juhul, kui see on vajalik riigikaitse olukorra lahendamiseks.

CER direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaselt ei piira direktiiv liikmesriikide kohustusi tagada riiklik julgeolek ja kaitse ega nende õigust kaitsta muid riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist ja avaliku korra säilitamist. Riigikaitseülesande määramisega lennujulgestusteenuse osutajale on võimalik tagada lennujaamade toimimine ja lennuliiklus, reisijate ja kaupade vedu õhu kaudu ja seda igasuguses kriisis. Nimetatud lähenemine läheb kokku direktiivi üldeesmärgiga tagada elutähtsa teenuse toimepidevus ja takistamatu osutamine (artikkel 1 lõige 1).

Punktis 2 määratakse riigikaitseülesanne maapealsele teenindajale, kes osutab nõukogu direktiivi 96/67/EÜ lisas loetletud maapealse käitluse teenuseid, välja arvatud tootlustusteenust, elutähtsat teenust osutavale lennuvälja käitlejale.

LennSi kohaselt loetakse maapealseks teenindajaks isikut, kes osutab kolmandale isikule (nt lennufirmadele) üht või mitut liiki maapealse teeninduse teenust, mis on loetletud eespool nimetatud direktiivi lisas. Sellisteks teenusteks on:

- maapealne juhtimine ja järelevalve;
- reisijate käitlus, mis hõlmab igat liiki abi saabuvatele, lahkuvatele, ümberistuvatele või transiitreisijatele, sh piletite ja reisidokumentide kontrolli, pagasi registreerimist ja selle toimetamist sorteerimispaika;
- pagasikäitlus, mis hõlmab pagasi käitlust sorteerimispaigas, selle sorteerimist, ettevalmistust ärasaatmiseks, laadimist ettenähtud veovahendeile ning nendelt mahalaadimist pagasi vedamiseks õhusõidukist sorteerimispaika ja vastupidi, samuti pagasi transporti sorteerimispaigast väljastamispaika;
- kauba ja posti käitlus;
- perrooni käitlus, mis hõlmab nt õhusõiduki maapealset juhendamist saabumisel ja väljumisel, õhusõiduki laadimist ja tühjaks laadimist, mootori käivitamist jms;

- kütuse- ja õlikäitlus;
- õhusõiduki hooldus;
- lennutegevus ja meeskonna juhtimine;
- maapealne transport, mis hõlmab meeskonna, reisijate, pagasi, kauba ja posti veo korraldamist ning teostamist.

Muudatus on vajalik, kuna lennujaama käitleja tagab tervikuna küll lennuvälja toimimise, kuid otseselt maapealseid teenuseid ise ühelegi kliendile ei osuta, seega on oluline tagada lennujaama kui terviku toimimine. Maapealsele teenindajale pandud riigikaitseülesanne ei erine üldjuhul tavapärasest maapealsest teenusest, st tuleb võtta arvesse LennSis sätestatud ja lennuvälja käitlejaga sõlmitud lepinguid, kuid siiski on antud valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada erisused juhul, kui see on vajalik hädaolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra lahendamiseks. Maapealset teenindust pakkuvaid ettevõtteid, kes on Tallinna Lennujaamaga maapealse teenindamise lepingu sõlminud, on praeguse seisuga kokku 11. CER direktiivi artikli 1 lõike 1 punkti c kohaselt tuleb liikmesriikidel kehtestada mh normid, mis käsitlevad nõuete vastavuse tagamist ja toimepidevuse meetmete tagamist. Täpsemad nõuded ja meetmed on jäetud liikmesriigi enda otsustada, arvestades direktiivis toodud piiranguid. Nimetatud muudatus on vajalik CER direktiivi artikli 1 lõike 1 punkti c nõuete täitmiseks. Riigikaitseülesande määramisega lennujulgustusteenuse osutajale on võimalik tagada lennujaamade toimimine ja lennuliiklus, reisijate ja kaupade vedu õhu kaudu.

Punktis 3 sätestatakse elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseerumise kriteeriumid nii lennuväljade kui ka aeronavigatsiooniteenuse toimimist tagavate ettevõtete puhul. Muudatuse vajadus tulenes teenuseosutajate taashindamisest CER direktiivi artiklite 5 ja 6 kriteeriumide järgi (vaata eelnõu punkti 2).

2017. a jõustunud HOSiga jäeti elutähtsate teenuste loetelust välja nii lennuväljade kui ka aeronavigatsiooniteenuse toimimine, kuna tollel ajal oli teadmine, et tsiviilkriiside puhul jääb alati alternatiiviks mõni muu logistikakanal, nt sadamad, raudtee või maantee. Samas tõestas COVID-19 epideemia, et ka tsiviilkriis võib mõjutada märkimisväärselt korraga kogu transpordisektorit ja seeläbi häirida nii inimeste liikumist kui ka laiemalt varustuskindluse tagamist, aga ka rahvusvahelise abi kaasamist riigikaitse tagamiseks, seega on oluline, et kriitilised transpordisektori ettevõtted mõtleksid siiski läbi kõik võimalikud teenust ohustavad riskid ning planeeriksid nende ennetamiseks ja maandamiseks meetmeid.

Aeronavigatsiooniteenuse toimimist kui elutähtsat teenust tagab selline isik, kes osutab Tallinna lennuinfopiirkonnas tsiviillennundus- ja aeronavigatsiooniteenust. Selliseks ettevõtteks kvalifitseerub praegu vaid Lennuliiklusteeninduse AS. Lennujuhtimise põhiülesandeks on tagada eelkõige lennuohutus ja vältida kokkupõrkeid nii õhusõidukite kui ka õhusõidukite ja maa peal olevate takistuste vahel, lisaks varustada piloote lennu ajal vajaliku (meteoroloogilise ja aeronavigatsioonilise) teabega raadioetri kaudu, tagada lendude sujuvus ja efektiivsus ning osutada häireteenindust seda vajavatele õhusõidukitele. Sh on riigikaitse tagamisel neil oluline roll koostöös militaarlendude juhtimisega.

Lennuväljade toimimist kui elutähtsat teenust tagab selline lennuvälja käitaja, kes käitab Tallinna ja Pärnu lennuvälja. Selliseks ettevõtteks kvalifitseerub vaid Tallinna Lennujaama AS. Tallinna lennuväli on oluline nii tsiviillennunduse (sh reisijate ja kaupade vedude)

toimimise vaatest, kuid samuti riigikaitse toetamiseks ning rahvusvahelise abi vastuvõtmiseks. Pärnu lennuvälja lennurada pikendati 2021. a lõppenud ehitustööde käigus nii, et praeguseks on seal piisavalt suutlikkust, et olla alternatiiviks Tallinna lennuväljale.

Lisaks on ka lennunduse elutähtsa teenuse osutajate ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka hädaolukorras. Seda peavad nad tegema vastavalt hädaolukorra seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Punktiga 4 täiendatakse LennSi § 60¹ lõigetega 2¹ ja 2², millega reguleeritakse järelevalve tegemist LennSis sätestatud püsiva riigikaitseülesande täitmise ja selleks valmistumise üle. Eelnõu punktiga 1 pannakse püsiv riigikaitseülesanne lennujulgestusteenuse osutajale, kes tagab lennujulgestusmeetmete kohaldamise elutähtsat teenust osutava lennuvälja käitlejaga sõlmitud lepingu alusel, ning sealjuures tuleb teenuseosutajal arvestada ka elutähtsa teenuse osutajatest lennuvälja käitajale kehtestatud toimepidevuse nõudeid. Eelnõu punktiga 2 pannakse püsiv riigikaitseülesanne maapealse teenindajale, kes osutab nõukogu direktiivi 96/67/EÜ lisas loetletud maapealse käitluse teenuseid, välja arvatud toitlustusteenust, elutähtsat teenust osutavale lennuvälja käitlejale. Lisaks on kehtiva LennSi § 58⁸ kohaselt püsiv riigikaitseülesanne lennuliikluse korraldamise teenuse ja aeronavigatsiooniteenuse osutajal. Riigikaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 417 SE seletuskirja kohaselt, kui riigikaitseülesande täitja on halduseväline isik (ehk eraõiguslik juriidiline isik või FIE, kes ei täida avaliku halduse ülesannet), tehakse riigikaitseülesande täitmiseks valmistumise ja selle täitmise üle riigikaitse järelevalvet. Riigikaitse järelevalvet reguleerivad RiKSi §-d 90¹ ja 90². Järelevalvepädevus ja volitused tuleb sätestada selles seaduses, millega püsiv riigikaitseülesanne määratakse. Eelnõuga nähakse järelevalve tegemiseks ette samad õigused, mis on Transpordiametile sätestatud kehtiva LennSi §-des 60² ja 60³.

§ 7. Maagaasiseaduse muutmine

Paragrahviga 7 muudetakse maagaasiseadust (edaspidi *MGS*).

Punktiga 1 täiendatakse § 17¹ lõiget 5 punktiga 4¹. CER direktiivi artikli 13 lõige 1 kohustab liikmesriike tagama, et elutähtsa teenuse osutajad võtavad oma toimepidevuse tagamiseks asjakohased ja proportsionaalsed tehnilised, turva- ja korralduslikud meetmed, täpsemad nõuded ja meetmed on jäetud liikmesriigi enda otsustada, arvestades direktiivis toodud piiranguid. Artikli 10 lõike 1 kohaselt tuleb liikmesriikidel toetada elutähtsa teenuse osutajaid nende toimepidevuse suurendamisel, mh ilma et see piiraks riigiabi eeskirjade kohaldamist, võivad liikmesriigid anda elutähtsa teenuse osutajatele rahalisi vahendeid, kui see on vajalik ja põhjendatud avaliku huvi eesmärkidega. Nimetatud muudatus on vajalik nende CER direktiivi artiklite nõuete täitmiseks. Muudatuse kohaselt tuleb võrgutasud kujundada selliselt, et järjepidevalt oleks tagatud mh investeeringud jätkusuutlikkuse ja toimepidevuse nõuete täitmiseks. Sii kuuluvad näiteks võrgu rekonstrueerimise kulud. Sii kuuluvad ka toimepidevuse tagamisega seotud kulud (nt generaatorite, varude jms soetamine), kuna elutähtsa teenuse osutajatest võrguettevõtjad on kohustatud tagama oma toimepidevust erinevate riskide puhul. Eesmärk on tagada tarbijatele hädavajalikul tasemel teenus ka kriiside ajal.

Alates 2015. a Konkurentsiameti kujundatud seisukoha kohaselt on elutähtsa teenuse osutajal võimalik kajastada teenuse toimepidevusega seotud kulud teenuse hinnas, kui see vajadus tuleneb õigusaktist, elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsist või plaanist. Teatud kulude puhul tuleb arvestada erisustega. Näiteks õppustega seotud kulud lülitatakse

teenuste hinda kahe õppuste vahelise perioodi vältel (kui õppus toimub iga kahe aasta tagant, siis ühe aasta kuludes kajastatakse õppuse korraldamise kulusid 1/2 ulatuses). Varud on põhjendatud lülitada teenuse hinda nende soetusmaksumuselt arvatud tulukuse kaudu, mis arvutatakse soetusmaksumuse korrutamisel põhjendatud tulunormiga (WACC). Põhjuseks on asjaolu, et hoides täiendava varu soetamiseks kulutatud rahalisi vahendeid nt pangakontol, teeniks ettevõtja sellelt intressitulu. Personalikulu on samuti võimalik kajastada teenuse hinnas. Vaatamata Konkurentsiameti praktikale on elutähtsa teenuse osutajate seas tekkinud perioodiliselt küsimusi toimepidevuse tagamiseks tehtavate kulude kohta. Eesti Gaasiliit ning Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing on teinud mitteametlikul kooskõlastamisel ettepaneku täpsustada seda asjaolu valdkonna eriseadustes ÜVVKS uue tervikteksti näitel. Sisuliselt on tegemist on tehnilise muudatusega.

Punktiga 2 täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumid. Muutmise vajadus tulenes teenuseosutajate taashindamisest CER direktiivi artiklite 5 ja 6 kriteeriumide järgi (vaata eelnõu punkti 2). Elutähtsa teenuse osutajateks on ülekande teenust osutavad ettevõtjad ja jaotusvõrgu ettevõtjad. Eelnõuga langetatakse maagaasi jaotusvõrgu elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseerumise lävendit. Kui kehtiva õiguse järgi loetakse elutähtsa teenuse osutajaks ettevõtte, kelle jaotusvõrguga on ühendatud üle 10 000 tarbija, siis muudatuse järgi on elutähtsa teenuse osutaja lävendiks 1000 tarbijat. Seega oleks elutähtsa teenuse osutajateks edaspidi 5 maagaasi jaotusvõrgu ettevõtet: Gaasivõrk AS (praegu juba elutähtsa teenuse osutaja), AS Sillamäe Veevärk, Energate OÜ, OÜ Raadimõisa ja Tehnovõrkude Ehituse OÜ.

Punktiga 3 määratakse riigikaitseülesanne nendele isikutele, kes osutavad elutähtsa teenuse osutajatele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust. Tegemist on kriitilise osaga elutähtsa teenuse toimepidevusest, kuna see hõlmab nt ka reaalses gaasivõrgu toimimise seiret, avariide ja häirete tuvastamist ning nende likvideerimist jms. Seega on seaduse täiendamise eesmärk tagada teenuse terviklik toimepidevus, mistõttu tuleb võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust tagavatel isikutel oma tegevuses järgida samuti ETKA kehtestatud toimepidevuse nõudeid sarnaselt elutähtsa teenuse osutajatega. CER direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaselt ei piira direktiiv liikmesriikide kohustusi tagada riiklik julgeolek ja kaitse ega nende õigust kaitsta muid riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist ja avaliku korra säilitamist. Nimetatud lähenemine läheb kokku direktiivi üldeesmärgiga tagada elutähtsa teenuse toimepidevus ja takistamatu osutamine (artikkel 1 lõige 1).

Punktiga 4 täiendatakse MgSi § 37 lõikega 10. Punktiga 3 pannakse püsiv riigikaitseülesanne nendele isikutele, kes osutavad elutähtsa teenuse osutajatele kuuluva võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust. Riigikaitse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 417 SE seletuskirja kohaselt, kui riigikaitseülesande täitja on halduseväline isik (ehk eraõiguslik juriidiline isik või FIE, kes ei täida avaliku halduse ülesannet), tehakse riigikaitseülesande täitmiseks valmistumise ja selle täitmise üle riigikaitse järelevalvet (reguleeritud RiKSi §-des 90¹ ja 90²). Järelevalvepädevus ja volitused tuleb sätestada selles seaduses, millega püsiv riigikaitseülesanne määratakse. Isiku, kes osutab HOSi § 22 lõikes 15 nimetatud elutähtsa teenuse osutajale võrgu või selle osa arendamise või opereerimise teenust, püsiv riigikaitseülesanne on tagada võrgu toimimine vastavalt hädaolukorra seaduse § 37 lõike 2 alusel kehtestatud nõuetele. Kuna selle ülesande täitmise sisuks on HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatud nõuete tagamine, lahendatakse eelnõus püsiva kriisiülesande täitmiseks valmistumise ning ülesande täitmise üle järelevalve tegemine selliselt, et Kliimaministerium juhindub järelevalve tegemisel HOSi §-des 46 ja 47 sätestatust. Samamoodi teeb järelevalvet HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määruse täitmise üle (HOS § 45 lg 1 p 3) ka ETKA.

§ 8. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine (edaspidi *MERAS*)

Punktiga 1 täiendatakse § 4 lõiget 1 punktiga 9¹. Muudatus ei ole seotud CER direktiivi ülevõtmisega. Muudatusettepaneku on teinud Eesti Pank eelnõu mitteametlikul kooskõlastamisel. Kehtiva HOSi § 36 lõike 3 punkti 1 kohaselt on elutähtsaks teenuseks maksete toimimine. Finantsteenuste turg on viimase kümne aasta jooksul muutunud, samuti on muutunud krediidasutuste osutatavad teenused ja nende osutamise viis. Kui vanasti oli suurem osa makseteenuste ahelast elutähtsa teenuse osutajatest pankade enda kontrollida, siis tänapäeval see enam nii ei ole. Tänapäeva teenus on jaotatud mitmete pakkujate vahel, seejuures kaarditehingute töötlemine on liikunud eraldiseisvaks teenuseks. Sellest tulenevalt täiendatakse § 9 lõiget 1 punktiga 9¹ ning välistatakse kaarditehingute töötlemine makseteenuste hulgast, st loetakse eraldiseisvaks teenuseks.

Punktiga 2 muudetakse seaduse § 4 punkti 14. Kehtiva § 4 punkti 14 kohaselt ei käsitata makseteenusena sularaha- või makseautomaadist sularaha väljavõtmise teenuseid, kui need töötavad ühe või mitme kaardi väljastaja huvides, kes ei ole kontolt raha välja võtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osaline, tingimusel et selle teenuse pakkujad ei osuta muid sama seaduse §-s 3 loetletud makseteenuseid. Sisuliselt juba praegu sätestatakse p-ga 14 sularaha käitlemise sisu, kuid seda eelnõust kitsamalt. Sätete selguse ja loetavuse tagamiseks sätestatakse p-s 14, et makseteenusena ei käsitata sularaha käitlust, ning § 4 täiendatakse lõikega 6, millega sätestatakse sularaha käitlemine.

Punktis 3 määratletakse sularaha käitlemise ja pangatähtede käitluse seadmete haldamise terminid. Sularaha käitlemine on sularaha lugemine, sortimine, pakendamine ja arvestuse pidamine, sularahaautomaatide kassettide täitmine ning muud teenused, mis võimaldavad sularaha- või makseautomaadist sularaha väljavõtmist, kui see töötab ühe või mitme kaardi väljastaja huvides, kes ei ole kontolt raha välja võtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osaline. Pangatähtede käitluse seadmete haldamine on Euroopa Keskpanga kinnitatud sularaha käitlemise registris olevate seadmete omamine, monitoorimine, riistvaralise ja tarkvaralise toimekindluse tagamine ning sularahaautomaatide kassettide sularahaautomaatidesse paigaldamise korraldamine.

Punktiga 4 muudetakse § 4¹ pealkirja, kuna paragrahvi uute lõigete lisamise tulemusena ei piirdu selle sisu enam teabe edastamise kohustusega.

Punktiga 5 täiendatakse makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse § 4¹ lõigetega 5–8. Lõikes 5 sätestatakse, keda sularaha käitlemist pakkuvatest isikutest loetakse sularaharingluse teenuse puhul ETOdeks. ETOks on iga isik, kes tegeleb sularaha lugemise, sortimise, pakendamine ja arvestuse pidamise, sularahaautomaatide kassettide täitmise ning muude teenuste osutamisega, mis võimaldavad sularaha- või makseautomaadist sularaha väljavõtmist, kui see töötab ühe või mitme kaardi väljastaja huvides, kes ei ole kontolt raha välja võtva kliendiga sõlmitud makseteenuse lepingu osaline. Samuti on ETOks isik, kes haldab pangatähtede käitluse seadmeid, omab Euroopa Keskpanga kinnitatud sularaha käitlemise registris olevaid seadmeid, monitoorib neid, tagab riistvaralise ja tarkvaralise toimekindluse ning korraldab sularahaautomaatide kassettide sularahaautomaatidesse paigaldamist.

Elutähtsat teenust osutavate isikute loetelu kinnitab Eesti Pank. Samuti võib Eesti Pank kehtestada elutähtsa teenuse osutajate loetelu koostamise täpsemad tingimused ja korra.

Punktiga 6 täiendatakse seaduse § 5 lõigetega 1¹–1³.

Lõikega 1¹ laiendatakse elutähtsate makseteenuste osutajate ringi makseasutuste ja e-raha asutustega. Eesti Pank võib kanda makseasutuse või e-raha asutuse ETOde nimekirja, kui tema tegevus on makseteenuste turu mõjutamiseks piisavalt oluline ehk kui tema Eestis tehtud maksete või sularaha väljamaksete osakaalu näitaja on suurem kui üks protsent Eesti krediitiasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste vastavast kogunäitajast ja Eesti Panga hinnangul on tal Eestis maksete toimimisele oluline mõju. Hinnangu andmisel arvestab Eesti Pank ka makse- või e-raha asutuses maksekontot omavate klientide arvu. See tähendab, et Eesti Pangal on õigus määrata makseasutus või e-raha asutus ETOks, kui vähemalt ühe loetletud näitaja poolst on tema turuosa üle ühe protsendi, kaaludes mõju maksete toimimisele. Praeguste andmete põhjal ei ole ühelgi makse- või e-raha asutusel makseteenuste pakkumises märkimisväärset rolli. Täpse ETOde loetelu kinnitab Eesti Pank määrusega.

Muudatus võimaldab käsitada ETOdena makseteenuste osutamise ahelas osalevaid makseasutusi ning e-raha asutusi, kellest sõltub näiteks kaardimaksete vastuvõtmise teenuse toimimine poes või (välk)maksete vastuvõtmise teenuse toimimine e-kaubanduses, ja kellel on Eestis makseteenuste pakkumisel oluline roll, ning seeläbi tõhusamalt korraldada makseteenuste toimepidevust.

Lõikega 1² sätestatakse, et elutähtsat teenust osutavate makseasutuste ja e-raha asutuste loetelu kinnitab Eesti Pank.

Omakorda lõikes 1³ täpsustatakse, et ETOde loetelu koostamise täpsemate tingimuste ja korra määramiseks on Eesti Pangal võimalik täpsustada oma määrusega nõudeid ETO määramise protseduuri aluseks olevatele andmetele ja kriteeriumidele, samuti otsustusprotsessi tähtaegu.

§ 9. Raudteeseaduse muutmine

Paragrahviga 9 muudetakse raudteeseadust (edaspidi *RtdS*) selleks, et sätestada raudteesektoris ETOde kvalifitseerumise kriteeriumid.

Punktiga 1 sätestatakse raudteesektoris ETOdeks kvalifitseerumise kriteeriumid. Muudatus on vajalik, kuna sarnaselt teiste transpordisektoritega on ka raudtee toimimine kriitilise tähtsusega nii inimeste liikumiseks kui ka kaupade vedudeks, samuti on see üks arvestatavaid alternatiive rahvusvahelise abi kaasamiseks nt riigikaitse tagamisel. Seega on raudteesektoris edaspidi kahte tüüpi ETOsid:

- 1) raudteeinfrastruktuuri ettevõtja, kes majandab avalikku raudteeinfrastruktuuri;
- 2) riigi osalusega raudteeveo ettevõtja, kellel on kaubaveo tegevusluba.

Esimesel juhul on oluline, et raudteeinfrastruktuur igal ajal toimiks, et üldse oleks võimalik reisijate- ja kaubavedu raudteel teostada. Praegu kuulub enamik Eesti avalikust raudteeinfrastruktuurist Eesti Raudtee AS-le ning Tallinna-Viljandi ja Tallinna-Pärnu suunal Edelaraudtee AS-le. Mõlemad kvalifitseeruvad edaspidi ETOdeks. Tulevikus kvalifitseerub ETOks ka Rail Balticu avalikku raudteeinfrastruktuuri majandav ettevõtte. Teisel juhul on oluline tagada kaubavedu (eelkõige naftatoodete) mööda raudteed, samuti kasutatakse raudteed laialdaselt ka riigikaitse tagamiseks oluliste vedude teenindamiseks. Viimati nimetatud põhjusel määratakse julgeolekukaalutlustel ETOks vaid riigi osalusega raudteeveo ettevõtte, kelleks on praeguse seisuga AS Operail.

Punktiga 2 täiendatakse RdtSi § 143 lõikega 5¹. Punktiga 1 pannakse püsiv riigikaitseülekanne isikule, kes osutab elutähtsa teenuse osutajale taristu arendamise või

opereerimise teenust, tagada taristu toimimine. Riigikaitseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse 417 SE seletuskirja kohaselt, kui riigikaitseülesande täitja on halduseväline isik (ehk eraõiguslik juriidiline isik või FIE, kes ei täida avaliku halduse ülesannet), tehakse riigikaitseülesande täitmiseks valmistumise ja selle täitmise üle riigikaitsealist järelevalvet (reguleeritud RiKSi §-des 90¹ ja 90²). Järelevalvepädevus ja volitused tuleb sätestada selles seaduses, millega püsiv riigikaitseülesanne määratakse. Punkti 1 kohaselt on isiku, kes osutab RdtSi §-s 9¹ nimetatud elutähtsa teenuse osutajale taristu arendamise või opereerimise teenust, püsiv riigikaitseülesanne tagada taristu toimimine vastavalt hädaolukorra seaduse § 37 lõike 2 alusel kehtestatud nõuetele. Kuna selle ülesande täitmise sisuks on HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatud nõuete tagamine, lahendatakse eelnõus püsiva kriisiülesande täitmiseks valmistumise ning ülesande täitmise üle järelevalve tegemine selliselt, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet juhindub järelevalve tegemisel HOSi §-des 46 ja 47 sätestatust. Samamoodi teeb järelevalvet HOSi § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määruse täitmise üle (HOS § 45 lg 1 p 3) ka ETKA.

§ 10. Ravimiseaduse muutmise (edaspidi *RavS*)

Paragrahvi 10 muudetakse RavSi. RavSi muudatused on vajalikud ravimite varustuskindluse tagamiseks. Elanikkonnale vajalike ravimite olemasolu tagamiseks käsitatakse edaspidi ravimite hulgi- ja jaemüüki elutähtsa teenusena. Varem ei ole ravimite hulgi- ega jaemüüki käsitatud elutähtsa teenusena. Antav ülesanne toob elutähtsat teenust osutava ravimite hulгимүүги tegevusloa omajate ja üldapteekide jaoks kaasa muutused töökorralduses, uute kordade väljatöötamise ja juurutamise, toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide koostamise, toimepidevuse meetmete rakendamise ja õppuste korraldamise. Elutähtsa teenuse osutaja üle järelevalvet tegeva Ravimiameti jaoks on see samuti uus ülesanne, mis vajab vastavate pädevuste loomist.

Punktiga 1 täiendatakse RavSi § 26 lõigetega 1¹–1⁴, milles sätestatakse, millised ravimite hulгимүүги tegevusloa omajad on elutähtsa teenuse osutajad. Elutähtsa teenuse osutaja määramise täpsemad tingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Sellegipoolest tuleb elutähtsa teenuse osutaja määramisel lähtuda ravimite hulгимүүги tegevusloa omaja turustatavate ravimite nomenklatuurist, osakaalust ravimite turumahu ja võimest tagada koostöös lepingupartneritega ravimite varustuskindlus. Muudatuse eesmärk on tagada ravimite varustuskindluse tagamise kui elutähtsa teenuse toimimine. Ravimite hulгимүүги tegevusloa omajate toimepidevus aitab tagada ravimite hulгимүүги kaudu üldapteekide varustatuse elanikkonnale vajalike ravimitega ning edasi lükata vajadust võtta keskselt kasutusele AS Eesti Varude Keskuse juurde moodustatud elanikkonna ravimivaru.

Elutähtsa teenuse osutajate ülevaatamisel on olulised kaks aspekti: elutähtsa teenuse osutajate seast tuleb eemaldada tegevuse lõpetanud või oma tegevust sellisel moel koomale tõmmanud ettevõtted, et nad ei sobi enam elutähtsa teenuse osutajaks, ning lisada ettevõtted, mis on turule tulnud ja saavutanud olulise rolli varustuskindluse tagamise aspektist. Ettepaneku elutähtsa teenuse osutajate määramiseks või väljaarvamiseks teeb vajaduse korral Ravimiamet.

Ravimi hulгимүүга, kes on määratud elutähtsa teenuse osutajaks, on ühtlasi üldhuviteenuse osutaja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 tähenduses ja talle kohalduvad üldhuviteenuse osutajale ette nähtud kohustused, nõuded ja tähtajad niivõrd, kui võrd elutähtsa teenuse osutajale ei ole sätestatud teistsuguseid nõudeid. Erisused on sätestatud näiteks

üldhuviteenuse osutaja ja elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse nõuetes. Samas näiteks majandustegevuse lõpetamise kohta erisusi ette nähtud ei ole, nii näiteks peab ravimi hulгимüüja, kes on määratud elutähtsa teenuse osutajaks, teavitama üldhuviteenuse osutamisest loobumisest seda takistavate asjaolude olemasolu tõttu tegevuslubade andjat ehk Ravimiametit vähemalt kolm kuud ette.

Punktiga 2 täiendatakse RavSi § 29 lõigetega 1¹–1⁴, milles sätestatakse, millised üldapteegid on elutähtsa teenuse osutajad. Muudatuse eesmärk on tagada ravimite varustuskindluse tagamise kui elutähtsa teenuse toimimine. Ravimite kättesaadavus on elanikkonna tervise tagamise seisukohast oluline. Lisaks aitab üldapteekide toimepidevus vähendada ka ülejäänud tervishoiusüsteemi koormust, seda näiteks juhtudel, kus patsient peaks muidu pöörduma lihtsama tervisemure või käsimüügiravimi saamiseks kiirabisse või erakorralise meditsiini osakonda.

01.01.2022 seisuga on Ravimiameti andmetel Eestis 475 üldapteeki. Nende kõigi ühetaoliselt elutähtsa teenuse osutajaks nimetamine ei ole ravimite varustuskindluse tagamise aspektist vajalik. Elutähtsa teenuse osutaja määramise täpsemad tingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Määramisel tuleb lähtuda rahvastiku ja elutähtsa teenuse osutajate paiknemisest ning üldapteegi käibe, personali, ruumide ja seadmete sobivusest ravimite varustuskindluse tagamiseks võrreldes teiste sama asustusüksuse üldapteekidega.

Elutähtsa teenuse osutajate ülevaatamisel on olulised kaks aspekti: elutähtsa teenuse osutajate seast tuleb eemaldada tegevuse lõpetanud või oma tegevust sellisel moel koomale tõmmanud ettevõtted, et nad ei sobi enam elutähtsa teenuse osutajaks, ning lisada ettevõtted, mis on turule tulnud ja saavutanud olulise rolli varustuskindluse tagamise aspektist. Ettepaneku elutähtsa teenuse osutajate määramiseks või väljaarvamiseks teeb vajaduse korral Ravimiamet.

Üldapteek, kes osutab elutähtsat teenust, on ühtlasi üldhuviteenuse osutaja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 tähenduses ja talle kohalduvad üldhuviteenuse osutajale ette nähtud kohustused, nõuded ja tähtjad niivõrd, kui võrd elutähtsa teenuse osutajale ei ole sätestatud teistsuguseid nõudeid. Erisused on sätestatud üldhuviteenuse osutaja ja elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse nõuetes. Samas näiteks majandustegevuse lõpetamise kohta erisusi ette nähtud ei ole, nii näiteks peab üldapteek, kes osutab elutähtsat teenust, teavitama üldhuviteenuse osutamisest loobumisest seda takistavate asjaolude olemasolu tõttu tegevuslubade andjat ehk Ravimiametit vähemalt kolm kuud ette.

§ 11. Sadamaseaduse (edaspidi *SadS*) muutmine

Punktiga 1 täiendatakse seadust §-dega 3¹ ja 3². Nende paragrahvide lisamisega muudetakse sadamaseadust selleks, et sätestada sadamate toimimist tagavate elutähtsa teenuse osutajate kvalifitseerumise kriteeriumid.

Muudatus on vajalik, kuna sarnaselt teiste transpordisektoritega on ka sadama toimimine ja seal tagatavad teenused kriitilise tähtsusega nii inimeste liikumiseks kui ka kaupade vedudeks, samuti rahvusvahelise abi kaasamiseks nt riigikaitse tagamiseks. Seega eelnevat arvestades on edaspidi elutähtsa teenuse osutajaks sadama pidaja juhul, kui:

1) tema sadama toimimine mõjutab teise elutähtsa teenuse toimepidevuse või riigikaitse tagamist;

2) tema sadamat läbivate reisijate arv moodustab märkimisväärse osa Eestis rahvusvaheliste reisijate arvust;

3) tema sadama kaudu veetava kauba maht moodustab märkimisväärse osa Eestis sadamate kaudu veetavate kaupade kogumahust.

Täpsema elutähtsat teenust osutavate sadama pidajate ja nende hallatavate elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavate sadamate loetelu kinnitab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Nende kriteeriumide järgi kvalifitseeruks ETOks praeguse seisuga AS Tallinna Sadam, kellele kuulub 55% Eesti sadamate turuosast. ASile Tallinna Sadam kuuluvat Vanasadamat läbib keskmiselt 10 mln reisijat aastas, mis teeb selle teenindatavate reisijate arvu poolest Stockholmi ja Helsingi järel Läänemere põhjaregiooni kolmandaks reisisadamaks. Lisaks kuulub ASile Tallinna Sadam Eesti suurim kaubasadam – Muuga Sadam – ning samuti Paldiski Lõunasadam, mida kokku läbib aastas ligi 20 mln tonni kaupa, sh naftatooded, teravili, killustik, väetised jms.¹⁹ Samuti oleks ETOks tulevikus Pakrineeme Sadam OÜ, kelle sadama territooriumil hakkaks asuma maagaasi varustuskindluse tagamise mõistes kriitiline haalamiskai, mis on mõeldud veeldatud maagaasi tankeritelt kaldavõrku pumpamiseks.

Lisaks on sadama ETO ülesandeks osutada elutähtsat teenust igas olukorras, ka hädaolukorras. Seda peab ta tegema vastavalt hädaolukorra seaduse alusel kehtestatud nõuetele, mida ETKA võib täpsustada.

Lisaks määratakse püsiv riigikaitseülesanne sellisele sadamaoperaatorile, kes lastib ja lossib elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavas sadamas konteiner- ja veeremkaupu ehk paigutab lasti laeva ja laadib seda maha. Seda põhjusel, et sadama pidaja korraldab tervikuna küll sadama toimimist, kuid otseselt sadamateenuseid ise ühelegi kliendile ei osuta. Muudatuse eesmärk on tagada, et need sadamaoperaatorid, kelle teenustele puuduvad turul alternatiivid, oleksid valmis oma teenust tagama ka hädaolukorras. Juhul, kui hädaolukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra lahendamiseks on vajalik konteiner- ja veeremkaupu lastida ja lossida tavapäraest tingimustest erinevalt, võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada selleks ka vastavad erisused. Nii konteiner- kui ka veeremkaupade lastimist ja lossimist pakuvad praegu ainult kaks ettevõtet, kelleks on HHLA TK Estonia Muuga sadamas ning ESTEVE AS Paldiski Lõunasadamas. CER direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaselt ei piira direktiiv liikmesriikide kohustusi tagada riiklik julgeolek ja kaitse ega nende õigust kaitsta muid riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist ja avaliku korra säilitamist. Nimetatud lähenemine läheb kokku direktiivi üldeesmärgiga tagada elutähtsa teenuse toimepidevus ja takistamatu osutamine (artikkel 1 lõige 1).

Punktiga 2 täiendatakse SadSi § 42 lõigetega 6 ja 7, millega reguleeritakse järelevalve tegemist SadSis sätestatud püsiva riigikaitseülesande täitmise ja selleks valmistumise üle. Eelnõu punktiga 1 pannakse sadamaoperaatorile püsiv riigikaitseülesanne. Riigikaitseülesande muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 417 SE seletuskirja kohaselt, kui riigikaitseülesande täitja on halduseväline isik, tehakse riigikaitseülesande täitmiseks valmistumise ja selle täitmise üle riigikaitsealist järelevalvet. Riigikaitsealist järelevalvet reguleerivad RiKSi §-d 90¹ ja 90². Järelevalvepädevus ja volitused tuleb sätestada selles seaduses, millega püsiv riigikaitseülesanne määratakse. Eelnõuga nähakse järelevalve tegemiseks ette samad õigused, mis on pädevale järelevalve organile sätestatud kehtiva SadSi §-des 43 ja 44.

¹⁹ Allikas: [Tallinna-Sadama-majandusaasta-aruanne-2021-pdf-koopia.pdf \(ts.ee\)](https://www.riigikohus.ee/infot/2021/11/2021-11-18-tallinna-sadama-majandusaasta-aruanne-2021-pdf-koopia.pdf)

§ 12. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine

Paragrahviga 12 muudetakse tervishoiuteenuste korraldamise seadust (edaspidi *TTKS*).

Punktiga 1 täiendatakse *TTKSi* § 7 lõigetega 5–9.

Kehtiva *TTKSi* § 7 lõike 1² sõnastuse kohaselt on üldarstiabi osutajad üldhuviteenuse osutajad majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 5 tähenduses. Kõik üldarstiabi osutajad, olenemata sellest, kas nad osutavad elutähtsat teenust või mitte, osutavad üldhuviteenust majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi *MSÜS*) § 5 tähenduses. *MSÜSi* § 5 lõige 3 sätestab, et elutähtsat teenust osutav ettevõtja ja seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust, on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja ehk edaspidi üldhuviteenuse osutaja. *MSÜSi* § 30 kohaselt teatab loakohustusega tegevusala puhul ettevõtja tegevusloa kontrolliesemega seotud asjaolude või kõrvaltingimustega seotud asjaolude muutmise kavatsusest tegevusloa andmiseks pädevale majandushaldusasutusele vähemalt 30 päeva enne kavandatavat muutmist ning üldhuviteenuse osutaja vähemalt kolm kuud enne kavandatavat muutmist.

Üldarstiabi osutajatele kohalduvad üldhuviteenuse osutajale ette nähtud kohustused, nõuded ja tähtajad. Kui üldarstiabi osutaja on määratud elutähtsa teenuse osutajaks, siis kohalduvad talle üldhuviteenuse osutaja nõuded niivõrd, kui võrd elutähtsa teenuse osutajale ei ole sätestatud teistsuguseid nõudeid. Näiteks on erisused sätestatud üldhuviteenuse osutaja ja elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse nõuetes.

Üldarstiabi teenuse kättesaadavus on oluline nii selleks, et tagada esmavajalike tervishoiuteenuste võimalikult kodulähedane kättesaadavus ja kaasnev turvatunne, kui ka selleks, et vähendada või hoida ära kergemate terviseuredega inimeste massiline pöördumine haiglatesse, mis koormaks haiglad üle ning süvendaks tervishoiualases hädaolukorras või hädaolukorras ressursinappust. Kui inimesed saavad jätkuvalt pöörduda oma perearsti poole, saavad haigla ja kiirabi keskenduda kohest abi vajavatele ja raskematele patsientidele. Samuti ennetab esmatasandil katkestuseta teenuste pakkumine haiguste ägenemisi ja raskeid seisundeid, mis võivad tekkida haiguse liialt hilisel diagnoosimisel või kroonilise haiguse ravi katkemisel õigeaegse nõu või ravimi puudumise tõttu. Selleks, et tagada inimestele vajalike ravimite kättesaadavus, peavad nii üldarstiabi osutajad kui ka apteegid tervishoiualases hädaolukorras ja hädaolukorras tööd jätkama. Et tagada teenus regioonides, tehakse teenuseosutajatest valik, tuginedes seaduses esile toodud kriteeriumidele.

Lõikega 5 nähakse ette üldarstiabi osutaja elutähtsa teenuse osutajaks määramise tingimused. Üldarstiabi osutaja on elutähtsa teenuse osutaja, kui ta vastutab *TTKSi* lõikes 6 sätestatud ja lõike 7 alusel kehtestatud tingimustele, ning kelle elutähtsa teenuse osutajaks määramise kohta on Tervisekassa ja Terviseamet teinud ettepaneku. Tervisekassa on tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel üldarstiabi korraldajaks ja rahastajaks, omades teenuse mahtudest püsivat ülevaadet ning kontakte üldarstiabi osutajatega. Terviseamet väljastab tervishoiuteenuste osutajatele tegevuslubasid, omades seetõttu ülevaadet tegevusloa alusel üldarstiabi osutajate juures töötavast personalist, ning teeb *TTKSi* alusel riiklikku järelevalvet tervishoiuteenuse osutajate üle. Samuti on Terviseameti ülesandeks tervishoiuteenuse osutajate tegevuse korraldamine tervishoiualase hädaolukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal või nendeks valmistumisel.

Lõige 6 näeb ette, mille alusel tehakse valik üldarstiabi osutajate valimisel elutähtsa teenuse osutajateks. Valiku aluseks saab võtta näiteks keskusel tegutsevate tervishoiutöötajate arvu, tulemused perearstide kvaliteedisüsteemis, praksiste akrediteerimise käigus kogutud ja mujalt kättesaadava teabe. Elutähtsa teenuse osutaja määramisel lähtutakse ühtlase kättesaadavuse põhimõttest maakondades ja linnades, hinnates selle juures üldarstiabi osutaja või samal taristul koos ühe keskusena tegutsevate üldarstiabi osutajate toimepidevuse võimet ning kõikide osutatavate tervishoiuteenuste, sealhulgas tugiteenuste (nt füsioteraapia, vaimne tervis, jaeapteegi olemasolu, labori ja radioloogia võimekuse olemasolu samal taristul jmt) mahtu tervikuna. Need kriteeriumid eeldavad, et tegemist on tervisekeskustega, kus on samal taristul tegutsemas piisav arv perearste ja pereõdesid ning soovitatavalt ka muid toetavaid teenuseid, et vajaduse korral osutada teenuseid laiemalt kui oma nimistule juhul, kui samas piirkonnas teistel üldarstiabi osutajatel (nt üksikpraksistel) mingil põhjusel ei ole võimalik teenuseid osutada kas haigestumise, toimepidevuse häire tõttu või muul põhjusel.

Hinnanguliselt vastab elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumidele 60 üldarstiabi teenuse osutajat. See tagab igas maakonnas vähemalt kaks elutähtsat teenust osutavat üldarstiabi osutajat ning suuremates maakondades vastavalt elanikkonna arvule rohkem.

Lõige 7 sätestab, et elutähtsa teenuse osutaja määramise täpsemad tingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Lõikega 8 sätestatakse, et ettepaneku elutähtsa teenuse osutajate määramiseks või mahaarvamiseks teeb vajaduse korral Terviseamet.

Säte on vajalik, sest üldarstiabi võrgustik koosneb ligikaudu 800 eraõiguslikust juriidilisest isikust, kes moodustavad väga kiiresti muutuva valdkonna (üldarstiabi osutajad muudavad pidevalt enda tegevusmahtu, tegevuse asukohta ja muid kriteeriume). Säte tagab elutähtsa teenuse osutajaks määratud üldarstiabi osutajate aktuaalsuse ja ajakohasuse.

Punktidega 2 ja 3 muudetakse seaduse § 17 lõiget 1¹ ja § 22 lõiget 4¹. Tegemist on tehnilise muudatustega, kus muudetakse viited HOSile.

§ 13. Toiduseaduse muutmise (edaspidi *ToiduS*)

Paragrahvi 13 muudetakse ToiduSi.

ToiduSi muudatused on vajalikud toidu varustuskindluse toimepidevuse tagamiseks. Toidu varustuskindlus tagatakse kahe abinõu kaudu: elutähtsa teenuse ja toiduvaru kaudu. Seni toidu varustuskindlust elutähtsa teenusena käsitatud ei ole. Kuna aga toit on eluks iga päev vajalik ja vajalik ka erinevate kriiside lahendamiseks ja lahendamise toetamiseks, siis vastab toidu varustuskindlus elutähtsa teenuse määratlusele ning seepärast tuleb toidu varustuskindlust käsitada elutähtsa teenusena. Riigi poolt on elanikkonna toiduga seotud esmavajaduste rahuldamine praegu tagatud üksnes riigi tegevusvarus oleva toiduvaru kaudu. Riigi toiduvaru suurus on aga piiratud ega taga elanikkonna toiduga seotud esmavajaduste rahuldamist pikema aja jooksul. Samas ei saa riigi toiduvarust ka täielikult loobuda, kuid see peab jääma kasutusele võtmiseks vaid viimase abinõuna.

Punktiga 1 muudetakse ToiduSi § 1 lõikes 1 olevat seaduse reguleerimisala ulatust nii, et see hõlmaks lisaks olemasolevale ka toidu varustuskindluse toimepidevuse tagamise abinõusid.

Punktiga 2 täiendatakse ToiduSi § 1 nii, et 7¹. peatükis sätestatud toidu varustuskindlusega seotud haldusmenetlusele kohaldatakse HMSi sätteid, arvestades ToiduSis ning HOSis

sätetatud erisusi. Muudatus on vajalik, kuna muu ToiduSis sätestatud haldusmenetluse puhul tuleb kohaldada Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid erandeid (sätestatud ToiduSi § 1 lõikes 5). Euroopa Liidu toidu valdkonna õigusaktid aga toidu varustuskindluse abinõusid ei reguleeri ega ole seetõttu kohaldatavad.

Punktiga 3 täiendatakse ToiduSi uue 7¹. peatükiga, milles sätestatakse toiduga varustamise tagamise abinõud.

ToiduSi § 46¹ lõikes 1 sätestatakse, et toiduga varustamine tagatakse rakendades ToiduSi 7¹. peatükis ning HOSis sätestatud meetmeid.

ToiduSi § 46¹ lõikes 2 sätestatakse elanikkonna toiduga varustamise ulatus hädaolukorras või selle ohu, hädaolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra korral. Selleks on elaniku esmavajaduse rahuldamine.

ToiduSi § 46² lõikes 1 sätestatakse ravimiseaduse eeskujul ennetava meetmena Vabariigi Valitsusele võimalus keelata osaliselt või täielikult toidu väljavedu Eestist, kui toitu ei turustata piisavas koguses elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või on oht sellise olukorra tekkeks. See on ennetav meede, mida saab rakendada juba enne HOSi alusel eriolukorra väljakuulutamist, sealhulgas enne hädaolukorra tingiva olukorra tekke ohtu.

Lõike 2 kohaselt tagatakse kriisis elanikkonna toiduga varustamine ulatuses, mis on vajalik elaniku esmavajaduse rahuldamiseks.

ToiduSi §-s 46³ sätestatakse elutähtsa teenuse osutamist toidu varustuskindluse valdkonnas puudutavad põhialused nagu elutähtsa teenuse eesmärk, elutähtsa teenuse osutaja määratlus ja toidu varustuskindluse valdkonnad.

ToiduSi § 46³ lõikes 1 sätestatakse, et eelkõige elutähtsa teenuse kaudu tagatakse hädaolukorra lahendamiseks vajaliku toidu varustuskindlus. Seda tagavad ka väljaveopiirangud jne, kuid eelkõige elutähtsa teenuse osutaja tegevus. Toidu varustuskindluse tagamine elutähtsa teenuse kaudu on üks kolmest elanikkonna toiduga varustamise tagamiseks väljatöötatud meetmest. Teised meetmed on toidu tarneahela toimimise tagamiseks Vabariigi Valitsuse meetmete rakendamine (nt majandustegevuse piiranguna toidu müügi piirang) ja riigi tegevusvarusse kuuluva toiduvaru kasutusse võtmine. Toidu varustuskindluse tagab selle valdkonna elutähtsa teenuse osutaja oma tegevuse kaudu. Selleks tegevuseks võib olla näiteks piima käitleja puhul piimatoodete tootmine või liha käitlemise puhul liha käitlemine.

ToiduSi § 46³ lõikes 2 määratletakse, keda käsitatakse elutähtsa teenuse osutajana toidu varustuskindluse valdkonnas. Määratluse kohaselt on elutähtsa teenuse osutaja hädaolukorra seaduse tähenduses toidu varustuskindluse valdkonnas ettevõtja, kelle majandustegevuse katkemine või lõpetamine mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist ja kelle on valdkonna eest vastutav minister elutähtsa teenuse osutajaks määranud.

Ettevõtja tegevuse katkemine või lõpetamine võib mõjutada elanikkonna toiduga varustamist kitsalt ka üksnes ühe valdkonna või toidugrupi puhul.

ToiduSi § 46³ lõikes 3 sätestatakse täpsemad toidu varustuskindluse valdkonnad, milles ettevõtja tegevuse katkemine või lõpetamine võib mõjutada elanikkonna toiduga varustamist, kuna toidu käitlemine on väga lai ja üldine mõiste. ToiduSi § 6 lõike 2 kohaselt on toidu

käitlemine selle seaduse tähenduses tegevus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 3 lõikes 16 sätestatud toidu tootmise, töötlemise ja turustamise etappides.

Eelnõu kohaselt on toidu varustuskindluse valdkondadeks eelkõige teraviljatoodete (nt jahu, tangud, helbed) tootmine, makarontoodete tootmine, pagaritoodete (nt lihtpagaritooded leib, sai) tootmine, loomapidamine, sealhulgas piimaveiste pidamine, liha käitlemine (nt tapmine, lihalõikus, lihatoodete, sh eritemperatuuri mittenõudvate toodete valmistamine), piima käitlemine (nt piima kogumine, piimatoodete, sh n-õ liht- ja fermenteeritud toodete valmistamine) ja toidu jaekaubandus. Selliselt tagatakse peamiste saaduste (liha ja piim) varustuskindlus ning toidu jaotusvõrk.

Kuna tegemist on toidu käitlemise erinevate valdkondadega, siis on valdkondade sätestamisel kasutatud nende määratlust Euroopa Liidu erinevaid hügieeninõudeid kehtestavates õigusaktides, mille koostamisel on lähtutud sarnaseid hügieeninõudeid nõudva toidu ja tegevusvaldkondade grupeerimisest. Sama grupeerimist on kasutatud ka riigi toidu ja söödaregistris.

Toidu varustuskindluse valdkonnad on valitud elanikkonna põhisaadustega varustamisel kohaliku põllumajandus- ja toidutootmisega seotud struktuuri hulgast. Eestis toodetakse liha ligi 80 000 tonni (tapakaalus 2021. aastal), sellest 55% moodustab sealiha. Lihaga isevarustatuse tase on 79% (2020). Piima toodetakse 839,4 tuhat tonni, isevarustatuse tase on 164% (2020). Piimatootmises on arenenud ühistuline tegevus, mille kaudu on põllumajandustootjatel võimalus turustada oma toodangut ning soetada põllumajandustootmiseks vajalikke sisendeid. Oluline on, et säiliks ka toidu jaekaubandus.

Seetõttu on otstarbekas määrata märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist mõjutavateks valdkondadeks need valdkonnad, milles on kas kõrge isevarustatuse tase, või valdkonnad, mis on elaniku tavapäraseimate esmavajaduste rahuldamiseks (näiteks looma pidamine liha tootmise eesmärgil).

ToiduSi § 46³ lõikes 4 sätestatakse, et ToiduSi 7¹. peatükis käsitatakse konkurentsiseaduse § 2 lõike 4 tähenduses valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjaid ühe ettevõtjana. Samuti käsitatakse ühe ettevõtjana tulundusühistut ja tema liikmeid. Viimane on kooskõlas äriseadustikuga, mille § 1 kohaselt on ettevõtja äriühing, ja § 2 lõikega 1 ning tulundusühistuseaduse §-ga 1, mille kohaselt on tulundusühistu äriühing. Tulundusühistu ja tema liikmete ühe ettevõtjana käsitamine on põhjendatud näiteks toidu jaekaubanduse valdkonnas, kus tegutsetakse ka tulundusühistu vormis. Toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutsetakse jaekaubanduse grupis, kus oma liikmetele tugiteenuseid pakkuva tulundusühistu liikmed on samuti tulundusühistud, kes tegutsevad koordineeritult oma piirkonnas jaekaubandusettevõtte kaudu ühe kaubamärgi all. See säte võimaldab korraldada selliste ettevõtjate tegevust ühtsemalt ja tähendab muu hulgas näiteks seda, et neil ühistutel võib olla mitme peale üks kriisiks valmistumist või kriisi ajal tegutsemist reguleeriv dokument. Seotud ettevõtjaid ei käsitata ühe ettevõtjana juhul, kui tegemist on piima tootmise eesmärgil looma pidamise valdkonnas tegutseva ettevõtjaga. Ka põllumajandusloomade registrisse kantakse loomapidaja puhul andmed loomi pidava ettevõtja ja tema loomakasvatushoone kohta, kus tema loomad asuvad. Piimalehmade pidamise puhul on oluline, et tegemist oleks konkreetse ettevõtja suurima loomakasvatushoonega. See võimaldab elutähtsa teenuse osutamist ja sellega seonduvat (nt loomakasvatushoone elektriga varustatus ja logistika) paremini ja ühtsemalt korraldada kui kontserni kuuluvate erinevate ettevõtjate erinevate loomakasvatushoonete korral.

ToiduSi §-s 46⁴ sätestatakse valdkondade kaupa nõuded, millele vastavuse korral on ettevõtja selles valdkonnas ettevõtjaks, kelle majandustegevuse katkemine või lõpetamine mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Märkimisväärselt hinnatakse üldjuhul mõju ettevõtja müügi käibe suuruse järgi.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 1 sätestatakse üldpõhimõte, et igas valdkonnas mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist ettevõtja, kelle aasta selle valdkonna müügi käive on valdkonnas tegutsevate ettevõtjate müügi käibest suurim. See on nii teravilja-, pagari- või makarontoodete tootmise valdkonnas ja looma pidamise, välja arvatud piimaveiste pidamise, ja liha käitlemise valdkonnas. Teistes valdkondades, nagu näiteks piimaveiste pidamise valdkond, on selliseks ettevõtjaks see, kes peab vähemalt 1500 piimaveist. Jaekaubanduse valdkonnas see ettevõtja, kellel on vähemalt 150 jaekaubandusettevõtet. Piima käitlemise valdkonnas on sellisteks ettevõtjateks kolm suurimat ettevõtjat, kuna piimatoodete turg ei ole konsolideerunud.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 2 sätestatakse nõuded teravilja-, pagari- või makarontoodete tootmise valdkonna, sisuliselt kahe eraldi valdkonna kohta, millele vastav ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Teravilja-, pagari- või makarontoodete tootmise valdkonnas võetakse suurima müügi käibe kindlakstegemiseks aluseks selle valdkonna ettevõtja aasta müügi käibe suurus. Nendeks valdkondadeks on teraviljatoodete tootmise valdkond (jahu ja tangained, helbed) ning makaron- ja pagaritoodete (pagaritoodetest eelkõige lihtpagaritooted nagu leib, sai) tootmise valdkond. Esimeses valdkonnas tegutseb väga väike arv ettevõtjaid ning ühe ettevõtja müügitulu ulatub 80%-ni tegevusala kogu müügitulust. Teises valdkonnas moodustab kolme suurima ettevõtja müügitulu valdkonna kogu müügitulust ligikaudu 50% ja suurima ettevõtja müügitulu on 26–27%. Jahu ja tangainete, tärglise ja tärglisetoodete tootmise ettevõtjate müügitulu kokku oli 2019. aastal 56,6 mln eurot (2020. aastal konfidentsiaalne), pagari- ja makarontoodete tootmise ettevõtjate müügitulu kokku oli 2020. aastal 210,7 mln eurot. Seega sätestatud nõuetele vastavaid ettevõtjaid on Eestis praegu kaks.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 3 sätestatakse nõuded, millele vastav loomapidamise, välja arvatud piimaveiste pidamise, ja liha käitlemise valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Ka selles valdkonnas võetakse suurima müügi käibe kindlakstegemiseks aluseks selle valdkonna ettevõtja aasta müügi käibe suurus. Erinevalt eelnenud lõikest, milles käsitleti kahte erinevat valdkonda ja neis tegutsevat kahte eraldi ettevõtjat, peetakse selles lõikes silmas ühe ettevõtja tegutsemist samal ajal kahes valdkonnas – loomapidamise valdkonnas liha tootmise eesmärgil ja liha käitlemise valdkonnas (st ettevõtja peab tegutsema mõlemas valdkonnas). Selline lähenemine võtab arvesse Eesti lihatootmise struktuuri ning aitab tagada käitlejatele vajaliku tooraine. Liha töötlemise ja säilitamise ning lihatoodete tootmise valdkonna ettevõtete müügitulu kokku oli 2020. aastal 366,6 mln eurot. Kolme suurima ettevõtte müügitulu selles valdkonnas moodustab 66% kogu valdkonna ettevõtete müügitulust. Lihakäitlemise valdkonnas võiks olla mh suutlikkus toota eritemperatuuri mittenõudvaid tooteid (nt konserve). Sellisele nõudele vastavaid ettevõtjaid on Eestis praegu üks.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 4 sätestatakse nõuded, millele vastav piimaveiste pidamise valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Selleks on ettevõtja, kes peab vähemalt 1500 piimaveist. Eestis oli 31. detsembri 2021 seisuga kokku 83,6 tuh piimaveist ja sellisele nõudele vastavaid ettevõtjaid on Eestis praegu vähemalt neli, kellel kokku on 8000 piimaveist ja kes tagaks piima käitlejatele vajaliku tooraine umbes 10% ulatuses. Selles valdkonnas on kavas määrata elutähtsa teenuse osutajaks vähemalt kaks

ettevõtjat. Kahe suurima ettevõtja piimaveiste toodang tagab käitlejatele vajaliku tooraine umbes 5–6% ulatuses.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 5 sätestatakse nõuded, millele vastav piima käitlemise valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Ka selles valdkonnas võetakse suurima müügikäibe kindlakstegemiseks aluseks selle valdkonna ettevõtja aasta müügikäibe suurus. Piimatoodete tootmise valdkonna ettevõtete müügitulu 2020. aastal oli 426 mln eurot. Kolme suurima piimatoodete tootja müügitulu moodustab valdkonna müügitulust ligikaudu 55%. Arvestades, et piimatoodete turg ei ole konsolideeritud, siis on vajadus määrata vähemalt kolm suurima müügikäibega ettevõtjat.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 6 sätestatakse nõuded, millele vastav toidu jaekaubanduse valdkonnas tegutsev ettevõtja mõjutab märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist. Selleks on ettevõtja, kelle toidu jaekaubanduse turuosa on vähemalt 6%. Kuna eelnõu § 46³ lõike 4 kohaselt käsitatakse ToiduSi käesolevas peatükis ühe ettevõtjana ka tulundusühistut ja tema liikmeid, siis ei ole vaja selles lõikes tulundusühistut ja tema liikmeid mainida, et säte kataks ka tulundusühistu vormis jaekaubanduse valdkonnas tegutsevad ettevõtjad, näiteks keskühistut, kelle liikmeteks on tulundusühistud, kellel on jaekaubandusettevõtte. Sättes toodud ettevõtja turuosa osakaalu sätestamisel on aluseks võetud jaekaubandusettevõtete turuosa jaotus. 2020. aasta majandusaasta aruannete põhjal jagunes jaekaubanduse turuosa järgmiselt: Coop Eesti 24,4%, Selver 18,3%, Maxima 17,6%, Rimi 13,4%, Prisma 6%, Grossi Toidukaubad 6%, Meie Toidukaubad 2%. Ülejäänud turuosaliste osakaal koguturul jääb alla täisprotsendi. Regulatsiooniga on edaspidi hõlmatud suuremad jaekaubanduse turuosalisel. Jaekaubandusketi puhul on ettevõtjal lisaks jaemüügile korraldatud ka oma tegevuseks vajaliku hankimine, ladustamine, logistika ja transport ning seda üldjuhul üle Eesti. Seega on selliste ettevõtjate puhul suurem tõenäosus valmisolekuks jätkata oma tegevust ka hädaolukorras ning seda terviklikult ja laiapindselt. Seetõttu on otstarbekas määrata toidu jaekaubanduse valdkonnas märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist mõjutavaks ettevõtjaks see ettevõtja, kellel on kõige suuremad võimalused oma tegevuse jätkamiseks ka hädaolukorras. Praegu on selliseid jaekaubanduskette kuus.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 7 nähakse ette kaalumise alused elutähtsa teenuse osutaja valimiseks eelkõige lõigetes 4–6 sätestatud valdkondades. Elutähtsa teenuse osutajaks valitav peaks olema ka teisi toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutajaid arvestades sobivaim, et tagada toidu varustuskindlus võimalikult terviklikult, laiapindselt ja parimal viisil, lähtudes tema ettevõtte asukohast, tegevuse mitmekesisusest, käideldavatest toidugruppidest, loomse toidu tootmise eesmärgil peetavate loomade arvust, lepingulise suhte olemasolust teise toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutajaga ning võimaluse korral ettevõtja huvidest. Viimane kaalumise alus peaks võimaldama vajaduse korral nimetada elutähtsa teenuse osutajaks ka selline ettevõtja, kes ehk ei vasta seaduse nõudele oma valdkonnas, kuid on avaldanud selleks soovi ja selles sättes nimetatud muude kaalutluste kohaselt oleks ettevõtja elutähtsa teenuse osutajaks sobiv.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 8 sätestataksegi sõnaselgelt elutähtsa teenuse osutaja määramise põhimõtte, et eespool sätestatud nõuetele vastavatest ettevõtjatest eelistatakse valiku tegemisel neid, kelle tegevus vastab enim selle valdkonna elutähtsa teenuse määratlusele, mida täpsustatakse valdkondade kaupa selle seaduse alusel antavas regionaalministri määruses.

ToiduSi § 46⁴ lõikes 9 täpsustatakse, et piima käitlemise valdkonnas mõjutavad märkimisväärselt elanikkonna toiduga varustamist kolm selle valdkonna suurima müügikäibega ettevõtjat. Arvestades, et piimatoodete turg ei ole konsolideeritud, siis on

vajadus määrata kolm suurima müügikäibega ettevõtjat, et tagada vähemalt 55% ulatuses piimatoodetega varustus.

ToiduSi §-s 46⁵ sätestatakse, milliste andmete alusel tehakse kindlaks elutähtsa teenuse osutaja vastavus seaduses sätestatud nõuetele, elutähtsa teenuse osutajaks määramise korraldus ja vajalikud volitusnormid.

ToiduSi § 46⁵ lõikes 1 sätestatakse, milliste andmete alusel tehakse kindlaks elutähtsa teenuse osutaja vastavus seaduses sätestatud nõuetele. Nendeks on sõltuvalt valdkonnast, milles ettevõtja tegutseb, tema äriregistrisse esitatud majandusaasta aruanne (müügikäibe suurus valdkonnas, jaekaubandusettevõtete arv) ja tema kohta põllumajandusloomade registris (piimaveiste arv) ning riigi toidu ja söödaregistris (tegutsemise varustuskindluse valdkonnas) olevad asjakohased andmed.

ToiduSi § 46⁵ lõikes 2 sätestatakse täpsustus, et majandustegevuse lühemaajalistest kõikumistest tingitud mõjutuste vältimiseks võetakse elutähtsa teenuse osutaja määramiseks aluseks määramise aastale vahetult eelnenud kahe aasta andmete keskmised andmed.

ToiduSi § 46⁵ lõikes 3 antakse regionaalministrile õigus määrata valdkonnas, milles on seaduse nõuetele vastavaid ettevõtjaid rohkem kui üks, elutähtsa teenuse osutajaks väiksema arvu nõuetele vastavaid ettevõtjaid. Sättes antud õigust saab rakendada näiteks piimaveiste pidamise valdkonnas, kus vähemalt 1500 piimaveist pidavaid ettevõtjaid on praegu neli, kuid elutähtsa teenuse osutajaks võib selle sätte alusel määrata ka kas ühe või kaks ettevõtjat. Valiku tegemisel lähtutakse seaduse § 46⁴ lõikes 7 sätestatud kaalutlustest, et leida sobivaim ettevõtja.

ToiduSi § 46⁵ lõikes 4 sätestataksegi volitusnorm valdkonna eest vastutavale regionaalministrile, et ta saaks kehtestada elutähtsa teenuse osutaja määramise täpsemad tingimused ja korra (rakendusakti kavand lisatud).

§ 14. Turvategevuse seaduse muutmise

Paragrahvi 14 muudetakse turvategevuse seadust.

Turvategevuse seadust täiendatakse §-ga 9¹. Eelnõu kohaselt on turvaettevõtja, kes osutab püsivalt turvamise teenust pankadest elutähtsa teenuse osutajatele, sularaharingluse puhul elutähtsa teenuse osutaja. Täpsemad nõuded kehtestab teenuse korraldaja oma määrusega HOSi § 37 lõike 2 alusel. Nõuded turvaettevõtjatele kehtestab Eesti Pank.

Elutähtsa teenuse osutajaks määramisest tulenevad ettevõtjale järgmised kohustused:

- 1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
- 2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid, sealhulgas vähendada sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest tehniliste süsteemide, lepingute, personali ja muude teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite omamise ja nende varumise ning muu sellise kaudu – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab Eesti Pank määrusega;

- 3) tagada hädaolukorras või muu sellesarnase olukorra ajal, sealhulgas tehnilise rikke ning tarne ja teise elutähtsa teenuse katkestuse korral, enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab Eesti Pank määrusega;
- 4) teavitada viivitamata Eesti Panka elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust;
- 5) anda Eesti Pangale tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 6) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul.

Kokku puudutab muudatus eelnõu koostamise ajal kuut turvaettevõtet: AS G4S Eesti, Forus Security AS, Viking Security AS, BK Eesti AS, Brink's Estonia OÜ, Pristis AS. Kõik need ettevõtted osutavad turvamise teenust teistele ETOdele või on neil nähtud ette tegevus ETOde toimepidevuse plaanis. Turvaettevõtjate turvamise teenus krediitiasutustest ETOdele seisneb eelkõige saadetiste valves ja inkassatsioonis.

Turvategevuse seaduses tehtavad muudatused on seotud ka §-s 8 makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses (MERAS) tehtavate muudatustega. Muudatuse tulemusena on edaspidi tagatud kogu sularaharingluse ahela toimimine. Sularaharinglus on elutähtis teenus, mida kasutades saavad kliendid maksekontole sularaha sisse maksta ja maksekontolt sularaha välja võtta. Suurem osa sularaha väljastamisest toimub Eestis pangautomaatide kaudu (ca 90%). Krediitiasutustest on ATM võrgu omanik veel Swedbank, teised krediitiasutused on ATM võrgu maha müünud ning need ei ole pangandussektori hallata.²⁰ Pangautomaatide täitmine sularahaga on logistiline protsess, mis koosneb sularaha hoiustamisest, sorteerimisest ja veost. Sularaha vedu osutatuna teenusena kolmandale isikule on praegu turvateenus, mida saab osutada tegevusluba omav turvaettevõtja. Edaspidi on elutähtsa teenuse regulatsiooniga hõlmatud kogu sularaharingluse protsess, st turvaettevõtjad muutuvad ETOdeks turvategevuse seaduse alusel ja muud sularaha käitlejad (sorteerimine, pakendamine, kliendi sularaha hoidmine ja sularahaautomaatide pidamise ja teenindamisega seotud teenused) MERASi alusel.

§ 15. Vedelkütuse seaduse muutmise

Paragrahviga 15 muudetakse vedelkütuse seadust.

Täiendatakse seaduse § 3 lõiget 7. Vedelkütusega varustamist tagava kütuse müüja ETOks kvalifitseerumise kriteeriume võrreldes kehtiva seadusega ei muudeta. Täiendavalt antakse ETO staatus sellisele aktsiisilao tegevusluba omavale isikule, kes lubab kütust riigisisesse tarbimisse. Lihtsustatult öeldes on tegemist ettevõttega, kes ostab kütuse maaletoojalt vedelkütust hulgikogustena sisse ning seejärel müüb edasi kütuse jaemüüjatele ehk tanklatesse. Viimased müüvad omakorda seda lõpptarbijale, kelleks on nii tavaelanikud, operatiivsõidukid, teised elutähtsa teenuse osutajad jne. Seega on muudatuse eesmärk muuta vedelkütuse varustamise ahelat veelgi toimepidevamaks. Muudatuse järel saavad ETOdeks 17 ettevõtet, kellest neli on kehtiva õiguse kohaselt juba ETOks ka kütuse müüjatena.

²⁰ Eesti Panga presidendi 13. juuli 2018. a määruse nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ § 2.

§ 16. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmine

Paragrahviga 16 muudetakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadust (ÜVVKS) ning täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja määratlus.

Kehtiva ÜVVKSi kohaselt on elutähtsa teenuse osutajaks vee-ettevõtja, kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses ning kes osutab teenust ühisveevärgi- ja -kanalisatsioonisüsteemi kaudu, millega on ühendatud vähemalt 10 000 elanikku. Eelnõuga muudetakse seda põhimõtet selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks kõik vee-ettevõtjad, kes on määratud vee-ettevõtjaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses sätestatud korras.

Kehtiv elutähtsate teenuste regulatsioon hõlmab 14 vee-ettevõtjat 17 kohaliku omavalitsuse üksuses²¹. Eelnõuga hõlmatakse regulatsiooniga edaspidi ca 114 vee-ettevõtet 79 kohaliku omavalitsuse üksuses.

§ 17. Üleminekusätted

Paragrahviga 17 sätestatakse üleminekusätted käesoleva eelnõu rakendamiseks. Üleminekusätetes on arvestatud CER direktiivi tähtaegadega.

Üleriigiline riskianalüüs peab valmima 2025. aasta 31. detsembriks. Seejuures peab vastava üleriigilise riskianalüüsi koostamist reguleeriv Vabariigi Valituse määrus olema kehtestatud hiljemalt 2024. aasta 1. juuliks.

KOVide riskianalüüsid peavad olema valmis 2025. aasta 30. juuniks ning KOVide riskianalüüsi koostamist reguleeriv määrus peab olema kehtestatud hiljemalt 2024. aasta 1. juuliks.

Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia peab olema valmis 2025. aasta 31. detsembriks ning koostamist reguleeriv määrus peab olema kehtestatud hiljemalt 2024. aasta 1. juuliks.

Elutähtsate teenuste puhul tuleb arvestada, et korraldav asutus peab kehtestama toimepidevuse nõuete määruse 2025. aasta 30. juuniks. Uusi elutähtsa teenuse osutajaid tuleb selgitada välja ja määrata seaduses sätestatud korras hiljemalt 2026. aasta 28. veebruariks. Olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate puhul loetakse neid elutähtsa teenuse osutajaks määratuks käesoleva seaduse jõustumise päeval.

Elutähtsa teenuse osutajal tuleb koostada seaduse nõuetele vastav toimepidevuse riskianalüüs ja plaan 2026. aasta 31. detsembriks. Enne seaduse jõustumist koostatud toimepidevuse riskianalüüsid ja plaanid kehtivad kuni nende uuendamiseni.

Elutähtsa teenuse osutajal tuleb teha taustakontroll kümme kuu jooksul elutähtsa teenuse osutaja määramisest alates, kuid hiljemalt 2026. aasta 31. detsembriks.

ETKA-l tuleb esitada tsiviiltoetuse registrisse andmed elutähtsa teenuse osutaja kohta, kes vastas enne käesoleva seaduse jõutumist elutähtsa teenuse osutaja tingimustele, hiljemalt 2024. aasta 31. detsembriks.

21 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Jõhvi vald, Keila linn.

§ 18. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2024. aasta 18. oktoobril. Tegemist on CER direktiivis sätestatud tähtpäevaga.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse uut elutähtsa teenuse terminit.

Elutähtis teenus on teenus:

- 1) millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele;
- 2) mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist või tekitab suurt keskkonnakahju;
- 3) mille katkemisel on oluline mõju riigi majandusele ja riigikaitsele.

Üleriigiline riskianalüüs on dokument, milles analüüsitakse hädaolukorda või muud sarnast olukorda põhjustada võivaid ohte.

Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs on dokument, milles analüüsitakse kohaliku omavalitsuse üksust ja haldusterritooriumil pakutavate teenuste osutamist ohustavaid ohte ning mis on aluseks üleriigilisele riskianalüüsile.

Euroopa Liidu oluline elutähtsa teenuse osutaja on elutähtsa teenuse osutajaks määratud isik, kes osutab muu hulgas samu või sarnaseid elutähtsaid teenuseid kuuele või enamale Euroopa Liidu liikmesriigile või kuues või enamal Euroopa Liidu liikmesriigis ja kes on määratud Euroopa Liidu elutähtsa teenuse osutajaks hädaolukorra seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Nõuandemissioon on Euroopa Komisjoni tehtav kontroll elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise nõuete täitmise ja toimepidevuse tagamiseks kohaldatud meetmete üle Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja juures.

Elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse strateegia on dokument, milles kirjeldatakse pikaajalisi eesmärke ja võetavaid meetmeid elutähtsa teenuste toimepidevuse tagamiseks.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on puutumus:

- 1) Euroopa Liidu lepinguga;
- 2) Euroopa Liidu toimimise lepinguga (ELTL);
- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ;
- 4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2555, 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);

5) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2022/2554, mis käsitleb finantssektori digitaalset tegevuskerksust ning millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 1060/2009, (EL) nr 648/2012, (EL) nr 600/2014, (EL) nr 909/2014 ja (EL) 2016/1011.

Euroopa Liidu lepingu artikli 4 punkti 4 kohaselt austab Euroopa Liit liikmesriikide põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 5 lõikele 2 tegutseb liit kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. ELTLi artikli 346 järgi võib iga liikmesriik võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks. Seejuures konsulteerivad liikmesriigid omavahel, et astuda koos vajalikke samme, selleks et takistada siseturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud tarvitusele võtma tõsiste õiguskorda kahjustada võivate riigisiseste häirete puhul, sõja või endas sõjaohtu kätkeva tõsise rahvusvahelise pinge korral või selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi (ELTL art 247). ELTL lubab inimeste, kapitali, teenuste ja kaupade vaba liikumist piirata, kui piirangud on õigustatud muu hulgas avaliku korra või riigi julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks (vt ELTLi art 36, art 45 lg 3, art-d 52, 62).

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala küsimustes on Euroopa Liidul legislatiivne pädevus, kuid liikmesriikidele on säilitatud täidesaatva võimu pädevus, st austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone (ELTLi art 67). Veelgi enam, ELTLi artikli 72 järgi ei mõjuta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ELTLi regulatsioon liikmesriikidel nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. ELTLi artikli 347 järgi tuleb teavitada ja konsulteerida teiste liikmesriikidega, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoniga, kui kehtestatakse selliseid piiravaid meetmeid, mis toovad kaasa ELi õiguse kitsendamise.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2557 kohustab liikmesriike võtma ELTLi artikli 114 kohaldamisalasse kuuluvaid erimeetmeid, mille eesmärk on tagada elutähtsa ühiskondliku funktsiooni või majandustegevuse säilitamiseks elutähtsate teenuste takistamatu osutamine siseturul, eelkõige kohustus identifitseerida elutähtsa teenuse osutajad, ning aidata elutähtsa teenuse osutajatel täita neile pandud kohustusi. Käesoleva eelnõuga võetakse nimetatud direktiiv üle. Direktiivi artikli 9 punkt 6 ja artikli 15 punkt 1 näevad ette, et direktiivi 2022/2557 pädevad asutused teevad tihedat koostööd direktiivi 2022/2555 ja määruse 2022/2053 pädevate asutustega. Käesolev eelnõu on koostatud seda põhimõtet ja direktiivi 2022/2555 ja määruse 2022/2554 erisusi arvestades.

5.1. Euroopa Komisjoni teavitamine

CER direktiivi artikli 26 kohaselt tuleb direktiiv võtta üle ja avaldada normid hiljemalt 17. oktoobriks 2024. Normid peavad jõustuma hiljemalt 18. oktoobril 2024. Ülevõetud ja avaldatud normidest tuleb viivitamata teavitada Euroopa Komisjoni. Sellest tulenevalt edastatakse eelnõukohane seadus peale selle vastuvõtmist Euroopa Komisjonile.

6. Seaduse mõjud

Käesoleva seaduse eelnõu eesmärk on võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ.

Elutähtsa teenuse osutajatel on asendamatu roll ühiskondlike funktsioonide või majandustegevuse säilitamisel siseturul olukorras, kus Euroopa Liidu majandus on üha suuremas ristsõltuvuses. Seaduse eelnõuga luuakse terviklik ülevaade elutähtsatest teenustest ja teenuse osutajatest, kes vastavad direktiivi artiklite 6 ja 7 kriteeriumidele, st on Eesti ühiskonna toimimise seisukohast olulisel kohal. Ühtlasi luuakse alused riiklike elutähtsa teenuse üleste strateegiliste eesmärkide seadmiseks ja meetmete kavandamiseks. Tekkib terviklik riiklik riskipilt, mis hõlmab elutähtsate teenuste sektoriülest vaadet. Riiklik riskianalüüs hõlmab edaspidi lisaks tavapärastele looduslikele ja inimtegevusest tingitud riskidele ka sektori- ja piiriüleseid riske, mis võivad mõjutada elutähtsate teenuste osutamist, sealhulgas õnnetusi, looduskatastroofe, selliseid rahvatervise hädaolukordi nagu pandeemiad ja hübriidohud või muid vaenulikest aktidest tingitud ohte, muu hulgas terroriakte, kuritegevuse sisseimbustumist ja sabotaaži. Ühtne ja kõikehõlmav riiklik riskipilt võimaldab paremini suunata ja kavandada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevust. Paraneb elutähtsa teenuse osutajate suutlikkust osutada elutähtsaid teenuseid mitmesuguste riskide korral. Seaduse eelnõuga täpsustatakse asutustevahelist ja rahvusvahelist koostööd, mis aitab tõhustada elutähtsate teenuste kaitset erinevate ohtude vastu, kiirendada infovahetust teenuse osutamist mõjutavate intsidentide korral ning rahvusvahelist koostööd.

Kuivõrd eelnõuga parandatakse elutähtsa teenuse osutajate ja riigi valmisolekut kriisidega toimetulekuks, avaldab see kaudset positiivset mõju nii sotsiaal-, julgeoleku-, majandus- kui ka looduskeskkonnale. Nimelt võimaldab parem valmisolek kriisideks ja oskus lahendada olukorda kiiresti vähendada kahju inimeste elule, tervisele ja toimetulekule, riigi julgeolekule, ühiskonnale, majandusele ja looduskeskkonnale. Muudatuste puhul, mille sihtrühm on riigiasutused ja KOVi üksused, avaldub mõju loetletud valdkondadele kaudselt.

Kuna eelnõul ei ole otsest või kaudset mõju mõne üksiku ega paljude piirkondade arengule ega regionaalpoliitika eesmärkidele, on eelnõu mõju regionaalarengule hinnatud olematuks.

6.1. Kavandatav muudatus: üleriigiline riskianalüüs, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs ja elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia

Eelnõu sätestab riigi kohustuse koostada üleriigiline riskianalüüs ja riikliku elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia ning kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuse koostada kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs.

Üleriigiline riskianalüüs on uus dokument, mille koostamine hõlmab pädevate asutuste poolt riskide hindamist ja andmete esitamist ohtude, sektorite ja allsektorite kohta. Pädevad asutused määrab Vabariigi Valitsus. Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia on dokument, mida koostatakse sektorite ja allsektorite kohta elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse suurendamiseks. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs on dokument, kus hinnatakse riske omavalitsusele endale ja tema osutatavate või korraldatavatele teenustele ning haavatavust, valmisolekut erinevate riskide realiseerumiseks.

Eelnõu kohaselt juhib üleriigilise riskianalüüsi ja strateegia koostamist Riigikantselei, kuid selle koostamisega on seotud asjaomased asutused ja isikud. Eelnõu kohaselt on nende

dokumentidega seotud kõik elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused, elutähtsa teenuse osutajad ja kohaliku omavalitsuse üksused.

Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamist veab kohaliku omavalitsuse üksus ise.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: riigi elanikud

Mõju on positiivne, kuna üleriigiline riskianalüüs, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs ja strateegia tagavad paremat elutähtsate teenuste toimepidevust ja valmisolekut kriisideks. Muudatused suurendavad elutähtsa teenuse osutajate, korraldavate asutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste, riigi ja ühiskonna teadlikkust ja võimet ohtude korral tegutseda, vähendades seeläbi kriisides kaasnevat mõju elanikkonnale. Samuti suurendab muudatus kohaliku omavalitsuse üksuste teadlikkust piirkonna riskidest, enda võimekusest tulla toime erinevate kriisidega ning elanike teadlikkust ähvardavatest ohtudest tervikuna ja võimalikest kriisidest, kuivõrd koostatakse üleriigilise riskianalüüsi avalik osa, andes elanikele lähtealused kriisideks valmistumisel. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest mõju on positiivne nii sihtrühmale kui ka riigi julgeolekule, olles suunatud asutuste ja isikute, põhiseaduslike institutsioonide ja elanike valmistumisele kriisideks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju ulatus on keskmine, hõlmates kõiki riigiasutusi, sh korraldavaid asutusi ning suurendades nende seniseid kohustusi kriisideks valmistumisel. Muudatused mõjutavad avalikust sektorist eelkõige riskianalüüsi ja strateegia koostamisse hõlmatud riigiasutuste (senised hädaolukorra riskianalüüsiga seotud asutused ja korraldavad asutused), kõikide kohaliku omavalitsuse üksuste ja elutähtsa teenuse osutajate töökorraldust, suunates nad konkreetsete tegevuste ja koostatavate dokumentide kaudu hädaolukordadeks süsteemselt valmistuma. Muudatus mõjutab ka suhteid sihtrühma kuuluvate osaliste vahel, sh tööjaotust ja koostööd. Näiteks edaspidi hakkavad ohte hindama vaid pädevad asutused, kel senini puudus kohustus seda ise teha. See viiakse kooskõlla tegelike vajaduste ja sihtrühma ootustega. Tänu strateegiale tekib sektoripõhine vaade arengusuundadest ja eesmärkidest elutähtsate teenuste toimepidevuse suurendamiseks.

Sihtrühmal tekib vajadus muuta töökorraldust ulatuses, mis on seotud üleriigilise riskianalüüsi ja strateegia koostamisega. Muudatus lisab sihtrühmale täiesti uusi kohustusi, muutes senist töökorraldust ja suurendades töökoormust ja kulusid. Muudatus avaldab sihtrühma osalistele erinevat mõju, sõltudes nii lisanduvate tegevuste ulatusest kui ka senise kohustuse täitmisest. Hinnanguliselt vajab iga asutus riskide hindamiseks, andmete koondamiseks ja strateegia koostamiseks 0,5–1 töökoormusega töötajat, mis sõltub asutuse suurusest ning muudest teguritest, seega võib tegelik vajadus olla väiksem või oluliselt suurem.

- Arvestades ülesannete täitmise keskmiseks ühe töötaja töökoormuse, siis on täiendav püsivajadus hinnanguliselt 50 000 eurot palgafondiraha aastas, lisandub töökoha ja vajalike vahendite maksumus ning muud kulud, näiteks valmistumise tegevustega seotud konsultatsioonide tellimiseks, koolitustel osalemiseks jms.
- Riigikantselei juhtida on üleriigilise riskianalüüsi ja strateegia koostamine, ning võttes arvesse ka ülesannet töötada välja kriisireguleerimise poliitika ja koordineerida selle elluviimist, siis nende tegevuste elluviimisega lisandub kahe töötaja töökoormus ja

täiendav püsivajadus hinnanguliselt 110 000 eurot palgafondi aastas, lisanduvad muud kulud, näiteks töökoha kulud, koolituskulud, kulud teadusuuringute tellimiseks jmt.

- Riigikantseleile kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksuste riskide hindamiseks mõeldud tööriista väljatöötamise kulud. Tööriista arendamise maksumus koos majutuskuluga on hinnanguliselt 291 000 eurot. Selles hinnangus ei ole arvestatud täiendavate funktsionaalsustega, nagu näiteks andmete automaatne liidestamine (nt iga-aastaselt uuenevad andmed Statistikaametist, andmeühendused rahvastikuregistriga päringute sooritamiseks vms), riskipildi koondvaate loomine (vajalik nt Riigikantseleile, Päästeametile), jagamine mitme kasutaja vahel või vaated erinevates seadmetes (mobiil, tahvel) ega ka süsteemi edasiseks arendamiseks vajaliku infrastruktuuri kuluga. Edasine püsikulu, mis tagab vajalikud täiendused (automatiseeritud andmevahetus, erinevad vaated, uued tellimused), süsteemi uuendused on hinnanguliselt koos majutuskuludega 179 000 eurot aastas.

Muudatused toovad kaasa alalise mõju, kuid nendega kohanemine on ühekordne. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on vähetõenäoline (väike), kuna muudatused on positiivse toimega, suurendades avaliku sektori teadlikkust ning suutlikkust ülesandeid täita ja kriisides tegutseda. Riski maandab eelnõuga kaasnev erinevateks kriisideks valmistumise ühtne korraldus ja süsteemne lähenemine. Lisaks on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega.

Mõju sihtrühm: riskianalüüsi ja strateegia koostamisega seotud valitsusasutused

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust²², millest 273 moodustab keskvalitsus; 2026 kohaliku omavalitsuse üksused ning 183 muud avaliku sektori üksused, st riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu avalikust sektorist 12%. Muu avaliku sektori hulgas on ka Eesti Pank²³. Keskvalitsus, mille hulka kuuluvad ka seaduse eelnõu reguleerimisalasse jäävad valitsusasutused, moodustab hinnanguliselt 10% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**. Eelnõust tulenevate valmistumise tegevuste elluviimiseks vajaliku töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutus täitnud seniseid kohustusi ja kas need on lõimitud valitsusasutuste igapäevatoösse. Enamik valitsusasutustest täidab juba praegu HOSist tulenevaid kohustusi seoses riskide hindamisega. Uudsenä tuleb kohustus üksnes elutähtsat teenust korraldavatele asutustele, kes ei ole varem sektoripõhist riskide hindamist teinud. Uudsenä tuleb ka oma valdkonna kohta sisendi andmine strateegia koostamiseks. Tegemist on **keskmise mõjuga**, kuna eelnõu lisab sihtrühmale täiesti uusi kohustusi, muudab senist töökorraldust ja suurendab töökoormust ja kulusid. Samas on muudatus **väikese ulatusega**, kuivõrd kriisideks valmistumise tegevused aitavad täita asutusele pandud ülesandeid.

Negatiivne mõju võib avalduda olukorras, kus valitsusasutus ei täida tema vastutusel olevaid ülesandeid ja ei suuda hädaolukorras või selle ohu korral tõhusalt tegutseda. Kuna eelnõu koostajatel puudub alus väita, et mõni valitsusasutus ei täida praegu oma seadusest tulenevaid ülesandeid, siis on ülesannete täitmise seotud mahu kasv pigem teoreetiline. **Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on seetõttu samuti väike.**

²² Avaliku sektori üksused on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevad juriidilised isikud.

²³ Rahandusministeeriumi avaliku sektori statistika 31.03.2022 seisuga. – <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus#avalik-sektor>.

Mõju sihtrühm: kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostavad ja strateegia koostamises osalevad kohaliku omavalitsuse üksused

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust, millest 2026 on kohaliku omavalitsuse üksused, st ligi 82% avaliku sektori üksustest. Seaduse eelnõuga määratakse elutähtsa teenuse korraldamise kohustuse kõigile 79 kohaliku omavalitsuse üksusele ehk 15 linnale ja 64 vallale, mis moodustavad ligi 3% kõikidest avaliku sektori üksustest. Sellest tulenevalt on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Kohaliku omavalitsuse üksused on kehtiva HOSi alusel ka praegu hõlmatud kriisireguleerimise protsessi. Näiteks on kõik 79 kohaliku omavalitsuse üksust kohustatud moodustama kriisikomisjoni ning 33 kohaliku omavalitsuse üksust on kohustatud korraldama elutähtsate teenuste (veevarustus, kanalisatsioon, kaugkütte ja teede korrashoid) toimepidevust ja koostama hädaolukorra lahendamise plaani ja korraldama kriisireguleerimisõppuse. 33 kohaliku omavalitsuse üksusel ei tohiks eelnõust tulenevate valmistumise tegevuste elluviimine tekitada suuri raskusi, kuna nad on puutunud nendega kokku ühel või teisel kujul elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamisel. Näiteks juba praegu on nendes omavalitsusüksustes määratud kriisireguleerimise eest vastutavad isikud, need omavalitsusüksused on koostanud hädaolukorra lahendamise plaane elutähtsate teenuste vaates, korraldanud õppusi elutähtsate teenuste toimepidevuse ja enda tegevuste kontrollimiseks hädaolukorras ning kinnitanud elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi. Kohanemist vajavad üksnes uued ülesanded. Eelnõuga pannakse kohaliku omavalitsuse üksustele kohustus koostada kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs. Tegemist on uue ülesandega, mille täitmine on edaspidi omavalitsusüksuste kohustus. Samuti on uue tegevusena riiklikusse strateegiasse sisendi andmine ja korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuse pikem planeerimine. Kuigi strateegia koostamist veab Riigikantselei ja kohaliku omavalitsuse üksustel võrreldes valitsusasutustega puudub otsene kohustus koostada kindlad strateegia osad, on mõeldamatu, et strateegia koostatakse kohaliku omavalitsuse üksusi kaasamata. Strateegia puudutab kohaliku omavalitsuse üksuste korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevust ja seega on eeldada ka kohaliku omavalitsuse üksuste aktiivset panust selle koostamisse. Eelnevast tulenevalt on **mõju ulatus seega suur**.

Peamised kulud kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksustele eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamisega ning seda eelkõige tööjõukulu kaudu. Riskianalüüsi koostamine on perioodiline ülesanne, st seda ei pea koostama iga aasta, vaid planeeritava määru kohaselt iga kahe aasta tagant. Tavaliselt koostatakse riskianalüüs kindla aja jooksul. Eelduslikult kulub kohaliku omavalitsuse üksustel riskianalüüsi koostamiseks u 2 kuud, mis tähendab ligikaudu 8000 eurot palgafondiraha. See kulu jaguneb mitme aasta peale. Pealegi, kõige ajamahukam on just esmakordne analüüsi koostamine, hiljem uuendamise käigus tuleb muuta ja hinnata üksnes ajakohastamist vajavaid osi. Mõju avaldamise sagedust saab pidada **keskmiseks**.

Sellegipoolest on muutused kooskõlas tegeliku vajaduse ja sihtrühma ootusega, olles positiivse toimega, suurendades kohaliku tasandi valmisolekut. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Eeltoodust tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **vähetoenäoliseks (väikeseks)**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: elutähtsa teenuse osutajad ja riigikaitseülesandega isikud

Seaduse eelnõuga kavandatud muudatus puudutab ettevõtjaid, kellest suurema osa moodustavad elutähtsa teenuse osutajad. Kehtiv hädaolukorra seadus hõlmab 125 ettevõtet²⁴, kes on määratud elutähtsa teenuse osutajaks ja kellele kohaldub ka elutähtsa teenuse regulatsioon. Elutähtsa teenuse osutajate ring suureneb 360 ettevõtte võrra. Eelnõuga määratakse riigikaitseülesanne 6 ettevõttele. Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357 ettevõtet²⁵. Regulatsioon puudutab suurusjärku 500 ettevõtet, kes moodustavad 0,3% Eestis tegutsevatest ettevõtetest. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Nimetatud sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Muudatuste tulemusena suureneb elutähtsa teenuse osutajate arv 360 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajate koguarv hakkab olema 485, täiendava püsiva riigikaitseülesandega isikuid 6.

Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357 ettevõtet²⁶, nii et elutähtsa teenuse osutajad moodustavad ettevõtetest vaid väikese osa. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Seda sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute isikute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal kokku 462 831²⁷ ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,90 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötab umbes 8,6% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning nende tulu moodustab umbes 10% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavaid ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Selleks et vastavate ettevõtete majanduslikku olulisust hinnata, võiks hinnata nende tööga hõivatud isikute arvu (ehk kui paljudele inimestele nad tööd pakuvad) ning nende aasta müügitulu (ehk kui palju ettevõtte oma toodete ja teenuste eest raha saab). Selleks, et hinnata ettevõtte tegelikku panust sisemajanduse kogutoodangusse, tuleks analüüsida mitmeid näitajaid, kuid sihtrühma suuruse arvestamisel võib lihtsustatult tugineda aastasele müügitulule, mis annab hinnangu ettevõtte majandusliku rolli suurusele. Kuigi kõige täpsem oleks analüüsida töötajate arvu ja müügitulu kõikide elutähtsa teenuse osutajate majandusaasta aruannetest lähtudes, on ka Statistikaamet seda teavet kogunud. Sihtrühma suuruse hindamisel tuginetakse suures osas Statistikaameti andmetele tegevusalade kohta. Kuigi need andmed annavad veidi ebatäpse hinnangu sihtrühma suurusele, sest nendel tegevusaladel tegutsevad ka ettevõtjad, kes ei ole elutähtsa teenuse osutajad või muu püsiva kriisiülesandega isikud, annavad nad üldiselt aimu, kui suure sihtrühmaga võib maksimaalselt tegemist olla (eriti arvestades, et tõenäoliselt on eelkõige elutähtsa teenuse osutajad tegevusaladel kõige suuremad ettevõtted, st et ka suurima töötajate arvu ja müügituluga).

24 Tsiviiltoetuse registri väljavõtte 26.05.2022 seisuga.

25 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).

26 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).

27 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

Need tegevusalad, kus elutähtsa teenuse osutajad ja muud püsiva kriisiülesandega ettevõtted tegutsevad, on Statistikaameti EMTAKi liigituse järgi:

- kanalisatsioon;
- veekogumine, -töötlus ja -varustus;
- telekommunikatsioon;
- teede ja raudteede ehitus;
- elektrienergia ülekanne, tootmine ja jaotus;
- gaasitootmine, gaaskütuste jaotus magistraalvõrkude kaudu;
- auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine;
- mootorkütuse jaemüük;
- tervishoid ja sotsiaalhoolekanne;
- toiduainete tootmine.

See nimekiri ei kajasta panku, turvaettevõtteid ja sertifitseerimisteenuse osutajaid, sest nende puhul ei ole tegevusala määratlus piisavalt täpne ning nende vajalikud andmed on võetud otse majandusaasta aruannetest (vt all).

Nimetatud valdkondades töötas 2021. aastal kokku 28 292 inimest ning nende ettevõtete keskmine aastane müügitulu oli kõikide ettevõtete kohta kokku umbes 9,04 miljardit eurot.²⁸ Tuleb märkida, et ettevõtteid, kes kõnealustel tegevusaladel tegutsevad, on 4258. See tähendab, et palju rohkem kui ETOsid, kuid sihtrühma suuruse hindamisel võib orienteeruvalt neile andmetele tugineda.

Nendele tuleb lisaks arvestada pangad, turvaettevõtjad ja sertifitseerimisteenuse osutajad, kes on ETOd (aga kelle tegevusalad on EMTAKi liigituse järgi liiga üldised, et neile võiks mingilgi määral tugineda). Nendeks on LHV Pank AS, AS SEB Pank, Swedbank AS, Luminor Bank AS, AS G4S Eesti ja SK ID Solutions AS. 2021. aasta majandusaasta aruannete alusel oli nende töötajate arv 5947 ning nende aastane müügitulu peaaegu 1,085 miljardit eurot.²⁹ Kokkuvõttes töötab nimetatud tegevusaladel ning nimetatud ETOdes peaaegu 34 239 inimest ning nende müügitulu on umbes 10,125 miljardit eurot.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831³⁰ ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

²⁸ Statistikaameti andmebaas. EM001: Ettevõtete tulud, kulud ja kasum tegevusala (EMTAK 2008) ja tööga hõivatud isikute arvu järgi, mis on kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=EM001>.

²⁹ Pankade majandusaasta aruanded.

Kättesaadavad äriregistrist.

³⁰ Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

Olemasolevatele elutähtsa teenuse osutajatele ja püsiva riigikaitseülesandega isikutele ei tohiks üleriigilise ja kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüside ning strateegia koostamine tuua lisakohustusi, kuna nimetatud dokumentide peamiseks koostajateks on valitsusasutused ja teenuse korraldajad. Teenuseosutajad ja püsiva riigikaitseülesandega isikud peavad üksnes andma vajaduspõhiselt sisendit ja avaldama arvamust.

Sellest tulenevalt saab pidada mõju **väikseks**. Riskianalüüsi ja strateegia koostamisega ei tohiks ettevõtetele kaasneda ka lisakulusid. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **väikseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

6.2. Kavandatav muudatus: elutähtsad teenused ja teenuseosutaja ülesanded

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm (A): elutähtsa teenuse osutajad

Seaduse eelnõuga muutub elutähtsate teenuste ring, samuti laienevad teatud kohustused: töötajate kategoriseerimine, taustakontroll, korraldava asutuse teavitamine olulistest sündmustest ja meetmetest. Kehtiv hädaolukorra seadus hõlmab 125 ettevõtet³¹, kes on määratud elutähtsa teenuse osutajateks. Eelnõuga laiendatakse elutähtsate teenuste osutajate ringi – eelnõu jõustumisel on elutähtsad teenused ka sularaha käitlemise toimimise tagamine, toiduga varustamine, lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudtee ja sadamate toimimine, ravimitega varustamine, turvateenuse tagamine. Seni on Sotsiaalministeeriumi ülesanne tagada üksnes vältimatu abi, kuid eelnõuga laiendatakse seda tervishoiuteenuste toimimisele.

Ühtlasi muudetakse eelnõuga elutähtsa teenuse osutajast vee-ettevõtjate, soojusettevõtjate ja teede korrashoidjate määratlus, mille tulemusena on elutähtsa teenuse osutajateks kõik vee-ettevõtjad, kohaliku omavalitsuse üksus(t)es teede korrahoiuga tegelevad ettevõtted ning kõik võrgupiirkonnas tegutsevad soojuse tootjad ja võrguettevõtjast soojusettevõtjad. Nimetatud muudatuste tulemusena suureneb elutähtsa teenuse osutajate arv 360 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajate koguarv hakkab olema 485.

Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357 ettevõtet³², nii et elutähtsa teenuse osutajad moodustavad ettevõtetest vaid väikese osa. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Seda sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831³³ ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

31 Tsiviiltoetuse registri väljavõtte 26.05.2022 seisuga.

32 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).

33 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

Elutähtsa teenuse osutajatele täiendavate ülesannete panemine ei mõjuta oluliselt olemasoleva 125 elutähtsa teenuse osutaja töökorraldust. Olemasolevad elutähtsa teenuse osutajad koostavad juba praegu toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani ning mingil määral kategoriseerivad ka oma töötajaid riigikaitseliste töökohtade määramiseks. Ühtlasi on juba praegu teenuseosutajad kohustatud teavitama olulistest sündmustest, mis mõjutasid või võisid mõjutada elutähtsa teenuse osutamist. Suurema muudatusena olemasolevate teenuseosutajate jaoks on iga-aastane kokkuvõtte esitamine korraldavatele asutustele rakendatud toimepidevuse meetmetest.

Oma olemuselt on tegemist pigem korralduslike muudatustega, mis ei mõjuta olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate käitumist ja **mõju ulatus nendele ettevõtetele on väike. Mõju ulatus lisanduvatele elutähtsa teenuse osutajatele on keskmine.**

Elutähtsa teenuse osutajad, kes vastutavad lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudtee ja sadamate toimimise eest, on ajavahemikul 2009–2017 täitnud elutähtsa teenuse osutaja ülesandeid. Samuti on need ettevõtted puutunud kokku riigikaitseobjektidega seotud nõuete täitmisega. Sisuliselt ei ole nende ettevõtete jaoks elutähtsa teenuse regulatsiooniga kaasnevad nõuded uued ning suurt kohanemist ei eelda. Küll eeldab käesoleva seaduse eelnõu muudatust senises toimimises ja kohanemist toiduvarustuskindluse, sularaha käitlejate, tervishoiuteenuse ning ravimite hulgi- ja jaemüügi toimepidevuse eest vastutavalt ettevõtelt. Täpsemad toimepidevuse nõuded neile kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Käesoleva seaduse eelnõu koostamise ajal ei ole teada täpsemaid toimepidevuse nõudeid, mida on kavas kehtestada ja seega saab nende muudatuste mõju hinnata alles vastava määruse eelnõu koostamisel. Kuna enamikule elutähtsa teenuse osutajatest on elutähtsa teenuse toimepidevusega seotud nõuete täitmine tuttav ning kohanemist ja suurt ümberkorraldust eeldab see üksnes toidusektori ettevõtelt, ravimite hulgimüüjatelt, sularaha käitlejatelt, turvateenuse osutajatelt, apteekidelt ning perearstidelt, siis saab **mõju ulatust elutähtsa teenuse osutajatele tervikuna pidada keskmiseks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub aga sellest, kuidas on ettevõtte toimepidevusega seotud tegevused seni lõimitud ettevõtte igapäevatoösse. Arvestades sellega, et olemasolevad elutähtsa teenuse osutajad täidavad juba praegu elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid, siis nendele ei kaasne olulist töökorralduslikku muudatust ja mõju avaldumist ei saa pidada regulaarseks või tihedaks. Teistele elutähtsa teenuse osutajatele tähendab see muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, toimepidevuse riskianalüüsides ja plaanide koostamist, toimepidevuse meetmete rakendamist ja õppuste korraldamist. Arvestades ülesannete iseloomu on tegemist regulaarsete tegevustega ja seega saab **mõju sagedust pidada samuti keskmiseks**. Negatiivne mõju avaldub eelkõige halduskoormuse kasvus nendele ettevõtetele, kes ei ole kehtiva HOSi alusel elutähtsa teenuse osutajad. Eelnõuga lisanduvad sellistele ettevõtetele järgmised kohustused:

- 1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
- 2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldav asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 3) tagada igas olukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldav asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;

- 4) teavitada viivitamata korraldavat asutust elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab vajaduse korral korraldav asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 5) osaleda hädaolukorra lahendamises hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt;
- 6) anda korraldavale asutusele tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 7) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi;
- 8) esitada korraldavale asutusele kord aastas ülevaade intsidentidest ja toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmetest;
- 9) täita KütSist tulevaid küberturvalisuse nõudeid.

Vastavate nõuete rakendamisega kaasnevad lisanduvad tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 600–5000 eurot. Näiteks 2022. aasta mai seisuga oli turult võimalik saada teid korrashoidva ettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 600–1000 euro eest, vee-ettevõtja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 2500 euro eest ja kaugkütteettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 3500 euro eest. KütSist tulenevalt on kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõtte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga ja aasta bilansimahuga või aastakäibega üle 2 miljoni euro elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KütSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb küberturvalisuse seadusest ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine ei eelda üldjuhul suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta üldjuhul tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades on **tegemist keskmise mõjuga**.

Mõju sihtrühm (B): Päästeamet

Alates 2018. aastast teeb Päästeamet HOSist tulenevalt haldusjärelevalvet 79 omavalitsusüksuse kriisireguleerimisalaste ülesannete täimise üle, mis hõlmab järgmist:

- kontroll omavalitsusüksuse kriisikomisjoni põhimääruse kehtestamise üle;
- kontroll, kas omavalitsusüksuse kriisikomisjoni tegevusest kokkuvõtte ja järgmise aasta tööplaani on esitatud regionaalsele kriisikomisjonile.

Alla 10 000 elanikuga 46 omavalitsusüksuse puhul lisandub veel järgmine tegevus:

- järelevalve korraldava asutuse tegevuse üle, sh hädaolukorra lahendamise plaani kooskõlastamine.

Eelnimetatud tegevuste läbiviimiseks on Päästeameti peadirektori käskkirjaga kinnitatud KOVi haldusjärelevalvet tegevad ja HOSi alusel dokumente kooskõlastavad Päästeameti teenistujad: üks koordinaator peamajas ja kolm ametnikku igas regioonis, seega **kokku 13 teenistujat**.

Käesoleva seaduse eelnõu näeb ette kõigi 79 KOVi muutmist elutähtsat teenust korraldavaks asutuseks. Muudatus suurendab Päästeameti töökoormust nii omavalitsusüksuste koolitamisel ja nõustamisel kui ka haldusjärelevalve tegemisel. Päästeameti hinnangul tuleb selleks luua viis täiendavat ametikohta. See tähendab seda, et tulevikus hakkavad omavalitsusüksuste elutähtsate teenuste küsimustega tegelema 18 Päästeameti ametnikku, kes moodustavad alla 1% kõikidest Päästeameti teenistujatest. Sellest tulenevalt on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Kavandatava muudatusega kaasneva **mõju ulatust ja sagedust võib hinnata keskmiseks**, kuna muudatus eeldab Päästeametilt mõningat kohanemist, töö ümberkorraldamist. Eeskätt nõuab see Päästeametilt põhjalike koolituste ja nõustamiste kavandamist KOVdele ning lisaks ka koolitusi Päästeameti ametnikele, kes oskaksid viia läbi haldusjärelevalve toiminguid.

Viimased aastad on näidanud, et kriisid on väga eripalgelised (pandeemiast sõjapõgenikeni) ja üldiselt ei ole lokaalsed (ületavad nii omavalitsusüksuse, maakonna kui ka riigi piire). Seepärast on vaja senisest tõhusamaid tegevusi kriisivalmiduse suurendamiseks. Üks selliseid võimalusi on suurendada omavalitsusüksuste suutlikkust kriisidega toime tulla ettevalmistavate ja ennetavate tegevuste kaudu, mh näiteks kõigis KOVides elanikele suunatud elutähtsate teenuste kohta riskianalüüside ja kriisiplaanide koostamine, aga ka toimepidevuse tõhustamine ja kerksuse baasnõuete teadvustamine ning kerksuse saavutamiseks vajalike tegevuste rakendamine. Juba praegu on Päästeamet KOVi suuna tegevuste juures lähtunud eesmärgist kriisivaldkonda tõhustada heas koostöös ja partnerluses ning eelkõige seadnud olulisele kohale KOVi nõustamise ja koolitamise protsessi. Kokkuvõtvalt toimub kohaliku omavalitsuse üksuste kriisideks valmisoleku võimestamine nõustamise, koolitamise ja haldusjärelevalve ning sihtotstarbelise riigieelarvelise toetusmeetme rakendamise kaudu ning seda ka praegu. See omakorda tähendab seda, et eelkõige käesoleva seaduse eelnõuga kaasnev muudatus eeldab 46 KOVi ja uue 5 ametniku kohanemist. Päästeameti hinnangul kuluks töötasudele 210 700 eurot, lisanduvad ametnike koolitusega ja töökoha loomisega (sh vormiriietus, arvuti, telefon jms) seotud kulud.

Eelnevast tulenevalt saab järeldada, et tegemist on **keskmise olulisusega mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Mõju sihtrühm: riigi elanikud, asutused, ettevõtjad

Muudatusega kaasneb mõju ühiskonna turvalisusele ja julgeolekule. Elutähtsa teenuse tarbijateks on nii erakliendid kui ka asutused ja ettevõtted, sh elutähtsa teenuse osutajad ise. Eelnõuga laiendatakse elutähtsate teenuste ringi, hõlmates riigikaitse seisukohast olulised sadamad, lennujaamad, raudtee ning ravimitega ja toiduga varustamise. Elutähtsate teenuste osutamise tagamiseks igas olukorras, eelkõige riigikaitse olukorras sätestatakse elektri, maagaasi, sadamate, raudtee ja lennujaamadega seotud ettevõtete alltöövõtjatele püsivad riigikaitseülesanded. Muudatus suurendab Kaitseväge koostöövõimet NATO-ga, võimet osaleda rahvusvahelistes kriisihaldamisoperatsioonides tänu toimepidevale ja kriisikindlamale taristule.

Elanikkonnale, asutustele ja ettevõtetele tähendab see, et kriiside ajal on teenus suurema tõenäosusega kättesaadav. Erasisikust tarbijad saavad katta eluks vajalikke esmavajadusi. Ettevõttest tarbijad ja asutused saavad pikemalt oma teenust osutada, see omakorda avaldab positiivset mõju elanikkonna elule ja tervisele ning riigi toimimisele tervikuna.

Suureneb küberturvalisus nende ettevõtete seas, kes saavad elutähtsa teenuse osutajateks, kuna tuleb järgida KütSi nõudeid.

6.3. Kavandatav muudatus: elutähtsat teenust korraldavad asutused ja nende kriisiülesanded

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: elutähtsat teenust korraldavad asutused

Kehtiva hädaolukorra seaduse kohaselt on elutähtsat teenust korraldavateks asutuseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja 33 kohaliku omavalitsuse üksust³⁴. Käesoleva eelnõuga laiendatakse elutähtsate teenuste nimekirja, mille tulemusena hakkab korraldava asutuse ülesandeid toidu varustuskindluse vallas täitma Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, sularaha käitlemise vallas Eesti Pank ning veevarustuse, kanalisatsiooni, kaugkütte ja teede korrashoiu puhul kõik 79 kohaliku omavalitsuse üksust ehk ka ülejäänud 46 omavalitsusüksust, kes ei ole seni olnud ühegi teenuse puhul korraldavaks asutuseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium täidab korraldava asutuse ülesandeid ka praegu, kuid seaduse eelnõuga tuleb edaspidi neid ülesandeid täita ka järgmiste teenuste korral: lennudeväljade toimimine, aeronavigatsiooniteenuse toimimine, avaliku raudtee toimimine, raudteeveo toimimine, sadamate toimimine. Ka Sotsiaalministeerium täidab juba praegu korraldava asutuse ülesandeid vältimatu arstiabi korral ning tulevikus lisandub vastav kohustus apteekide, ravimite hulgi müüjate ja perearstide puhul. Kokku hakkab korraldavaid asutusi olema 83.

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust, millest 273 moodustab keskvalitsus; 2026 kohaliku omavalitsuse üksused ning 183 muud avaliku sektori üksused, st riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu avalikust sektorist 12%. Muu avaliku sektori hulgas on ka Eesti Pank³⁵. Elutähtsat teenust korraldavad asutused

34 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.

35 Rahandusministeeriumi avaliku sektori statistika 31.03.2022 seisuga. – <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus#avalik-sektor>.

moodustavad 3% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Korraldavate asutuste ülesanded elutähtsate teenuste puhul oluliselt ei muutu, st jäävad alles kõik HOSi alusel olevad funktsioonid. Olemasolevatele funktsioonidele lisanduvad sisendi andmine üleriigilisse riskianalüüsi ja strateegia koostamises osalemine, Euroopa Liidu olulise elutähtsa teenuse osutaja määramine, teabevahetus Riigi Infosüsteemi Ameti, Finantsinspektsiooni, Päästeameti ja Riigikantseleiga, aruande esitamine Riigikantseleile oluliste sündmuste kohta. Laieneb ka elutähtsate teenuste ring.

Eelnevast tulenevalt saab mõningat kohanemise vajadust eeldada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumilt ja Sotsiaalministeriumilt, seda eelkõige töökorralduslikul tasandil, et määrata kindlaks info ja eksperditeadmiste liikumine kriisireguleerimise eest vastutava osakonna ja sisuosakondade vahel. Lisanduvate teenuse puhul võib hinnanguliselt nendel ministeriumidel kuluda täiendavalt kuni 300 tundi aastas (järelevalve, riskianalüüsi ja plaani kooskõlastus, nõustamine, perioodiline õppuste korraldamine). Esimesel aastal võib kuluda ka rohkem aega, kuna tuleb töötada välja toimepidevuse nõuete määrused lisanduvate teenuste kohta. Arvestades sellega, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium ja Sotsiaalministerium on juba praegu korraldavad asutused, siis uue regulatsiooniga kohanemise raskusi ei tohiks neil tekkida. Muudatus eeldab sihiteadlikku kohanemist ja võib olla ka raskendatud Regionaal- ja Põllumajandusministeriumil ja 46 kohaliku omavalitsuse üksusel. Seda eelkõige põhjusel, et nende asutuste jaoks on tegemist täiesti uue kohustusega. Korraldava asutuse ülesanded on:

- 1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
- 2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
- 3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
- 4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
- 5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
- 6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan;
- 7) hinnata sektoripõhised riskid ja anda sisend üleriigilise riskianalüüsi;
- 8) koostada sektoripõhine strateegia;
- 9) määrata vajaduse korral Euroopa Liidu oluline elutähtsa teenuse osutaja;
- 10) vahetada teavet Riigi Infosüsteemi Ameti, Finantsinspektsiooni, Päästeameti ja Riigikantseleiga;
- 11) esitada üks kord aastas aruanne Riigikantseleile oluliste sündmuste kohta.

Kõik need tegevused eeldavad korralduslikke muudatusi, organisatsioonisisese kriisireguleerimise süsteemi loomist, nõustamise ja järelevalve põhimõtete väljatöötamist, toimepidevuse nõuete väljatöötamist. Arvestades sellega, et uued korraldavad asutused moodustavad enamiku korraldavatest asutustest, saab **mõju ulatust pidada suureks**.

Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatöösse. Arvestades sellega, et paljudele korraldavatele asutustele eeldab üldpõhimõtete rakendamine muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, täiendavate ülesannete täitmist ning sihikindlat kohanemist muudatustega, siis **mõju sagedust saab pidada suureks**. Negatiivne mõju avaldub eelkõige korraldavate asutuste halduskoormuse kasvus elutähtsa teenuse korraldamisel. Kindlasti kaasnevad vastavate nõuete rakendamisega tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt asutusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

6.4. Kavandatav muudatus: elutähtsa teenuse osutaja taustakontroll

Direktiivi artikli 14 kohaselt peavad liikmesriigid täpsustama tingimused, mille alusel on elutähtsa teenuse osutajatel lubatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel ja liikmesriigi riskianalüüsi arvesse võttes esitada taotlusi oma töötajate taustakontrolliks. Seejuures näeb direktiiv taustakontrolli võimalust töötajate suhtes:

- a) kes täidavad elutähtsa teenuse osutaja juures või tema jaoks tundlikke ülesandeid, eelkõige seoses elutähtsa teenuse osutaja toimepidevusega;
- b) kellel on õigus saada otsene või kaudne juurdepääs elutähtsa teenuse osutaja rajatistele, teabele või kontrollisüsteemidele, sealhulgas seoses elutähtsa teenuse osutaja turvalisusega;
- c) kelle puhul kaalutakse töölevõtmist punktides a või b sätestatud kriteeriumidele vastavatele ametikohtadele.

Taustakontroll peab olema proportsionaalne ja rangelt piirduma vajalikuga. Taustakontrolli tohib teha üksnes selleks, et hinnata võimalikku julgeolekuriski asjaomasele elutähtsa teenuse osutajale.

Vastavad võimalused luuakse eelnõu punktiga 16. Muudatus mõjutab eelkõige elutähtsa teenuse osutajaid ja Registrate ja Infosüsteemide Keskust.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm (A): elutähtsa teenuse osutajad

Muudatus puudutab kõiki elutähtsa teenuse ostjaid, kelleks on 485 ettevõtjat. Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357 ettevõtet³⁶, nii et elutähtsa teenuse osutajad moodustavad ettevõtetest vaid väikese osa. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Seda sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad. Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831³⁷ ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Eelnõu kohaselt piirdub taustakontroll registrite kontrolliga vastava ülesandega töötaja isikukoodi alusel, mis eeldab teenuseosutajatelt minimaalset pingutust. Sellegipoolest vajab muudatust mõningat kohanemist teenuseosutajatelt, kuna toimepidevuse riskianalüüsis tuleb tuua esile ülesanded, mis eeldavad seda, et isikule usaldatakse elutähtsa teenuse osutaja juures eelnõus toodud ülesannete täitmine, sõltumata sellest, kas ülesandeid täidetakse lepingu või muul alusel. See eeldab teenuseosutajatelt ülesannete läbimõttlemist, vajaduse korral töötajate, alltöövõtjate kategoriseerimist. Kui sama isik täidab ülesannet püsivalt, siis tuleb kontrolli korrata iga kahe aasta tagant, mis samuti eeldab vastavate töökordade väljatöötamist ettevõtete siseselt. Oma olemuselt on tegemist korralduslike muudatustega, mis ei mõjuta oluliselt olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate käitumist ja **mõju ulatus nendele ettevõtetele on keskmine**.

Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub aga sellest, kuidas on ettevõtte töösuhteid ja lepingulisi suhteid alltöövõtjatega seni korraldanud, samuti sellest, kui detailselt on praeguseks kajastatud toimepidevuse riskianalüüsis riigikaitsealisi töökohti. Arvestades ülesannete iseloomu on tegemist regulaarsete tegevustega ja seega saab **mõju sagedust pidada samuti keskmiseks**. Negatiivne mõju avaldub eelkõige korralduslikes muudatustes ja detailsema isikute ülesannete vaate loomises toimepidevuse riskianalüüsis. Samas suurendab taustakontrolli rakendamine teenuseosutajate teadlikkust töötajatest, taristule ligipääsu omavate isikute usaldusväärstust ning seeläbi vähendab riski elutähtsa teenuse osutaja taristule ja tõstab teenuse toimepidevust. Seda kõike nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise mõjuga**.

Mõju sihtrühm: Registrite ja Infosüsteemide Keskus

Eelnõu koostamise käigus on kaalutud erinevaid võimalusi taustakontrolli korraldamiseks. Näiteks on kaalutud vastava pädevuse andmist Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitsei ametile, korraldavatele asutustele, elutähtsa teenuse osutajatele. Lõpuks on otsustatud jätta see elutähtsa teenuse osutaja pädevusse, kuna kontroll piirdub päringute esitamise ja registritesse ja valmisvastuste saamisega, st kontroll ei eelda eriteadmisi või täiendavate andmete kogumist. Pealegi puudub vajadus põhjaliku julgeolekukontrolli tegemiseks, mida saaksid teha üksnes pädevad asutused. Elutähtsa teenuse osutajate juures töötab u 40 000 töötajat. Taustakontrolli vajadusega töötajate ring jääb u 5000–7000 töötaja juurde aastas. Sellise hulga inimeste kontroll ühe asutuse poolt eeldaks viis täiendavat

36 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).

37 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

ametikohta, mis eeldab 200 000 eurot lisaelarvet iga aasta. See ei ole arvestades kontrolli iseloomu aga mõistlik. Eelnõu käigus toimusid arutelud Justiitsministeeriumiga ning on jõutud järelduseni, et arvestades kontrollitavate registrite loetelu on mõistlik elutähtsa teenuse osutajate läbiviidavaks taustakontrolliks arendada Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) vastutusalas oleva infosüsteemi juurde (praegu eelistatud arendus e-äriregistri või ettevõtjaportaali juurde) lisamoodul. Lisamooduli abil saavad elutähtsa teenuse osutajad esitada päringud erinevate registrite andmete kontrolliks ühest kohast ning saada üks agregeeritud vastus päringutele. Lisamoodul koondaks rahvastikuregistri, e-toimiku ja karistusregistri andmeid.

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust, millest 273 moodustab keskvalitsus; 2026 kohaliku omavalitsuse üksused ning 183 muud avaliku sektori üksused, st riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu avalikust sektorist 12%. Muu avaliku sektori hulgas on ka Eesti Pank³⁸. RIK moodustab alla 1% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Muudatuse mõju sagedust saab pidada väikseks. Tegemist on lühiajalise, n-ö projektipõhise arendusega, mis ei eelda püsivat hooldust ja hoolduskulusid. Seda eelkõige põhjusel, et moodul üksnes agregeerib olemasolevates registrites olevaid andmeid ning see luuakse juba olemasoleva süsteemi juurde, eelduslikult ettevõtjaportaali või e-äriregistri juurde.

Negatiivne mõju avaldub eelkõige arenduskuludes, mis arvestades lisamooduli iseloomu on hinnanguliselt 30 000 – 70 000 eurot ja eeldab u 1–2 arendaja kuni 2 kuud tööd. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **väikseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist väikse mõjuga**.

6.5. Kavandatav muudatus: korraldava asutuse järelevalve pädevuse laiendamine

Kehtiva HOSi § 45 lõike 1 punkti 4 kohaselt teeb järelevalvet HOSi § 41 üle Riigi Infosüsteemi Amet. Eelnõuga muudetakse nimetatud sätet ja järelevalve pädevus jääb korraldavale asutusele, küll tuleb HOSi § 41 lõike 2 alusel nõutud lahendus teenuse toimepidevuse tagamiseks välismaal asuvate võrgu- ja infosüsteemide katkestuse korral saata arvamuse avaldamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile. Korraldaval asutusel on võimalik kaasata järelevalve menetlusse eksperte ja asjakohaseid asutusi, hindamaks, kas elutähtsa teenuse osutaja poolt toimepidevuse tagamiseks kasutusele võetud meetmed vastavad toimepidevusele esitatud nõuetele või mitte. Nii näiteks võib kaasata Riigi Infosüsteemi Ametit, kelle üheks ülesandeks on muu hulgas korraldada ühiskonna toimimise seisukohast oluliste võrgu- ja infosüsteemide infoturbemeetmete rakendamise kontrolli ja küberturvalisust ohustavate riskide seiret ning analüüsi.

Mõju valdkond: mõjud riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus

31.03.2022 seisuga oli Eestis 2484 avaliku sektori üksust, millest 273 moodustab keskvalitsus; 2026 kohaliku omavalitsuse üksused ning 183 muud avaliku sektori üksused, st

38 Rahandusministeeriumi avaliku sektori statistika 31.03.2022 seisuga. – <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus#avalik-sektor>.

riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega kaupu ja teenuseid tootvad avaliku sektori ettevõtted (nt Eesti Energia, Tallinna Sadam jne), kes moodustavad kogu avalikust sektorist 12%. Muu avaliku sektori hulgas on ka Eesti Pank³⁹. Elutähtsat teenust korraldavad asutused moodustavad 3% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Juba praegu peavad korraldavad asutused tegema järelevalvet elutähtsa teenuse osutajate üle, samuti kinnitama elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse riskianalüüsi ja plaane. Ühtlasi on kehtiva HOSi § 40 lõike 4 kohaselt korraldavatel asutustel juba praegu pädevus küsida teistelt asutustelt arvamust teenuseosutaja plaani kohta. Korraldavate asutuste järelevalve hõlmab paratamatult praegu ka HOSi § 41 lõike 2 alusel rakendatud meetmeid, kuna need meetmed on teenuseosutaja toimepidevuse aluseks ja neid hindamata ei ole võimalik teha täisväärtuslikku järelevalvet teenuseosutaja üle. Sellest tulenevalt ei tohiks korraldavate asutuste töömaht kasvada. Mõningat töökorralduslikku kohanemist vajab arvamuse küsimine Riigi Infosüsteemi Ametilt ja lõpliku otsuse vormistamine saadud arvamuse põhjal. Sellegipoolest ei ole sellega kaasnev töömaht suur, kuna arvamust tuleb küsida üksnes HOSi § 41 lõike 2 alusel rakendatud lahenduse esmakordsel rakendamisel, kajastamisel riskianalüüsis või plaanis ning selle lahenduse ajakohastamisel, muutmisel. Seega on näha, et esimesed paar aastat rakendub uus kord ainult eelnõuga lisanduvate teenuseosutajate suhtes. Sellest tulenevalt saab **mõju ulatust pidada väikseks**. Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatoösse. Arvestades sellega, et muudatuse rakendamine ei eelda olulisi muutusi töökorralduses ning eeldab üksnes mõningat kohanemist muudatustega, siis **mõju sagedust saab pidada väikseks**.

Sihitud arvamuse küsimine Riigi Infosüsteemi Ametilt tehnilise lahenduse rakendamisel või muutmisel aitab parandada elutähtsate teenuste kättesaadavust kasutajatele ja teenuseosutajate toimepidevust ning seeläbi suurendada üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **väikseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

Mõju sihtrühm: Riigi Infosüsteemi Amet

Muudatus puudutab ühte riigiasutust, kes moodustab alla ühe protsendi kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

Kehtiva HOSi alusel teeb Riigi Infosüsteemi Amet järelevalvet HOSi § 41 üle, samuti on ameti pädevuses järelevalve KÜTSi alusel. Edaspidi ei tee amet enam otsest järelevalvet HOSi § 41 lõike 1 alusel, vaid annab arvamust. Sihitud arvamuse küsimine Riigi Infosüsteemi Ametilt tehnilise lahenduse rakendamisel või muutmisel võimaldab optimeerida ameti töökoormust. Seega on muutusel pigem positiivne mõju ameti tööle. Vaatamata sellele eeldab muudatus ametilt mõningat kohanemist, vajaduse korral tööprotseduuride muutmist, täiendamist, kuid seda vähesel määral. Sellest tulenevalt saab **mõju ulatust ja sagedust pidada väikseks**.

Sihitud arvamuse küsimine Riigi Infosüsteemi Ametilt tehnilise lahenduse rakendamisel või muutmisel aitab ka parandada elutähtsate teenuste kättesaadavust kasutajatele ja

³⁹ Rahandusministeeriumi avaliku sektori statistika 31.03.2022 seisuga. – <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus#avalik-sektor>.

teenuseosutajate toimepidevust ning seeläbi suurendada üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **väikseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist ebaolulise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: elutähtsa teenuse osutajad

Eelnõu kohaselt suureneb elutähtsa teenuse osutajate arv 360 ettevõtte võrra, st elutähtsa teenuse osutajate koguarv hakkab olema 485.

Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357 ettevõtet⁴⁰, nii et elutähtsa teenuse osutajad moodustavad ettevõtetest vaid väikese osa. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Seda sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831⁴¹ ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Muudatus järelevalves pädevas asutuses ei mõjuta teenuseosutajate töökorraldust ega too kaasa teenuseosutajatele täiendavaid kulusid. Teenuseosutajate jaoks on tegemist tehnilise muudatusega, kuna teenuseosutaja jaoks menetlus ei muutu – teenuseosutaja esitab riskianalüüsi ja plaani kinnitamiseks korraldavale asutusele ning kinnitamise menetluse raames kontrollitakse ka HOSi § 41 lõike 2 alusel rakendatud meetme sobivust. Tegemist on muudatustega, mis ei mõjuta olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate käitumist ja seega **mõju ulatus ja sagedus teenuseosutajatele on väike**. **Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** saab samuti pidada väikseks. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist väikse mõjuga**.

6.6. Kavandatav muudatus: sunniraha- ja trahvimäärad

Eelnõuga muudetakse sunniraha ja trahvide ülemmäärad. Muudatus puudutab 485 elutähtsa teenuse osutajat. Kokku tegutses Eestis 2021. aasta seisuga 127 357 ettevõtet⁴², nii et elutähtsa teenuse osutajad moodustavad ettevõtetest vaid väikese osa. Siiski võib **olla tegemist keskmise sihtrühmaga**, sest neis võib töötada oluline osa Eesti inimestest ning nad võivad sisemajanduse kogutoodangusse anda olulise panuse. Seda sihtrühma saab hinnata vastavalt sellele, kui palju panustavad Eesti majandusse sektorid, milles nad tegutsevad.

Kõikide ettevõtete tööga hõivatute hulk oli Statistikaameti andmetel 2021. aastal 462 831⁴³ ning aastane müügitulu kõikide ettevõtete kohta 2021. aastal kokku umbes 79,9 miljardit eurot. ETOde valdkondades tegutsevates ettevõtetes töötas seega umbes 7,4% kõikidest tööga

40 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).

41 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

42 Statistikaamet. ER029: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted (EMTAK 2008).

43 Statistikaamet. TT0205: Hõivatud ja palgatöötajad tööandja liigi ja tegevusala järgi.

hõivatud inimestest ning ettevõtted teenisid umbes 12,7% kõikide ettevõtete müügitulust. ETOde mõju majandusele on sellest veel väiksem, sest nimetatud suhtarvud kajastavad ka neid ettevõtteid, kes ei ole ETOd. Seega on tegemist kuni **keskmise sihtrühmaga**.

Kehtiv HOS näeb ette sanktsioonid seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmata jätmise korral. Sellegipoolest ei ole seni kehtinud sunniraha ja trahvide määrad olnud motiveerivad. Näiteks osa teenuseosutajate jaoks on seni olnud lihtsam tasuda iga kord sunniraha 2000 eurot kui täita toimepidevuse nõudeid. Eriti on see problemaatiline olnud vedelkütuse sektoris. Sanktsioonid on mõjutusvahend isikute käitumise korrigeerimiseks sobivas suunas. On oodata, et uued sunniraha ja trahvide määrad mõjutavad olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate käitumist ning suunavad neid paremini täitma seadusest tulenevaid nõudeid. Tegemist on positiivse muudatusega, mis võimaldab parandada elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust. Avalduva **mõju ulatus nendele ettevõtetele on keskmine**.

Vaatamata sellele saab muudatust ennast pidada väheoluliseks, kuna määrade tõstmine maksimaalse lubatuni ei tähenda automaatselt nende kohaldamist. Igasugune karistuse kohaldamine peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mistõttu sunniraha ja rahatrahv määratakse vastavalt rikkumise raskusele. Näiteks on trahvimäärad seatud maksimaalses ulatuses, mida karistusseadustik lubab (KarSi § 47), sest elutähtsa teenuse osutaja kohustuste täitmata jätmise või mittenõuetekohane täitmine võib kaasa tuua väga suure kahju, ohustada elanikkonda, Eesti riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Sunniraha määr on ühtlustatud RIKSis sätestatuga ja jääb samasse suurusjärku KütSis sätestatud sunniraha määradega elutähtsa teenuse osutajatele.

6.7. EHSi, ÜVVKSi ja KkütSi kavandatav muudatus: KOVi korraldatavate elutähtsate teenuste kriteeriumide muutmine

Seaduse eelnõuga muudetakse EHSi § 97 lõiget 8 selliselt, et edaspidi laieneb elutähtsate teenuste regulatsioon kõikidele kohaliku omavalitsuse üksus(tes) teede korrahoiuga tegelevatele ettevõtjatele ning seda olenemata sellest, kas ettevõtja tegutseb kohaliku omavalitsuse üksuse tiheasustusalal või hajaasustusalal. KkütSi § 7 lõiget 3 muudetakse selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks võrgupiirkonnas tegutsev soojuse tootja ja võrguettevõtjast soojusettevõtja. ÜVVKSi § 7 lõiget 1¹ muudetakse selliselt, et edaspidi on elutähtsa teenuse osutajaks kõik vee-ettevõtjad, keda on määratud vee-ettevõtjaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 24 lõikes 3 sätestatud korras. Kokkuvõttes on muudatuse kohaselt edaspidi elutähtsa teenuse osutajateks kõik teede korrashoiu, kaugkütte- ja veeteenust osutavad ettevõtted.

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm (A): riigi elanikud, kes elavad 10 000 elaniku piiriga KOVis ja keda teenindavad elutähtsa teenuse osutajad

Elutähtsat teenust korraldava asutuse ülesandeid täidab praegu 33 kohaliku omavalitsuse üksust⁴⁴. Nendes omavalitsusüksustes elas Statistikaameti andmetel 01.01.2022 seisuga

44 Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.

1 084 950 inimest ehk 81% kogu elanikkonnast. 2021. aastal Riigikontrolli tehtud ülevaate⁴⁵ kohaselt on veeteenusega nendes kohaliku omavalitsuse üksustes liitunud hinnanguliselt 871 814 inimest ehk 80% 33 omavalitsusüksuse elanikest ja 65% kõikidest Eesti elanikest. Kaugküttega on liitunud hinnanguliselt 514 752 elanikku ehk 47% 33 kohaliku omavalitsuse üksuste elanikkonnast ja 38% kogu Eesti elanikkonnast. Teede korrashoiu kohta selline statistika puudub. Kehtiva regulatsiooniga on hõlmatud 33 omavalitsusüksuses üksnes tiheasustusosalal tegutsevad teede korrashoidjad. Eelnõuga laiendatakse regulatsiooni ka hajaasustuse piirkonnas tegutsevatele ettevõtetele ning seega ka hajaasustusega aladel elavatele inimestele. Arvestades sellega, et Statistikaameti andmetel elab hinnanguliselt 85% Eesti elanikkonnast tiheasustusega piirkondades, siis teenindavad elutähtsa teenuse osutajast teede korrashoidjad ligi 813 712 elanikku 33 omavalitsusüksuses. Kokkuvõttes keskmiselt tarbib 33 omavalitsusüksuses elutähtsat teenust kokku ligi 52% kogu Eesti elanikkonnast. **Sellest tulenevalt saab sihtrühma pidada suureks.** Nimetatud sihtrühmale on käesoleva seaduse eelnõu mõju ulatus ja sagedus väike, kuna ka praegu osutavad sellele sihtrühmale vee-, kaugkütte- ja teede korrahoiu teenuseid elutähtsa teenuse osutajad. Kuna neid teenuseid osutavate ettevõtjate ja korraldavate asutuste suhtes nõuded seaduse eelnõuga oluliselt ei muutu, siis ka **mõju ulatus ja sagedus 33 kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonnale on väike.** Eelnevast tulenevalt saab **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** hinnata väikseks ja seega **mõju tervikuna ebaoluliseks.**

Mõju sihtrühm (B): riigi elanikud, kes on elanud viimase viie aasta jooksul väiksema kui 10 000 elanikuga KOVis ja keda ei teenindanud elutähtsa teenuse osutaja

Seaduse eelnõuga laiendatakse elutähtsate teenuste regulatsiooni kõikidele 79 kohaliku omavalitsuse üksusele, st lisaks senisele 33 kohaliku omavalitsuse üksusele veel 46 omavalitsusüksusele. Nendes 46 kohaliku omavalitsuse üksuses elas Statistikaameti andmetel 01.01.2022 seisuga 255 104 inimest ehk 19% kogu elanikkonnast. 2021. aastal Riigikontrolli tehtud ülevaate kohaselt ligi 25%-le (u 164 000 inimest) kaugkütte teenuse tarbijatest osutab kaugkütteteenust teenuseosutaja, kes ei ole elutähtsa teenuse osutaja. Tsentraalse vee- ja kanalisatsiooniteenuse puhul on osakaalud sisuliselt samad: teenusega seotud inimestest neljandikule (tsentraalse vee puhul u 255 000, kanalisatsiooni puhul u 232 000 inimest) pakub teenust teenuseosutaja, kes ei ole elutähtsa teenuse osutaja. Kokku moodustab see alla 19% Eesti elanikkonna koguarvust. Teede korrashoiu kohta selline ülevaade puudub, kuid siin saab lähtuda 46 kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonna koguarvust, kuna kõik elanikud nendes omavalitsusüksustes kasutavad teid. Seega kokku keskmiselt tarbib 46 omavalitsusüksuses elutähtsat teenust ligi 76% nende omavalitsusüksuste elanikest ja seega ligi 14% Eesti elanikkonnast. **Sellest tulenevalt on tegemist keskmise sihtrühmaga.** Nimetatud sihtrühmale saab mõju ulatust pidada keskmiseks. Seda eelkõige põhjusel, et suuremale osale osutab juba praegu veeteenust ja kaugkütteteenust kehtiva seaduse alusel elutähtsa teenuse osutaja. 2021. aasta Riigikontrolli ülevaate kohaselt pakub suuremale osale kaugkütte-, vee- või kanalisatsiooniteenusega seotud inimestele teenust elutähtsa teenuse osutaja. Kaugkütteteenusega seotud inimestest ligi 25% (u 164 000 inimest) puhul ei ole teenuseosutaja elutähtsa teenuse osutaja. Tsentraalse vee- ja kanalisatsiooniteenuse puhul on osakaalud sisuliselt samad: teenusega seotud inimestest neljandikule (tsentraalse vee puhul u 255 000, kanalisatsiooni puhul u 232 000 inimest) pakub teenust teenuseosutaja, kes ei ole elutähtsa teenuse osutaja. Teede kohta sarnane statistika ja ülevaade puudub, kuid eelduslikult võivad need arvud jääda samasse vahemikku kui vee ja kütte puhul. Eelduslikult on mõjutatud

⁴⁵ Riigikontrolli tegi 2021. aastal ülevaate, mille eesmärk oli välja selgitada, kui palju Eesti inimestest on seotud kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooniteenusega sellistes omavalitsustes, kus ei ole hädaolukorra seadusest tulenevat kohustust korraldada nende elutähtsate teenuste toimepidevust ning kus teenuseosutajad pole elutähtsa teenuse osutajad.

eelkõige 20–40% 46 omavalitsusüksuse elanikkonnast, kes edaspidi hakkavad eelduslikult saada toimepidevamat teenust, kuna teenuseosutajal tuleb täita elutähtsa teenuse regulatsioonist tulenevaid nõudeid. Sellest tulenevalt on **mõju ulatus keskmine**. Mõju sagedus on aga väike, kuna sihtrühm saab tunda teenuse toimepidevust eelkõige hädaolukorras. Eelnevalt tulenevalt saab mõju olulisust tervikuna hinnata keskmiselt olulisena.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm (A): elutähtsa teenuse osutajast KOVid

Kehtiva HOSi kohaselt on elutähtsat teenust korraldavateks asutuseks 33 kohaliku omavalitsuse üksust⁴⁶. Käesoleva eelnõuga muutuvad korraldavateks asutusteks kõik kohaliku omavalitsuse üksused, st lisaks juba olemasolevale 33 omavalitsusüksusele ka 46 omavalitsusüksust. 31.03.2022 seisuga oli Eestis olnud 2484 avaliku sektori üksust, millest 2026 moodustavad kohaliku omavalitsuse üksused. Elutähtsat teenust korraldavad 79 kohaliku omavalitsuse üksust moodustavad 3% kõikidest avaliku sektori üksustest, mistõttu on tegemist **väikese sihtrühmaga**.

33 kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks ülesanded elutähtsate teenuste puhul ei muutu, kuid muutub ettevõtete ring, kelle suhtes tuleb nendel omavalitsusüksustel täita elutähtsa teenuse korraldaja ülesandeid. Selles osas saab eeldada mõningat kohanemise vajadust ning seda eelkõige töökorralluslikul tasandil. Hinnanguliselt võib nendel omavalitsusüksustel kuluda täiendavalt kuni 200 tundi aastas (järelevalve, riskianalüüsi ja plaani kooskõlastus, nõustamine, perioodiline õppuste korraldamine). Arvestades sellega, et 33 omavalitsusüksust on juba praegu elutähtsa teenuse korraldajad, siis uue regulatsiooniga kohanemise raskusi ei tohiks neil tekkida. Muudatus eeldab sihiteadlikku kohanemist ja võib olla ka raskendatud 46 kohaliku omavalitsuse üksusel. Seda eelkõige põhjusel, et nende jaoks on tegemist täiesti uue kohustusega. Korraldava asutuse ülesanded on:

- 1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
- 2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
- 3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
- 4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
- 5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;
- 6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

Kõik need tegevused eeldavad korralluslikke muudatusi, organisatsioonisisese kriisireguleerimise süsteemi loomist, nõustamise ja järelevalve põhimõtete väljatöötamist, toimepidevuse nõuete väljatöötamist. Arvestades sellega, et uued elutähtsa teenuse korraldajad moodustavad enamiku elutähtsa teenuste korraldajatest, saab **mõju ulatust pidada suureks**. Töökorralluse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse

⁴⁶ Tallinna linn, Tartu linn, Narva linn, Pärnu linn, Kohtla-Järve linn, Saaremaa vald, Saue vald, Viimsi vald, Viljandi linn, Rae vald, Valga vald, Rakvere linn, Maardu linn, Elva vald, Põlva vald, Viljandi vald, Harku vald, Jõgeva vald, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Võru linn, Rapla vald, Jõhvi vald, Tori vald, Tapa vald, Paide linn, Türi vald, Lääne-Harju vald, Võru vald, Tartu vald, Kambja vald, Keila linn, Saku vald.

toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatoösse. Arvestades sellega, et paljudele korraldavatele asutustele eeldab üldpõhimõtete rakendamine muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, täiendavate ülesannete täitmist ning sihikindlat kohanemist muudatustega, siis **mõju sagedust saab pidada suureks**. Negatiivne mõju avaldub eelkõige 46 korraldava asutuse halduskoormuse kasvus elutähtsa teenuse korraldamisel. Kindlasti kaasnevad vastavate nõuete rakendamisega tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt asutusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: vee-ettevõtja, soojustevõtja ja teede korrashoidja, kes osutab KOVi territooriumil elutähtsat teenust

Kavandataval muudatusel on mõju nendele ettevõtetele, kes osutavad kaugkütte-, vee- ja kanalisatsiooniteenust või tagavad kohalike teede sõidetavust kohaliku omavalitsuse üksuses. Praegu puudutab see 125 ettevõtet, kuid seaduse eelnõuga laieneb kohustus veel 327 ettevõttele. Sellised ettevõtted moodustavad ligi 2% kõikidest Eestis tegutsevatest ettevõtetest. Nende ettevõtete osakaal kogu majanduses jääb alla 5% ning järelikult **sihtrühm on väike**.

Kaasneva **mõju ulatust ja sagedust võib hinnata suureks**, kuna kehtivate kriteeriumide kohaselt on juba 125 ettevõtet hõlmatud elutähtsate teenuste regulatsiooniga ning 327 ettevõtte jaoks on tegemist täiesti uue kohustusega. Nendel ettevõtetel tuleb koostada toimepidevuse riskianalüüs ja plaan ühe aasta jooksul pärast elutähtsa teenuse osutajaks saamist, rakendada nendes ettenähtud meetmeid teenuse häirete või katkestuste ennetamiseks ja maandamiseks ning korraldada õppusi üks kord kahe aasta jooksul. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 600–5000 eurot. Näiteks 2022. aasta mai seisuga oli turult võimalik saada teid korrashoidva ettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 600–1000 euro eest, vee-ettevõtja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 2500 euro eest ja kaugkütteettevõtte toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 3500 euro eest. KÜTSist tuleneb kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõtte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KÜTSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukesel kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida

sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb KÜTSist ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldava asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta enamasti tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise olulisusega mõjuga**.

6.7. KASi, turvategevuse seaduse ja MERASi kavandatav muudatus: sularaha ringluse ja makseteenuste elutähtsa teenuse osutajate ringi laiendamine ning sularahaveo, sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenuse osutajate elutähtsa teenuse osutajaks nimetamine

Sularaha käitlemise toimimise ja turvateenuse tagamise teenuse osutajate nimetamine elutähtsa teenuse osutajaks parandab riigi valmisolekut võimalikeks kriisideks, sealhulgas valmisolekut julgeolekukriisiga toimetulekuks. Otseselt parandab see nii pankade kui ka teenuse osutajate võimalust kavandada kriiside ennetamist toimepidevuse riskianalüüside, plaanide ja erinevate meetmete kavandamisega.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: sularaha ringluse, makseteenuse, sularahaveo teenuse, sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenuse osutaja, turvateenuse osutaja

Eelnõus toodud kriteeriume täidab praegusele neljale elutähtsa teenuse osutajast pangale lisaks üks pank, kuus turvaettevõtet ning sularaha ringluse vallas neli ettevõtet, kes on seotud sularahaveo, sorteerimise, pakendamise ning ka sularahaautomaadist sularaha väljavõtmise teenuse osutamisega.

Nende ettevõtete elutähtsa teenuse osutajaks nimetamisega kaasneksid neile järgmised kohustused:

- 1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
- 2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldava asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 3) tagada igas olukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldava asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;

- 4) teavitada viivitamata korraldavat asutust elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab vajaduse korral korraldav asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 5) osaleda hädaolukorra lahendamises hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt;
- 6) anda korraldavale asutusele tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 7) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi;
- 8) esitada korraldavale asutusele kord aastas ülevaade intsidentidest ja toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmetest;
- 9) täita KütSist tulevaid küberturvalisuse nõudeid.

Eelnõus kavandatud muudatus avaldab seega lisanduvatele elutähtsa teenuse osutajatele mõju mitmel moel, kuid osa mõjusid tuleb analüüsida elutähtsat teenust korraldava asutuse, st sularaharingluse ja käitluse korral Eesti Panga presidendi ning turvateenuse korral siseministri määruse kehtestamisel või muutmisel, sest seal sätestatakse sisuliselt, mida üks või teine käesolevas eelnõus toodud üldiselt sätestatud kohustus tähendab. Käesoleva eelnõu raames saab hinnata, kuidas avaldab lisanduvale pangale ja sularaha käitlejatele ja turvaettevõtjatele mõju kohustus korraldada õppusi, koostada riskianalüüs ja plaan, osaleda kriisi lahendamisel ning anda elutähtsat teenust korraldavale asutusele teavet. Selguse mõttes analüüsitakse mõju iga kohustuse raames eraldi.

Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks keskmiselt 2250 eurot. KütSist tuleneb kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõtte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KütSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb KütSist ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta enamasti tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise olulisusega mõjuga**.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja KOVi asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm A: Eesti Pank

Eelnõu järgi määrab Eesti Pank, kes on need krediitiasutused ja sularaha käitlejad, keda loetakse elutähtsa teenuse osutajateks. See avaldab mõju Eesti Panga tegevusele, sest tema töötajad peavad hindama, millistel krediitiasutustel ja sularaha käitlejatele on märkimisväärne mõju pankade tegevusele, kellele nad teenust osutavad, ning vastava akti ette valmistama ja esitama Eesti Panga presidendile kinnitamiseks.

Mõju sihtrühm on väike, sest avaldab mõju vaid ühele riigiasutusele. Mõju sageduse võib lugeda keskmiseks, sest Eesti Pank peab regulaarselt hindama, kas kehtiv loetelu on ajakohane või vahepeal on lisandunud uusi teenuseosutajaid, kelle teenus avaldab märkimisväärset mõju. Kuna ETOde ring laieneb, siis **mõju ulatus on keskmine**, sest Eesti Panga töö jääb sisus endiseks, aga suureneb töö maht. Lisaks peab Eesti Pank uuendama elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise nõudeid ja elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Sellega kehtestab ta eraldi aktina, milliste krediitiasutuste ja sularaha käitlejate tegevus avaldab elutähtsa teenuse osutamisele märkimisväärset mõju. Seetõttu tähendab akti kehtestamine ühekordset tegevust, mis ei nõua ka töötajate koolitamist, uute oskuste õpetamist vms. **Muudatuse negatiivsete mõjude risk on väike**, sest muudatusel on Eesti Panga tööle positiivne mõju. Muudatus võimaldab Eesti Pangal senisest paremini tagada makseteenuse ja sularaharingluse toimepidevuse, sest elutähtsa teenuse osutajate kohustusi peab täitma ka näiteks sularahaveo teostaja, kellel on suur mõju sularaharingluse teenuse toimimisele. Kuigi ka praegu saab elutähtsa teenuse osutamiseks vajalike tegevuste sisseostmisel pank seada partnerile lepinguga kriteeriume ja teenuse osutamise nõudeid, ei pruugi see tagada täielikku vastavust HOSi nõuetele. Pealegi ei ole teenuseosutajal ega korraldaval asutusel võimalust sisseostetava teenuse osutajat kontrollida. Suurema ulatusega kriisi korral (nt tänavarahutus, küberrünne) võib partner üldse teenuse osutamisest ja koostööst loobuda. Kui edaspidi peavad ka sularaharingluse tagamises osalevad teenuse osutajad teenuse tagamiseks vajalikke ülesandeid täitma, on võimalik edaspidi vastutus asjakohaselt ja proportsionaalselt jagada ning elutähtsa teenuse toimepidevus tagada. Seega avaldab muudatus Eesti Panga kui korraldava asutuse ülesannete täitmisele positiivset mõju.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju keskmine.

6.8. Kavandatav muudatus: ravimiseaduse muutmine – ravimite hulgi- ja jaemüük elutähtsa teenusena

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm (A): Ravimiamet

Muudatused mõjutavad üht konkreetset riigiasutust. Sihtrüma suurust võib hinnata väikeseks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Muudatuste tulemusena käsitatakse edaspidi ravimite hulgi- ja jaemüüki elutähtsa teenusena.

Ravimiameti hinnangul on muudatuste järel vaja arendada kolme andmebaasi – ravimikäitlejate andmebaas, tegevuslubade register ning kliendiportaali. Ameti sõnul on tegu arendustega, mis esialgu ei tundu suured, kuid võivad sõltuvalt andmebaasi ülesehitusest võtta planeeritust rohkem aega.

Kuna edaspidi lisanduvad elutähtsa teenuse osutajate hulka ravimite hulгимүүги tegevusloa omajad (Tamro Eesti OÜ, Magnum Medical OÜ, kinnitamata andmed) ja apteegid (umbes 50, kinnitamata andmed), kelle üle järelevalvet hakkab tegema Ravimiamet, on ameti hinnangul tarvis luua vähemalt kaks täistöökohta, mida seni ameti struktuuris ei olnud.

Muudatuste tulemusel muutub sihtrühma käitumine mingil määral, kuid eeldatavalt on tegemist ajas väheneva mõjuga. Ka mõju avaldumise sagedus on ajas vähenev.

Ebasoovitavate mõjude risk võib kaasneda, kui vajalikud andmebaaside arendused on suuremahulisemad kui algselt planeeritud ning vajavad seetõttu rohkem ressursi ja aega. Samuti võib kaasneda ebasoovitav mõju, kui ETOde järelevalve kohustuse tulemusena suureneb ameti töökoormus rohkem, kui algselt arvati. Samas võib mõlemal juhul riski hinnata väikeseks. Eelnevat arvestades on tegemist olulise mõjuga.

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju **sihtrühm (B)**: Ravimite hulгимүүги tegevusloa omajad ja üldapteegid

Eelnõu kohaselt hakkavad edaspidi elutähtsat teenust osutama ravimite hulгимүүги tegevusloa omajad Tamro Eesti OÜ ning Magnum Medical OÜ. Lisaks on edaspidi elutähtsa teenuse osutajad umbkaudu 50 apteeki. 01.01.2022 seisuga oli Ravimiameti andmetel Eestis 475 üldapteeki. Vastavalt Ravimiameti aastaraamatule oli 2021. aastal 60 ravimite hulгимүүги tegevusloaga ettevõtet.

Sihtrühma suurust võib pidada **keskmiseks**.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Sihtrühmale antav uus ülesanne toob nende jaoks kaasa muudatusi töökorralduses. Eelkõige on need muudatused seotud järgmiste kohustustega, mis kaasnevad ettevõtetele seaduse jõustumisel:

- 1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
- 2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldav asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 3) tagada igas olukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab korraldav asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 4) teavitada viivitamata korraldavat asutust elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab vajaduse korral korraldav asutus määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 5) osaleda hädaolukorra lahendamises hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt;
- 6) anda korraldavale asutusele tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 7) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi;

8) esitada korraldavale asutusele kord aastas ülevaade intsidentidest ja toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmetest;

9) täita KütSist tulevaid küberturvalisuse nõudeid.

Eelnõu koostamise ajaks on teada, et apteekidel ei ole üldjuhul praegu suutlikkust kriisi korral ilma elektri või internetiühenduseta edasi töötada ning kuna tegemist on väikeettevõtjatega, on neil keeruline selliseid süsteeme iseseisvalt looma hakata. ETOdeks saamine lisab neile arvestatava töö- ja rahalise koormuse. Ravimite hulgimüüjate olukord on aga veidi teine, kuna nemad on toimepidevusega juba varem tegelenud ning eeldatavasti suudavad elutähtsat teenust tagada.

Vastavate nõuete rakendamisega kaasnevad lisanduvad tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 600–5000 eurot. Näiteks 2022. aasta mai seisuga oli turult võimalik saada toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani 600–3500 euro eest. KütSist tulenevalt on kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõtte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga ja aasta bilansimahuga või aastakäibega üle 2 miljoni euro elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KütSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest. Vastav nõue tuleneb küberturvalisuse seadusest ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine ei eelda üldjuhul suuri kulusid. Õppusi korraldav asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta üldjuhul tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise mõjuga**.

Eespool mainitud arvesse võttes on tegemist **olulise mõjuga**.

6.9. Kavandatav muudatus: tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine – üldarstiabi osutajad elutähtsa teenuse osutajateks

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju **sihtrühm (A)**: tervishoiuteenuse osutajad, kellest saavad elutähtsa teenuse osutajad või püsiva kriisiülesandega isikud

Hinnanguliselt saavad ETOdeks ligi 60 üldarstiabi osutajat, kes on jaotunud üle Eesti nii, et igas maakonnas oleks vähemalt kaks elutähtsat teenust osutavat üldarstiabi osutajat.

Eestis on kokku 529 isikut, kes omavad kehtivat tegevusluba üldarstiabi perearsti nimistu alusel osutamiseks.

Täiendavalt on võimalik määrata ka püsiva kriisiülesandega isikuid ministri määruse alusel.

Mõju sihtrühma võib hinnata keskmiseks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Eriarstiabi osutajatele, kellest saavad edaspidi ETOd, lisanduvad kohustused tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt. Ülesanded jagunevad kolmeks: kohustuslikud ülesanded tervishoiu hädaolukorraks ja kriisolukorraks valmistumisel ning olukorra ajal. Näiteks, ettevalmistavas faasis tuleb koostada toimepidevuse plaan, korraldada personali kriisialane väljaõpe, määrata kriisireguleerimise eest vastutava(d) isiku(d) ja teavitada neist Terviseametit, esitada Terviseametile hädaolukorra lahendamiseks planeeritavate ressursside ja vajalike täiendavate ressursside andmed.

Teatud lisanduvad ülesanded on sellised, mis on tervishoiuteenuste osutajatele kohustuslikud ETOdeks saamisel.

Küll aga on selge, et ETOdeks saamisel muutub sihtrühma senine käitumine ning eeldatavasti on tarvis ka muudatustega kohaneda. Mõju avaldub harva ja on ebaregulaarne, seega on mõju avaldumise sagedus väike.

Ebasoovitavate mõjude risk kaasneb juhul, kui lisanduvad ülesanded osutuvad sihtrühma jaoks koormavaks.

Eelnevat arvesse võttes **on tegemist olulise mõjuga.**

Mõju **sihtrühm (B)**: Eesti elanikud

1. jaanuari 2019. a seisuga elas Statistikaameti andmetel Eestis 1 331 796 inimest.

Mõju sihtrühm on suur.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Eelnõu kohaselt määratakse edaspidi teatud osa üldarstiabi osutajatest ETOdeks. Üldarstiabi teenuse kättesaadavus elanikkonnale on äärmiselt oluline nii tava- kui ka hädaolukorras. Kergemate tervisemurede korral on tervishoiusüsteemi toimimise mõttes kõige mõistlikum pöörduda üldarstiabi teenuse osutajate poole, et mitte üle koormata haiglaid ja kiirabi, kelle peamine eesmärk on ravida kohest abi vajavaid ja raskemate haigusseisunditega patsiente. Samuti on üldarstiabiteenus elutähtsa teenusena vajalik selleks, et kergemad haigusseisundid ei ägeneks ning et hoida ära haiglaravile suunamist, mis suurendab haiglate töökoormust ning süvendab ressursipuudust.

Sihtrühma käitumine muudatuse tulemusena ei muutu ning muudatustega ei ole tarvis kohaneda. Mõju avaldumise sagedust ei ole võimalik hinnata, kuna tegemist on tervishoiualases hädaolukorras või hädaolukorras avalduva mõjuga.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Tegemist on sihtrühma jaoks positiivse mõjuga – hädaolukorras on üldarstiabi teenus tehtud kättesaadavaks igas piirkonnas.

Kokkuvõttes on tegemist väheolulise mõjuga.

6.9. Kavandatav muudatus: toidu varustuskindluse tagamine elutähtsa teenuse kaudu toidu valdkonnas

Muudatusega kaasneb mõju majandusele, riigiasutuste töökorraldusele ja siseturvalisusele.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: toiduvaldkonna ettevõtjad, kes määratakse elutähtsa teenuse osutajaks

Muudatus mõjutab otseselt neid ettevõtjad, kes tegutsevad eelnõus nimetatud toidu varustuskindluse valdkonnas, kelle majandustegevus vastab eelnõus sätestatud tingimustele ja kes on ministri käskkirjaga määratud elutähtsa teenuse osutajaks. Selliseid ettevõtteid on eelnõu koostamise ajal 16: OÜ Estonia, AS Väätsa, Agro, HK Scan, Vireen, Nordic Milk, Valio, E-Piim, Tartu Mill, Eesti Pagar, Coop Eesti, Selver, Maxima, Rimi, Prisma, Grossi Toidukaubad.

Nende ettevõtete elutähtsa teenuse osutajaks nimetamisega kaasnevad neile järgmised kohustused:

- 1) koostada elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan;
- 2) rakendada elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab regionaalminister määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 3) tagada igas olukorras enda osutatava teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab regionaalminister määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 4) teavitada viivitamata Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust – selle kohustuse täpsemad nõuded kehtestab vajaduse korral regionaalminister määrusega ning vastavaid mõjusid tuleb analüüsida määruse kehtestamisel või muutmisel;
- 5) osaleda hädaolukorra lahendamises hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt;
- 6) anda Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta;
- 7) korraldada enda osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi;

8) esitada Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile kord aastas ülevaade intsidentidest ja toimepidevuse tagamiseks rakendatud meetmetest.

Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Üldjuhul kaasneb seaduse eelnõust tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisega töötaja tööaeg ja tööjõukulu. Juhul, kui ettevõtte otsustab tellida toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisse, siis võib olenevalt ettevõtte suurusest olla kuluks 600–5000 eurot. Näiteks 2022. aasta mai seisuga oli turult võimalik saada toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani keskmiselt 2250 euro eest. Küberturvalisuse seadusest tuleneb kohustus koostada võrgu- ja infosüsteemide riskianalüüs, mille võib turult saada olenevalt ettevõttest ja kaitsealast 2000 – 20 000 euro eest. Vastavaid analüüse saab ettevõtte teha ka ise, st kohustust tellida neid ei ole, see on üksnes ettevõtte võimalus. Kõik vähemalt 10 töötajaga elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt küberturvalisuse seadusest kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku. Maksumus on ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest ning kaitsealast. Vastav nõue tuleneb küberturvalisuse seadusest ja selle alamaktist ning täpsem mõju on analüüsitud nende õigusaktide koostamise raames. Täiendavalt seda siin seletuskirjas ei kajastata. Elutähtsa teenuse osutaja ülesanne on korraldada ka kord kahe aasta jooksul õppus. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldab asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (nt lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta üldjuhul tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse ettevõtte tegevuskulude jooksvast eelarvest. Toimepidevuse meetmete rakendamine aitab parandada elutähtsa teenuse toimimist kriisides ning seeläbi ettevõtte äri toimekindlust ning üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist keskmise olulisusega mõjuga**.

Mõju valdkond: Mõju valitsusasutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ja Põllumajandus- ja Toiduamet

Muudatus mõjutab riigiasutuste töökoormust, kuna suureneb nii Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kui ka Põllumajandus- ja Toiduameti töökoormus, sealhulgas muutub nii nende ülesannete hulk kui ka iseloom. Eelnõu kohaselt on lisanduvateks ülesanneteks järgmised ülesanded:

- 1) koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist;
- 2) nõustada elutähtsa teenuse osutajat;
- 3) kehtestada elutähtsa teenuse osutamise nõuded;
- 4) teha järelevalvet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise üle;
- 5) korraldada enda korraldatava elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi vähemalt üks kord kahe aasta jooksul;

6) kinnitada elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan.

Kui rakendusaktide kehtestamine on pigem ühekordne ülesanne, siis järgnevad ülesanded on püsiva iseloomuga. Viimaste puhul kaasneb suurem koormus eelnõu seadusena jõustumisega, kui esimest korda on vaja elutähtsa teenuse osutajaid toidu varustuskindluse valdkonnas määrata. Sellele järgneb teenuseosutajate hulga ajakohasena hoidmine esialgu eeldatavalt kahe aasta pikkuse ajavahemiku järel, kuid välistada ei saa ka vajadust vahepealsel ajal asjakohaseid menetlusi läbi viia (elutähtsa teenuse osutaja määramise kehtetuks tunnistamine, uue elutähtsa teenuse osutaja määramine).

Kõik need tegevused eeldavad korralduslikke muudatusi, organisatsioonisisese kriisireguleerimise süsteemi loomist, nõustamise ja järelevalve põhimõtete väljatöötamist, toimepidevuse nõuete väljatöötamist. **Mõju ulatust Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ja Põllumajandus- ja Toiduametile saab pidada suureks.** Töökorralduse muudatuse mõju sagedus sõltub sellest, kuidas on asutuse toimepidevusega seotud tegevused lõimitud korraldavate asutuste igapäevatoösse. Arvestades sellega, et Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ja Põllumajandus- ja Toiduameti jaoks on tegemist uute ülesannetega, siis eelnõus sätestatu rakendamine eeldab muutusi töökorralduses, uute kordade väljatöötamist ja juurutamist, täiendavate ülesannete täitmist ning sihikindlat kohanemist muudatustega. Sellest tulenevalt saab **mõju sagedust pidada suureks.** Kindlasti kaasnevad vastavate nõuete rakendamisega tööjõukulud. Hinnanguliselt võib vastavate ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ja Põllumajandus- ja Toiduameti senisest töökorraldusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Õppuste läbiviimine üldjuhul ei eelda suuri kulusid. Õppusi korraldab asutus saab õppuse viia läbi ka lauaõppusena. Sellisel juhul tekib kulu juhul, kui osalejatele tagatakse toitlustus (lõuna ja kaks kohvipausi), üldjuhul ei ole see kulu suurem kui 70 eurot osaleja kohta. Sellise õppuse korraldamiseks ei võeta tööle eraldi projektijuhti, mis tähendab, et õppuse ettevalmistamisega seotud kulud kaetakse asutuse tegevuskulude jooksvast eelarvest.

Elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamine aitab parandada elutähtsate teenuste ning korraldavate asutuste endi valmidust ja toimimist kriisides ning seeläbi üldist elanikkonna turvalisust ja käekäiku kriisides. Seda nii lühiajalises kui ka pikemaajalises perspektiivis. Sellest tulenevalt ei saa pidada **ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski** suureks, vaid pigem **keskmiseks**. Sihtrühma suurust, mõju ulatust, sagedust ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski arvestades **on tegemist olulise mõjuga.**

Mõju valdkond: Mõju siseturvalisusele

Muudatus mõjutab Eesti elanikkonda ja otseselt neid ettevõtjad, kes on ministri käskkirjaga määratud püsiva kriisiülesandega isikuks.

Toit on inimese igapäevane alusvajadus ja seetõttu on toidujulgeoleku ning toidu varustuskindluse tagamise ülesanded seotud laiapõhjalise riigikaitse ja siseturvalisuse poliitika üldeesmärgiga inimeste elu ja tervise kaitsel. Muudatuse eesmärk on maandada erinevate võimalike kriiside mõju toidu varustuskindlusele, aga samuti sellise mõjuga kriise ennetada, lahendada ja nendest taastuda. Elanike turvatunne ja seeläbi ka heaolu ning sotsiaalne kaitse peaks muudatuse tulemusena suurenema.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: **ebasoovitavate mõjude risk on eeldatavalt väike.**

Järeldus mõju olulisuse kohta: **mõju on pigem keskmine.**

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

Ettevõtjate halduskoormus: kokkuvõtlikult võib eelnõu kohta tuua esile, et olemasolevate elutähtsa teenuse osutajate koormus oluliselt ei kasva. Mõningaid ümberkorraldusi vajab töötajate taustakontroll. Koormus kasvab uutel elutähtsa teenuse osutajatel.

Ettevõtjate kulud: Hinnanguliselt võib eelnõus toodud ülesannete täitmiseks kuluda olenevalt ettevõttest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas. Kõik vähemalt 10 töötajaga ja aasta bilansimahuga või aastakäibega üle 2 miljoni euro elutähtsa teenuse osutajad on tulenevalt KütSist kohustatud tellima sisse võrgu- ja infosüsteemide auditi. Auditi maksumus jääb 4500 – 20 000 euro vahemikku ja see summa jaguneb kolme aasta peale.

Avaliku sektori töökoormus: avaliku sektori, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuste töökoormuses tervikuna võib eeldada ajutist suurenemist suuremal määral (elutähtsa teenuse osutajate väljaselgitamine ja määramine) ja seejärel püsivat mõõdukat suurenemist (elutähtsa teenuse osutajate ajakohasuse tagamine). Eelnõu kohaselt ei ole ette näha uute asutuste ega struktuuriüksuste loomist ega olemasolevate ümberkorraldamist. Tulenevalt tööülesannete arvu tõusust võib prognoosida muudatusi riigiasutuste sisemises töökorralduses ja tegevuses, ametnike tööülesannetes ja laadis. Seaduse ühtne rakendamine eeldab ametnike koolitamist. Samuti on vaja välja töötada juhendmaterjale ja korraldada teavitustegevusi. Eelnõu seadusena rakendamise esimestel aastatel tuleb analüüsida ka seaduse rakenduspraktikat.

Avaliku sektori kulud: Riigikantseleile kaasneb üleriigilise riskianalüüsi ja strateogia koostamisega seonduvalt tööjõukulu 110 000 eurot palgafondi aastas. Kohaliku omavalitsuse üksuste riskide hindamiseks mõeldud tööriista väljatöötamise kulu on hinnanguliselt 291 000 eurot ning edasine püsikulu, mis tagab vajalikud täiendused (automatiseeritud andmevahetus, erinevad vaated, uued tellimused), süsteemi uuendused on hinnanguliselt koos majutuskuludega 179 000 eurot aastas.

Täiendavate elutähtsate teenustega seotud korraldava asutuse ülesannete täitmisega kaasnevad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kliimaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisaladele 0,5–3 koormusega töötaja tööjõukulud umbes 28 500 – 57 000 eurot palgafondiraha aastas.

Ravimiametile ja Terviseametile kaasnevad elutähtsate teenustega seotud korraldava asutuse ülesannete täitmisega 2–3 koormusega töötaja tööjõukulud umbes 114 000 – 171 000 eurot palgafondiraha aastas.

Päästeametilt eeldab eelnõu seoses järelevalvega kohaliku omavalitsuse üksuste üle viis täiendavat ametikohta ja palgafondikulu 210 700 eurot.

Registrite ja Infosüsteemide Keskuselt eeldab eelnõu seoses taustakontrolli mooduli arendamisega arenduskulud summas 70 000 eurot. Arenduse vajadus on toodud esile Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punktis 1.2.2.

Kohaliku omavalitsuse üksustele võib käesoleva seaduse eelnõuga seotud ülesannete täitmiseks hinnanguliselt kuluda olenevalt asutusest 0,5–1 koormusega töötaja töötunnid, mis eeldab umbes 13 000 – 50 000 eurot palgafondiraha aastas.

Tabel 1: Valitsusasutuste kulud eurodes aastatel 2024–2030

Asutus ja tegevused / Aasta	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kliimaministeerium							
Personalikulu ETKA ülesannete täitmiseks, 3 ametikohta	21000	171000	171000	171000	171000	171000	171000
ETKA õppuste korraldamine			6000	6000	6000	6000	6000
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium							
Personalikulu ETKA ülesannete täitmiseks, 1 ametikoht	0	57000	57000	57000	57000	57000	57000
Päästeamet							
Personalikulu KOV järelevalve ja nõustamise tagamiseks, 5 ametikohta	43900	256860	256860	256860	256860	256860	256860
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium							
Personalikulu ETKA ülesannete täitmiseks, 1 ametikoht	11000	57000	57000	57000	57000	57000	57000
ETKA õppuse korraldamine			6000		6000		6000
Riigikantselei							
Personalikulud, 3 ametikohta	21000	171000	171000	171000	171000	171000	171000
KOV riskide hindamise tööriista arendus	270000	156000	156000	156000	156000	156000	156000
Riigipilve majutuskulud	21000	36000	36000	36000	36000	36000	36000
Raviamet							
Ravimite hulgimüüjate ja apteekide järelevalve Raviameti poolt, 2 ametikohta	21000	145200	159720	175692	175692	175692	175692
Registrite ja Infosüsteemide Keskus (Justiitsministeeriumi valitsemisala)							
Taustakontrolli mooduli arendus	70000						
Sotsiaalministeerium							
Personalikulu ETKA ülesannete täitmiseks, 2 ametikohta	21 000	114 000	114 000	114 000	114 000	114 000	114 000
ETKA õppuste korraldamine			6000	6000	6000	6000	6000

Tervisekeskuste varustamine elektrigeneraatoritega		756 667	756 667				
Terviseamet							
Personalikulu ETKA ülesannete täitmiseks, 2 ametikohta	21 000	114 000	114 000	114 000	114 000	114 000	114 000
KOKKU	520 900	1 734 727	2 061 247	1 320 552	1 326 552	1 320 552	1 326 552

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks peab kehtestama järgmised uued rakendusaktid või kehtivate rakendusaktide uued terviktekstid:

8.1. Vabariigi Valitsuse määrused:

- 1) „Üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks vajalike andmete loetelu, analüüsi nõuded ja kord ning loetelu andmeid esitavatest asutustest“ hädaolukorra seaduse § 9 lõike 7 alusel;
- 2) „Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamise nõuded, selle kooskõlastamise, edastamise ja kinnitamise tingimused ja kord“ hädaolukorra seaduse § 9 lõike 9 alusel;
- 3) „Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse strateegia koostamiseks vajalike andmete loetelu, strateegia nõuded ja kord ning loetelu strateegiat koostavatest asutustest“ hädaolukorra seaduse § 41⁶ lõike 3 alusel.

7.2. Eelnõu jõustumisel tuleb muuta järgmisi Vabariigi Valitsuse määruseid:

- 1) „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ hädaolukorra seaduse § 39 lõike 5 alusel;
- 2) „Tsiiviiltoetuse registri põhimäärus“ hädaolukorra seaduse § 38 lõike 1¹ alusel.

7.3. Kehtestada tuleb järgmised ministri määrused:

- 1) regionaalministri määrus „Toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutamise täpsemad tingimused ja kord“ toiduseaduse § 46⁵ lõike 5 alusel;
- 2) regionaalministri määrus „Toidu varustuskindluse valdkonna elutähtsa teenuse osutamise nõuded“ toiduseaduse § 46⁶ lõike 2 alusel;
- 3) majandus- ja infotehnoloogiaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“ eelnõu § 74 lõike 5 alusel;
- 4) majandus- ja infotehnoloogiaministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded lennuväljade toimimise tagamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;

- 5) majandus- ja infotehnoloogiainistri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded aeronavigatsiooniteenuse toimimise tagamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 6) majandus- ja infotehnoloogiainistri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded avaliku raudtee toimimise tagamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 7) majandus- ja infotehnoloogiainistri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded sadamate toimimise tagamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 8) terviseministri määrus „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 9) terviseministri määrus „Loetelu üldarstiabi osutajatest, ravimite hulгимүүgi tegevusloa omajatest ning üldapteekidest, mille kaudu tagatakse elutähtsa teenuse järjepidev toimimine ja hädaolukorra lahendamine“ tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 7 lõike 5 ning ravimiseaduse § 26 lõike 11 ja § 29 lõike 11 alusel;

7.4. Muuta tuleb järgmisi ministrite määrusi:

- 1) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 35 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 2) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 37 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektriga varustamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 3) majandus- ja taristuministri 9. jaanuari 2018. a määrus nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 4) majandus- ja taristuministri 28. juuni 2018. a määrus nr 36 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded maagaasiga varustamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 5) ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 19. veebruari 2021. a määrus nr 8 „Elutähtsa telefoni-, mobiiltelefoni- ja andmesideteenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 6) ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 11. jaanuari 2019. a määrus nr 4 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise tagamisel“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 7) tervise- ja tööministri 21. aprilli 2018. a määrus nr 17 „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel;
- 8) Eesti Panga Presidendi 13. juuli 2018. a määrus nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ eelnõu § 37 lõike 2 alusel.

Rakendusaktide kavandid on lisatud seletuskirjale (vt lisasid).

9. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2024. aasta 18. oktoobril, lähtudes CER direktiivi artiklis 26 sätestatud tähtajast.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile, Finantsinspeksioonile, Eesti Pangale, Eesti Pangaliidule, Eesti Turvaettevõtete Liidule, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Arstide Liidule, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Vee-ettevõtete Liidule, Eesti Kiirabi Liidule, Eesti Ravimihulgimüüjate Liidule, Ravimitootjate Liidule, Eesti Proviisorapteekide Liidule, Eesti Apteekrite Liidule ja Eesti Proviisorite Kojale, Eesti Elektritööstuse Liidule, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingule, Eesti Gaasiliidule, Eesti Õliühingule, Eesti Taristuehituse Liidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Varude Keskusele, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ning Eesti Toiduainetööstuse Liidule.