

## ETTEPANEK JA ARVAMUS SEADUSEELNÕU MUUTMISEKS

**Adressaadid:** **Riigikogu majanduskomisjon**  
Lossi plats 1a, 15165 Tallinn  
Saadetud: [majanduskomisjon@riigikogu.ee](mailto:majanduskomisjon@riigikogu.ee)

**Kuupäev:** 25.10.2016

**Avaldajad:** **Jaanus Pöder**, Envoice OÜ seaduslik esindaja  
**Eesti Maksumaksjate Liit**, esindaja Lasse Lehis  
**Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon**, esindaja Kristi Hunt

**Teema:** **Arvamus ja ettepanek raamatupidamise seaduse muutmise seaduse (259SE) kohta**

### 1. EELNÕUST

1.1 Raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (259SE) punktiga 5 täiendatakse seadust §-ga 7<sup>1</sup>, millega kehtestatakse reeglid masintöödeldava algdokumendi ringluseks. Muuhulgas seisneb relevantne osa uuest normist järgnevas:

*„§ 7<sup>1</sup>. Masintöödeldava algdokumendi vorming ja esitamise tingimused*

*(1) Masintöödeldava algdokumendi vorming ja esitamise tingimused lepatakse kokku tehingupartnerite vahel, kui seaduses või selle alusel antud määrusest ei tulene teisiti. Tehingupartneri puudumisel määrab masintöödeldava algdokumendi vormingu kindlaks raamatupidamiskohustuslane.*

*(3) Masintöödeldava algdokumendi käitlemise teenuse pakkuja (edaspidi masintöödeldava algdokumendi käitleja), kellega raamatupidamiskohustuslane või riigiraamatupidamiskohustuslane on sõlminud nimetatud teenuse kasutamise lepingu, edastab sellekohase info äriregistrile või mittetulundusühingute ja sihtasutuse registrile või riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse riiklikule registrile, kes peale raamatupidamiskohustuslaselt või riigiraamatupidamiskohustuslaselt vastava kinnituse pärimist ja saamist täiendab raamatupidamiskohustuslase või riigiraamatupidamiskohustuslase andmeid registris masintöödeldava algdokumendi käitleja tunnusega.*

*(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud registrisse kantud masintöödeldava algdokumendi käitleja on raamatupidamiskohustuslase ja riigiraamatupidamiskohustuslase peamiseks masintöödeldava algdokumendi vastuvõtu kanaliks.*

*(7) Kui kauba võõrandamisel või teenuse osutamisel esitatakse arve riigiraamatupidamiskohustuslasele, kohaliku omavalitsuse üksusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või raamatupidamiskohustuslasele, kelle üle eelnimetatutel on otseselt või kaudselt valitsev mõju, peab see vastama kas käesoleva paragrahvi lõike 10 alusel kehtestatud määruse nõuetele või e-arveldamise Euroopa standardile, mille kohta on avaldatud viide Euroopa Liidu Teatajas.*

*4) masintöödeldava algdokumendi vormingu ja esitamise kohta on seaduse või selle alusel antud määrusega ette nähtud käesolevas seaduses sätestatust erinev kord.*

*(10) Käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud isikutele esitatavate masintöödeldavate algdokumentide vorming ja tehnilised nõuded sätestatakse masintöödeldava algdokumendi juhendis, mille kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.*

*(11) Masintöödeldava algdokumendi juhend peab põhinema parimal praktilikal ning toetama inimsekkumiseta, kasutaja- ja keskkonnasõbralikkule ning kulutõhusat algdokumendiringlust;*

- 1.2 Lisaks sätestatakse eelnõu punktis 14, et seadust täiendatakse paragrahviga 61<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:
- 61<sup>2</sup>. Üleminekusätted.*
- (1) Käesoleva seaduse § 7<sup>1</sup> lõikes 7 sätestatud kohustust rakendatakse 2017. aasta 1. jaanuarist.*
- 1.3 Eelnõu eesmärk on tervitatav – kehtestada e-majanduse arengut toetav regulatsioon ning edendada reaalaja (*online*) majandust.
- 1.4 Eelnõus sätestatakse masintöödeldavate arvetega ehk e-arvetega arveldamise kohustus avaliku sektoriga arveldamisel. Kui kauba võõrandamisel või teenuse osutamisel esitatakse arve riigiraamatupidamiskohustuslasele, kohaliku omavalitsuse üksusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või raamatupidamiskohustuslasele, kelle üle eelnimetatutel on otseselt või kaudselt valitsev mõju, peab see vastama masintöödeldava algdokumendi juhendile. Eelnõu kohaselt kehtestab masintöödeldava algdokumendi juhendi valdkonna eest vastutav minister määrusega. Seejärel tehakse see kättesaadavaks RIHA XML-varade registris.
- 1.5 Eelnõu on kaudselt seotud Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu direktiiviga 2014/55/EL (edaspidi direktiiv 2014/55/EL). Nimetatud direktiivi artikli 3 kohaselt töötab Euroopa standardiorganisatsioon välja e-arvete põhielementide semantilist andmemudelit käsitleva e-arveldamise Euroopa standardi. Viide sellele standardile avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas hiljemalt 2017. aasta 27. maiks. Direktiivi 2014/55/EL artikli 7 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad võtavad vastu ja töötlevad e-arveid, mis vastavad e-arveldamise Euroopa standardile. Direktiivi 2014/55 artikli 11 kohaselt peavad liikmesriigid eeltoodud sätte üle võtma hiljemalt 18 kuud pärast e-arveldamise Euroopa standardi kohta viite avaldamist Euroopa Liidu Teatajas.

## 2. ARVAMUSE PÕHJENDUSED

### *I. Praktiliste tagajärgede küsimus*

- 2.1 E-Eesti edendamine ja raamatupidamise paberivabamaks muutmine on kindlasti tervitatav suund.
- 2.2 E&Y uuring selle kohta, kui palju avalik sektor kokku hoiab tänu e-arvetele üleminekule, on medali üks külg, ettevõtetele kaasneb sellega aga tänases turusituatsioonis lisakoormus ning vajadus liituda “masintöödeldava algdokumendi käitleja” ehk operaatori teenusega, milleks ei peaks olema ilmtingimata vajadust, kui Eesti e-arve standardile vastavaid dokumente saaks edastada keskse platvormi vahendusel, milleks on nt RIA poolt loodav DHX, mille kaudu on kõik operaatorid kohustatud saatma ja vastu võtma e-arveid.
- 2.3 Tänapäeval on e-arvete rändlus kokku lepitud Omniva, Telema ja Fiteki vahel ja uusi käitlejaid turule ei soosita ning luuakse sellised kunstlikud barjäärid, mida ületada ei ole võimalik. Näiteks on Fitek ja Omniva seni edasi lükanud määramatusse tulevikku rändluslepingu sõlmimise uue e-arvete menetlemise lahendusega Envoice OÜ puhul. Envoice OÜ loodud lahendus on uudne, lihtne ning efektiivne ning teenindab kliente nii Eestis kui Soomes. Envoice OÜ teenindab juba täna ka kohalikku omavalitsuse üksusi, nt Kuresaare Linnavalitsust, kes on aga tulenevalt olemasolevate käitlejate vaikivast kokkuleppesest sunnitud sõlmima ka lepingu ühega kolmest operaatorist, et olla võimeline vastu võtma e-arveid.
- 2.4 Seoses sellega kinnistab seaduseelnõu naturaalm monopoliteket, kuna kogu avalik sektor ja kõik avaliku sektoriga suhtlevad ettevõtjad peavad sõlmima lepingu ühega oligopoolsel turul tegutseva operaatoriga, kelle teenuse järgi avatud konkurentsi tingimustes ei pruugi

vajadust olla, kui operaatorite võrk oleks laiapõhjalisem ja selleks kvalifitseeruksid kõik majandustarkvarad ja arvemenetluse keskkonnad, kes suudavad X-tee tehnilised nõudmised täita.

- 2.5 Eelnõu seletuskirjas on märgitud õigesti: *“Masintöödeldavate algdokumentide ringluse tagamiseks peavad operaatorid tegema omavahel tihedat koostööd”*. Kahjuks on see väide deklaratiivne ja täna ei ole olukord mitte tehniline, vaid operaatorite ärilise tahte puudumine ning sellise tahte tekkimiseks ei ole ka vajadust. Turg on Eestis jagunenud selliselt, et:
- (1) Telema vahendab peamiselt kaubaarveid;
  - (2) Fitek peamiselt äriettevõtte-tarbija (nn B2C) arveid; ja
  - (3) Omniva teenindab avaliku sektori ettevõtteid (ehk osutab seaduseelnõu kohaselt käitamise teenust riigiraamatupidamiskohustuslasele, kohaliku omavalitsuse üksusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või raamatupidamiskohustuslasele, kelle üle eelnimetatutel on otseselt või kaudselt valitsev mõju) ning johtuvalt avaliku sektoriga seonduvalt erasektorile.
- 2.6 Sundi koostöö tegemiseks olemasolevate muude ja uute osapooltega ei ole. Seadusemuudatuse jõustumisel on riik kehtestanud loomuliku monopoli tekke, nt avalik sektor läheb valiku puudumise tõttu üle teenusele, mida pakub Omniva ning riigiasutustele e-arve saatmiseks peab avaliku sektori partner olema ka ise ühe operaatori klient kolmest olemasolevast ettevõttest.
- 2.7 Täiendavalt tuleb lisada, et kuni viie arve saatmiseks on loodud võimalus RIK-i loodud „e-arveldaja“ kaudu tasuta arveid saada. Selleks peaks aga ettevõtte looma konto RIKI-i poolt loodud „e-arveldaja“ süsteemis ning endiselt puudub ettevõtjal vaba valik. Enamgi veel, nimetatud tasuta lahendused on kuni viie arveni kuus.

## **II. Konkurentsioiguslik küsimus**

- 2.8 Seaduseelnõu ei ole reguleerinud tänaste operaatorite kohustust teha koostööd e-arvete saatmisel ja vastuvõtmisel uute turule tulijatega. Seetõttu on seaduse varasem kehtestamine ja kohustuslikkus konkurentsiolekorraks selgelt olulist negatiivset mõju omav.
- 2.9 Nimelt seaduse alusel tekkiv kohustus arveldada masintöödeldavate algdokumentide alusel vaid teatud juba olemasolevate käitlejate teenuse tarbimise kaudu on selgelt kõigi teiste olemasolevate ja potentsiaalsete konkurentide turult välja tõrjumine ning vältimatule sisendile juurdepääsu keelamine.
- 2.10 Arvestades tekkinud olukorda, kus :
- (1) 01.01.2017 peavad ettevõtjad sõlmima lepingu vähemalt ühega olemasolevast kolmest käitlejast. Sellega on iga ettevõtja sunnitud kas loobuma enda senisest teenusepakkujast (nt Envoice OÜ), tegema majanduslikult ebaratsionaalse otsuse jätkata Envoice OÜ teenuse kasutamist, sõlmides täiendavalt lepingu ka ühe olemasoleva käitlejaga ning loobuma igal juhul ka kõigi teiste uute turuletulijate teenustest, s.h. võimalikest infotehnoloogilistest platvormidest;
  - (2) täna olemasolevad ettevõtted Telema, Omniva ning Fitek ei ole seaduse alusel sunnitud tegema enam kui pidama heas usus läbirääkimisi ning neil on võimalus mitte sõlmida lepinguid soovijatega enne 01.01.2017, mistõttu alates seaduse rakendumise kuupäevast 2017. aastal on kõik teised teenusepakkujad ja uued turuletulijad juba kaotanud olulise konkurentsieelse ning turule sisenemiseks on loodud oluline barjäär;
  - (3) tegemist on objektiivselt vältimatu teenusega, mille osutamisest sisuliselt keeldutakse.

- 2.11 Antud juhul käitavad kolm ettevõtet ainsat süsteemi, mille kaudu tulevikus e-arveid saab esitada ja vastu võtta ning sisuliselt keelduvad lubamast seda süsteemi konkureerivatel ettevõtetel, kes ei saa aga objektiivselt omaenda süsteemi rajada ega seda käitada. Selline tegevus kujutab endast turgu valitseva seisundi kuritarvitamist ning olukorras, kus selline olukord luuakse või vähemalt soodustatakse seadusega, on tegemist riigi poolt Euroopa Liidu asutamislepingu selge rikkumisega.
- 2.12 Olukorda, kus eksisteerib seaduse alusel kohustus e-arveldada masintöödeldava algdokumendi käitleja teenuse kaudu, mida saavad osutada vaid Omniva, Fitek ja Telema kvalifitseeritakse objektiivselt vältimatu teenusena. Sellist olukorda on analüüsinud Euroopa Liidu Kohus 2012. aasta postivõrku käsitava Post Danmark pretsedentlahendis,<sup>1</sup> mille kohaselt oli postivõrk käsitatav objektiivselt vajaliku ning mitte-dubleeritava sisendiga järgnevatel turgudel tegutsete jaoks.
- 2.13 Antud juhul on e-arveldamise eelduseks ringluses osalemine, mis on objektiivselt vajalik ettevõtjate jaoks, et suuta turul üleüldse konkureerida.<sup>2</sup> Sealjuures tuleb hinnata, kas konkurendid suudavad turgu valitseva ettevõtja poolt toodetavat sisendit lähitulevikus tulemuslikult dubleerida.<sup>3</sup> Seaduse jõustumisel Envoice OÜ-l ja temaga sarnastel isikutel puudub võimalus sisendit ise dubleerida.
- 2.14 Üldiselt ei ole sisendit võimalik jäljendada, kui see hõlmab loomulikku monopoli tulenevalt mastaabi- või mitmekesisussäästust, kui esineb tugev võrguefekt või kui see on seotud nii-öelda “ainuallika” teabega. Ringluses osalemine on hädavajalik selleks, et konkurentidel oleks võimalik konkureerida e-arveldamise teenuse pakkumiseks.
- 2.15 **Johtuvalt on raamatupidamise seaduse eelnõuga loomisel olukord, kus tekitatakse selline loomulik monopol, mis välistab kõigile teistele juurdepääsu vältimatule sisendile.**
- 2.16 Sellise olukorra kaudu kõrvaldatakse kogu tõhus konkurents olemasoleva või potentsiaalse konkurentsi kõigi või peaaegu kõigi olemasolevate konkurentide väljatõrjumisega.<sup>4</sup> Kirjeldatu tulemusena kaob mistahes olemasolev ja potentsiaalne konkurents turul. Lisame, et „*tõhusa konkurentsi tõenäolise kaotamise tingimus*“ ei evi absoluutset tähendust. Vastupidi – Euroopa Kohus on leidnud, et „*turгу valitseva seisundi kuritarvitamiseks ei pea tegevus sugugi konkurentsi vabestult mõjutama. [...] piisab tõendamisest, et sellise tegevuse majanduslikku või õiguslikku konteksti arvestades võib see tegevus konkurentsi piirata. Seega võib kõnealuse tegevuse suutlikkus konkurentsi piirata olla kaudne, kui on õiguslikult piisavalt tõendatud, et see sundab ka tegelikult konkurentsi piirata.*“<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Kohtuasi *Post Danmark A/S v Konkurrenseradet*, C-209/10.

<sup>2</sup> Põhjalikud käsitlused sellest põhimõttest tulenevad järgnevat Euroopa Kohtu otsustest: liidetud kohtuasjad C-241/91 P ja C-242/91: *Radio Telefis Eireann (RTE) ja Independent Television Publications (ITP) vs. komisjon (Magill)*, punktid 52 ja 53; kohtuasi 7/97: *Oscar Bronner vs. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft ja Mediaprint Anzeigengesellschaft*, punktid 44–45; kohtuasi T-201/04: *Microsoft vs. komisjon*, punkt 421.

<sup>3</sup> Dubleerimise mõiste tähendab tõhusa tarne alternatiivse allika loomist, mis võimaldab konkurentidel kasutada konkurentsisist tingitud piirangut turgu valitseva ettevõtja suhtes järgneval kaubaturul. Vt Kohtuasi 7/97: *Oscar Bronner vs. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft ja Mediaprint Anzeigengesellschaft*, punkt 46; kohtuasi C-418/01: *IMS Health vs. NDC Health*, punkt 29.

<sup>4</sup> Kohtuasi *Post Danmark A/S v Konkurrenseradet*, C-209/10, p 42.

<sup>5</sup> Euroopa Kohus, Kohtuasi T-321/05, *AstraZeneca AB ja AstraZeneca plc v Euroopa Komisjon*, vt punktid 376, 377 ja 380

- 2.17 Johtuvalt ka see, kui seaduseelnõu jäetakse sellisena menetlusse, on Euroopa Kohtu otsuse alusel õigusliku kontekstiga, mis suudab konkurentsi piirata, sest turuosalised on sunnitud asuma lepingute sõlmimisele olemasoleva kolme ettevõttega ning hiljem on uutel turulesisenejatel oluline konkurentieelise puudumine, sest majanduslikult on keeruline veenda lepingud sõlminud isikuid lepingupartnerit vahetada.
- 2.18 Vähetähtis ei ole sellise seaduse mõju tarbijatele, kelle kaitseks on lõppastmes konkurentsiõigus on loodud. Tarbijatele tekitatava kahju hindamisel on üldine kohtupraktika arvestanud näiteks asjaolu, et turulepääsu sulgemise tõttu ei saa tuua turule uusi ja uuenduslikke teenuseid.<sup>6</sup> See on olukord ka praeguses olukorras. Nimelt, seaduseelnõu välistab infotehnoloogiliste vahendite kasutamise (nt raamatupidamisprogramm) ning nõuab igatahes käitlejate osalemist. See ei ole mõistlik.

### 3. MUUDATUSE ETTEPANEKUD

- 3.1 Ettepanekud reaalaja majanduse jaoks olulise seaduseelnõu muutmiseks selliselt, et välistatakse negatiivsete tagajärgede tekkimine turule, konkurentsiolukorrale ja tarbijatele, tuleks:
- (1) lükata edasi seaduse jõustumine, kuni on tagatud riikliku infrasüsteemi toetus avatud turu tekkimisele e-arvete rändluses. RIA poolt arendatav X-teel baseeruv DHX, mis võiks olla keskne platvorm e-arvete rändluse tagamiseks saab valmis 2017 aasta aprillis, koos testimise ja liidestamistega saab tänaste eelduste põhjal seda laiapõhjalisemalt kasutada alles 2017. aasta 4. kvartalis. Ka vastav seadusemuudatus ei tohiks meie arvates jõustuda enne tehnilise lahenduse olemasolu. Arvestades, et vajalik on ka lepingute sõlmimine e-arveldajatega, siis ei võiks seadus jõustuda enne 01.01.2018;
  - (2) alternatiivselt reguleerida seaduseelnõus ära “masintöödeldava algdokumendi käitleja” ehk operaatori kohustus teostada tasuta e-arvete rändlust vastavalt rakendusaktis väljatöötatud tehnilisele spetsifikatsioonile ja e-arvete standardile. Nimetatud rakendusakti hetkel ei ole, kuid see tuleks koostada. See tagaks, et kõik vastavat spetsifikatsiooni täitvad majandustarkvarad ja arvete menetluskeskkonnad saaksid omavahel e-arveid vahetada ilma vajaduseta täiendava operaatori teenuse järgi, mitte tasudes selle eest lisakulu tehes operaatori spetsiifilisi liidestusi ning taludes ebamugavust. Sellist lahendust toetab ka asjaolu, et vaatlusalune norm sisaldab rakendusaktina määruse vastuvõtmist ministri poolt, mistõttu täiendavate nõuete sätestamise kohustus määrukses oleks mõistlik lahendus;
  - (3) alternatiivselt kohustada e-arvete operaatoreid võimaldama vastu võtta ja saata e-arveid ka e-kirja manusena (pdf inimloetava ja xml masinloetava manusena) ning aktsepteerida sellega kaasnevat täiendavat ebamugavust seoses manuse käsitsi üleslaadimisega. Vaatamata täiendavale ebamugavusele väldib selline lahendus vähemalt naturaalse monopolide seadustamise ning hoomamatute lisakulude tekkimise erasektorile.

Johtuvalt ja kokkuvõtteks, kui võrd e-arveldamisele üleminekuks 2017. aasta ei ole ühtki välist sundi, on siiski mõistlik tagada esmalt riikliku infrastruktuuri toe olemasolu ja alles seejärel kehtestada seadus, et vältida uute naturaalamonopolide teke ja ettevõtjatele lisakulude ja ebamugavuste tekkimist.

---

<sup>6</sup> Selle kohta vaata nt kohtuasi T-201/04, Microsoft v Komisjon, p 643, 656.

Juhul, kui Teil on kõnealuse nõudega seoses teateid, seisukohti või küsimusi, palume need edastada allakirjutanule käesoleva kirja päises viidatud rekvisiitidel.

Lugupidamisega

[ALLKIRJASTATUD DIGITAALSELT]

Jaanus Põder

[ALLKIRJASTATUD DIGITAALSELT]

Lasse Lehis

[ALLKIRJASTATUD DIGITAALSELT]

Kristi Hunt