

Ministrstvo za digitalno preobrazbo

Dr. Alenka Žužek Nemec

Ljubljana, 26. 1. 2026

ZADEVA: PRIPOMBE IN PREDLOGI NA PREDLOG UREDBE (EU) O VZPOSTAVITVI EVROPSKIH PODJETNIŠKIH DENARNIC

Spoštovani,

na besedilo predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskih podjetniških denarnic (v nadaljevanju: uredba) vam posredujemo naslednje pripombe in predloge:

Člen 3: Opredelitev pojmov

27. tč.: „kritična sredstva“ pomeni sredstva znotraj enote evropske podjetniške denarnice ali v zvezi z njo, ki so tako izjemno pomembna, da bi ogrožanje njihove razpoložljivosti, zaupnosti ali celovitosti resno ogrozilo zmožnost zanašanja na enoto evropske podjetniške denarnice«;

Pripomba/predlog

Kdo in kako določi "kritično sredstvo"? Ali na podlagi neke ocene tveganj, ocene učinka na poslovanje (BIA)...? Ali bo moral imeti lastnik evropske podjetniške denarnice ta sredstva evidentirana? Npr. ZInFV-1 zavezancem nalaga vodenje popisa informacijskih sredstev potrebnih za nemoteno delovanje sistemov...(21. člen) Take zahteve je najti tudi v nekaterih standardih s področja informacijske varnosti. To vprašanje je treba urediti v ustreznem izvedbenem aktu.

Člen 5: Osnovne funkcionalnosti evropskih podjetniških denarnic

(3) Ponudniki evropskih podjetniških denarnic uporabnikom evropskih denarnic za digitalno identiteto omogočajo zagotavljanje kvalificirane storitve elektronske priporočene dostave iz odstavka 1, točka (i), kot samostojne storitve.

Pripomba/predlog

Torej se poleg ponudnikov kvalificirane storitve elektronske priporočene dostave (člen 44 Uredbe eIDAS) kot ponudniki omenjene storitve pojavljajo tudi vsi ponudniki podjetniških denarnic? Ali bodo ti ponudniki zabeleženi v seznam zaupanja kot QTSP kvalificirane storitve e—priporočene dostave? Seveda pa se glede na več obstoječih nacionalnih storitev elektronske dostave/vročanja

dokumentov v elektronski obliki zastavlja tudi vprašanje razmerij med temi storitvami in predlagano storitvijo priporočene dostave, ki jo naj bi imetnikom denarnice zagotavljal ponudnik denarnice.

Člen 6: Tehnične značilnosti za evropske podjetniške denarnice

(1) , točka (l) »upravljanje kritičnih sredstev, uporabo vsaj ene varne kriptografske aplikacije denarnice in varne kriptografske naprave denarnice ter, kadar so kritična sredstva povezana z izvajanjem elektronske identifikacije na srednji ravni zanesljivosti, zagotavljanje, da se taki kriptografski upravljavci ali drugi postopki obdelave kritičnih sredstev izvajajo v skladu z zahtevami za značilnosti in zasnovo sredstev elektronske identifikacije na srednji ravni zanesljivosti, kot je določeno v Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2015/1502.«

Pripomba/predlog

Zakaj srednja raven zanesljivosti? eIDAS 2.0 ((24. člen) za postopek identifikacije pri izdaji kvalificiranih potrdil in kvalificiranih potrdil o atributih določa visoko raven zanesljivosti, evropska denarnica za digitalno identiteto bo izdana v okviru sheme visoke ravni zanesljivosti in bo izpolnjevala zahteve iz člena 8 Uredbe eIDAS glede zagotavljanja visoke ravni zanesljivosti ...

Člen 7: Zahteve in obveznosti za ponudnike evropskih podjetniških denarnic

(3) Ponudniki evropskih podjetniških denarnic izpolnjujejo zahteve iz člena 19a Uredbe (EU) št. 910/2014. Ta obveznost se ne uporablja za ponudnike evropskih podjetniških denarnic, ki so ponudniki kvalificiranih storitev zaupanja.

(4) Ponudniki evropskih podjetniških denarnic izpolnjujejo zahteve iz Direktive (EU) 2022/2555 Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za visoko skupno raven kibernetске varnosti v Uniji.

(5) Ponudniki evropskih podjetniških denarnic izpolnjujejo veljavne zahteve glede kibernetске varnosti, določene v pravu Unije in nacionalnem pravu, vključno s tistimi, ki se nanašajo na identifikacijo dobaviteljev z visokim tveganjem. Ponudniki tudi zagotovijo, da njihovi dobavitelji programske opreme in varnostnih rešitev izpolnjujejo te zahteve ter ustrezne varnostne standarde in zahteve.

(6) (b) (zagotovijo, da so lastniki evropske podjetniške denarnice na uporabniku prijazen, jedrnat in dostopen način jasno obveščeni o pogojih uporabe evropske podjetniške denarnice, vključno z obsegom in omejitvami osnovnih in dodatnih funkcionalnosti, standardi kibernetске varnosti in pravicami lastnika evropske podjetniške denarnice v zvezi s prenosljivostjo podatkov, pravnimi sredstvi in prenehanjem storitve;

Pripombe/predlogi

K 3. odstavku

Ali katerekoli kvalificirane storitve? Menim, da so občutne razlike med ponudniki izdajanja kvalificiranih potrdil za e-podpis/e-žig/e-časovni žig in ponudniki ostalih storitev zaupanja (npr. storitve potrditve veljavnosti ali hrambe e-podpisa, e-hrambe kvalificiranih e-podpisov, e-arhiviranja ipd.).

K 4. odstavku

Torej so bistveni ali pomembni subjekti. To bi bilo v uredbi lahko tudi zapisano, da ne bi bilo nobenih dvomov. Po direktivi NIS2 in ZInfV-1 (velika večina držav članic je predmetno direktivo že prenesla v svoj pravni red) so ponudniki kvalificiranih storitev zaupanja bistveni, nekvalificiranih storitev zaupanja pa pomembni subjekti. Ne glede na velikost, t.j. število zaposlenih ali obseg letnega prometa. Tako bistveni kot pomembni subjekti morajo izvajati enake ukrepe za obvladovanje tveganj. Ti ukrepi so občutno širši in zahtevnejši kot jih določata 19a člen Uredbe eIDAS in na njegovi podlagi izdana izvedbena uredba ([IUK 2025/2160 o določitvi pravil za uporabo Uredbe \(EU\) št. 910/2014 Evropskega parlamenta in Sveta glede referenčnih standardov, specifikacij in postopkov za obvladovanje tveganj za zagotavljanje nekvalificiranih storitev zaupanja](#)).

K 5. odstavku

Dobavitelji (t.i. dobavna veriga) bodo morali izvajati ukrepe za obvladovanje tveganj za kibernetno varnost (21. člen NIS2 oz. 22. člen ZInfV-1) . Kot že omenjeno so ti ukrepi višje ravni zahtevnosti, kot jih člen 19a eIDAS 2.0 zahteva od ponudnikov nekvalificiranih storitev zaupanja.

K 6. odstavku

Vključiti pravice posameznika iz GDPR/ZVOP-2 v zvezi z obdelavo osebnih podatkov

Člen 11: Priglasitev ponudnikov evropskih podjetniških denarnic

(2) Priglasitev iz odstavka 1 vključuje naslednje informacije:

- a. pravno ime subjekta, vsa uporabljana trgovska imena, URL spletne strani, kontaktni elektronski naslov, telefonsko številko in fizični naslov;
- b. registrsko številko subjekta, ki jo je izdal nacionalni register, če je na voljo;
- c. opis, kako evropske podjetniške denarnice, ki jih namerava zagotavljati subjekt, ponujajo osnovne funkcionalnosti iz člena 5(1);
- d. opis vseh dodatnih funkcionalnosti, ki jih podpirajo evropske podjetniške denarnice, ki jih namerava zagotavljati subjekt;
- e. **izjavo o skladnosti z zahtevami te uredbe.**

Pripombe/predlogi

5. člen predloga uredbe v petem odstavku določa: »Komisija z izvedbenimi akti vzpostavi seznam referenčnih standardov ter po potrebi določi specifikacije in postopke v zvezi z osnovnimi funkcionalnostmi evropskih denarnic za digitalno identiteto iz odstavka 1 tega člena.« Torej bo vsebina opisa štirinajstih osnovnih funkcionalnosti denarnice, predvidenega v tč. c, v veliki meri odvisna od določb izvedbenih aktov, predvidenega v 5. členu uredbe. Predlagamo, da se iz besedila, ki Komisiji nalaga sprejetje zadevnih izvedbenih aktov, izbriše besedna zveza »ter po potrebi« in vstavi besedica »in«. Natančnejša opredelitev oblike in vsebine priglasitvene

dokumentacije ne bo le v pomoč ponudniku denarnice, ampak bo tudi podlaga in merilo za odločanje nadzornega organa o ustreznosti predložene priglasitvene dokumentacije /glej 4. in 5. odstavek 11.člena)

V uredbi ni najti dodatnih informacij o vsebini in obliki izjave o skladnosti, ki jo kot del priglasitvene dokumentacije določa tč. e. Tudi vsebina izjave o skladnosti bi morala biti določena, ali v uredbi ali izvedbenem aktu, da bo nadzorni organ lahko presodil, ali je izjava ustrezna.

Opis oblike in vsebine priglasitvene dokumentacije je nujen za učinkovito uporabo pravnega varstva, določeno v sedmem odstavku: *»Države članice zagotovijo, da imajo subjekti priglasitelji pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitve nadzornega organa, brez poseganja v katero koli drugo upravno ali izvensodno pravno sredstvo, kadar jih nadzorni organ zavrne kot ponudnika evropskih podjetniških denarnic ali ne sprejme odločitve v razumnem roku.«*

Člen 13: Upravljanje in nadzor

(4) Vloga nacionalnih nadzornih organov iz odstavka 1 je:

- a. spremljati skladnost z zahtevami iz te uredbe in po potrebi ukrepati v zvezi s ponudniki evropskih podjetniških denarnic z naknadnimi nadzornimi dejavnostmi;
- b. delovati kot glavni povezovalni urad za ponudnike identifikacijskih podatkov lastnikov evropske podjetniške denarnice ter po potrebi lajšati dostop do informacij ustreznih nacionalnih organov in registrov za izdajo identifikacijskih podatkov lastnika evropske podjetniške denarnice in enotnih identifikatorjev.

Pripombe/predlogi

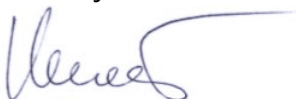
Težko si je predstavljati, kako bo obveznosti iz. tč. b izpolnjevala Inšpekcija za informacijsko družbo, kot jo poznamo. Seveda je omenjena določba predvsem izziv za ustrezno nacionalno zakonsko ureditev pooblastil ter organizacijskih in kadrovskih vprašanj pristojnega organa, da bo omenjene naloge zmožen izvajati. To nalogo bo veliko lažje uresničiti, če bosta uredba ali kakšen na njeni podlagi izdani izvedeni akt glede omenjenih dejavnosti nadzornega organa nekoliko bolj natančna.

Priloga: Prilagamo še en dokument, ki ga nismo uspeli integrirati v tako kratkem času in ki se nanaša na ZEISZ.

S spoštovanjem,

mag. Nenad Šutanovac, direktor

Združenje za informatiko in komunikacije GZS



Priloga

DODATNE PRIPOMBE NA PREDLOG UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA O VZPOSTAVITVI EVROPSKIH PODJETNIŠKIH DENARNIC IN NA NACIONALNO UREDITEV ZEISZ

UVOD

Predložene pripombe se nanašajo na predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskih podjetniških denarnic (COM(2025) 838 final, v nadaljevanju: predlog EUBW) ter na nacionalno ureditev Republike Slovenije, vsebovano v Zakonu o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja (ZEISZ, Uradni list RS, št. 121/21 in naknadne spremembe).

Namen tega dokumenta je opozoriti na pravne nedoslednosti, potencialne kršitve prava Evropske Unije ter nesorazmernosti nacionalne zakonodaje, ki bi lahko imele škodljive posledice tako za ponudnike storitev zaupanja kot tudi za končne uporabnike – fizične in pravne osebe.

1. UPORABA KVALIFICIRANIH POTRDIL ZA ELEKTRONSKI PODPIS KOT SREDSTVO ELEKTRONSKE IDENTIFIKACIJE

1.1. Problematika roka iz 58. člena ZEISZ in nasprotje z zakonodajo EU

1.1.1. Omejitev v ZEISZ

Zakon o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja (ZEISZ) v prvem odstavku 58. člena, ki nosi naslov „Prehodne in končne določbe“, določa, da lahko fizična oseba za namene elektronske identifikacije in avtentikacije za dostop do elektronskih storitev v javnem sektorju uporablja kvalificirano potrdilo za elektronski podpis še pet let po uveljavitvi zakona. Ker je ZEISZ stopil v veljavo 7. avgusta 2021, omenjeni prehodni rok poteče 7. avgusta 2026.

Po preteku navedenega roka naj bi bila fizičnim osebam pri poslovanju z javno upravo onemogočena identifikacija in avtentikacija s kvalificiranim potrdilom za elektronski podpis. Takšna omejitev predstavlja nasprotje z neposredno uporabljivimi določbami evropske zakonodaje.

1.1.2. Ureditev v Uredbi eIDAS 2.0 (Uredba EU 2024/1183)

Uredba (EU) 2024/1183 z dne 11. aprila 2024, ki spreminja Uredbo (EU) št. 910/2014 v zvezi z vzpostavitvijo evropskega okvira za digitalno identiteto (eIDAS 2), v novem členu 24, odstavek 1a določa, da morajo ponudniki kvalificiranih storitev zaupanja pri preverjanju identitete oseb uporabiti enega od naštetih načinov.

Točka (a) eksplicitno vključuje evropsko denarnico za digitalno identiteto (European Digital Identity Wallet, v nadaljevanju: EUDI Wallet), točka (b) pa potrdila kvalificiranega elektronskega podpisa. eIDAS 2 tako vzpostavlja enakovreden pravni status obeh metod. Ta določba jasno kaže, da zakonodaja EU obravnava kvalificirana potrdila za elektronski podpis in EUDI Wallet kot enakovredni metodi preverjanja identitete z visoko stopnjo zanesljivosti. Omejitev iz 58. člena

ZEISZ, ki diskriminira eno od teh metod, je zato v nasprotju z zahtevo po enakovrednosti metod identifikacije, ki ga vzpostavlja eIDAS 2.

Te metode preverjanja identitete iz člena 24 eIDAS 2 predstavljajo pravno podlago tudi za predlog uredbe o evropskih poslovnih denarnicah (European Business Wallets, v nadaljevanju: EUBW) (COM(2025) 838 final). Predlog uredbe EUBW eksplicitno gradi na evropskem okviru digitalne identitete, vzpostavljenem z uredbo eIDAS 2, in predvideva uporabo kvalificiranih elektronskih potrdil o atributih za izdajo identifikacijskih podatkov lastnikov EUBW (33. uvodna določba predloga uredbe EUBW). Kvalificirani ponudniki zaupanja vrednih storitev morajo pri izdaji teh potrdil uporabiti metode preverjanja identitete iz člena 24 eIDAS 2, kar vključuje tako EUDI Wallet kot tudi kvalificirana potrdila elektronskega podpisa.

Enakovreden pravni status vseh metod preverjanja identitete je zato ključen ne samo za delovanje EUDI Wallet, ampak tudi za prihodnji sistem evropskih poslovnih denarnic.

1.1.3. Načelo primarnosti (supremacije) prava EU

V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije, zlasti s sodbami *Costa v. E.N.E.L.* (zadeva C-6/64) ter *Simmenthal* (zadeva 106/77), pravo uživa supremacijo nad nacionalnim pravom držav članic. V primeru konflikta med nacionalnimi določbami in določbami primarnega ali sekundarnega prava Evropske unije je torej potrebno uporabiti slednje.

Omejitev iz 58. člena ZEISZ, ki po 7. avgustu 2026 ne bo več dopuščala uporabe kvalificiranih potrdil za elektronski podpis kot sredstva identifikacije pri dostopu do elektronskih storitev javnega sektorja, je v neposrednem nasprotju z določbami člena 24 Uredbe (EU) 2024/1183, ki ta sredstva izrecno priznava kot eno od veljavnih metod identifikacije.

Na podlagi načela supremacije bi morala uredba eIDAS 2 prevladati nad nacionalno zakonodajo ZEISZ, kar pomeni, da bi morala biti kvalificirana potrdila za elektronski podpis še naprej priznana kot sredstvo elektronske identifikacije in avtentikacije tudi po navedenem roku. ZEISZ je neskladen z uredbo EU, ki se neposredno uporablja v državah članicah.

1.2. Načela in cilji predloga Uredbe o evropskih podjetniških denarnicah (EUBW)

1.2.1. Interoperabilnost in kontinuiteta obstoječih rešitev

Predlog Uredbe o evropskih podjetniških denarnicah (COM(2025) 838 final) v svojih uvodnih določbah izrecno poudarja pomen ohranjanja obstoječih struktur in rešitev, ki temeljijo na Uredbi eIDAS.

Uvodni določbi 16 in 19 predloga EUBW poudarjata, da bi moral okvir zaupanja za evropske podjetniške denarnice, vključno z uporabo zanesljivih seznamov (Trusted Lists), temeljiti na strukturah, vzpostavljenih z Uredbo (EU) št. 910/2014. To pomeni, da je namen predlagane uredbe nadgradnja in ne izrivanje obstoječih storitev zaupanja in njihovih ponudnikov.

Uvodna določba 25 predloga EUBW poudarja, da je predvideno nemoteno povezovanje evropskih podjetniških denarnic z obstoječimi rešitvami digitalne identitete. To načelo interoperabilnosti je ključno za zagotovitev pravne varnosti in kontinuitete za uporabnike, ki so že vložili sredstva in zaupanje v obstoječe rešitve.

Uvodna določba 5 predloga EUBW izrecno poudarja interoperabilnost z obstoječimi gradniki in infrastrukturo. Uvedba novih evropskih podjetniških denarnic torej ne sme pomeniti izključitve ali diskriminacije obstoječih, uveljavljenih sredstev elektronske identifikacije, kakršna so kvalificirana potrdila za elektronski podpis.

1.2.2. Pravna enakovrednost različnih metod identifikacije

Iz predloga EUBW je razvidno, da je ključno načelo celotnega evropskega okvira digitalne identitete pravna enakovrednost različnih sprejetih metod, ki jih gospodarski subjekti uporabljajo za identifikacijo, avtentikacijo, predložitev dokumentov in prejemanje obvestil pri interakciji z organi javnega sektorja v Uniji, pa tudi v zasebnem sektorju.

Posledično mora imeti enak pravni učinek tako uporaba kvalificiranega potrdila kot tudi uporaba evropske (podjetniške) denarnice. Diskriminacija med tema metodama bi bila v nasprotju z osnovnimi načeli evropskega pravnega reda ter s cilji harmonizacije in vzpostavitve enotnega digitalnega trga.

1.3. Prehodno obdobje in preprečevanje motenj (48. uvodna določba EUBW)

Uvodna določba 48 predloga EUBW izrecno določa prehodno obdobje, ki naj bi trajalo 36 mesecev od začetka veljavnosti uredbe. Namen prehodnega obdobja je preprečiti motnje v obstoječih interakcijah med gospodarskimi subjekti in organi javnega sektorja.

V tem obdobju se lahko organi javnega sektorja odločijo, da ne bodo ponudili varnega komunikacijskega kanala evropskih podjetniških denarnic, ampak podprli že obstoječe alternativne rešitve, ki gospodarskim subjektom omogočajo komunikacijo z organi javnega sektorja, dokler ne bo na voljo varen komunikacijski kanal evropskih podjetniških denarnic.

Za zagotovitev ustrezne ravni varnosti in interoperabilnosti mora vsaka alternativna rešitev, ki se uporablja v tem prehodnem obdobju, izpolnjevati zahteve za kvalificirane storitve elektronske priporočene dostave iz Uredbe (EU) št. 910/2014 in omogočati vstopno mesto za evropske podjetniške denarnice.

Ta določba jasno kaže, da je namen evropske zakonodaje ohranjanje obstoječih rešitev ter njihovo postopno povezovanje z novimi sistemi, ne pa njihova nenadna odprava. Omejitev iz 58. člena ZEISZ je zato v neposrednem nasprotju s tem načelom, saj de facto onemogoča uporabo obstoječih kvalificiranih potrdil prav v kritičnem prehodnem obdobju, ko novi sistemi morda še ne bodo v celoti operativni.

1.4. Praktične posledice omejitve: tveganje digitalne izključenosti

1.4.1. Odsotnost alternativ in operativna negotovost

Če bi omejitev iz 58. člena ZEISZ začela učinkovati 7. avgusta 2026, bi to pomenilo, da uporabniki kvalificiranih potrdil za elektronski podpis ne bodo več mogli dostopati do elektronskih storitev javnega sektorja s tem sredstvom. Hkrati obstaja realno tveganje, da do navedenega datuma nacionalna evropska digitalna denarnica za identiteto še ne bo v celoti operativna ali pa ne bo na voljo vsem uporabnikom.

To pomeni, da v obdobju od avgusta 2026 do konca leta 2026 uporabniki, ki so doslej uporabljali kvalificirana potrdila za elektronski podpis za namen elektronske identifikacije in avtentikacije za dostop do elektronskih storitev v javnem sektorju, morda ne bodo imeli alternative za dostop do storitev e-uprave, saj še ne bodo mogli pričeti z uporabo evropskih digitalnih denarnic.

To bi lahko otežilo dostop do ključnih storitev javne uprave, kar je v nasprotju z načelom zagotavljanja dostopnosti javnih storitev.

1.5. Predlagane rešitve in prilagoditve nacionalne zakonodaje

Na podlagi zgoraj navedenih argumentov predlagamo, da se besedilo ZEISZ v 58. členu ustrezno prilagodi tako, da bo v celoti upoštevalo določbe člena 24 Uredbe (EU) 2024/1183 ter načela, vsebovana v predlogu EUBW.

Konkretno predlagamo naslednje spremembe:

1. Odprava časovne omejitve iz 58. člena ZEISZ: Rok 7. avgusta 2026 naj se črta ali pa se nadomesti z odprtim rokom, ki omogoča nadaljnjo uporabo kvalificiranih potrdil za elektronski podpis kot legitimnega sredstva elektronske identifikacije in avtentikacije pri dostopu do elektronskih storitev javnega sektorja tudi po navedenem datumu;
2. Vključitev izrecnega sklicevanja na člen 24 eIDAS 2: V ZEISZ naj se doda določba, ki se bo izrecno sklicevala na člen 24, odstavek 1a, točka (b) Uredbe (EU) 2024/1183, ter priznavala kvalificirana potrdila za elektronski podpis kot eno od metod identifikacije z visoko stopnjo zanesljivosti;
3. Zagotovitev pravne enakovrednosti: Zakon naj izrecno določi, da morajo organi javnega sektorja sprejemati kvalificirana potrdila za elektronski podpis, izdana zastopnikom pravnih oseb, na enak način kot nacionalno elektronsko denarnico za digitalno identiteto ali katerokoli drugo priznано sredstvo elektronske identifikacije;
4. Prehodno obdobje v skladu s predlogom EUBW: ZEISZ naj vključuje določbe, ki bodo usklajevale nacionalno ureditev s prehodnim obdobjem, predvidenim v 48. uvodni določbi predloga EUBW, ter zagotavljal interoperabilnost in podporo obstoječim alternativnim rešitvam.

1.6. Sklepno

Omejitev iz 58. člena ZEISZ je v neposrednem nasprotju z evropsko zakonodajo (eIDAS 2, predlog EUBW) in s tem z načelom supremacije evropskega prava. Takšna ureditev ogroža pravno varnost uporabnikov, vodi v digitalno izključenost in povzroča nesorazmerne gospodarske stroške.

Menimo, da je potrebna takojšnja prilagoditev nacionalne zakonodaje, ki bo zagotovila pravnim osebam nadaljnjo uporabo kvalificiranih potrdil za elektronski podpis kot sredstva elektronske identifikacije tudi po 7. avgustu 2026, v skladu z določbami evropskega prava ter načeli pravne države, sorazmernosti in varstva konkurence.

Čeprav določanje pogojev dostopa do javnih storitev spada v diskrecijo države, je treba opozoriti, da omejitev iz 58. člena ZEISZ posredno vpliva na trg ponudnikov kvalificiranih storitev

zaupanja, ki so gospodarski subjekti. Takšen posreden vpliv bi moral biti sorazmeren in upravičen z legitimnimi cilji, kar v obravnavanem primeru ni izkazano.

2. IDENTIFIKACIJA IN POTRDILA ZA ZASTOPNIKE PRAVNIH OSEB

2.1. Razlikovanje med samostojnimi podjetniki/samozaposlenimi in zastopniki pravnih oseb

2.1.1. Namen in doseg predloga EUBW

Predlog Uredbe o evropskih podjetniških denarnicah (COM(2025) 838 final) uvaja nov sistem digitalne identifikacije in izmenjave podatkov, namenjen gospodarskim subjektom. Ključno vprašanje, ki se postavlja v tem kontekstu, je razlikovanje med različnimi vrstami gospodarskih subjektov ter metodami njihove elektronske identifikacije.

Potrebno je poudariti, da so bile storitve zaupanja za poslovne namene, izdane gospodarskim subjektom, že doslej plačljive. Ta princip je razbremenil organe javne uprave, da bi sami nosili strošek in breme izdajanja potrdil zastopnikom in pooblaščencom gospodarskih subjektov, saj se je slednje izvajalo kot regulirana, a komercialna dejavnost.

Predlog uredbe EUBW ohranja ta princip in ga še utrjuje, s tem ko na novo predvideva izjemo od tega načela za samozaposlene in samostojne podjetnike.

Uvodna določba 12 predloga EUBW izrecno določa, da se samozaposlenim osebam in samostojnim podjetnikom omogoči prilagojena rešitev, nemotena povezava evropskih denarnic za digitalno identiteto z evropskimi podjetniškimi denarnicami. Le tem osebam je, izjemoma, omogočena avtentikacija z uporabo evropske denarnice za digitalno identiteto. Ostali gospodarski subjekti, ki so pravne osebe, pa te možnosti nimajo.

Iz te določbe nedvoumno izhaja, da je namen uredbe omogočiti samostojnim podjetnikom in samozaposlenim osebam (ki so fizične osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost), da svojo osebno evropsko denarnico za digitalno identiteto (EUDI Wallet) povežejo s podjetniško denarnico in jo uporabljajo za poslovne namene.

Hkrati izhaja tudi namen, da se za avtentikacijo zastopnikov in pooblaščenecv pravnih oseb ne uporabljajo sredstva avtentikacije, ki so izdana tem osebam kot fizičnim osebam za neposlovne namene.

eIDAS 2 v členu 5a/5/g) določa, da Evropske denarnice za digitalno identiteto vsem fizičnim osebam (ne pa tudi pravnim!) ponujajo možnost privzetega in brezplačnega podpisovanja s kvalificiranimi elektronskimi podpisi. Nadalje določa, da ne glede na to določbo, lahko države članice določijo ukrepe za zagotovitev, da je brezplačna uporaba kvalificiranih elektronskih podpisov s strani fizičnih oseb omejena na nepoklicne namene.

Iz teh določb jasno izhaja, da eIDAS ne dovoljuje brezplačne uporabe funkcije kvalificiranih elektronskih podpisov za komercialne namene. Edina izjema od tega načela je predvidena v predlogu nove uredbe za samozaposlene osebe in samostojne podjetnike.

Evropski uredbi torej jasno in bistveno razlikujeta med gospodarskim subjektom kot samostojnim podjetnikom / samozaposleno osebo, ki je fizična oseba, ki opravlja gospodarsko dejavnost, torej je entiteta fizične osebe in gospodarskega subjekta neločljivo povezana; ter na

drugi strani zastopnikom pravne osebe, ki je fizična oseba, ki zastopa pravno osebo (npr. direktor družbe, prokurist, pooblaščenec), torej je entiteta fizične in pravne osebe ločena in samostojna.

2.1.2. Predlog spremembe člena 5a eIDAS in vključitev pravnih oseb

Člen 20 predloga Uredbe EUBW predvideva spremembo člena 5a, odstavek 5, točka (f) Uredbe eIDAS 2, ki določa:

„zagotavljajo, da identifikacijski podatki osebe, ki so na voljo v shemi elektronske identifikacije, v okviru katere se zagotavlja evropska denarnica za digitalno identiteto, enolično predstavljajo fizično osebo, pravno osebo ali fizično osebo, ki zastopa fizično ali pravno osebo, in so povezani z navedeno evropsko denarnico za digitalno identiteto“

Nov predlog spremembe v 20. členu EUBW sicer v določeni meri spreminja besedilo te določbe, a še vedno omenja, da naj bi se nanašal tudi na pravno osebo, saj predlog omenja, da »identifikacijski podatki osebe [...] enolično predstavljajo fizično osebo ali fizično osebo, ki zastopa fizično ali pravno osebo, in so povezani z navedeno evropsko denarnico za digitalno identiteto.«

Menimo, da je nujno, da se iz te definicije izključi omemba pravnih oseb, saj bo sicer predlagana določba razširila doseg osebne evropske denarnice za digitalno identiteto tudi na zastopnike pravnih oseb, kar bi pomenilo, da bi lahko zastopniki pravnih oseb uporabljali svoje osebno kvalificirano potrdilo tudi za potrebe zastopanja pravne osebe pri poslovanju z organi javnega sektorja in pri izključno komercialni uporabi, na primer za dostop do spletne banke, izobraževalnih plaform, sklepanja zavarovalnih polic, zdravstvenih storitev in podobnega.

2.2. Problematika brezplačnosti uporabe denarnice za pravne osebe

2.2.1. Načelo brezplačnosti EUDI Wallet za fizične osebe

Uredba eIDAS 2 v členu 5a, odstavek 12 določa, da sta izdaja, uporaba in preklic evropske denarnice za digitalno identiteto za fizične osebe brezplačni.

To načelo je utemeljeno z namenom zagotavljanja dostopnosti in inkluzivnosti digitalnih storitev za vse državljane Evropske unije. Brezplačnost je ključna za spodbujanje digitalne participacije ter preprečevanje digitalne izključenosti ranljivih skupin.

2.2.2. Izključitev pravnih oseb iz načela brezplačnosti

Kot obrazloženo zgoraj, niti eIDAS, niti predlog EUBW ne predvidevata, da bi morale pravne osebe prejeti brezplačno uporabo podjetniške denarnice. Razlog je najverjetneje v tem, da se ohranja ureditev, ki storitve zaupanja za pravne osebe predvideva kot tržno dejavnost.

To pomeni, da je uporaba podjetniške denarnice s strani pravnih oseb komercialna storitev, katere ponudba in uporaba sta podvrženi tržnim zakonitostim ter konkurenci med ponudniki.

Omogočanje uporabe kvalificiranih potrdil, izdanih fizičnim osebam, za identifikacijo zastopnika ali pooblaščenca pravne osebe, bi v celoti izvotlila posebno ureditev evropskih podjetniških denarnic.

2.2.3. Izkrivljanje konkurence s predlagano spremembo člena 5a eIDAS

Če bi se predlagana sprememba člena 5a eIDAS sprejela v obliki, kot je trenutno predlagana (tj. z vključitvijo besedila „ali pravno osebo“ v odstavku 5(f)), bi to pomenilo, da bi lahko zastopniki pravnih oseb posredno uporabljali svojo brezplačno osebno EUDI Wallet za potrebe zastopanja pravne osebe pri poslovanju z organi javnega sektorja in za vse druge namene uporabe, kot je na primer dostop do spletne banke pri komercialni banki, kar je povsem tržna dejavnost.

To bi imelo naslednje posledice:

1. Odprava potrebe po plačljivih podjetniških denarnicah: Pravne osebe (oz. njihovi zastopniki) ne bi imele več potrebe po pridobitvi plačljive podjetniške denarnice, saj bi lahko za vse potrebe zastopanja pravne osebe uporabljale brezplačno osebno denarnico zastopnika;
2. Izkrivljanje konkurence: Zasebni ponudniki podjetniških denarnic bi bili izpostavljeni nelojalni konkurenci s strani brezplačne državne rešitve (osebna EUDI Wallet), kar bi izničilo kakršenkoli poslovni model zasebnih ponudnikov;
3. Izključitev zasebnih ponudnikov z trga: Zasebni ponudniki ne bi imeli ekonomskega interesa za razvoj in ponujanje podjetniških denarnic, saj bi bila njihova konkurenčna pozicija vnaprej diskvalificirana s strani brezplačne alternativne rešitve.

Takšna situacija bi lahko bila v nasprotju z načeli odprtega trga, poštenega tekmovanja ter s cilji Evropske unije glede razvoja konkurenčnega notranjega trga.

Če bi se države članice odločile, da bodo omogočile zastopnikom pravnih oseb uporabo brezplačne osebne EUDI Wallet za potrebe zastopanja pravne osebe, bi to lahko predstavljalo posredno omejevanje konkurence, saj bi država s svojo zakonodajno ureditvijo ustvarila sistem, ki izključuje ali omejuje konkurenco na trgu storitev podjetniških denarnic oziroma ponudnikov storitev zaupanja.

Takšno ravnanje bi bilo v nasprotju s členoma 101 in 102 PDEU.

2.3. Vprašanje varstva osebnih podatkov (GDPR)

2.3.1. Načelo privzetega in vgrajenega varstva podatkov

Uredba (EU) 2016/679 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov (GDPR) v členu 25 določa načelo privzetega in vgrajenega varstva podatkov (data protection by design and by default). To načelo zahteva, da morajo upravljavci podatkov že pri načrtovanju obdelave ter pri sami obdelavi osebnih podatkov uporabiti ustrezne tehnične in organizacijske ukrepe, ki so zasnovani tako, da učinkovito izvajajo načela varstva podatkov ter zagotavljajo potrebna jamstva za zavarovanje pravic posameznikov.

2.3.2. Načelo omejitve namena obdelave

Člen 5(1)(b) GDPR določa načelo namensnosti:

„Osební podatki se zbirajo v določene, izrecne in zakonite namene ter se ne smejo nadalje obdelovati na način, ki ni združljiv s temi nameni.“

Osebna evropska denarnica za digitalno identiteto (EUDI Wallet) je namenjena fizičnim osebam za njihovo osebno, nepoklicno uporabo. Uporaba te denarnice za potrebe zastopanja pravne

osebe bi pomenila spremembo namena obdelave osebnih podatkov, kar bi bilo v nasprotju z načelom namenskosti.

2.3.3. Načelo ločitve podatkov fizičnih in pravnih oseb

Pravne osebe in fizične osebe so ločene pravne entitete z različnimi pravicami in obveznostmi. Mešanje podatkov, ki se nanašajo na fizično osebo (kot zastopnika), s podatki, ki se nanašajo na pravno osebo (kot zastopano entiteto), lahko vodi v zmedo glede nosilca pravic in obveznosti, saj morebiti ne bo jasno, ali dejanje opravi fizična oseba v svojem imenu ali v imenu pravne osebe; nejasnosti glede pravne odgovornosti za dejanja, storjena preko denarnice; kršitev načela minimizacije podatkov (člen 5(1)(c) GDPR), saj bi pripeljalo do obdelave večjih količin osebnih podatkov, kot je potrebno za doseg namena in predstavljalo povečano tveganje za nepooblaščen dostop, razkritje ali izgubo podatkov zaradi pomanjkljive ločitve vlog.

2.3.4. Zahteva po ločeni upravljavski strukturi

Za zagotovitev skladnosti z GDPR bi morala biti osebna identiteta fizične osebe (uporabljena v njeni osebni EUDI Wallet) strogo ločena od identitete pravne osebe, ki jo fizična oseba zastopa.

To ločitev je mogoče doseči le s samostojnim kvalificiranim potrdilom in samostojno podjetniško denarnico, ki sta izdana pravni osebi (in ne fizični osebi kot zastopniku), ter ki vsebuje podatke o pravni osebi, njenih atributih, pooblastilih zastopnikov ter drugih relevantnih informacijah, zastopnik pa se v njej ločeno identificira kot zastopnik pravne osebe.

2.4. Predlagana sprememba člena 5a eIDAS

Na podlagi vseh zgoraj navedenih argumentov predlagamo, da se člen 20 predloga Uredbe EUBW, ki spreminja člen 5a, odstavek 5, točka (f) Uredbe eIDAS 2, ustrezno prilagodi tako, da bo zagotovljena jasna ločitev med osebno evropsko denarnico za digitalno identiteto (namenjeno fizičnim osebam) in evropsko podjetniško denarnico (namenjeno pravnim osebam).

V predlogu spremembe člena 5a, odstavek 5, točka (f), naj se črta omemba pravnih oseb, tako da bo določba glasila:

»zagotavljajo, da identifikacijski podatki osebe, ki so na voljo v shemi elektronske identifikacije, v okviru katere se zagotavlja evropska denarnica za digitalno identiteto, enolično predstavljajo fizično osebo ali fizično osebo, ki zastopa fizično osebo, in so povezani z navedeno evropsko denarnico za digitalno identiteto.«

Ta sprememba bo zagotovila, da bo osebna EUDI Wallet namenjena izključno fizičnim osebam za njihovo osebno uporabo, medtem ko bodo zastopniki pravnih oseb za potrebe zastopanja morali uporabljati ločeno podjetniško denarnico, ki bo izdana pravni osebi in se bo identifikacija zastopnika ali pooblaščenca izvajala s potrdilom, izdanim zastopniku ali pooblaščenču pravne osebe.

2.5. Praktične posledice nesprejema predlagane spremembe

Če bodo zastopniki pravnih oseb lahko uporabljali brezplačno osebno EUDI Wallet za potrebe zastopanja pravne osebe, pravne osebe ne bodo imele več potrebe po plačljivih kvalificiranih

storitvah zaupanja. To bo vodilo v izgubo prihodkov ponudnikov storitev zaupanja, odpuščanje zaposlenih in zmanjšanje raznolikosti ponudbe na trgu.

Evropska unija si prizadeva za odprt, konkurenčen in inovativen notranji digitalni trg, kjer imajo uporabniki možnost izbire med različnimi ponudniki storitev, kjer so storitve interoperabilne ter kjer je zagotovljena visoka raven varnosti in zaupanja.

Monopolizacija trga izdaje kvalificiranih potrdil pravnim osebam s strani države bi bila v nasprotju s temi cilji ter bi pomenila korak nazaj v procesu digitalizacije in liberalizacije trga storitev zaupanja.

Na podlagi zgoraj navedenih argumentov predlagamo prilagoditev predloga za spremembo v 20. členu predloga EUDW, ter sprejem spremembe člena 5a eIDAS, da bo zagotovljena jasna ločitev med identifikacijo preko osebne EUDI Wallet za fizične osebe in za pravne osebe.

2.6. Sklepno

Predložene pripombe izpostavljajo dve ključni problematiki, ki zadevata temeljno načelo skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Evropske unije.

Prvič, omejitev iz 58. člena ZEISZ je v neposrednem nasprotju z določbami člena 24 Uredbe (EU) 2024/1183 (eIDAS 2), ki kvalificirana potrdila za elektronski podpis izrecno priznava kot veljavno metodo preverjanja identitete. Na podlagi načela supremacije evropskega prava mora zakonodaja EU prevladati nad nacionalno. Omejitev je tudi v nasprotju z načeli predloga EUBW, ki poudarjajo interoperabilnost, kontinuiteto obstoječih rešitev in prehodno obdobje 36 mesecev.

Drugič, predlagana sprememba člena 5a eIDAS v členu 20 predloga EUBW, ki še vedno vsebuje omembo pravnih oseb v odstavku 5(f), je v nasprotju z jasno izraženim namenom uredbe. Uvodna določba 12 predloga EUBW povezavo osebne EUDI Wallet s podjetniško denarnico omogoča izključno samozaposlenim osebam in samostojnim podjetnikom, ne pa tudi zastopnikom pravnih oseb. Predlagana ureditev bi izničila poslovni model zasebnih ponudnikov podjetniških denarnic, izkrivila konkurenco ter kršila načela GDPR glede ločitve podatkov fizičnih in pravnih oseb.

Predlagamo naslednje spremembe:

1. Prilagoditev 58. člena ZEISZ: Odprava ali prilagoditev časovne omejitve, tako da bo omogočena nadaljnja uporaba kvalificiranih potrdil za elektronski podpis kot sredstva elektronske identifikacije tudi po 7. avgustu 2026, v skladu s členom 24 eIDAS 2.
2. Prilagoditev člena 20 predloga EUBW: Črtanje omembe pravnih oseb v členu 5a(5)(f) eIDAS, tako da bo določba glasila: „zagotavljajo, da identifikacijski podatki osebe [...] enolično predstavljajo fizično osebo ali fizično osebo, ki zastopa fizično osebo, in so povezani z navedeno evropsko denarnico za digitalno identiteto.“

Sprejetje predlaganih sprememb je nujno potrebno za zagotovitev pravne skladnosti, varstva konkurence ter spoštovanja pravic uporabnikov in ponudnikov storitev zaupanja.

