



Brüssel, 13.9.2017
COM(2017) 494 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE,
NÕUKOGULE, EUROOPA KESKPANGALE, EUROOPA MAJANDUS- JA
SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE NING EUROOPA
INVESTEERIMISPANGALE**

Välismaiste otseinvesteeringute soodustamine ja esmatähtsate huvide kaitsmine

1. Sissejuhatus

10. mail 2017 avaldas Euroopa Komisjon üleilmastumise ohjamist käsitleva aruteludokumendi,¹ millega alustati mõttevahetust selle üle, kuidas kujundada üleilmastumine kõikide jaoks kasulikuks. Nimetatud dokumendis rõhutati Euroopa Liidu (EL) kindlat kavatsust panna rahvusvahelise koostöö kaudu alus avatud, jätkusuutlikule, õiglasele ja eeskirjadel põhinevale maailmakaubanduse korrale. Ent kui välisriigid või välismaised ettevõtjad kasutavad ebaausaid tavasid või sunnivad muret tundma julgeoleku ja avaliku korra pärast, kavatseb EL oma kodanike ja tööstuse kaitseks kõhklemata välja astuda.

Neid põhimõtteid kohaldatakse täielikult kolmandatest riikidest pärinevate välismaiste otseinvesteeringute suhtes, mis on osa ELi ühisest kaubanduspoliitikast. Välismaised otseinvesteeringud on oluline majanduskasvu, töökohtade loomise ja innovatsiooni allikas. See on toonud märkimisväärset kasu nii ELile kui ka kogu ülejäänud maailmale. Sel põhjusel soovib EL säilitada avatud investeerimiskeskonna. Samal ajal nenditi aruteludokumendis üleilmastumise ohjamise kohta, et üha rohkem tuntakse muret selliste välisinvestorite, eelkõige riigiettevõtete pärast, kes omandavad strateegilistel põhjustel peamiste progressi võimaldavate tehnoloogiatega Euroopa ettevõtteid. Need mureküsimumused on seadnud kahtluse alla praeguse õigusraamistiku suutlikkuse neile vastus leida.

Komisjoni algatus üleilmastumise ohjamiseks, eriti seoses kolmandate riikide poolt strateegilistesse valdkondadesse tehtavate investeeringute analüüsiga,² pälvis Euroopa Ülemkogu heakskiidu. Euroopa Parlament omalt poolt kutsus komisjoni koostöös liikmesriikidega kontrollima kolmandatest riikidest pärit välismaiseid otseinvesteeringuid ELi strateegilistesse tööstusharudesse, taristutesse ja tähtsatesse tulevikutehnoloogiatesse või muudesse valdkondadesse, mis on julgeoleku ja neile sektoritele ligipääsu kaitsmise seisukohast olulised³.

Selleks et tegeleda piiriüleste ülevõtmiste võimaliku mõjuga julgeolekule ja avalikule korrale, on ligi pooltel ELi liikmesriikidest praegu olemas mehhanismid välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolliks ning nad säilitavad pädevuse piirata selliseid investeeringuid, mis kujutavad enesest ohtu nende olulistele huvidele. Ent hoolimata sellest, et välismaistel otseinvesteeringutel on ilmne Euroopa mõõde, puudub neis küsimustes niihästi süstemaatiline koostöö liikmesriikide vahel kui ka ELi-ülene lähenemisviis.

Seega soovitatakse käesolevas teatises, et liikmesriigid astuksid täiendavaid konkreetseid samme ja et vajaduse korral teeks komisjon teatavate ELi sisenevate välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli.⁴ Teatis esitatakse koos ettepanekuga määruse kohta, millega kehtestatakse raamistik kolmandatest riikidest pärinevate välismaiste

¹ COM(2017) 240, 10. mai 2017, „Aruteludokument üleilmastumise ohjamise kohta“

² Euroopa Ülemkogu 2017. aasta juuni järeldused

³ Euroopa Parlamendi 5. juuli 2017. aasta resolutsioon ELi ambitsioonika tööstusstrateegia kui Euroopa majanduskasvu, tööhõive ja innovatsiooni seisukohalt strateegilise prioriteedi väljatöötamise kohta. Lisaks sellele on Euroopa Parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjonis arutlusel liidu õigusakt strateegiliste valdkondade välisinvesteeringute taustakontrolli kohta (Euroopa Parlament 2014–2019, B[8-0000/2017], 20. märts 2017).

⁴ Käesolevas teatises käsitletakse ainult ELi mittekuuluvatest riikidest pärinevaid välismaiseid otseinvesteeringuid ja see ei hõlma portfelliinvesteeringuid.

otseinvesteeringute taustakontrolliks ELi julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel, liikmesriikidevahelise koostöö mehhanism ning samuti raamistik ELi tasandi taustakontrolliks.

2. EL on välisinvesteeringutele avatud...

ELi investeerimiskord on maailmas üks avatumaid.⁵ Avatus välisinvesteeringutele on sätestatud ELi aluslepingutes⁶. EL on juhtiv välismaiste otseinvesteeringute allikas ja sihtkoht maailmas. 2015. aasta lõpus oli sissetulevate välismaiste otseinvesteeringute maht ELis üle 5,7 triljoni euro, USAs 5,1 triljonit eurot ja Hiinas 1,1 triljonit eurot. Samal ajal olid ELi investorid teinud kolmandatesse riikidesse 6,9 triljonit eurot otseinvesteeringuid⁷.

ELi sisenevad välismaised otseinvesteeringud on üle saanud suhtelisest madalseisust, mida täheldati finantskriisi kestel ja pärast seda, ennekõike aastatel 2008–2010. 2015. aastal jõudis ELi sisenevate välismaiste otseinvesteeringute summa peaaegu 470 miljardi euroni, mis on rohkem kui 2007. aastal enne kriisi registreeritud kõrgeim tase⁸. Taastumist on toetanud see, et nii arvuliselt kui ka väärtuselt on suurenenud rahvusvahelised piiriülesed ühinemised ja omandamised, mis moodustavad endiselt kõige suurema osa välismaistest otseinvesteeringutest.

Samal ajal tekivad uued investeerimissuundumused, kusjuures **mõned tärkavad turumajandusega riigid mängivad välismaiste otseinvesteeringute pakkumisel üha olulisemat rolli**. USA on endiselt ülekaalukalt suurim välisinvestor ELis, ent tema osa ELi välismaiste otseinvesteeringute mahus langes 1995. aasta 51,3 protsendilt 2015. aastaks 41,4 protsendile. Samal perioodil langes ka Jaapani investeeringute osakaal (7,7 protsendilt vähem kui 3 protsendile). Samal ajal suurenesid märkimisväärselt Brasiilia ja Hiina investeeringud (1995. aastal vastavalt 0,2 ja 0,3 protsenti ning 2015. aastal 2,2 ja 2 protsenti),⁹ mille tulemusena on nimetatud riigid ELi suurimate investorite hulgas viiendal ja kuuendal kohal (vt alljärgnevad tabelid).

Graafik 1. EList välja suunduvate ja ELi sisenevate välismaiste otseinvesteeringute koosseis rahvusvahelise partneri kaupa 2015. aasta lõpu seisuga

⁵ Vt näiteks OECD välismaistele otseinvesteeringutele kehtivate regulatiivsete piirangute indeks:

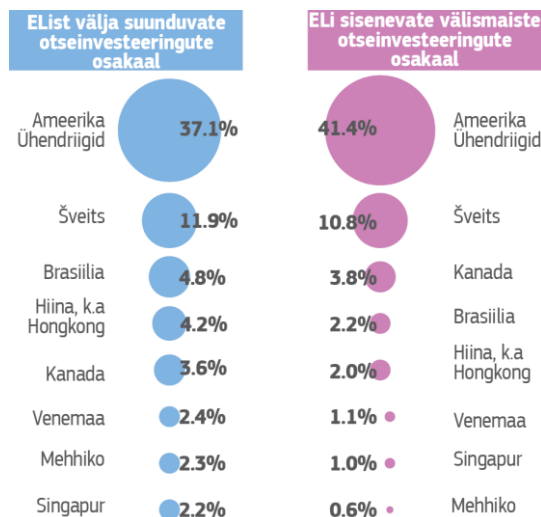
<http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>

⁶ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 63 ja 206.

⁷ Eurostat

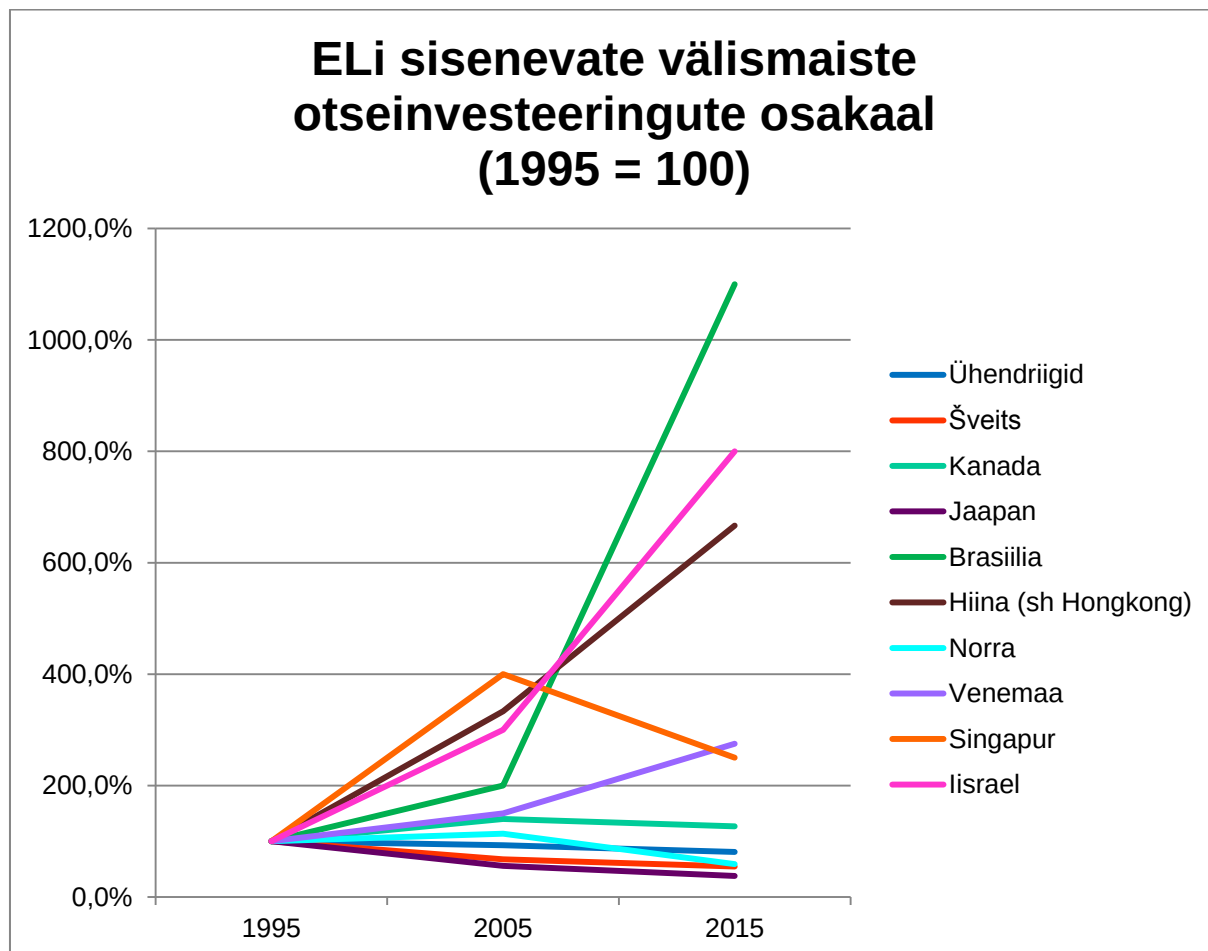
⁸ Eurostat

⁹ Eurostat



Allikas: Eurostat

Graafik 2. Kümne suurima investori osakaalu muutumine ELi sisenevates välismaistes otseinvesteeringutes¹⁰



Allikas: Eurostat

¹⁰ Andmed ei hõlma eriotstarbeliste üksuste kaudu tehtud investeeringuid.

EL soosib välisinvesteeringuid, kuna need toovad märkimisväärset kasu meie majandusele ja laiemalt kogu ühiskonnale. Välismaised otseinvesteeringud on majanduskasvu ja töökohtade loomise allikas. Nad liidavad ELi ettevõtjad ülemaailmsetesse väärtusahelatesse, mis on kaasaegse majanduse liikumapanevaks jõuks. Investeeringud suurendavad tootlikkust ja meie ettevõtete konkurentsivõimet, kuna nad parandavad vahendite jaotust, toovad sisse kapitali, tehnoloogiaid ja oskusteavet, suurendavad konkurentsi, soodustavad innovatsiooni ja avavad ELi ekspordile uusi turgusid. Lisaks sellele aitavad nad saavutada Euroopa investeerimiskava ning muude ELi projektide ja programmide eesmärged. Samasugust tulu nagu sisenevatest investeeringuvoogudest saadakse ka väljuvatest investeeringutest, sealhulgas aastani 2030 ette nähtud kestliku arengu tegevuskava rakendamise seisukohast. Kõigil nimetatud põhjustel jätkab EL liberaliseerimise ja investeeringute kaitse toetamist kogu maailmas.

Ehkki väljastpoolt ELi pärit investorite kontrolli all on ainult 0,4 protsenti ELi ettevõtetest, on need ettevõtted keskmiselt palju suuremad kui ELi investoritele kuuluvad ettevõtted. Sellest tulenevalt moodustavad need ELi kogukäibest umbes 13 protsenti, lisandväärtusest 11 protsenti ja koguhõivest 6 protsenti¹¹.

3. ... aga kuna välisinvesteeringute mudelid muutuvad, on vaja tagada julgeolek ja avalik kord

EL on välisinvesteeringutele avatud ja jääb avatuks ka tulevikus. Ent sellega koos peab käima jõuline ja asjakohane poliitika, et esiteks avada turud ELi ettevõtetele kolmandates riikides, tagada, et kõik järgiksid samu mängureegleid, ja kaitsta ELi investeeringuid kolmandates riikides, ning teiseks kaitsta ELis asuvaid varasid ülevõtmiste eest, mis võiksid kahjustada ELi või tema liikmesriikide olulisi huve.

Välisinvestorite huvi on üha enam suunatud uute turgude ja strateegiliste varade leidmisele ning **riigi omanduses olevatel ettevõtetel on maailmamajanduses järjest suurem roll**¹². On riike, kus märkimisväärse osa väljapoole suunatud välismaistest otseinvesteeringutest teevad riigi omanduses olevad ettevõtted, mõnedel juhtudel osana valitsuse deklareeritud strateegiast¹³. Lisaks riigi otsesele osalusele ettevõtetes kogeme ka olukordi, kus riik teatavaid ettevõtteid kas otseselt või kaudselt mõjutab või kus riik hõlbustab välismaal toimuvaid ülevõtmisi oma riigi ettevõtjate poolt, ennekõike hõlbustades juurdepääsu turuhinnast odavamale rahastamisele.

Sellega seoses on olemas oht, et konkreetsetel juhtudel **võivad välisinvestorid üritada omandada kontrolli või sõnaõigust sellistes Euroopa ettevõtetes, mille tegevus mõjutab kriitilise tähtsusega tehnoloogiaid, taristuid või sisendeid, aga ka tundlikku teavet.** See oht tekib ennekõike (kuid mitte ainult) juhul, kui välisinvestorid on riigi omanduses või kontrolli all, sealhulgas rahastamise või mõne muu mõjutamisvahendi kaudu. Sellised omandamised võivad anda kõnealustele riikidele võimaluse kahjustada mitte ainult ELi tehnoloogilist edumaad, vaid ka tema julgeolekut ja avalikku korda.

Mitmed ELi kõige olulisemad rahvusvahelised partnerid on loonud mehhanismid välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolliks ja kasutavad seda niisugust tüüpi

¹¹ Eurostat

¹² UNCTAD, „World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy“

¹³ Sama.

probleemidega tegelemiseks. Nende riikide hulka kuuluvad Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Hiina, India, Jaapan ja Kanada.

Näited välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli kohta

Ameerika Ühendriigid

1975. aastast jälgib ja kontrollib USAsse tehtavate välisinvesteeringute komisjon (CFIUS) tehinguid, mille tulemusena USA äriühing võib sattuda välismaise kontrolli alla, et teha kindlaks selliste tehingute mõju riiklikule julgeolekule. CFIUS on ametkondadevaheline talitus ja seega on tal õigus välismaiseid otseinvesteeringuid ametlikult läbi vaadata; lisaks sellele nõutakse 2007. aasta välisinvesteeringute ja riikliku julgeoleku aktiga (Foreign Investment and National Security Act), et välisriikide valitsuste tehtavaid tehinguid kontrollitaks eriti hoolikalt. 2009. ja 2014. aasta vahel sai CFIUS 627 teatist välisfirmade kavatsuse kohta omandada USA ettevõtteid ning algatas ametliku uurimise umbes 40 protsendil juhtudest. 244 uurimise all olnud tehingust 47 puhul (umbes 7 protsenti tehingutest, mille puhul tehti taustakontroll) tühistasid sellega seotud ettevõtted tehingu uurimisperioodi jooksul ja üks neist tühistati presidendi otsusega pärast seda, kui CFIUS oli uurimise lõpetanud.

Allikas: www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx

Austraalia

1975. aasta välismaiste omandamiste ja ülevõtmiste akti (Foreign Acquisitions and Take-Over Act) kohaselt tuleb teatavatest kavandatavatest välisinvesteeringutest teatada ja saada eelnev luba (teatis vastuväidete puudumise kohta). Taustakontroll, mida teeb laekahoidja (valitsemissektori kulude eest vastutav minister) välisinvesteeringute uurimiskomitee nõuannetele tuginedes, põhineb riiklike huvide kriteeriumil. Selles kontekstis on tundlikuna määratletud sellised valdkonnad nagu meedia, telekommunikatsioon, transport, kaitsega seotud tööstusharud ning uraani ja plutooniumi kaevandamine, samuti tuumakäitised. Teatamisnõuded on erinevad ja sõltuvad muuhulgas omandatava ettevõtte sektorist, liigist ja väärtusest, vabakaubanduslepingutest ja sellest, kas tegu on era- või valitsemissektori investoriga.

Allikas: firb.gov.au

4. ELi kaubandus- ja investeerimispoliitika, mis edendab avatud ja õiglast investeerimiskorda

Paljud riigid teevad välisinvesteeringutele jätkuvalt märkimisväärsed takistusi ja ei paku ELi ettevõtjatele samaväärseid investeerimistingimusi. Hoolimata investeeringute liberaliseerimisest tehtud edusammudest on viimasel ajal taas suurenenud uute piiravate meetmete arv¹⁴.

Investeerimistingimuste alal võrdsete tingimuste loomine kolmandates riikides on ülimalt tähtis. **ELi kaubandus- ja investeerimispoliitika¹⁵ on kõige sobilikum viis tagada, et kolmandad riigid on välisinvesteeringutele samal määral avatud nagu EL, ja edendada võrdseid tingimusi ELi ettevõtjate jaoks.**

¹⁴ COM(2017) 338 final, „KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA

NÕUKOGULE kaubandus- ja investeerimistökete kohta, 1. jaanuar 2016 – 31. detsember 2016“.

¹⁵ Teatis COM(2015)497, 14. oktoober 2015, „Kaubandus kõigile: vastutustundlikuma kaubandus- ja investeerimispoliitika poole“.

EL eesmärgiks on sõlmida paljude partneritega ¹⁶ **kahepoolsed või piirkondlikud kokkulepped, mis hõlmaksid siduvaid eeskirju ja kohustusi välismaiste investeringute**, ennekõike välismaiste otseinvesteringute kohta. Sellised kokkulepped tagavad eelkõige selle, et ELi investorite jaoks on olemas selgem õigusraamistik ja et neil on parem juurdepääs välisturgudele. Lisaks soovib komisjon selliste meetmete võtmist, mis võimaldaksid kaitsta intellektuaalomandit, suurendada läbipaistvust, piirata selliste subsidiumite andmist, mis moonutavad kaubandust iseäranis suurel määral, ja kutsuda korrale riigi omanduses olevaid ettevõtjaid. Peamised saavutused avatuma, õiglasema ja eeskirjadel põhineva kaubandus- ja investeerimiskeskonna tagamisel on välja toodud komisjoni teatises „Kaasaegne kaubanduspoliitika üleilmastumise ohjamiseks“ ja ELi kaubandusstrateegia rakendamist käsitlevas aruandes „Kaubandus kõigile“, mis võeti vastu koos käesoleva teatisega.

Sellessamas kontekstis peab EL äärmiselt oluliseks **mitmepoolset koostööd ja eeskirjade koostamist**. Maailma Kaubandusorganisatsiooni teenustekaubanduse üldleping sisaldab üksikasjalikke välisriikide teenuseosutajate asutamise eeskirju, mis hõlmavad nii juurdepääsu turule kui ka mittediskrimineerimiskohustusi, ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) juhendis kapitali liikumise liberaliseerimise kohta on olemas kapitali liikumise liberaliseerimise eeskirjad.

On oluline märkida, et need ELi ja tema liikmesriikide poolt sõlmitud rahvusvahelised kaubandus- ja investeerimislepingud näevad ette **erandid võrdse kohtlemise ja turulepääsu kohustusest, mis võimaldavad lepingupooltel võtta meetmeid julgeoleku või avaliku korra kaitseks**, kui need meetmed ei kujuta endast meelevaldset või põhjendamatut diskrimineerimist või kaubanduse varjatud piirangut.

2016. aasta võttis G20 vastu üleilmse investeerimispoliitika kujundamise juhtpõhimõtted,¹⁷ millega kutsutakse üles looma avatud, mittediskrimineerivaid, läbipaistvaid ja prognoositavaid investeerimistingimusi. 2017. aastal rõhutasid G20 liikmed uuesti vastastikuse kaubavahetuse ja investeerimisraamistike olulisust ning pühendumust töötada võrdsete tingimuste loomise nimel.

EL teeb kahe- ja mitmepoolsetel tasandil jätkuvalt jõupingutusi, tagamaks, et kolmandad riigid oleksid välisinvesteringutele samal määral avatud nagu EL ja et ELi ettevõtjate jaoks oleksid olemas võrdsed tingimused. Samuti toetab EL Maailma Kaubandusorganisatsioonis toimuvaid investeringute soodustamise teemalisi arutelusid.

5. Välismaiste otseinvesteringute taustakontroll

5.1. ELi liikmesriikides olemasolevad taustakontrolli mehhanismid

Ligi pooltel ELi liikmesriikidest on olemas mehhanismid välismaiste otseinvesteringute taustakontrolliks. Nii on see Austria, Taani, Saksamaa, Soome, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Itaalia, Poola, Portugali, Hispaania ja Ühendkuningriigi puhul.

Taustakontrolli meetmete täpse ulatuse ja korraldamise küsimuses **rakendavad liikmesriigid eri lähenemisi**.

¹⁶ Erinevas järgus on arutelud vabakaubanduslepingute üle Austraalia, Filipiinide, India, Indoneesia, Jaapani, Kanada, Maroko, Mehhiko, Mercosuri, Singapuri, Tšiili, Uus-Meremaa, Vietnami ja Türgiga. Samuti peab EL läbirääkimisi individuaalsete investeerimislepingute üle Hiina ja Myanmariga.

¹⁷ G20 kaubandusministrite nõupidamise avaldus, III lisa, 9. ja 10. juuli, Shanghai

Mis puudutab ulatust, siis enamikku olemasolevaid taustakontrolli mehhanisme kohaldatakse nii liidusisestele kui ka -välistele investeeringutele; mõned neist kehtivad ainult kolmandatest riikidest pärinevatele investeeringutele, ent võivad kuritarvituste ärahoidmiseks hõlmata sätteid kõrvalhoidmise vältimise kohta. Mõnel juhul rakendatakse taustakontrolli meetmed investeeringute puhul strateegilisteks peetavatesse valdkondadesse, nagu energeetika, telekommunikatsioon, transport jne, ent on ka neid, mis ei piirdu konkreetse sektoriga. Investeeringud, millega seoses taustakontrolli mehhanismi rakendatakse, valitakse reeglina kvaliteedikriteeriumide (näiteks kontrolli omandamine investeeringu sihiks oleva ettevõtja üle) ja/või kvantitatiivsete künniste (st aktsiate või hääleõiguste protsent) põhjal. Taustakontrolli põhjuste osas piirduvad teatavad kontrollimehhanismid riigi julgeoleku oluliste huvide kaitsega, see tähendab ennekõike relvade, laskemoona, kaitseotstarbelise ja sõjavarustuse jms valmistamise või nendega kauplemisega. Ent enamik neist hõlmab enamat kui riigikaitsektor ning on peamiselt seotud avaliku julgeoleku ja avaliku poliitika või avaliku korra kaitsega.

Mis puudutab kontrollimeetmete korraldust, siis on olemas kaht peamist tüüpi mehhanisme: ühed kohustavad investoreid mehhanismiga hõlmatud investeeringutest enne nende sooritamist teatama ja näevad ette eelneva heakskiitmise korra, teised näevad ette juba tehtud investeeringute järelkontrolli ja investorite võimaluse esitada investeering enne selle lõpuleviimist vabatahtlikult kontrollimiseks.

Riiklikud taustakontrolli mehhanismid kujutavad enesest kapitali vaba liikumise või asutamisvabaduse piiranguid, ennekõike liidusiseste investeeringute puhul¹⁸. Ent alusleping võimaldab liikmesriikidel võtta meetmeid nimetatud vabaduste piiramiseks, kui need ei ole diskrimineerivad kodakondsuse alusel ja kui need on põhjendatud ennekõike avalikust julgeolekust või avalikust poliitikast tulenevate kaalutluste või muu Euroopa Kohtu määratletud ülekaaluka üldise huviga ning kooskõlas proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtetega.

5.2. ELi tasandil olemasolevad asjakohased poliitikameetmed ja vahendid

Paljud ELi poliitikameetmed aitavad tagada, et välisinvesteeringutest saadakse kasu ja et nendega seotud riskid on piiratud.

Eelkõige on **kõigil välisinvestoritel ELis põhimõtteline kohustus järgida kohaldatavaid ELi ja riigisiseseid õigusnorme**. Nende hulka kuuluvad **ELi konkurentsieeskirjad**, mis hõlmavad kontrolli ühinemiste ja omandamiste üle. Juhul kui kavandatav investeering (sõltumata oma päritolust) kuulub ELi uue ühinemismääruse¹⁹ kohaldamisalasse, ei saa see aset leida, kui Euroopa Komisjon ei ole seda eelnevalt läbi vaadanud ja heaks kiitnud. Selle menetluse eesmärk on hoida ära koondumised, mis võiksid märkimisväärselt takistada tõhusat konkurentsi siseturul. Kui ELi ühinemismääruse alusel hinnatakse teatatud koondumiste kokkusobivust siseturuga, keskendutakse üksnes konkurentsile ega võeta arvesse julgeoleku või avaliku korraga seotud küsimusi.

¹⁸ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 63 ja 49.

¹⁹ Nõukogu 20. jaanuari 2004. aasta määrus (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT L 24, 29.1.2004, lk 1).

Muud asjaomased normid on sätestatud **ELi õigusaktides, mis käsitlevad kriitilise tähtsusega taristute ja oluliste teenuste turvalisust**. Teatavatel juhtudel käsitletakse nimetatud eeskirjades välisomanduse mõju. Tuua võib järgmised näited:

- **Euroopa tasandil loetakse kriitilist tähtsust omavaks teatavat hulka varasid**, nagu Galileo programm, Copernicuse programm, EUROCONTROL, Euroopa elektri- ja gaasiülekandevõrgud²⁰. Nende taristute turvalisusele, terviklikkusele ja omanikele ning vajadusele tagada nende alaline käigushoidmine tuleb pöörata erilist tähelepanu. Lisaks sellele on ELi küberturvalisuse õigusaktiga²¹ kehtestatud loetelu olulisi teenuseid osutavatest sektoritest, kus tegutsevaid operaatoreid tuleb kaitsta küberrünnete eest²².
- Mõnede ELi õigusaktidega **reguleeritakse otseselt välismaise osaluse mõju**. Väga spetsiifilistes valdkondades on juba olemas õigusaktid, mis käsitlevad välismaist kontrolli teatavate Euroopa varade üle, eelkõige juhtudel, kui EL määrab kindlaks käitajatele loa andmise kriteeriumid, mis põhinevad muuhulgas omaniku kodakondsusel. Näiteks ei ole ELis võimalik anda litsentsi sellisele lennuettevõtjale, kelle aktsiatest 50 protsenti või rohkem kuulub ELi-väliste isikutele, välja arvatud juhul, kui olemas on kokkulepe ettevõtja päritoluriigiga.²³ Samamoodi saab kolmanda riigi kontrolli all olev gaasi või elektrienergia ülekandesüsteemi operaator ELi energiaalaste õigusaktide kohaselt ELis tegutseda ainult juhul, kui sertifitseerimismenetluse käigus on tõestatud, et ta ei sea ohtu energiavarustuse kindlust selles liikmesriigis, kus ta liidus tegutseks²⁴. Veel üks näide on ELi normid süsivesinike geoloogilise luure, uurimise ja tootmise lubade andmis- ning kasutamistingimuste kohta,²⁵ mille kohaselt liikmesriigid võivad riigi julgeolekuga seotud kaalutlustel keelduda võimaldamast juurdepääsu nimetatud toimingutele ja nende läbiviimist üksustele, kes on tegelikult kolmandate riikide või nende kodanike kontrolli all.
- Komisjoni 2014. aasta Euroopa energiajulgeoleku strateegiaga²⁶ kavatseti käivitada **laialdasem arutelu, mis käsitlenuks olukorda, kus kontroll energiasektori strateegilise taristu üle on ELi -väliste üksuste**, eeskätt peamiste tarneriikide riigiettevõtete, riigipankade või riiklike investeerimisfondide käes, kelle eesmärk on siseneda ELi energiaturule, ja kui on olemas risk, et nad takistavad tarnete mitmekesistamist ning ELi võrkude ja infrastruktuuride arendamist. Esimese sammuna on komisjon teinud seadusandlikud ettepanekud gaasi- ja elektrivarustuskindluse kohta, mille kohaselt liikmesriigid peavad hindama riske, mida kujutab enesest välismaine kontroll gaasi- ja elektritaristute üle või nende

²⁰ Komisjoni talituste töödokument (2013)318

²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1148 meetmete kohta, millega tagada võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus.

²² Need on sellised valdkonnad nagu energeetika, transport, pankade ja finantsturgude taristu, tervishoiusektor, joogiveevarustus ning digitaalse taristu ja -teenuste osutamine.

²³ Määrus (EÜ) nr 1008/2008 ühenduses lennuteenuste osutamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta.

²⁴ Direktiiv 2009/73/EÜ, mis käsitleb maagaasi siseturu ühiseeskirju, ja direktiiv 2009/72, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju.

²⁵ 30. mai 1994. aasta direktiiv 94/22/EÜ süsivesinike geoloogilise luure, uurimise ja tootmise lubade andmis- ning kasutamistingimuste kohta.

²⁶ COM(2014) 330

välisomandus, ja võtma meetmeid, mida nad peavad vajalikuks ja mille komisjoni ja/või ekspertrühm läbi vaatab.²⁷

Ent hoolimata neist valdkondlikest algatustest puudub terviklik ELi tasandi õigusraamistik, mis käsitleks riske, mida võivad enesest kujutada teatavad kolmandatest riikidest pärinevad välismaised otseinvesteeringud.

6. ELi raamistiku loomine välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolliks julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel

6.1. Vaja on tegutseda

Arvestades liikmesriikide õigustatud individuaalseid huvisid, erinevat olukorda ja riigisiseseid asjaolusid, **võtab komisjon täiel määral arvesse liikmesriikide vajadust säilitada välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli tegemisel paindlikkus.** Samal ajal on välismaistel otseinvesteeringutel ilmselgelt Euroopa mõõde, mistõttu need kuuluvad ELi ühise kaubanduspoliitika kohaldamisalasse²⁸. Siseturu raames kasutavad ELi ettevõtjad üha enam asutamise ja teenuste osutamise vabadust ning kaupade ja kapitali vaba liikumist, jaotades oma tegevuse ja tarneahelad ära eri liikmesriikide vahel, selle asemel et tegutseda ainult ühes neist. Siseturu hüvesid tahavad ära kasutada ka kolmandate riikide investorid, kes investeerivad ELi ettevõtetes, tagades enesele seeläbi märkimisväärse mastaabisäästu ja pääsu siseturule. Lisaks sellele võib välismaine otseinvesteering ühes liikmesriigis mõjutada teise liikmesriigi või ELi kui terviku julgeolekut või avalikku korda. Sellist piiriülest mõju ei saa riiklikke mehhanisme kasutades alati täielikult arvesse võttu ja hinnata. Lisaks sellele tuleb tagada raamistik selliste varade kaitseks, mis on Euroopa jaoks märkimisväärselt olulised tulenevalt nende seotusest liidule huvi pakkuvate projektide või programmidega, nagu näiteks Euroopa ülemaailmne satelliitnavigatsioonisüsteem (Galileo).

Komisjon leiab, et investeerimismaastiku muutumisele reageerimiseks ning ELi ja liikmesriikide vastavate õiguste vahelise koostoime edendamiseks on oluline **liikmesriikide vaheline tihedam koostöö ja parem koordineerimine.** Seega soovib komisjon võtta täiendavaid meetmeid selliste kolmandatest riikidest pärinevate investeeringute suhtes, millega võivad kaasneda probleemid julgeoleku ja avaliku korraga.

Selles kontekstis tuleb saavutada järgmised **erieesmärgid**:

- luua sidus raamistik välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolliks julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel, kahjustamata samas liikmesriikide eesõigusi;
- hõlbustada tihedat ja süstemaatilist koostööd liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja komisjoni vahel seoses teatavate välismaiste otseinvesteeringutega, kui nendega kaasnevad julgeoleku ja avaliku korra probleemid, sealhulgas tihendada teabevahetust;
- suurendada selliste välismaiste otseinvesteeringute läbipaistvust, mis võivad mõjutada julgeolekut või avalikku korda;

²⁷ Vastuvõtmisel on uus määrus, millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 994/2010, ja see peaks jõustuma 2017. aasta sügisel. Seoses elektrisektoriga, COM (2016)862, ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb ohuvalmidust elektrisektoris ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2005/89/EL.

²⁸ ELi toimimise lepingu artikkel 207.

- lahendada tulemuslikult juhtumid, mille puhul välismaiste otseinvesteeringutega kaasnevad julgeoleku ja avaliku korra probleemid seoses liidule huvi pakkuvate projektide või programmidega;
- vältida riiklike mehhanismidega tehtavast välismaiste otseinvesteeringute taustakontrollist möödahiilimist.

Sellised meetmed võetakse, järgides täielikult kohustusi, mis tulenevad ELi aluslepingutest ja rahvusvahelistest kokkulepetest, mille osalised on EL ja liikmesriigid. Seega on juhul, kui EL või liikmesriigid on võtnud rahvusvahelisi investeeringutega seotud kohustusi, tegevusulatus juba piiritletud vastavate julgeoleku- ja avaliku korra eranditega.

Peale selle pakub komisjon ettepanekus välja meetmed, mis on proportsionaalsed ja läbipaistvad ning vähendavad lisaks ka valitsuse ja investorite halduskoormust. Samuti tagatakse ettepanekuga eeskirjadel põhinev, prognoositav ja mittediskrimineeriv investeerimiskord erinevate kolmandate riikide jaoks kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu asjaomases praktikas väljendatud põhimõtetega²⁹.

6.2. Kavandatud meetmed

a. Määruse ettepanek

Eespool esitatut arvesse võttes ja tuginedes ELi toimimise lepingu artiklile 207, esitab komisjon koos käesoleva teatisega **ettepaneku määruse kohta, millega kehtestatakse ELi tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli raamistik**.

Ettepanekuga kehtestatakse **raamistik ELi sisenevate välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolliks julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel** ja esitatakse mittetäielik loetelu asjaoludest, mida võib arvesse võtta selle hindamisel, kas konkreetne välismaine otseinvesteering võib mõjutada julgeolekut või avalikku korda. Sellega kehtestatakse niisuguste välismaiste otseinvesteeringute liikmesriikide-poolse taustakontrolli menetlusraamistiku olulised elemendid, sealhulgas läbipaistvuskohustused ja kohustus tagada nimetatud kontrollimehhanismide raames vastu võetud otsuste puhul nõuetekohased õiguskaitsevõimalused. Samal ajal jätab ettepanek liikmesriikidele välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli tegemisel vajaliku paindlikkuse, võimaldades neil kohanduda muutuvate asjaolude ja riigi konkreetse olukorraga.

Samuti luuakse määruse eelnõuga mehhanism liikmesriikidevaheliseks koostööks, eriti juhul, kui ühte või mitmesse liikmesriiki tehtav välismaine otseinvesteering võib mõjutada julgeolekut või avalikku korda teises liikmesriigis.

Lõpetuseks annab määruse eelnõu komisjonile võimaluse teha julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel taustakontroll sellistele välismaistele otseinvesteeringutele, mis võivad mõjutada liidule huvi pakkuvaid projekte või programme. Kavandatava määrusega kehtestatakse kriteeriumid, mille abil selliseid projekte või programme välja selgitada. Sellised on näiteks programm „Horisont 2020“, Galileo ja Euroopa Geostatsionaarne Navigatsioonilisüsteem

²⁹ Ennekõike kohtuasi C-483/99, komisjon vs. Prantsusmaa, kohtuasi C-463/00, komisjon vs. Hispaania, kohtuasi C-326/07, komisjon vs. Itaalia, kohtuasi C-212/09, komisjon vs. Portugal, kohtuasi C-244/11, komisjon vs. Kreeka.

(EGNOS), Copernicuse programm ning üleeuroopaline transpordivõrk (TEN-T), üleeuroopaline energiavõrk (TEN-E) ja üleeuroopaline telekommunikatsioonivõrk.

b. Täiendavad meetmed

Samal ajal, kui seadusandliku tavamenetluse korras võetakse vastu ettepanek määruse kohta, millega kehtestatakse ELi tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli raamistik, võtab komisjon **viivitamata järgmised meetmed**:

1. viib 2018. aasta lõpuks läbi **põhjaliku analüüsi ELi sisenevate välismaiste otseinvesteeringute kohta**, ennekõike strateegilistesse valdkondadesse (energeetika, kosmosetööstus ja transport) või varadesse (strateegiliste valdkondadega seotud tehnoloogiad ja sisendid, kriitilised valdkondadeülesed taristud ja tundlikud andmed) tehtavate välismaiste otseinvesteeringute kohta, mis võivad põhjustada probleeme julgeoleku, avaliku korra ja/või kriitilise tähtsusega varade kontrolli alal, ennekõike juhul, kui investor kuulub kolmandale riigile või on selle kontrolli all või saab märkimisväärseid riiklikke toetusi. Selle raames toimub koostöös liikmesriikidega võimalikult detailsete andmete kogumine, suundumuste analüüs ja mõju hindamine, sealhulgas juhtumiuuringute kaudu. Vastavalt vajadusele tehakse seejuures täiendav uuring, et määrata kindlaks kriitilise tähtsusega varad. Samuti hinnatakse seda, milline on riigi toetuse roll omandamiste hõlbustamisel;
2. loob **koordineerimisrühma**, mis tegeleb liitu sisenevate välismaiste otseinvesteeringutega, sealhulgas kõigi kavandatava määruse reguleerimisalasse kuuluvate küsimustega. Rühma juhib komisjon ja sellesse kuuluvad liikmesriikide esindajad. Ennekõike võiks see tegeleda järgmisega:
 - teha kindlaks valdkonnad ja varad, mis võivad strateegiliselt mõjutada julgeolekut, avalikku korda ja/või kriitilise tähtsusega varade kontrolli riiklikul tasandil, piiriülesel tasandil (st varad, mis asuvad ühes liikmesriigis ja millel on strateegiline mõju teisele liikmesriigile) või ELi tasandil (läheldes liidule huvi pakkuvate projektide või programmide loetelust);
 - vahetada välismaiste otseinvesteeringute kohta käivat teavet ja analüüsiandmeid, sealhulgas investeeringute tagamaade, nende geograafilise päritolu ja rahastamisallikate (avalik või erasektor) kohta;
 - arutada ühiseid probleeme, sealhulgas võrdsete tingimustega seotud küsimusi, nagu toetused ja muud kolmandate riikide poolt kasutatavad strateegilisi omandamisi hõlbustavad tavad, ja põhjuseid, mis takistavad Euroopa investoritel Euroopa kriitilise tähtsusega tehnoloogiate ja sisendite omandamist ja enese käes hoidmist;
 - vahetada liikmesriikide keskis parimaid tavasid ja välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli tegemisel saadud õppetunde;
 - arutada võimalusi koostööks kolmandate riikidega, kellel on samasugused huvid ja probleemid seoses välismaiste otseinvesteeringute mõjuga julgeolekule ja avalikule korrale;
 - edendada poliitika lähendamist, austades samas liikmesriikide autonoomiat valida, kas nad teevad välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli või mitte;
 - kaaluda veelgi vahendeid Euroopa strateegiliste varade kaitsmiseks, sealhulgas ELi tasandi taustakontrolli mehhanismi kaudu;
 - vaagida pärast kavandatud määruse jõustumist selle kohaldamisega seotud küsimusi.

7. Kokkuvõte

Komisjon on jätkuvalt veendunud, et välismaised otseinvesteeringud toovad kasu ja et need on andnud otsustava panuse suuremasse majanduskasvu ja kvaliteetsete töökohtade loomisse ELis. Samuti usub komisjon, et avatud investeerimiskeskond aitab kaasa kestlikule arengule kogu maailmas. EL on niisiis jätkuvalt avatud ja eeskirjadel põhineva investeerimiskeskonna kõige tulihingelisem kaitsja ja edendaja. Oma kaubandus- ja investeerimispoliitika kaudu nõuab EL ka edaspidi, et kolmandad riigid oleksid välisinvesteeringutele samal määral avatud nagu EL ja et ELi ettevõtjate jaoks oleksid olemas võrdsed tingimused.

Ent samuti on selge, et ELil ja tema liikmesriikidel peab olema võimalik otsustavalt ja kiiresti tegutseda, kui välismaised otseinvesteeringud peaksid mõjutama julgeolekut või avalikku korda. Seetõttu esitab komisjon koos käesoleva teatisega seadusandliku ettepaneku. Muutuvast rahvusvahelisest kontekstist tulenevalt peavad Euroopa Parlament ja nõukogu võtma meetmeid kiire õigusloomeprotsessi tagamiseks.

Määruse üle peetavate läbirääkimistega samal ajal pöörab komisjon vastavalt olemasolevale raamistikule ja kooskõlas käesoleva teatise punktiga 6.2.b erilist tähelepanu välismaistele otseinvesteeringutele, mis võivad ohustada julgeolekut või avalikku korda, ja hindab olukorda tihedas koostöös liikmesriikidega. Liikmesriike kutsutakse selles koostöös ja komisjoni asutatava asjaomase koordineerimisrühma ülesannete täitmises aktiivselt osalema.