EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 1.9.2022
COM(2022) 433 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Unioniin suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskeva toinen vuosikertomus

{SWD(2022) 219 final}

JOHDANTO

Tämä on Euroopan komission toinen vuosikertomus ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan EU:n asetuksen, jäljempänä ’ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskeva asetus’ tai ’asetus’, soveltamisesta.

Tämä kertomus koskee vuotta 2021[1], ja sillä lisätään avoimuutta ulkomaisten suorien sijoitusten seurannan toiminnasta EU:ssa ja kansallisten seurantamekanismien kehityksestä. Kertomuksella unioni täyttää osittain vastuuvelvollisuuttaan alalla, jolla turvallisuusintressien vuoksi avoimuus yksittäisissä sijoituksissa ei ole asianmukaista tai mahdollista.

Kertomus perustuu 27 jäsenvaltion raportteihin sekä muihin lähteisiin, ja siinä on neljä lukua:

- luku 1: EU:hun suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten kehityssuuntauksia ja numerotietoja
- luku 2: jäsenvaltioiden lainsäädännön kehitys
- luku 3: ulkomaisia suoria sijoituksia koskevat jäsenvaltioiden seurantatoimet
- luku 4: EU:n yhteistyömekanismi ulkomaisten suorien sijoitusten seurannassa.

Tämä vuosikertomus hyväksytään samanaikaisesti kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevan vuosikertomuksen kanssa. Ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta ovat molemmat tärkeitä kaupan ja investointien strategisen valvonnan välineitä Euroopan unionin turvallisuuden varmistamiseksi.

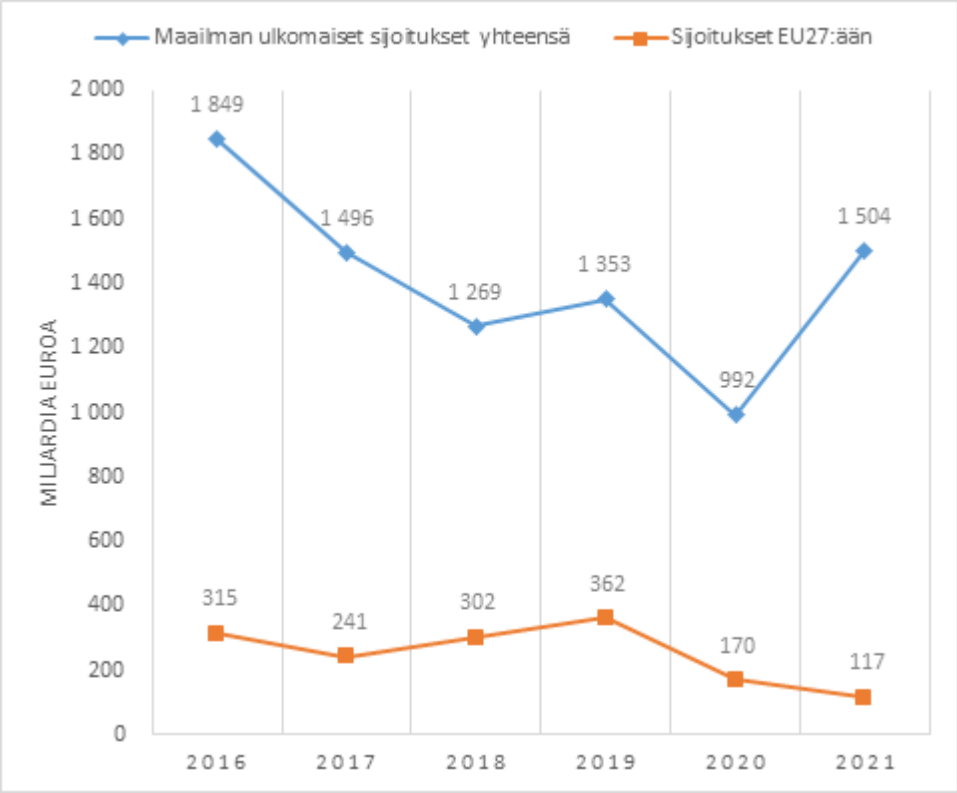
[1] Ensimmäinen vuosikertomus kattoi lyhyemmän ajanjakson eli 11. lokakuuta 2020–30. kesäkuuta 2021. Se menee näin osittain päällekkäin tämän kertomuksen kanssa, joka sekin kattaa ajanjakson 1.–30. kesäkuuta.

LUKU 1 – ULKOMAISET SUORAT SIJOITUKSET EUROOPAN UNIONIIN – KEHITYSSUUNTAUKSIA JA NUMEROTIETOJA

Vuonna 2021 ulkomaiset suorat sijoitukset elpyivät maailmanlaajuisesti covid-19-pandemian vuonna 2020 aiheuttamasta laskusuhdanteesta. Sijoitusten virrat olivat koko maailman tasolla 1,5 biljoonaa euroa vuonna 2021 (**kaavio 1**), mikä merkitsee 52 prosentin lisäystä vuoteen 2020 verrattuna ja 11 prosentin lisäystä covid-19-pandemiaa edeltäneeseen vuoteen 2019 verrattuna.

EU myötävaikutti vuoden 2021 maailmanlaajuiseen elpymiseen EU:hun suuntautuvilla 117 miljardin euron suuruisilla ulkomaisilla suorilla sijoituksilla. Niiden osuus koko maailman tasosta on 8 prosenttia (27 prosenttia vuonna 2019), mikä merkitsee 31 prosentin vähennystä vuoden 2020 tasoon verrattuna ja 68 prosentin vähennystä vuoteen 2019 verrattuna. EU:n tulos johtuu maahan tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten vähenemisestä Irlannissa, Saksassa ja Luxemburgissa sekä sijoituksista luopumisesta Alankomaissa.[2]

Kaavio 1: Maahan tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten virrat, maailma ja EU



Lähde: OECD, tiedot poimittu 29.4.2022. Tiedot viittaavat maahan tuleviin ulkomaisiin suoriin sijoituksiin.

Vahvat osakemarkkinat ja yritysten luottamuksen elpyminen johtivat vuonna 2021 – maahan tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten yhteenlasketun määrän vähenemisestä huolimatta – fuusioiden ja yrityskauppojen sekä täysin uusien sijoitusten (greenfield-investointien) lisääntymiseen maailmanlaajuisesti mutta ei vielä EU27-maissa[3] (**kaavio 1**). Hankintojen määrä

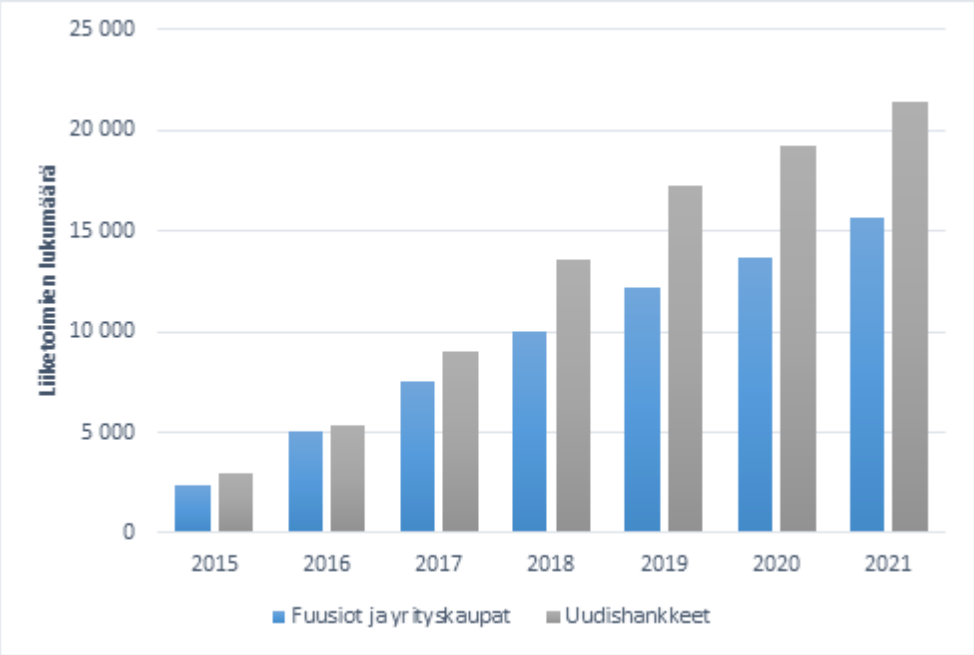
[2] OECD FDI IN FIGURES, huhtikuu 2022.
[3] Pitchbook, Global M&A report, 2021.

kasvoi EU:ssa 32 prosenttia ja uusien investointihankkeiden määrä 12 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna.[4]

Hankinnat jäivät kuitenkin 9 prosenttia alle vuoden 2019 tason. Uudishankkeiden osalta ero pandemiaa edeltäneeseen vuoteen oli –39 prosenttia.

Ulkomaisten liiketoimien kumulatiivisten virtojen kasvusuuntaus EU27-maissa vahvistaa sen, että EU-maat suhtautuvat avoimesti ulkomaisiin sijoituksiin huolimatta covid-19-pandemian aiheuttamasta hidastumisesta **(kaavio 2**). Viiden viime vuoden aikana kasvuvauhti on ollut keskimäärin yli 2 100 uutta hankintaa ja 3 200 uudishanketta vuodessa.

Kaavio 2: 2015–2021 EU27-maihin suuntautuvien liiketoimien vuotuinen kumulatiivinen määrä



Lähde: Bureau van Dijkin tietojen perusteella tehdyt Yhteisen tutkimuskeskuksen laskelmat, poimittu 22.2.2022. Vuoden 2015 tiedot vastaavat ulkomaisten suorien sijoitusten virtoja vuonna 2015, kun taas seuraavien vuosien tiedot vastaavat vuotuisten virtojen kumulatiivista summaa.

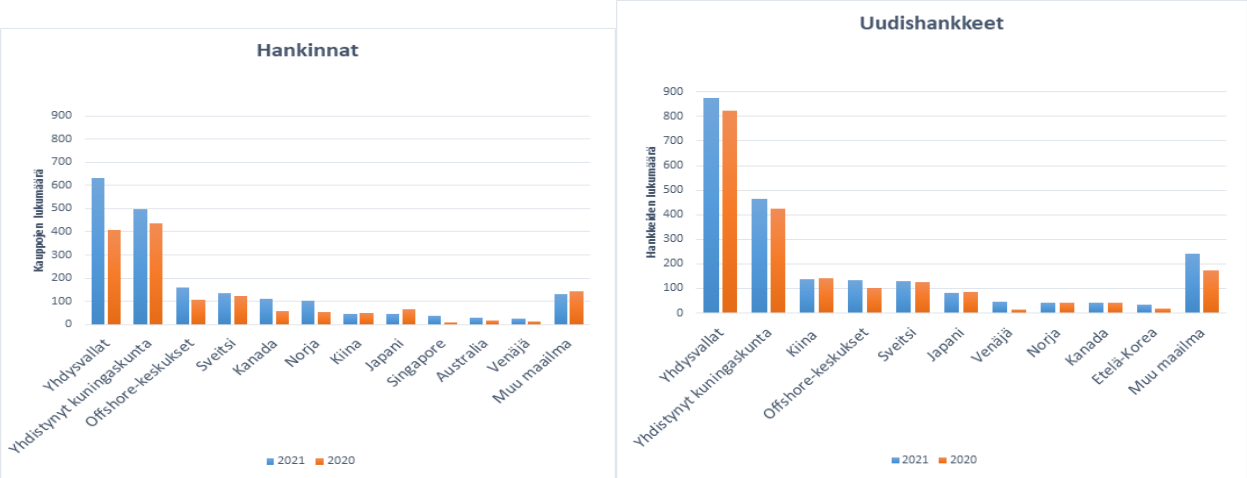
Yksittäisten ulkomaisten lainkäyttöalueiden mukaan eritellyt vuosittaiset tiedot osoittavat kauppojen ja hankkeiden määrän lisääntyneen useimpien alkuperämaiden osalta vuonna 2021 (**kaavio 3**). Yhdysvallat oli suurin ulkomainen sijoittaja vuonna 2021, ja sen osuus kaikista hankinnoista oli 32,3 prosenttia ja uudishankkeista 39,4 prosenttia. Seuraavaksi suurin ulkomainen sijoittaja oli Yhdistynyt kuningaskunta, jonka osuudet edellä mainituista olivat 25,6 prosenttia ja

[4] SANASTO: Termiä ”*ulkomainen sijoittaja*” käytetään EU:n ulkopuolisista tahoista (yritykset tai henkilöt), jotka hankkivat omistusosuuksia tai käynnistävät uusia investointihankkeita (lyhyesti: ”uudishankkeet”) EU:ssa. Termejä ”*ulkomainen*” ja ”*EU:n ulkopuolinen*” käytetään toistensa vastineina. Kauttaaltaan tässä tekstissä ”*hankinnoilla*” tarkoitetaan omistusosuuksien hankkimista EU:n yrityksistä, olipa kyse fuusioista ja yrityskaupoista tai omistusosuuksista, jotka ovat alle 50 prosenttia mutta yli 10 prosenttia pääomasta, ja termillä ”*liiketoimet*” viitataan hankintojen ja uudishankkeiden summaan. Ulkomaisilla liiketoimilla tarkoitetaan toimia, joissa sijoittajan tosiasiallinen omistus on EU:n ulkopuolella. Tosiasiallinen omistaja on taho, joka omistaa suoraan tai välillisesti vähintään 50,01 prosenttia suoran sijoittajan osakkeista.

20,9 prosenttia. Merkittäviä poikkeuksia ovat Kiina ja Japani, joiden molempien osuus jäi alle vuoden 2020 tason. Erityisesti Kiina, jonka osuus kaikista ulkomaisista hankinnoista oli 2,3 prosenttia vuonna 2021 (3,4 prosenttia vuonna 2020) ja uudishankkeista 6 prosenttia (7,1 prosenttia vuonna 2020), ei päässyt kaupanteossa vauhtiin huolimatta joistakin ilmoitetuista suurista fuusioista ja yrityskaupoista ja uudishankkeista, jotka nostivat kiinalaisten sijoitusten arvon 9 miljardiin euroon vuonna 2021 (6,5 miljardista eurosta vuonna 2020).

Kiinan tiukat pääomarajoitukset ja sijoitustoiminnan keskittyminen ydintoimialoille vaikuttivat kielteisesti Kiinan tekemiin kauppoihin vuonna 2021.[5] Vaikka vuonna 2021 useimmat lainkäyttöalueet saavuttivat covid-19-pandemiaa edeltäneen omistusosuuksien hankinnan tason ja osa jopa ylitti vuoden 2019 tason[6], uudishankkeiden määrä pysyi alhaisella tasolla vuoteen 2019 verrattuna. Ainoa poikkeus tähän olivat offshore-keskukset[7] (yhteensä 133 hanketta vuonna 2021, kun niitä oli 106 vuonna 2019) ja Venäjä[8] (46 hanketta vuonna 2021 ja 20 hanketta vuonna 2019).

Kaavio 3: Omistusosuuksien hankintojen (vasemmalla) ja uudishankkeiden (oikealla) lukumäärä vuosina 2021 ja 2020 – Ulkomaisen lainkäyttöalueen mukaan (kymmenen suurinta sijoittajaa)*



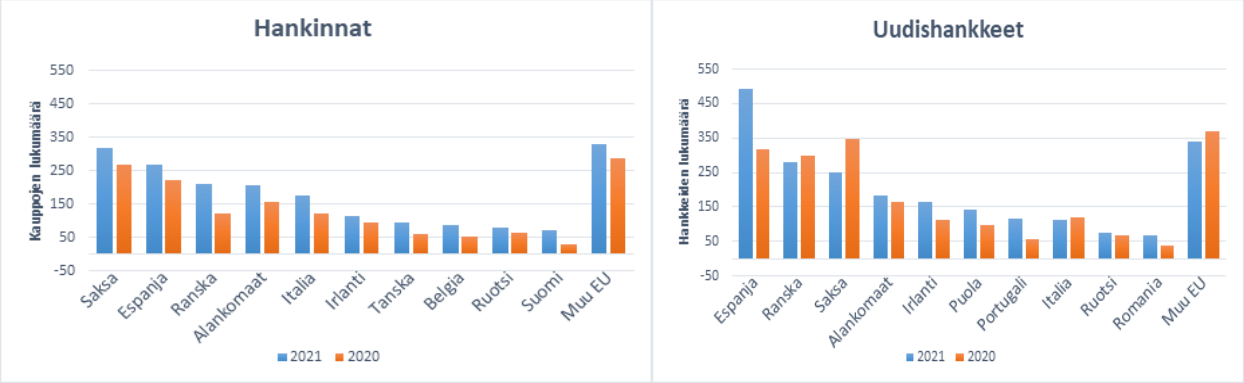
Lähde: Bureau van Dijkin tietojen perusteella tehdyt Yhteisen tutkimuskeskuksen laskelmat, poimittu 22.2.2022. Offshore-keskukset: Offshore-rahoituskeskukset[9] (*) Sellaisten omistusosuuksien hankinta, jotka ylittävät 10 prosenttia EU:n yrityksen pääomasta.

Huolimatta analyytikoiden vuotta 2022 koskevista positiivisista ennusteista, jotka pohjautuivat siihen, että pandemiassa oli ohitettu pahin vaihe, toivo on nopeasti hupenemassa Venäjän Ukrainaan kohdistamasta provosoimattomasta ja perusteettomasta hyökkäyksestä johtuvan epävarman liiketoimintaympäristön vuoksi. Energiakustannusten ja raaka-aineiden hinnan jyrkän nousun taloudelliset vaikutukset (joilla oli energiakustannusten osalta vaikutusta jo ennen hyökkäystä) sekä toimitusketjun häiriöistä aiheutuvien taloudellisten seurausten laajuus erityisesti kriittisten raaka-aineiden ja kriittisten teknologioiden osalta sekä maailmanlaajuisen taloudellisen toiminnan ja kaupan heikkeneminen, jota ei ole vielä täysin arvioitu, vaikuttavat kaupanteon dynamiikkaan EU:ssa, mikä saattaa johtaa siihen, että vuotta 2022 koskevaa alun perin positiivista ennustetta tarkistetaan alaspäin.

[5] Ks. analyysi Kiinan investoinneista, Rhodium (2022).
[6] Tämä koskee esimerkiksi Yhdysvaltoja, offshore-keskuksia, Kanadaa ja Norjaa.
[7] Merkittävimmät offshore-keskukset fuusioiden ja yrityskauppojen tai uudishankkeiden lukumäärän mukaan ovat (aakkosjärjestyksessä): Bermuda, Brittiläiset Neitsytsaaret, Caymansaaret, Mauritius ja Yhdistyneen kuningaskunnan Kanaalisaaret. Kaikki offshore-rahoituskeskukset on lueteltu esimerkiksi komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa Following up on the Commission Communication ”Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests”, SWD(2019) 108 final, 13.3.2019.
[8] Lisätietoja aiheesta osiossa ”Russian shareholding in Europe (EU27)” komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.
[9] Ks. alaviite 7.

Liiketoimien määrä kohteena olevan EU-maan mukaan osoitti, että ulkomaisten liiketoimien määrä elpyi laajalti vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna (**kaavio 4**). Saksa, jonka osuus kaikista ulkomaisten sijoittajien tekemistä hankinnoista oli 16,4 prosenttia, oli vuonna 2021 tärkein kohde, ja liiketoimien määrä maassa kasvoi 20 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna. Seuraavina tulivat Espanja (13,8 %), Ranska (10,7 %) ja Alankomaat (10,5 %), joiden vuotuinen kasvuvauhti oli kaksinumeroinen edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2021 Espanja oli EU:n merkittävin ulkomaisten uudishankkeiden vastaanottaja (22,2 prosenttia kokonaisinvestoinneista) ennen Ranskaa (12,7 %) ja Saksaa (11,2 %). Nämä kaksi viimeksi mainittua maata yhdessä Italian kanssa olivat ainoat uudishankkeiden vastaanottajien kärkikymmenikössä olevat maat, joissa ulkomaiset hankkeet eivät lähteneet nousuun vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna.[10]

Kaavio 4: Omistusosuuksien hankintojen (vasemmalla) ja uudishankkeiden (oikealla) lukumäärä vuosina 2021 ja 2020 – Kohdemaan mukaan (kymmenen suurinta vastaanottajaa EU:ssa)*



Lähde: Bureau van Dijkin tietojen perusteella tehdyt Yhteisen tutkimuskeskuksen laskelmat, poimittu 22.2.2022. (*) Sellaisten omistusosuuksien hankinta, jotka ylittävät 10 prosenttia EU:n yrityksen pääomasta.

Ulkomaisten sijoittajien kohteena olevien alojen lähempi tarkastelu osoittaa, että tieto- ja viestintätekniikka ja valmistusteollisuus ovat keskeisessä asemassa ulkomaisten liiketoimien elpymisessä EU:ssa (**kaavio 5**[11]). Tieto- ja viestintätekniikka sijoittui ensi sijalle hankinnoissa ja toiseksi uudishankkeissa (vähittäiskaupan jälkeen), sillä vuonna 2021 sen osuus uusista hankinnoista oli 30 prosenttia ja uudishankkeista 15,4 prosenttia, mikä merkitsee 34 ja 15 prosentin kasvua vuoteen 2020 verrattuna. Valmistusteollisuuden osuus kaikista ulkomaisista hankinnoista oli 25,9 prosenttia ja ulkomaisista uudishankkeista 12 prosenttia, ja se tuli toiselle sijalle. Vuonna 2021 kasvu oli sen osalta 38 ja 12 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.

Ulkomaiset liiketoimet saivat uutta vauhtia kaikilla tärkeimmillä toimialoilla vuoteen 2020 verrattuna ja saavuttivat joissakin luokissa covid-19-pandemiaa edeltäneen tason tai jopa ylittivät sen. Omistusosuuksien hankinnan osalta muun muassa tieto- ja viestintätekniikan, ammatillisen ja

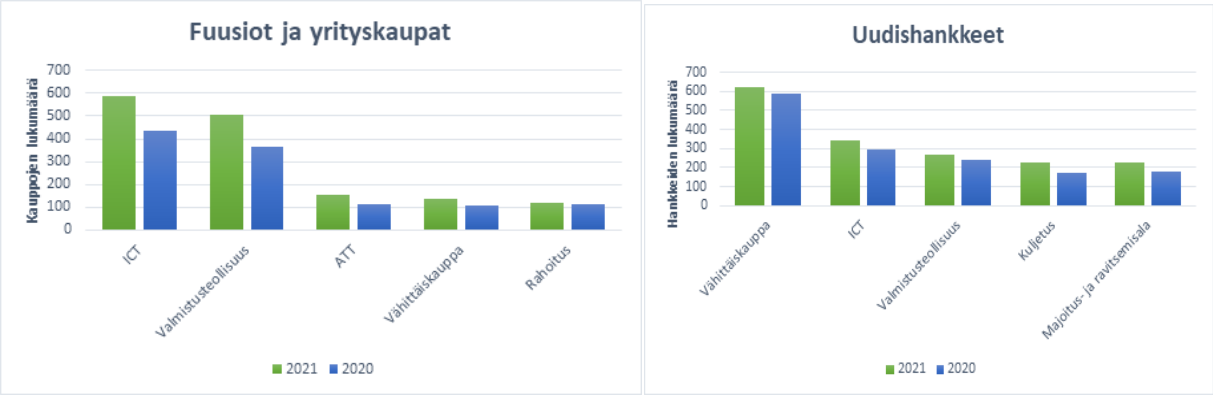
[10] Muu EU -ryhmässä ilmenevä uudishankkeiden elpyminen on Unkarin, Tšekin ja Kreikan ansiota. Vuonna 2021 Unkarin osuus kaikista EU:n ulkomaisista uudishankkeista oli 2,4 prosenttia, mikä merkitsee 38 prosentin kasvua vuoteen 2020 verrattuna. Tšekissä, jonka osuus kaikista ulkomaisista uudishankkeista oli 1,5 prosenttia, kirjattiin vuonna 2021 50 prosentin kasvu vuoteen 2020 verrattuna ja Kreikassa (1,4 prosenttia kaikista ulkomaisista uudishankkeista) 63 prosentin kasvu.

[11] Käytetyt luokat pohjautuvat NACE Rev. 2:n perusrakenteeseen: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2.

tieteellisen toiminnan ja rakentamisen aloilla ylitettiin vuonna 2021 vuoden 2019 tasot (+ 27 %, + 8,3 % ja + 10 %). Ulkomaiset uudishankkeet eivät sen sijaan elvy yhtä helposti.

Majoitus- ja ravitsemisalaa lukuun ottamatta uudishankkeet ovat vuonna 2021 jääneet jälkeen vuoden 2019 tasosta, vaikkakin niiden kehitys on lähtenyt paremmille raiteille vuoden 2020 romahduksen jälkeen.

Kaavio 5: Hankintojen (vasemmalla) ja uudishankkeiden (oikealla) lukumäärä vuosina 2021 ja 2020 – NACE-sektorin mukaan (viisi parhaiten sijoittunutta luokkaa)



Lähde: Bureau van Dijkin tietojen perusteella tehdyt Yhteisen tutkimuskeskuksen laskelmat, poimittu 22.2.2022. ATT tarkoittaa ammatillista, tieteellistä ja teknistä toimintaa (Nace. Rev2:n pääluokka M), joka sisältää muun muassa t&k-toiminnan. ICT tarkoittaa tieto- ja viestintätekniikkaa (Nace. Rev2, pääluokka J).

Aiheesta tarkemmin

Tarkempia tietoja edellä mainituista numerotiedoista on liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan jaksossa 1. Siinä annetaan lisätietoja eri jäsenvaltioihin ja toimialoille kohdistuneista vaikutuksista, elpymisestä, EU:hun investoineiden ulkomaisten sijoittajien alkuperämaista sekä ulkovaltioiden osallistumisesta EU:hun suuntautuviin ulkomaisiin sijoituksiin.

LUKU 2 – JÄSENVALTIOIDEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS VUONNA 2021

Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskeva EU:n asetus ja EU:n jäsenvaltioiden seurantamekanismit

Vaikka ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevassa EU:n asetuksessa ei edellytetä, että jäsenvaltiot perustavat kansallisen seurantamekanismin[12], Euroopan komissio kannustaa edelleen jäsenvaltioita sekä poliittisella että teknisellä tasolla hyväksymään, mukauttamaan ja panemaan täytäntöön kansallisia seurantamekanismeja. Euroopan komissio kehotti viimeksi jäsenvaltioita perustamaan täysimittaisen seurantamekanismin vuonna 2020 jäsenvaltioille annetuissa ohjeissa siitä, kuinka ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa olisi EU:ssa käytettävä kansanterveydellisen kriisitilanteen vallitessa ja talouden ollessa haavoittuvassa tilassa[13], sekä vuonna 2022 jäsenvaltioille annetuissa ohjeissa Venäjältä ja Valko-Venäjältä tulevista ulkomaisista suorista sijoituksista[14].

Euroopan komissio edistää aktiivisesti tätä kehitystä kaikissa jäsenvaltioissa ja helpottaa kansallisten lainsäädäntöprosessien edistymistä ja yhdenmukaistamista. Euroopan komissio on koko vuoden 2021 ajan avustanut jäsenvaltioita teknisen ja poliittisen ohjauksen, teknisten kokousten sekä tietojenvaihdon, mukaan lukien parhaiden käytäntöjen vaihto, avulla.

Tästä säännöllisestä yhteistyöstä huolimatta ja vaikka kansallisissa seurantamekanismeissa on merkittäviä yhtäläisyyksiä, jäsenvaltioissa on edelleen myös huomattavaa vaihtelua esimerkiksi sen suhteen, mikä katsotaan ulkomaisten suorien sijoitusten viralliseksi seurannaksi, millaisia määräaikoja, toimialoja ja tiedoksiantovaatimuksia sovelletaan sekä mitä seikkoja mekanismin

[12] Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen 3 artiklassa säädetään kuitenkin velvoitteesta, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion, jossa on käytössä ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi, on varmistettava mekanismien osalta, että
• niissä on määritellyt aikataulut,
• ne ovat avoimia ja syrjimättömiä,
• niissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa huomioon muiden jäsenvaltioiden kommentit ja komission lausunto,
• niissä annetaan asianomaisille tahoille mahdollisuus hakea muutosta ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta vastaavien viranomaisten kielteisiin päätöksiin,
• niissä pidetään voimassa toimenpiteet, joilla estetään ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismien ja niihin liittyvien päätösten kiertäminen.

[13] Ulkomaisia suoria sijoituksia, pääomien vapaata liikkuvuutta kolmansista maista ja Euroopan strategisten varojen suojelua ennen asetuksen (EU) 2019/452 (ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskeva asetus) soveltamista koskevat ohjeet jäsenvaltioille (EUVL L 99I, 26.3.2020, s. 1): ”*(...) Euroopan komissio kehottaa*
- jäsenvaltioita hyödyntämään jo nyt täysimääräisesti ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismejaan, jotta voidaan ottaa huomioon kaikki kriittisiin terveysinfrastruktuureihin, kriittisten tuotantopanosten tarjontaan ja muihin kriittisiin aloihin kohdistuvat riskit EU:n oikeudellisen kehyksen mukaisesti;
- niitä jäsenvaltioita, joilla ei tällä hetkellä ole käytössä seurantamekanismia tai joiden seurantamekanismit eivät kata kaikkia asiaankuuluvia liiketoimia, ottamaan käyttöön täysimittaisen seurantamekanismin ja sen käyttöönottoa valmisteltaessa käyttämään kaikkia muita käytettävissä olevia vaihtoehtoja puuttuakseen tapauksiin, joissa tietyn liiketoiminnan, infrastruktuurin tai teknologian hankinta tai määräysvallan hallinta aiheuttaisi riskin turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle EU:ssa, mukaan luettuna kriittisiin terveysinfrastruktuureihin ja kriittisten tuotantopanosten tarjontaan kohdistuva riski”.

[14] Komission tiedonanto – Ohjeita jäsenvaltioille Venäjältä ja Valko-Venäjältä tulevista ulkomaisista suorista sijoituksista Ukrainaan kohdistuvan sotilaallisen hyökkäyksen ja pakotteista äskettäin annetuissa neuvoston asetuksissa säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden vuoksi (EUVL C 151 I, 6.4.2022, s. 1).

piiriin kuuluu. Sen vuoksi Euroopan komissio on edelleen sitoutunut tukemaan kansallisten seurantamekanismien yhdenmukaistamista ja odottaa, että kaikilla EU:n 27 jäsenvaltiolla on pian käytössä kansallinen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi.

Kaikissa 27 jäsenvaltiossa on tarpeen olla käytössä kansallinen seurantamekanismi unionin suojaamiseksi kolmansista maista peräisin olevilta mahdollisesti riskipitoisilta sijoituksilta. Näin varmistettaisiin, että kaikki 27 jäsenvaltiota ja Euroopan komissio seuraavat kyseeseen tulevia ulkomaisia suoria sijoituksia. Tällä tavoin huolehditaan paitsi jäsenvaltioiden ja unionin yhteisestä turvallisuudesta myös turvataan sisämarkkinat ja niiden mahdollistama erittäin pitkälle viety taloudellinen yhdentyminen.

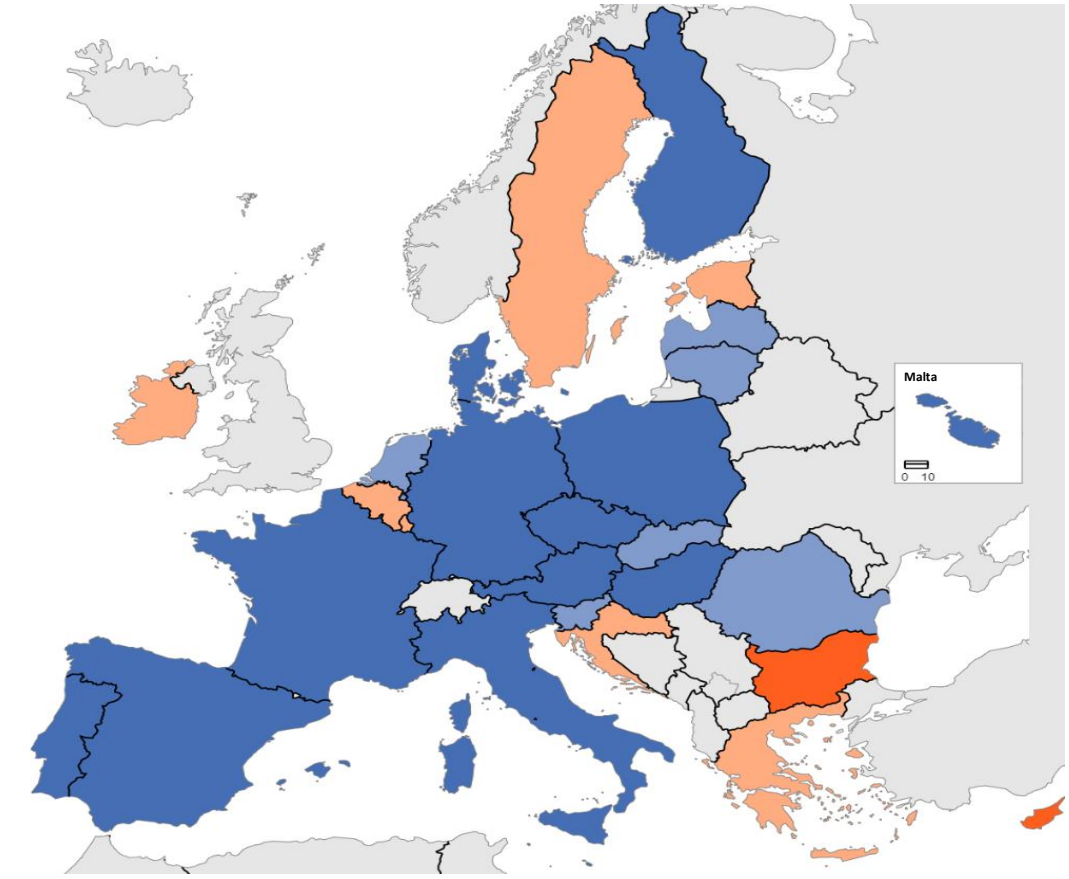
Yleiskatsaus jäsenvaltioihin, joilla on käytössä seurantamekanismi tai jotka ovat perustamassa sellaista

Maailmanlaajuinen pandemia ja viimeaikaiset häiriöt globaaleissa toimitusketjuissa ovat tuoneet korostetusti esiin tiettyjen keskeisten toimialojen, kuten terveydenhuollon ja energian, kriittisyyden. Näin ollen monet EU:n jäsenvaltiot ovat joko ottaneet käyttöön uusia kansallisia seurantamekanismeja tai päivittäneet ja laajentaneet nykyisiä mekanismeja. Vuonna 2021 kolme jäsenvaltiota otti käyttöön uuden seurantamekanismin ja kuusi muutti olemassa olevaa mekanismiaan. Vuoden 2021 loppuun mennessä seitsemän jäsenvaltiota oli jo käynnistänyt neuvoa-antavan tai lainsäädäntömenettelyn, jonka on määrä johtaa kansallisen seurantamekanismin perustamiseen. Vuonna 2021 kahdella kolmasosalla kaikista EU:n jäsenvaltioista oli ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevaa lainsäädäntöä. Ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta saa koko ajan lisää painoarvoa EU:ssa.

Alla olevassa kartassa esitetään yleiskatsaus EU:n jäsenvaltioiden sääntelytilanteeseen.

Jäsenvaltiot, joissa on seurantamekanismi käytössä tai lainsäädäntömenettely käynnissä

Tuotettu kesäkuussa 2022



Hallinnolliset rajat: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Kartan laadinta: Eurostat - IMAGE, 05/2022

EU:n jäsenvaltiot, joissa käytössä seurantamekanismi

EU:n jäsenvaltiot, joissa käytössä seurantamekanismi ja nykyisen mekanismin ajan tasalle saattaminen käynnissä

EU:n jäsenvaltiot, joissa ei seurantamekanismia käytössä, mutta mekanismin käyttöönottoa harkitaan tai suunnitellaan tai se on jo käynnissä

EU:n jäsenvaltiot, joissa ei seurantamekanismia käytössä eikä mekanismin käyttöönottoon tähtäävää työtä käynnissä

Jäsenvaltioiden tiedoksiannot Euroopan komissiolle

Kehitys EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2021 – ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismit

Toistaiseksi 25:stä EU:n 27 jäsenvaltiosta voidaan todeta joko, että

- niillä oli käytössä kansallinen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi tai
- ne olivat ottaneet käyttöön uuden kansallisen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismin tai
- ne olivat muuttaneet olemassa olevaa mekanismia tai
- ne olivat käynnistäneet neuvoa-antavan tai lainsäädäntömenettelyn, jonka on määrä johtaa uuden mekanismin käyttöönottoon tai olemassa olevan muuttamiseen.

Seuraavassa taulukossa esitetään yleiskatsaus kaikkien 27 jäsenvaltion lainsäädäntötilanteeseen ja kehitykseen vuonna 2021.[15]

Kansallinen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi käytössä	Espanja, Itävalta, Malta, Portugali, Puola, Slovenia, Suomi
Olemassa olevaa mekanismia muutettu	Italia, Latvia, Liettua, Ranska, Saksa, Unkari
Käynnistetty neuvoa-antava tai lainsäädäntömenettely, jonka on määrä johtaa olemassa olevan mekanismin päivittämiseen	Alankomaat, Romania
Uusi kansallinen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi otettu käyttöön	Slovakia, Tanska, Tšekki
Käynnistetty neuvoa-antava tai lainsäädäntömenettely, jonka on määrä johtaa uuden mekanismin käyttöönottoon	Belgia, Irlanti, Kreikka, Kroatia, Luxemburg, Ruotsi, Viro
Ei käynnissä julkisesti ilmoitettua aloitetta	Bulgaria, Kypros

Useimmat kansalliseen lainsäädäntöön tehdyt muutokset koskivat kolmea aihetta: seurantamenettelyjen parantaminen, seurannan laajentaminen koskemaan uusia aloja ja kansallisten mekanismien voimassaolon pidentäminen. Esimerkiksi **Ranska** alensi kynnysarvoa, jonka ylittyessä EU:n ulkopuolisten sijoittajien sijoituksia seurataan, ja edellyttää nyt sijoittajien toimittavan EU:n ilmoituslomakkeen B[16] muiden asiakirjojen ohella. **Saksa** teki useita menettelyihin liittyviä muutoksia (esim. 16 uutta tapausryhmää[17], jotka liittyvät kehitteillä oleviin tai arkaluonteisiin teknologioihin) ja on alkanut soveltaa pääoman hankintaan ja äänioikeuksiin uusia kynnysarvoja, jotka edellyttävät tiedoksi antamista, ja ottanut käyttöön sijoittajia koskevia uusia vaatimuksia. **Italia** laajensi olemassa olevan seurantamekanisminsa soveltamista. **Latvia** muun muassa laajensi kansallisten viranomaisten valtuuksia pyytää lisätietoja sijoittajilta. **Liettua** muun muassa mukautti tärkeinä pitämiään yrityksiä ja strategista infrastruktuuria koskevaa luetteloaan. **Unkari** lisäsi lainsäädäntöönsä kohdeyritysten muita toimintoja, jotka edellyttävät suunniteltujen liiketoimien antamista tiedoksi. Lisäksi useat muut jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet suunnittelevansa parhaillaan muutoksia nykyisiin mekanismeihinsa.

Tarkempia tietoja jäsenvaltioiden kansallisen seurantalainsäädännön kehityksestä on liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Lisäksi Euroopan komissio pitää yllä luetteloa kansallisen lainsäädännön päivityksistä[18].

[15] Lisätietoja on liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

[16] EU:n ilmoituslomake tarjoaa jäsenvaltioille ehdotuksen siitä, miten liiketoimet voitaisiin ilmoittaa EU:n yhteistyömekanismiin.

[17] Saksan lainsäädännössä tapausryhmät kuvaavat aloja. Jos liiketoimeen osallistuva yritys liittyy johonkin näistä aloista, sijoittajien on annettava liiketoimi tiedoksi viranomaisille, ja liiketoimen toteuttamisesta (”päättämisestä”) tulee pätevä vasta sitten, kun Saksan viranomaiset ovat hyväksyneet sen.

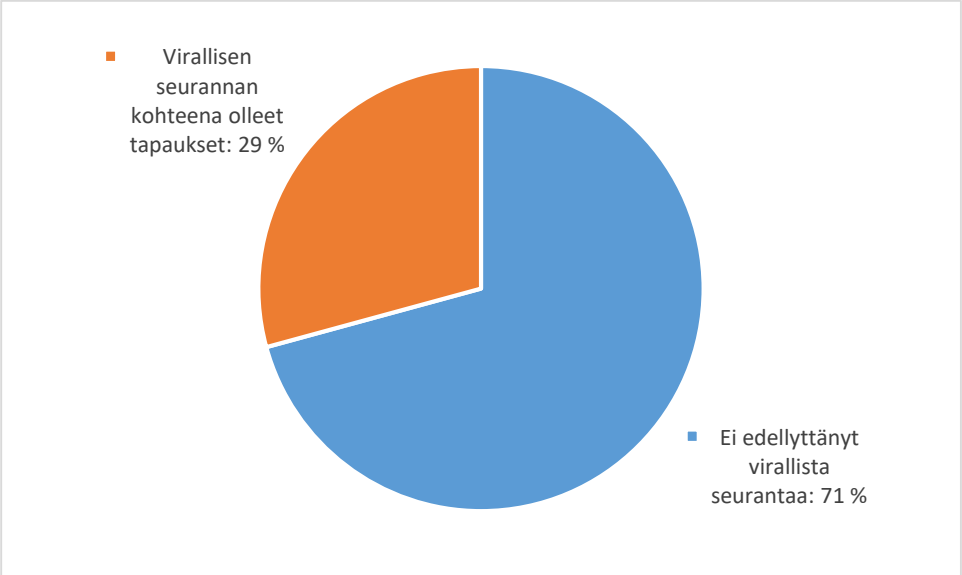
[18] Jäsenvaltioiden tiedoksi antamista seurantamekanismeista on saatavilla luettelo osoitteessa https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

3 LUKU – ULKOMAISIA SUORIA SIJOITUKSIA KOSKEVAT JÄSENVALTIOIDEN SEURANTATOIMET

Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevassa asetuksessa vahvistetaan yhteistyömekanismi ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa varten Euroopan komission ja EU:n jäsenvaltioiden kesken. Päätökset siitä, mitä investointeja seurataan ja mitkä hyväksytään, asetetaan ehdollisiksi tai estetään, tekee kuitenkin jäsenvaltio, jossa sijoitus tehdään. Tämä luku perustuu koosteeseen jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista, jotka koskevat niiden oman lainsäädännön ja seurantamekanismien mukaisesti vuoden 2021 aikana seurattuja tapauksia.

Kansallisella tasolla saatiin vuonna 2021 kaiken kaikkiaan huomattava määrä hyväksymistä koskevia pyyntöjä.[19] Jäsenvaltiot ovat asetuksen 5 artiklan, jossa säädetään raportointivelvollisuudesta, nojalla ilmoittaneet 1 563:sta hyväksymistä koskevasta pyynnöstä ja viran puolesta hoidetusta tapauksesta vuonna 2021.[20]

Kaavio 6 – Ulkomaisia suoria sijoituksia koskevat jäsenvaltioiden seurantatoimet



Lähde: jäsenvaltioiden raportointi

Suuntauksena on selkeästi se, että useampiin tapauksiin kohdistetaan virallista seurantaa. Esitetyistä 1 563 hyväksymistä koskevasta pyynnöstä ja viran puolesta hoidetusta tapauksesta noin

[19] Jotkin jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet yhtään tapausta seurantaa koskevan lainsäädäntönsä nojalla. Lisäksi yksi jäsenvaltio ilmoitti yleisen luvun hyväksymistä koskevien pyyntöjen määrästä ja kaksi (osittaista) lukua tuloksista. Eräs toinen jäsenvaltio ilmoitti, että vuonna 2021 seurannan kohteeksi otettujen tapausten määrä oli huomattavasti pienempi kuin ensimmäistä kertomusta varten ilmoitettujen tapausten määrä, koska se suoritti asiakirjojen ennakkoarvioinnin ennen kuin sen lainsäädäntö tuli voimaan. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat myös ”kuulemisista”, joissa käsiteltiin sitä, täyttyvätkö edellytykset tiettyjen tähän lukuun sisältyvien tapausten osalta.

[20] On tärkeää huomata, että jäsenvaltioilla on käytössä erilaisia seurantamenettelyjä, mikä tarkoittaa, että ilmoitetut tapaukset riippuvat kansallisista menettelyistä (soveltamisala, edellytysten täyttymisen tarkistaminen etukäteen tai myöhemmin jne.). Jotkin jäsenvaltiot esimerkiksi toteavat edellytysten jääneen täyttymättä jo ennen virallisen seurantamenettelyn suorittamista, kun taas toiset suorittavat ensin virallisesti tapausten seurannan ja vasta sitten toteavat edellytysten jääneen täyttymättä. Näin ollen tässä luvussa ilmoitettujen kaavioiden ja numerotietojen tarkoituksena on kuvata tarkasti jäsenvaltioiden ilmoittamia seurantatoimia niiden omasta järjestelmästä riippumatta.

29 prosenttia oli virallisessa seurannassa. Tämä näyttää osoittavan, että virallisen seurannan kohteeksi otettujen tapausten osuus on kasvanut vuodesta 2020.[21] Tätä voi selittää se, että kansalliset viranomaiset kiinnittävät enemmän huomiota mahdollisesti ”kriittisinä” pitämiinsä aloihin, sekä sijoituksiin liittyvien yleisten kehityssuuntausten muuttuminen. Noin 71 prosentin kaikista hakemuksista ei katsottu täyttävän edellytyksiä tai ne eivät edellyttäneet virallista seurantaa, koska niillä ei selvästikään ollut vaikutusta turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen.

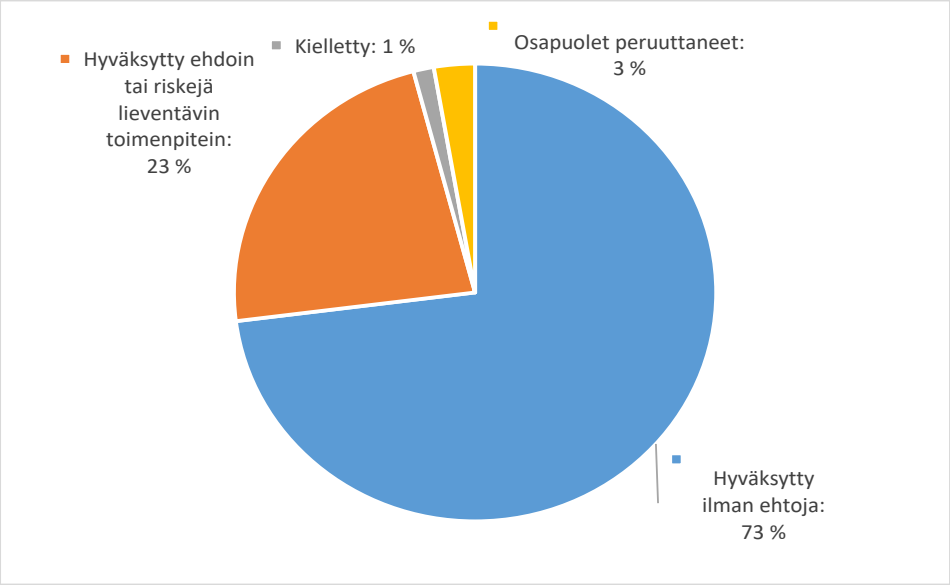
Hyväksymistä koskevien pyyntöjen määrä jakautuu myös hyvin epätasaisesti EU:n jäsenvaltioiden kesken. Vuonna 2021 neljän jäsenvaltion osuus kaikista hyväksymistä koskevista pyynnöistä ja viran puolesta hoidetuista tapauksista oli noin 70 prosenttia.

Vuonna 2021 virallisen seurannan kohteena olleista tapauksista, joiden osalta jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet päätöksestään[22], suurin osa (73 prosenttia) hyväksyttiin ilman ehtoja, mikä tarkoittaa, että liiketoimi hyväksyttiin ilman sijoittajalta edellytettyjä lisätoimia.

Kuitenkin 23 prosentissa päätöksistä oli kyse hyväksynnästä, johon liittyi ehtoja tai riskejä lieventäviä toimenpiteitä. Näissä tapauksissa kansalliset seurantaviranomaiset ovat neuvotelleet tietyistä sijoittajilta edellytetyistä toimista, vakuutuksista ja sitoumuksista ennen suunnitellun ulkomaisen suoran sijoituksen hyväksymistä.

Kansalliset viranomaiset estivät liiketoimet lopulta vain yhdessä prosentissa kaikista päätetyistä tapauksista, kun taas osapuolet itse peruuttivat liiketoimen 3 prosentissa tapauksista.

Kaavio 7 – Ulkomaisista suorista sijoituksista tiedoksi annetut päätökset



Lähde: jäsenvaltioiden raportointi

[21] Tämä osuus oli 20 prosenttia ensimmäisessä vuosikertomuksessa koko vuoden 2020 osalta.
[22] Virallisen seurannan kohteena olleiden tapausten kokonaismäärästä jätettiin pois jonkin verran tapauksia kaaviossa 7 esitettyjen tietojen tuottamiseksi. Jäsenvaltiot ilmoittivat päätöksestä 68,5 prosentissa tapauksista. Lisäksi joitakin tapauksia siirrettiin vuodelle 2022, joten niiden lopputulos ei ollut tiedossa vuonna 2021. Lisäksi pois jätetyistä tapauksista ilmoitti yksi jäsenvaltio, joka ilmoitti vain kaksi näiden tapausten neljästä mahdollisesta lopputuloksesta.

Edellä esitettyjen havaintojen perusteella voidaan yhteenvetona todeta seuraavaa:

- Jäsenvaltiot pitivät vastaanotettuja pyyntöjä arkaluonteisempina vuonna 2021 verrattuna vuoteen 2020, sillä virallisen seurannan kohteena olevien tapausten osuus on kasvanut.
- Hyväksymistä koskevat pyynnöt jakautuvat epätasaisesti EU:n jäsenvaltioiden kesken, sillä neljän maan osuus kaikista vastaanotetuista hakemuksista oli noin 70 prosenttia. Ensimmäisessä vuosikertomuksessa tämä osuus oli 86,5 prosenttia. Tämä osoittaa seurannan hajautumisen jäsenvaltioiden kesken.
- Vuonna 2021 suurin osa liiketoimista, joiden osalta ilmoitettiin päätös, hyväksyttiin ilman ehtoja (73 %, ensimmäisessä kertomuksessa tämä osuus oli 79 %).
- Tapauksista, joista tehtiin päätös, 23 prosenttiin liittyi riskejä lieventäviä toimenpiteitä (tämä on merkittävä lisäys edelliseen kertomukseen verrattuna, jolloin osuus oli 12 prosenttia).
- Jäsenvaltiot estivät vain yhden prosentin liiketoimista (tämä oli hieman enemmän eli 2 prosenttia ensimmäisessä kertomuksessa), mikä vahvisti, että Euroopan unioni on edelleen avoin ulkomaisille suorille sijoituksille ja että jäsenvaltiot kieltäytyvät vain tapauksista, jotka aiheuttavat erittäin vakavia uhkia turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

LUKU 4 – EU:N YHTEISTYÖMEKANISMI ULKOMAISTEN SUORIEN SIJOITUSTEN SEURANNASSA

1. Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen nojalla tehdyt tiedoksiannot ja muut toteutetut toimet

Luvussa 3 esitetään yhteenveto seurantatoimien laajuudesta kansallisella tasolla. Se kattaa kansallisella tasolla ne sijoitukset, jotka täyttivät ulkomaisia suoria sijoituksia koskevan asetuksen mukaiset seurannan edellytykset.

Kolmetoista jäsenvaltiota toimitti vuonna 2021 ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen 6 artiklan nojalla yhteensä 414 tiedoksiantoa[23], kun ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan ensimmäisen vuosikertomuksen kattamalla ajanjaksolla näin toimi yksitoista jäsenvaltiota.[24] Viisi jäsenvaltiota eli Espanja, Italia, Itävalta, Ranska ja Saksa toimitti yli 85 prosenttia näistä tiedoksiannoista. Tiedoksi annetuissa liiketoimissa on huomattavaa vaihtelua investoinnin kohteena olevan yrityksen toimialan, tosiasiallisen sijoittajan alkuperämaan ja liiketoimen arvon suhteen.

Eniten liiketoimia tehtiin seuraavilla viidellä toimialalla: tieto- ja viestintätekniikka, valmistusteollisuus, rahoitustoiminta[25], tukku- ja vähittäiskauppa sekä rakentaminen[26] (ensimmäisessä vuosikertomuksessa ”Rakentaminen” sisällytettiin luokkaan ”Muut”). Kolme ensimmäistä toimialaa ovat samat kuin ensimmäisessä vuosikertomuksessa, mutta eri järjestyksessä.

---

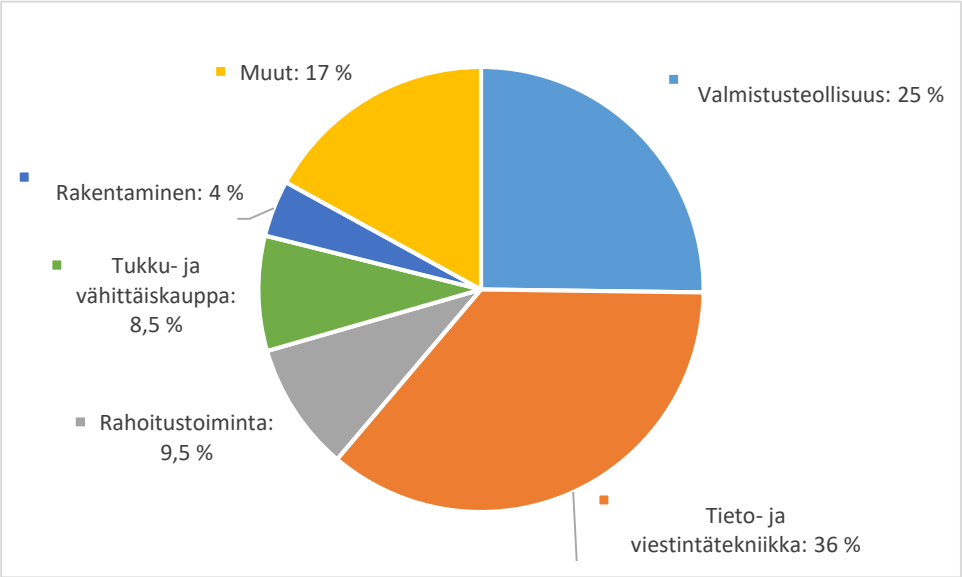
23 Tähän sisältyy viisi tapausta, jotka annettiin tiedoksi etukäteen vuonna 2020 mutta jotka käsiteltiin vuonna 2021.

24 Ks. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf.

25 Rahoitustoimintaan kuuluvat omistusyhteysyritysten, rahastojen tai vastaavien rahoitusalan toimijoiden harjoittama (tai niistä johtuva) toiminta, jonka tarkoituksena on hankkia tietty (pääoma)osuus tai määräysvalta kohdeyrityksessä.

26 Ensimmäisessä vuosikertomuksessa kyseessä olivat valmistusteollisuus, tieto- ja viestintätekniikka sekä tukku- ja vähittäiskauppa, jotka luokitellaan NACE-koodeihin C, J ja G.

Kaavio 8 – Tärkeimmät kohdealat vuonna 2021[27]



Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot.

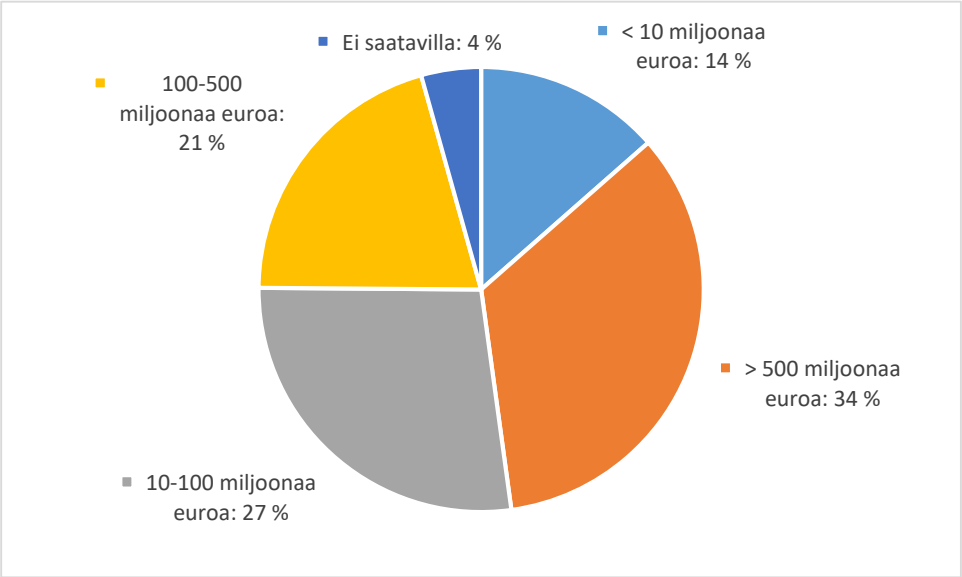
Liiketoimien arvon perusteella voidaan todeta, että suurin osa liiketoimista oli arvoltaan[28] alle[29] 500 miljoonaa euroa, mutta suurimman yksittäisen ryhmän (34 %) muodostivat yli 500 miljoonan euron arvoiset liiketoimet.

27 Koska tapaukset voivat kattaa useita toimialoja (eli NACE-koodeja), kaaviossa ilmoitettu kokonaismäärä on suurempi kuin vuonna 2021 tiedoksi annettujen tapausten kokonaismäärä. Luokka ”Muut” kattaa kaikki muut toimialat, joiden osuus on alle 4 prosenttia, esimerkiksi sähkö-, kaasu-, lämpö- ja ilmastointihuolto sekä kuljetus ja varastointi.

28 Jos arvo on mainittu, sillä tarkoitetaan yrityskaupan kohteena olevaa yritystä, joka voi olla suuremman kohdeyrityksen EU:hun sijoittautunut tytäryritys.

29 Ensimmäisessä vuosikertomuksessa liiketoimien valtaosan arvo oli pienempi eli 10–100 miljoonaa euroa. Arvoltaan suurimmat liiketoimet tehtiin tieto- ja viestintätekniikan toimialalla, kun taas vaihteluvälin matalaan päähän sijoittuivat toimialan ”Muu palvelutoiminta” liiketoimet.

Kaavio 9 – Tiedoksi annettujen ulkomaisten suorien sijoitusten arvo vuonna 2021[30]



Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot.

Tiedoksi annettujen liiketoimien arvon vaihteluväli on suuri: pienin ilmoitettu arvo oli 1 euro ja suurin noin 29–31 miljardia euroa.

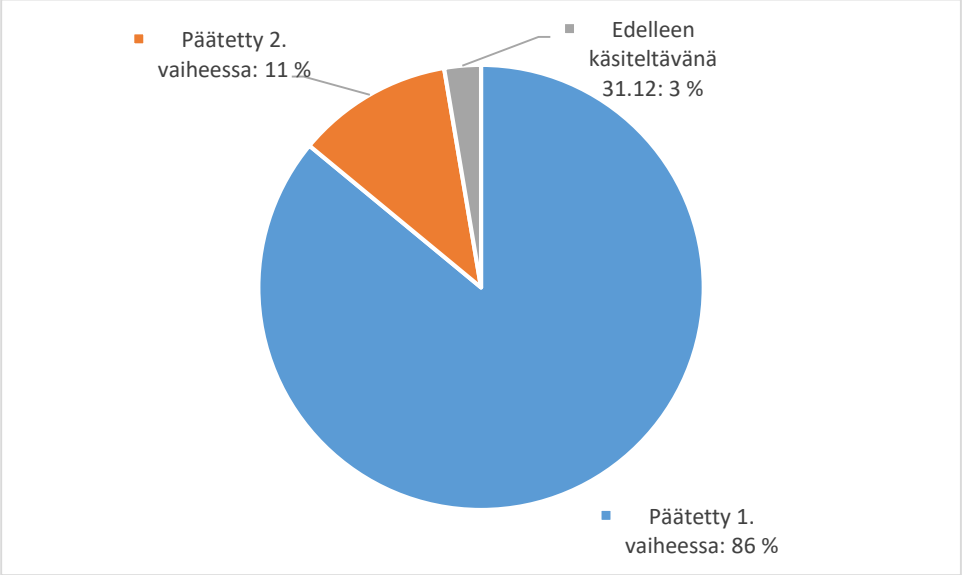
Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen mukaan ulkomaisten suorien sijoitusten arviointi voi tapahtua kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan kaikki tiedoksi annetut liiketoimet, ja vain pieni määrä etenee toiseen vaiheeseen. Toisessa vaiheessa tehdään tarkempi arviointi tapauksille, jotka voivat vaikuttaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa tai aiheuttaa riskejä unionin etua koskeville hankkeille tai ohjelmille. Euroopan komissio voisi viime kädessä päättää toisen vaiheen tapaukset antamalla lausunnon kyseisestä tapauksesta.

30 ”Ei saatavilla” sisältää puuttuvat ja ei saatavilla olevat / ilmoittamattomat liiketoimet sekä sellaiset liiketoimet, jotka eivät sovellu.

Kaikkiaan 414 tiedoksi annetusta tapauksesta Euroopan komissio päätti käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa 86 prosentissa tapauksista. Toiseen vaiheeseen, jossa tiedoksiannon tehneeltä jäsenvaltiolta pyydettiin lisätietoja, eteni 11 prosenttia tapauksista (14 % edellisessä kertomuksessa). Näistä tapauksista 3 prosenttia oli edelleen käsiteltävinä tämän kertomuksen koontipäivänä eli niitä ei ollut vielä saatettu päätökseen ensimmäisessä tai toisessa vaiheessa.[31]

Lisätiedot, joita Euroopan komissio pyytää käsittelyn toisen vaiheen alkaessa, voivat olla huomattavan monenlaisia kyseessä olevasta liiketoimesta sekä tiedoksiannon mukana toimitettujen tietojen tarkkuudesta ja laadusta riippuen.[32]

Kaavio 10 – Ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa päätetyt tapaukset ja edelleen käsiteltävinä olevat tapaukset



Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot.

Pyydetyt tiedot koskevat yleensä yhtä tai useampaa seuraavista seikoista: tieto yrityskaupan kohteena olevan yrityksen tuotteista ja/tai palveluista, liiketoimeen liittyvien tuotteiden mahdollinen luokittelu kaksikäyttötuotteiksi, asiakkaat, vaihtoehtoiset toimittajat ja markkinaosuudet, sijoittajan vaikutusvalta kohdeyrityksessä liiketoimen jälkeen, kohdeyrityksen teollis- ja tekijänoikeussalkku ja tutkimus- ja kehitystoiminta sekä muut sijoittajaa ja tämän strategiaa määrittelevät ominaispiirteet. Näitä tietoja pyydetään, jotta kohdeyrityksen kriittisyyttä tai sijoittajan mahdollisesti muodostamia uhkia voidaan arvioida paremmin.

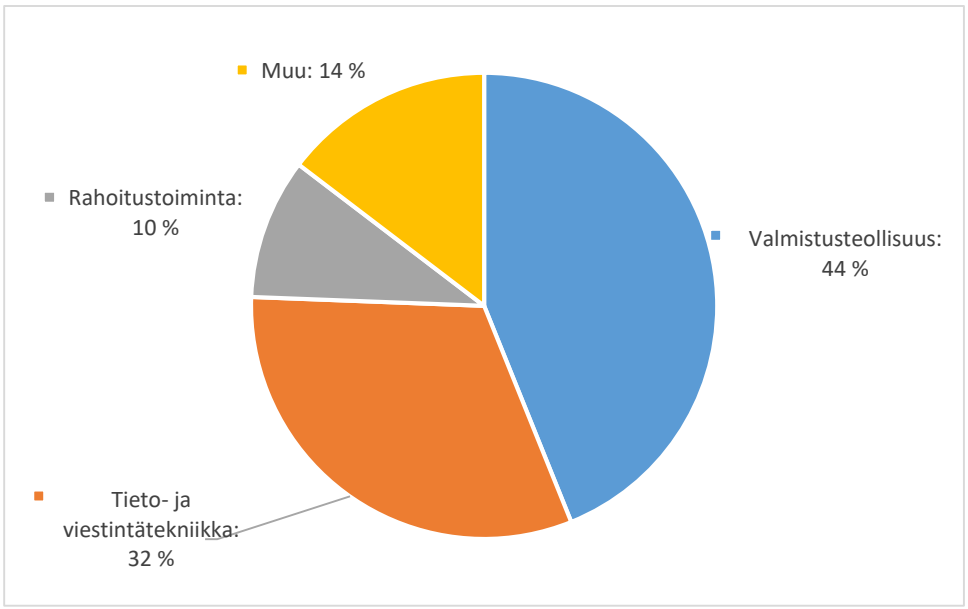
Toiseen vaiheeseen edenneissä tapauksissa merkittävimmät toimialat olivat valmistusteollisuus, tieto- ja viestintätekniikka sekä rahoitustoiminta. Valmistusteollisuuden sekä tieto- ja viestintätekniikan osuus kaikista toiseen vaiheeseen edenneistä tapauksista oli 76 prosenttia. Tieto-

31 Tiedoksi annetuista 414 tapauksesta 11 oli edelleen käsiteltävinä tämän kertomuksen koontipäivänä 31. joulukuuta 2021.

32 Sijoittajan asetuksen 6 artiklan nojalla annettavaa tiedoksiantoa varten ilmoittamiin tietoihin käytettävällä ilmoituslomakkeella sekä ajan tasalle saatetulla usein kysyttyjä kysymyksiä sisältävällä asiakirjalla pyritään varmistamaan jonkinasteinen yhdenmukaisuus ja vähimmäistiedot asetuksen mukaisissa tiedoksiannoissa tarkoitetusta sijoittajasta ja sijoituksen kohteesta. Molemmat asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006.

ja viestintätekniikan osuus kasvoi varsin jyrkästi edellisen kertomuksen 17 prosentista nykyiseen 32 prosenttiin.

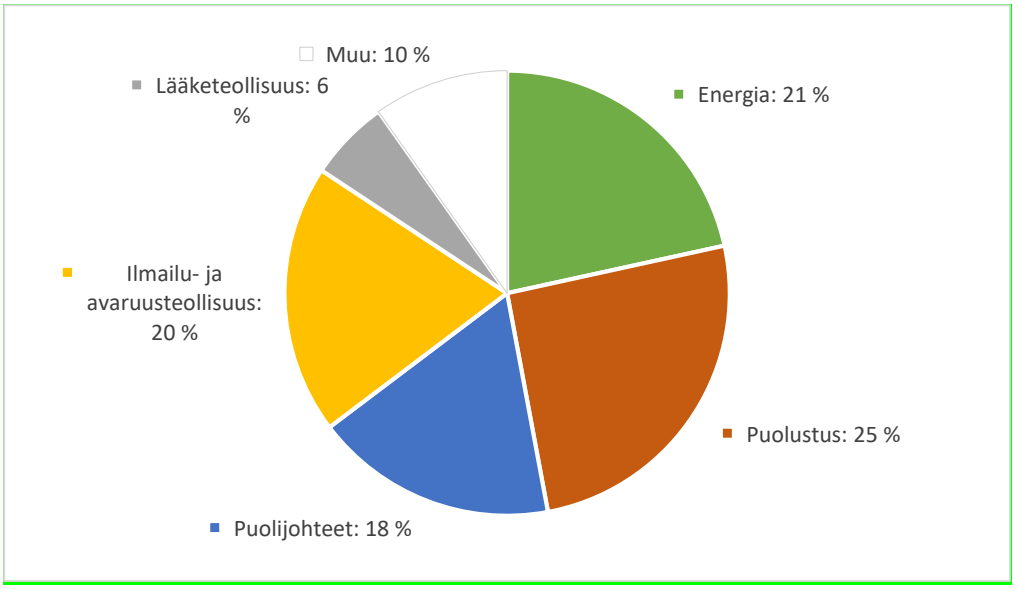
Kaavio 11 – Toisen vaiheen tapausten merkittävimmät toimialat vuonna 2021[33]



Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot.

Merkittävin toimiala – valmistusteollisuus – sisältää kriittiset infrastruktuurit ja/tai teknologiat eli puolustuksen, ilmailu- ja avaruusteollisuuden, energian, terveysalan (mukaan lukien lääketeollisuus) ja puolijohdelaitteet. Puolustusalan ja ilmailu- ja avaruusteollisuuden osuus tämän toimialan tiedoksiannoista on lähes puolet (45 %).

Kaavio 12 – Valmistusteollisuuden alasektorit toiseen vaiheeseen edenneissä tapauksissa vuonna 2021



Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot.

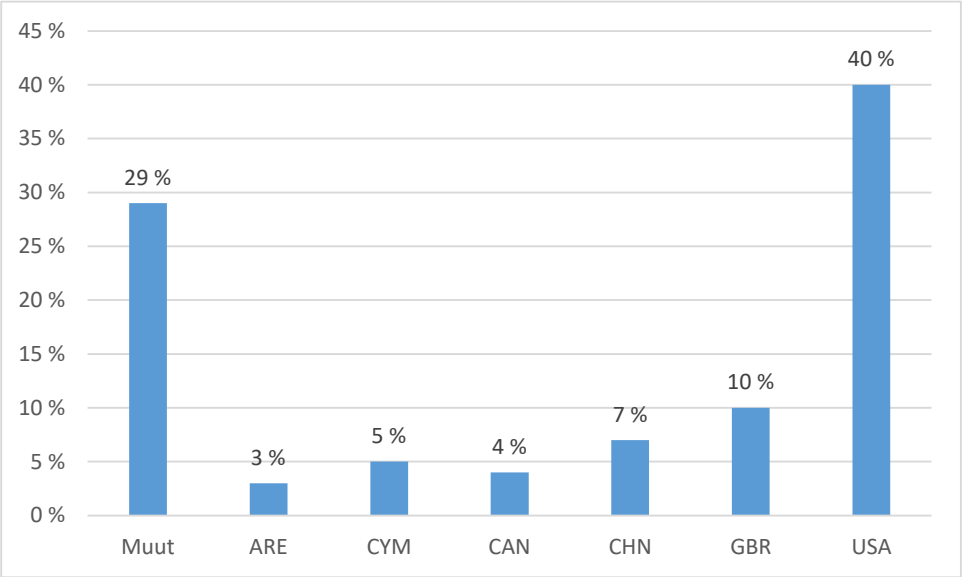
[33] Ks. alaviite 25.

Toiseen vaiheeseen edenneet 47 tapausta liittyivät yhdeksään jäsenvaltioon.[34] Toisen vaiheen tapauksissa jäsenvaltioilta kului keskimäärin 22 kalenteripäivää pyydettyjen tietojen toimittamiseen (ensimmäisessä kertomuksessa 31 kalenteripäivää). Vaihteluväli oli 3–101 päivää (ensimmäisessä kertomuksessa 2–101 kalenteripäivää).

Ulkomaisia suoria sijoituksia koskevassa asetuksessa ei aseteta tarkkoja määräaikoja, joissa jäsenvaltioiden on vastattava, mutta asetuksen mukaisia muita määräaikoja lykätään siihen asti, kunnes kaikki tiedot on saatu.

Euroopan komissiolle vuonna 2021 tiedoksi annetuissa 414 tapauksessa tosiasiallisen sijoittajan alkuperämaana olivat useimmiten Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta, Kiina, Caymansaaret ja Kanada. Venäjän osuus tapauksista oli alle 1,5 prosenttia ja Valko-Venäjän 0,2 prosenttia.

Kaavio 13 – Tosiasiallisten sijoittajien alkuperä vuoden 2021 tapauksissa



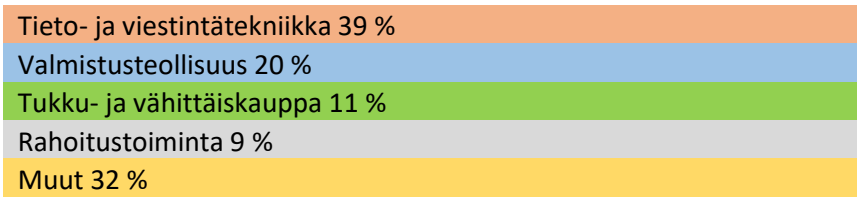
Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot.

Kaikista vuonna 2021 tiedoksi annetuista tapauksista 28 prosentissa (ensimmäisessä kertomuksessa vastaava osuus oli 29 prosenttia) oli kyse useita lainkäyttöalueita koskevasta ulkomaisesta suorasta sijoituksesta, koska liiketoimi liittyi useaan jäsenvaltioon (ja useat jäsenvaltiot antoivat sen tiedoksi).[35] Toimialat, joihin tiedoksiannot useimmin liittyivät, olivat tieto- ja viestintätekniikka, valmistusteollisuus, tukku- ja vähittäiskauppa sekä rahoitustoiminta.

Taulukko – Useita lainkäyttöalueita koskevat ulkomaiset suorat sijoitukset ja tärkeimmät toimialat

[34] Ensimmäisessä kertomuksessa toiseen vaiheeseen edenneet 36 tapausta liittyivät kuuteen jäsenvaltioon.

[35] Useita lainkäyttöalueita koskevalla ulkomaisella suoralla sijoituksella tarkoitetaan tässä yhteydessä ulkomaisia suoria sijoituksia, joissa sijoituksen kohteena on yrityskonserni, joka toimii useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa (sekä mahdollisesti myös kolmansissa maissa) esimerkiksi useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa olevien tytäryritysten kautta. Olosuhteista ja kyseeseen tulevien jäsenvaltioiden seurantamekanismien erityispiirteistä riippuen **useampi kuin yksi jäsenvaltio antaa tiedoksi** nämä sijoitukset, vaikka tämä harvoin tapahtuukin koordinoidusti tai samanaikaisesti.



Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot.

Asetuksen 6 artiklan mukaisesti tiedoksi annettujen tapausten lisäksi Euroopan komissio ei vuonna 2021 hyödyntänyt asetuksen 7 artiklaa (vaikka on tehnyt niin aiemmin, kuten ensimmäisessä kertomuksessa todetaan). Asetuksen 7 artiklan mukaan Euroopan komissio voi seurata omasta aloitteestaan tietoonsa tulleita jäsenvaltioon tehtyjä sijoituksia, ja riippumatta siitä, onko kyseisellä jäsenvaltiolla oma seurantamekanisminsa vai ei.

Asetuksen 6, 7 tai 8 artiklan nojalla annettavat komission lausunnot ovat luottamuksellisia asetuksen 10 artiklan nojalla. Näin ollen tässä kertomuksessa ei voida julkaista tietoja yksittäisistä lausunnoista.

Lausuntoja on annettu alle kolmessa prosentissa tiedoksi annetuista tapauksista (sama luku kuin ensimmäisessä vuosikertomuksessa), ja niitä annetaan vain silloin, kun tapauksen olosuhteet, etenkin sijoittajan muodostama riskiprofiili ja sijoituksen kohteen kriittisyys, sitä edellyttävät. Jos lausunto annetaan, siinä suositellut riskejä lieventävät toimenpiteet ovat oikeasuhteisia ja tunnistettujen riskien ja tapauksen kriittisyyden mukaisia.

Komission lausunnot voivat myös tarkoittaa merkityksellisten tietojen jakamista seurantaa tekevän jäsenvaltion kanssa, ja niissä voidaan ehdottaa havaittuja riskejä lieventäviä mahdollisia toimenpiteitä.

Päätökset liiketoimesta tekee viime kädessä jäsenvaltio, jossa sijoitus tehdään, ja sen on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki komission lausunnot.

Edellä esitettyjen tietojen perusteella voidaan tehdä samat keskeiset päätelmät kuin ensimmäisessä vuosikertomuksessa.

Kaikkein ensimmäiseksi on todettava, että tapausten käsittely EU:n yhteistyömekanismin kautta toimii edelleen hyvin. Vuonna 2021 saaduista 414 tiedoksiannosta ylivoimaisesti suurimman osan (86 %) käsittely päätettiin ensimmäisessä vaiheessa eli hyvin nopeasti. Tiedoksi annetuista tapauksista vain 11 prosentin (verrattuna 14 prosenttiin edellisen kertomuksen kattamalla ajanjaksolla) käsittely päätettiin toisessa vaiheessa, ja komission lausunto annettiin alle 3 prosentissa tapauksista.

Toiseksi, suuntauksena on seurannan jakautuminen tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken. Noin 70 prosenttia kaikista vuonna 2021 vastaanotetuista hakemuksista liittyi neljään jäsenvaltioon, mutta ensimmäisessä vuosikertomuksessa niiden osuus oli 86,5 prosenttia.

Kolmanneksi, vaikka suurin osa tapauksista arvioidaan nopeasti säädetyn 15 kalenteripäivän kuluessa ensimmäisessä vaiheessa, toiseen vaiheeseen etenevien tapausten käsittelyn kesto vaihtelee huomattavasti. Jäsenvaltiot joutuvat usein hankkimaan pyydetyt tiedot sijoittajalta ja tarvitsevat tämän vuoksi aikaa komission lisätietopyyntöön vastaamiseen.

Neljänneksi, asetuksen nojalla tiedoksi annettujen tapausten merkittävimmät toimialat (tieto- ja viestintätekniikka, valmistusteollisuus, rahoitustoiminta sekä tukku- ja vähittäiskauppa) sekä tosiasiallisten sijoittajien alkuperämaat (Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta, Kiina, Caymansaaret ja Kanada) vastaavat suureksi osaksi tämän vuosikertomuksen luvussa 1 kuvattuja sijoituksiin liittyviä yleisiä kehityssuuntauksia sekä tähän kertomukseen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan jaksossa 1 esitettyjä havaintoja tärkeimmistä toimialoista ja tosiasiallisen sijoittajan alkuperämaasta.

Viidenneksi, huomattavassa määrässä jäsenvaltioiden tiedoksi antamista tapauksista oli kyse yhdestä tai useammasta asetuksen 4 artiklassa luetellusta huomioon otettavasta tekijästä. Näitä olivat muun muassa kriittinen infrastruktuuri, kriittiset teknologiat, kaksikäyttötuotteet ja pääsy arkaluonteisiin tietoihin, mutta myös se, oliko ulkomainen sijoittaja valtion omistuksessa tai määräysvallassa tai vaikuttiko valtio sen toimintaan.

2. Ulkomaiset suorat sijoitukset Venäjältä ja Valko-Venäjältä Venäjän Ukrainaan tekemän hyökkäyksen yhteydessä

Vastauksena Venäjän ilman edeltävää provokaatiota toteuttamaan ja Valko-Venäjän aktiivisesti tukemaan perusteettomaan sotilaalliseen hyökkäykseen Ukrainaa vastaan EU on vuonna 2022 hyväksynyt kattavia ja tuntuvia rajoittavien toimenpiteiden paketteja (pakotepaketteja) kumpaakin maata vastaan. Venäjän vastaisten pakotteiden tarkoituksena on heikentää Kremlin kykyä rahoittaa sotaa, aiheuttaa selviä taloudellisia ja poliittisia kustannuksia hyökkäyksestä vastuussa oleville Venäjän poliittisen eliitin jäsenille ja kaventaa heidän taloudellista perustaansa. Koska Valko-Venäjä on antanut aineellista tukea Venäjän hyökkäykselle, EU on ottanut käyttöön uusia pakotteita Valko-Venäjää vastaan. Valko-Venäjän vastaiset pakotteet on suunniteltu niin, että niillä on samanlainen vaikutus kuin Venäjään kohdistuvilla pakotteilla.

Vaikka ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta ja pakotteet ovat erillisiä oikeudellisia välineitä, joilla on eri tarkoitus ja jotka toimivat eri tavalla, Venäjän sotilaallinen hyökkäys Ukrainaa vastaan edellyttää suurempaa valppautta Venäjän ja Valko-Venäjän suorien sijoitusten suhteen unionissa. Tämä ei koske pelkästään pakotteiden kohteena olevien henkilöiden tai yhteisöjen sijoituksia. Vallitsevissa olosuhteissa on olemassa korostunut riski, että mikä tahansa sijoitus, joka liittyy suoraan tai välillisesti Venäjän tai Valko-Venäjän hallituksen lähellä olevaan taikka Venäjän tai Valko-Venäjän hallituksen määräysvallassa olevaan tai sen vaikutusvallan alaiseen henkilöön tai yhteisöön, voi muodostaa uhkan jäsenvaltioiden turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

Tätä taustaa vasten Euroopan komissio hyväksyi huhtikuussa 2022 jäsenvaltioille tarkoitetut Venäjältä ja Valko-Venäjältä tulevia ulkomaisia suoria sijoituksia koskevat ohjeet[36] sen varmistamiseksi, että erityistä huomiota kiinnitetään sellaisten yhteisöjen tai henkilöiden, jotka ovat jollakin tavalla yhteydessä Venäjän tai Valko-Venäjän hallituksiin, EU:n kriittisiin omaisuuseriin tekemiin investointeihin.

3. Tammikuun 1. päivän 2021 jälkeen toteutetut toimet ja tulevaisuudennäkymät

Tällä kertomuksella lujitetaan eurooppalaista politiikkaa, joka on olennaisen tärkeä turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaamiseksi unionissa. Ulkomaisia suoria sijoituksia koskevien jäsenvaltioiden seurantamekanismien perustaminen ja niiden jatkuva parantaminen, EU:n

[36] Ks. alaviite 14.

yhteistyömekanismin kehittäminen edelleen vuonna 2021 sekä ulkomaisia suoria sijoituksia koskeva yhteistyö kumppanimaiden kanssa, mukaan lukien kauppa- ja teknologianeuvoston ulkomaisia suoria sijoituksia käsittelevän työryhmän kautta Amerikan yhdysvaltojen kanssa tehty yhteistyö, ovat antaneet mahdollisuuden lujittaa EU:n seurantajärjestelmän perustaa. EU on jo nyt – vain hieman yli puolitoista vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen – vakiintunut ja proaktiivinen toimija ulkomaisten suorien sijoitusten seurannassa.

Kertomuksessa vahvistetaan ulkomaisia suoria sijoituksia koskevan asetuksen ja yhteistyömekanismin tuoma selkeä lisäarvo. Se on osoittautunut hyödylliseksi ja toimivaksi välineeksi. Tiedoksiannoissa, lausunnoissa tai muissa asetuksen mukaisissa toimissa käsiteltyjen tietojen ei ole ilmoitettu vuotaneen. Asetuksen 6, 7 ja 8 artiklan soveltamiseksi **toimitettujen tietojen** asianmukainen käsittely ja **suojaaminen on olennaisen tärkeää**, jotta voidaan säilyttää luottamus kaikkien tahojen eli liiketoimen osapuolten, tiedoksiannon tehneen jäsenvaltion, 26 muun jäsenvaltion ja Euroopan komission välillä.

Asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon helpottamiseksi ja jäsenvaltioiden asetuksen 6 artiklan nojalla toimittamien tiedoksiantojen sääntöjenmukaisuuden ja kattavuuden parantamiseksi komissio on julkaissut ajan tasalle saatetut versiot sijoittajille tarkoitetusta **tiedoksiantolomakkeesta**. Lisäksi se on julkaissut ajan tasalle saatetun version **usein kysyttyjä kysymyksiä** sisältävästä asiakirjasta (kesäkuussa 2021).

Parhaiden käytäntöjen osalta Euroopan komissio helpottaa edelleen jäsenvaltioiden välistä ajatustenvaihtoa. Se järjesti maaliskuussa 2022 kaikkien jäsenvaltioiden edustajien kanssa ensimmäisen kokouksen kasvokkain pandemian aikana toteutetun virtuaalisen ajatustenvaihdon jälkeen. Kokemukset osoittavat, että parantamisen varaa on edelleen erityisesti jäsenvaltioiden mainitsemilla osa-alueilla. Kaikki olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että välineen ja yhteistyömekanismin toiminta on erittäin tyydyttävää ja että ne tuovat suurta lisäarvoa kansallisille viranomaisille niiden lopullisissa kyseisiä liiketoimia koskevissa päätöksissä ja Euroopan unionin edun (hankkeiden tai ohjelmien) suojaamisessa.

Euroopan komissio luottaa vakaasti siihen, että vielä useammat jäsenvaltiot hyväksyvät ja vahvistavat hyvin pian ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä ja siihen liittyviä mekanismeja mahdollisesti riskialttiiden ulkomaisten sijoitusten varalta. Tämä kanta on ilmaistu jo useaan otteeseen, eritoten vuonna 2020 jäsenvaltioille annetuissa ohjeissa siitä, kuinka ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa olisi EU:ssa käytettävä kansanterveydellisen kriisitilanteen vallitessa ja talouden ollessa haavoittuvassa tilassa[37], sekä jäsenvaltioille hiljattain annetuissa ohjeissa Venäjältä ja Valko-Venäjältä tulevista ulkomaisista suorista sijoituksista[38]. Pitäisi olla vain ajan kysymys, että kaikilla 27 jäsenvaltiolla on käytössä tällainen mekanismi ja ne siten osaltaan suoraan edistävät yhteisen turvallisuustavoitteen saavuttamista. Niiden jäsenvaltioiden määrän kasvun, joilla on kansallinen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi, pitäisi johtaa ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen mukaisen yhteistyön tehostumiseen. Koska taloudellinen toimintaympäristö on epävarma, tulevien tiedoksiantojen määrää ja luonnetta on kuitenkin vaikeampi ennustaa.

[37] Ks. alaviite 13.
[38] Ks. alaviite 14.

Euroopan komissio käynnisti **tulevan kehityksen** osalta vuonna 2021 **tutkimuksen ulkomaisia suoria sijoituksia koskevasta yhteistyömekanismista**. Sen tavoitteena on arvioida kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission suorittamien seurantatoimien välisiä yhteyksiä ja tunnistaa mahdolliset ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen toimintapoliittisten tavoitteiden kannalta merkittävät tehokkuuteen tai toimivuuteen liittyvät ongelmat.[39] Tutkimus auttaa komissiota pohtimaan, onko ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevaa asetusta mahdollisesti tarpeen tarkistaa vuonna 2023. Tutkimuksen odotetaan valmistuvan kesällä 2022.

[39] Tutkimuksen erityistavoitteena on i) esittää katsaus niiden jäsenvaltioiden voimassa olevasta lainsäädännöstä, joilla on tällä hetkellä seurantamekanismi, ii) tarkastella, miten eri maiden kansallisella lainsäädännöllä ja ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevalla asetuksella säännellään kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välistä vuorovaikutusta ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevalla asetuksella perustetun yhteistyömekanismin puitteissa, iii) havaita nykyisessä eri maiden kansallisen lainsäädännön ja ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen muodostamassa järjestelmässä olevat mahdolliset merkittävät ongelmat, jotka saattavat heikentää sitä, miten tehokkaasti ja toimivasti ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen poliittiset tavoitteet saavutetaan, ja iv) pitää sijoittajille ja muille sidosryhmille koituva hallinnollinen rasitus oikeassa suhteessa poliittisiin tavoitteisiin sekä turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvään huoleen nähden.