EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.10.2024
COM(2024) 464 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Neljas aastaaruanne liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute kohta

{SWD(2024) 234 final}

SISSEJUHATUS

Käesolev aruanne on Euroopa Komisjoni neljas aastaaruanne ELi välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määruse (edaspidi „välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus“ või „määrus“) kohaldamise kohta.

Aruanne hõlmab 2023. aastat ja sellega muudetakse välismaiste otseinvesteeringute taustauuringud ELis ja riiklike taustauuringumehhanismide arendamine läbipaistvamaks. See aitab täita liidu aruandekohustust valdkonnas, kus julgeolekuhuvide tõttu ei ole üksikute tehingute läbipaistvus võimalik ega asjakohane.

Käesolev aastaaruanne põhineb 27 liikmesriigi aruannetel ja muudel allikatel ning koosneb neljast peatükist:

- 1. peatükk käsitleb Euroopa Liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute suundumusi ja arvandmeid;
- 2. peatükk käsitleb õigusloome arengut liikmesriikides;
- 3. peatükk käsitleb liikmesriikide välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid;
- 4. peatükk käsitleb välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute ELi koostöömehhanismi.

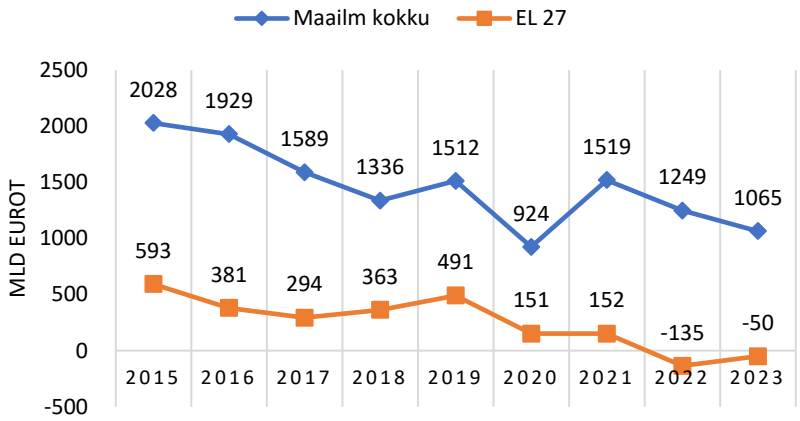
Aastaaruanne on oluline kaubanduse ja investeeringute strateegilise kontrollimise vahend, mis aitab Euroopa Liidus julgeolekut tagada.

1. PEATÜKK – VÄLISMAISED OTSEINVESTEERINGUD EUROOPA LIITU

1. Üldine areng

2023. aastal vähenes välismaiste otseinvesteeringute netosissevool[1] maailmas teist aastat järjest, langedes alla 2021. aasta taseme. Maailmas tehti välismaiseid otseinvesteeringuid veidi üle 1 triljoni euro väärtuses, mis tähendab, et nende sissevool kahanes 2023. aastal võrreldes 2022. aasta 1,2 triljoni euroga 15 % (joonis 1). Välismaiste otseinvesteeringute netosissevoolu vähenemist täheldati 2023. aastal (2022. aastaga võrreldes) sellistes olulistes majanduspiirkondades nagu USA (–6,2 %) ja Hiina (–8 %). Erinevalt 2023. aasta üleilmsest langustrendist välismaiste otseinvesteeringute netosissevool ELi 27 liikmesriiki 2023. aastal eelmise aastaga võrreldes suurenes, mistõttu langussuundumus pöördus tõusuks. Sellele vaatamata jäi netosissevool negatiivseks: –50 miljardit eurot võrreldes –135 miljardi euroga 2022. aastal[2].

Joonis 1. Välismaiste otseinvesteeringute netosissevool maailmas ja ELis[3]



Allikas: OECD andmed seisuga 7.5.2024. Andmed kajastavad välismaiste otseinvesteeringute netosissevoolu.

ELi 27 liikmesriiki suunatud välistehingute[4] koguarv aastatel 2015–2023 kasvas (tulbad joonisel 2). Kuigi majandust mõjutasid mitmed suured probleemid, tehti ELi 27 liikmesriiki

[1] Alternatiivsed välismaiste otseinvesteeringute näitajad, mis ei põhine voogudel ja mis võivad kätkeda endas suuri kõikumisi, on esitatud käesolevale aastaaruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

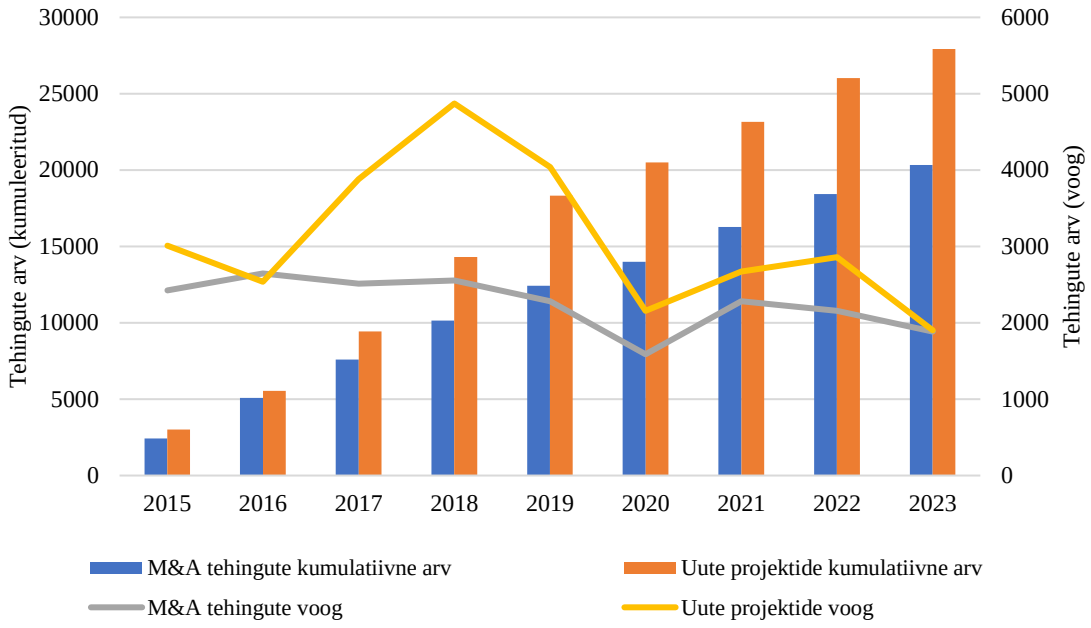
[2] EL 27 tulemust 2023. aastal mõjutas peamiselt välismaiste otseinvesteeringute sissevoolu vähenemine Madalmaades ja Luksemburgis, vt OECD, FDI IN FIGURES, aprill 2024 – kättesaadav aadressil: https://www.oecd.org/investment/investment-policy/FDI-in-Figures-April-2024.pdf. Välismaiste otseinvesteeringute sissevoolu negatiivsed väärtused on suures osas seletatavad märkimisväärse investeeringute vähendamisega (valdusettevõtjatega seotud negatiivsete omakapitali- ja võlakomponentide tõttu) neis kahes riigis 2023. aastal. EL 27 negatiivse netosissevoolu taga olid eelkõige Madalmaad (2023. aastal välismaiste otseinvesteeringute sissevool –135 miljardit eurot), kuna teatavad hargmaised ettevõtjad viisid oma edasiinvesteerimistegevuse 2023. aasta neljandas kvartalis üle teistesse riikidesse.

[3] OECD on eelmise aastaga võrreldes andmeid veidi muutnud.

viimase viie aasta jooksul keskmiselt 4 761 välismaist otseinvesteeringut aastas. See positiivne kogusuundumus kinnitab ELi riikide avatust välisinvesteeringutele.

Välismaiste otseinvesteeringute tehingute kumulatiivne arv suurenes 5 430-lt 2015. aastal 48 231-le 2023. aastal. [5] Kõige järsemaid aastakasvusid täheldati 2017. ja 2018. aastal (vastavalt 60 % ja 44 %), millele järgnes mõõdukam 26 % aastakasv 2019. aastal, enne kui see pandeemia tõttu 2020. aastal aeglustus. Kui vaadelda kahte välismaiste otseinvesteeringute liiki eraldi, siis välismaiste ühinemiste ja omandamiste tehingute arv suurenes 2 423-lt 2015. aastal 20 317-le 2023. aastal. Uutesse projektidesse tehtud välismaiste otseinvesteeringute kumulatiivne arv suurenes samuti: 2023. aastal 27 914 projekti võrreldes 3 007 projektiga 2015. aastal.

Joonis 2. Aastatel 2015–2023 EL 27sse suunatud tehingute kumulatiivne arv aastas ja tehingute vood



Allikas: koostanud Teadusuuringute Ühiskeskus Bureau van Dijki andmete põhjal, mis on võetud 11. märtsil 2024 andmebaasidest Orbis M&A ja Orbis Crossborder Investment. 2015. aasta andmed vastavad välismaiste otseinvesteeringute voogudele 2015. aastal ja tulpades kajastatud järgnevate aastate andmed vastavad aastavoogude kumuleeritud summale. Tehingute kumulatiivse arvu arvutamisel kasutatud algaasta (2015) andmed vastavad tehingute voole sellel aastal.

Siiski võib joonisel 1 näidatud välismaiste otseinvesteeringute sissevoolu üldist langussuundumust täheldada ka tehinguandmetel põhinevates voogudes (joonis 2). Pärast

[4] Välismaiseid otseinvesteeringuid saab teha kahel viisil: investeeringud täiesti uutesse projektidesse ning ühinemised ja omandamised. Rahvusvaheliste investeeringutega uutesse projektidesse kaasneb tavaliselt uue ettevõtte asutamine või rajatiste rajamine välisriigis, samal ajal kui rahvusvaheline ühinemine või omandamine kujutab endast majandustegevusega seotud olemasoleva vara omandiõiguse üleandmist välisriigis asuvale omanikule.

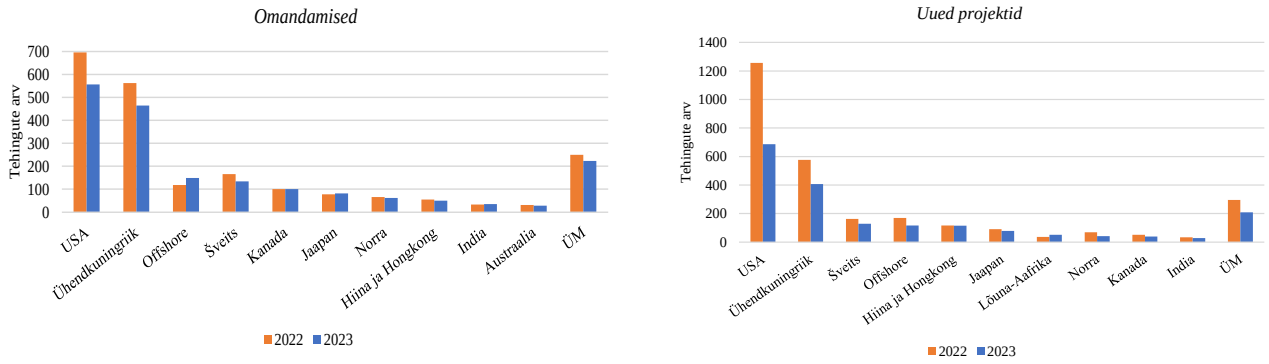
[5] Ligikaudne välistehingute kumulatiivne arv alates 2015. aastast – 2015. aasta andmed tähistavad tehingute voogu.

COVID-19-järgset jõulist taastumist 2021. aastal, mil tehingute arv ulatus 2019. aasta tasemele, aeglustus välismaiste omandamiste kasv 2022. aastal võrreldes 2021. aastaga (–5,4 %) ja veelkord 2023. aastal võrreldes 2022. aastaga (–13 %). Uutesse projektidesse tehtud investeeringute puhul samasugust COVID-19-järgset projektide arvu suurenemist võrreldes 2019. aastaga ei toimunud ning kuigi 2022. aastal registreeriti 2021. aastaga võrreldes 7,1 % kasv, vähenes projektide voog ELi 2023. aastal võrreldes 2022. aastaga märkimisväärselt (–33 %). 2023. aastal tehti ELi 27 liikmesriigis 1 885 välismaiste omandamiste tehingut (2022. aastal 2 156 tehingut) ning 1 902 välisinvesteeringut uutesse projektidesse (2022. aastal 2 858 projekti). 2023. aastal täheldatud aastalangus on tingitud ELi majandust mõjutavast püsivast ja mitme tahuga ebakindlusest[6] ning rahapoliitika karmistamisest alates 2022. aasta teisest poolest.

2. Peamised välisinvestorite päritoluriigid

2022. ja 2023. aasta välisinvesteeringute tehingute võrdlus päritolujurisdiktsioonide kaupa näitab, et vaatamata üldisele 24 % aastalangusele võis mõne jurisdiktsiooni puhul täheldada ühinemiste ja omandamiste tehingute arvu suurenemist. Näiteks *offshore*-rahanduskeskuste puhul oli kasv 26 % (joonis 3).

Joonis 3. Omakapitaliosaluste omandamiste arv (vasakul) ja uutesse projektidesse tehtud investeeringute arv (paremal) ELis 2023. ja 2022. aastal – andmed välismaiste jurisdiktsioonide kaupa (kümme suuremat investorit)*



Allikas: koostanud Teadusuuringute Ühiskeskus Bureau van Dijki andmete põhjal, mis on võetud 11. märtsil 2024 andmebaasidest Orbis M&A ja Orbis Crossborder Investment. *Offshore*: *offshore*-rahanduskeskused[7]. ÜM: ülejäänud maailm. (*) EL 27 ettevõtete omakapitaliosaluse omandamised mahus üle 10 % kapitalist.

2023. aastal oli EL 27 peamine välisinvestor jätkuvalt USA, kelle osakaal kõigis omandamistes oli 30 % (557 tehingut) ja kõigis uutesse projektidesse tehtud investeeringutes 36 % (687

[6] 2024. aasta veebruaris algas Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja kolmas aasta. Riskiallikad on ka geopoliitilised pinged ja Lähis-Ida konflikti laienemine.

[7] Tehingute arvu poolest on 2023. aastal peamised *offshore*-riigid (tähestiku järjekorras): Bermuda, Briti Neitsisaared, Kaimanisaared, Liechtenstein ja Monaco. *Offshore*-rahanduskeskuste täielik loetelu on esitatud näiteks komisjoni talituste töödokumendis, mis on jätk komisjoni teatisele „Välismaiste otseinvesteeringute soodustamine ja esmatähtsate huvide kaitsmine“, SWD(2019) 108 final, 13. märts 2019.

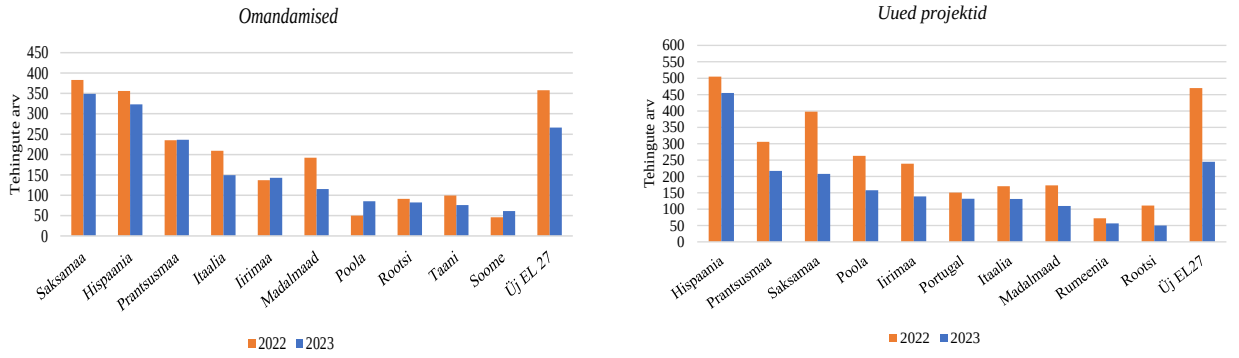
projekti). USA säilitas esimese koha hoolimata 2023. aastal toimunud järsust aastalangusest nii omandamiste (–20 %) kui ka eelkõige uute projektide arvus (–45 %). Ühendkuningriigist pärit investorite osakaal oli 2023. aastal ELi 27 liikmesriigis kõigis omandamistes 25 % (465 tehingut) ja kõigis uutesse projektidesse tehtud investeeringutes 21 % (407). Seega oli Ühendkuningriik välismaiste jurisdiktsioonide seas USA järel teisel kohal. Ka Ühendkuningriigi omandamiste ja uutesse projektidesse tehtud investeeringute arv langes 2023. aastal võrreldes 2022. aastaga (vastavalt –17 % ja –29 % aastas).

Offshore-rahanduskeskuste osakaal omakapitaliosaluste omandamistes oli 7,9 %, mille tulemusena suurenes nende omandamistehingute arv 2023. aastal 2022. aastaga võrreldes rohkem kui 26 %. 2023. aastal suurenes ka Jaapanist ja Indiast pärit välisinvestorite omandamistehingute arv (vastavalt +5,1 % ja +6,1 %). Ühinemiste ja omandamiste tehingute arv kahanes aastavõrdluses Šveitsi (–19 %), Norra (–6,1 %) ja Hiina (–9,1 %) puhul, samas kui Kanadast pärit välistehingute arv jäi stabiilseks. Mis puudutab uutesse projektidesse tehtud investeeringuid, siis 2023. aastal vähenes aastavõrdluses kõigi kümne suurema päritolujurisdiktsiooni (v.a Lõuna-Aafrika) projektide arv, alates –0,9 %st Hiina puhul kuni –39 %ni Norra ja –31 %ni *offshore*-rahanduskeskuste puhul.

3. Välismaiste omandamiste peamised sihtkohad

ELi suunatud välistehingute arv vähenes 2023. aastal 2022. aastaga võrreldes üldiselt enamikus liikmesriikides (joonis 4), välja arvatud mõned erandid omakapitaliosaluste omandamistes näiteks Poolas, Soomes ja Iirimaal.

Joonis 4. Omakapitaliosaluste omandamiste arv (vasakul) ja uutesse projektidesse tehtud investeeringute arv (paremal) 2023. ja 2022. aastal – andmed sihtliikmesriikide kaupa (kümme peamist EL 27 sihtliikmesriiki)*



Allikas: koostanud Teadusuuringute Ühiskeskus Bureau van Dijki andmete põhjal, mis on võetud 11. märtsil 2024 andmebaasidest Orbis M&A ja Orbis Crossborder Investment. Üj EL 27 tähistab ülejäänud EL 27 liikmesriike. (*) EL 27 ettevõtete omakapitaliosaluse omandamised mahus üle 10 % kapitalist.

Välismaiste omandamiste peamised sihtkohad olid Saksamaa ja Hispaania – vastavalt 19 % (349 tehingut) ja 17 % (323 tehingut) kogutehingutest 2023. aastal. Välismaiste omandamiste arv vähenes neis kahes liikmesriigis 2023. aastal eelmise aastaga võrreldes sarnaselt (ligikaudu –

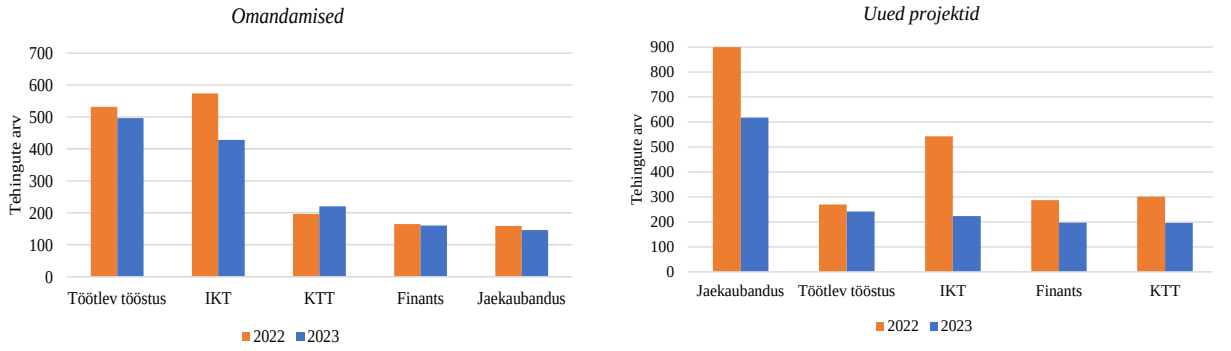
9 %). Teised olulisemad ELi sihtkohad ühinemiste ja omandamiste osakaalu järgi olid Prantsusmaa (13 %), Itaalia (7,9 %) ja Iirimaa (7,6 %). Enamikus liikmesriikides tehingute arv 2023. aastal vähenes, kusjuures suurem oli langus Itaalias (–29 %) ja Madalmaades (–40 %). Ühinemiste ja omandamiste tehingute kasvu täheldati Iirimaal (+4,4 %), Poolas (+70 %) ja Soomes (+33 %). Prantsusmaa äriühingute omandamised välisinvestorite poolt suurenesid 2023. aastal 2022. aastaga võrreldes vähesel määral.

2023. aastal tehti välisinvesteeringuid uutesse projektidesse kõige rohkem Hispaanias ja Prantsusmaal (vastavalt 24 % (455 projekti) ja 11 % (217 projekti) kõigist projektidest), kellele järgnes kohe Saksamaa (11 % osakaaluga). Projektide arvu vähenemine aastavõrdluses oli eriti märgatav Saksamaal (–48 %), kuigi see arv langes ka Hispaanias ja Prantsusmaal (vastavalt –9,9 % ja –29 %).

4. Sektoripõhine teave

Viies peamises valdkondlikus kategoorias[8] täheldati 2023. aastal 2022. aastaga võrreldes välisinvesteeringute vähenemist, erandiks on omandamised kutse-, teadus- ja tehnikaalase tegevuse sektoris (joonis 5).

Joonis 5. Omakapitaliosaluste omandamiste arv (vasakul) ja uutesse projektidesse tehtud investeeringute arv (paremal) 2023. ja 2022. aastal – andmed NACE Rev. 2 sektorite kaupa (viis peamist kategooriat)*



Allikas: koostanud Teadusuuringute Ühiskeskus Bureau van Dijki andmete põhjal, mis on võetud 11. märtsil 2024 andmebaasidest Orbis M&A ja Orbis Crossborder Investment. KTT tähistab kutse-, teadus- ja tehnikaalast tegevust (NACE Rev. 2, jagu M), mis hõlmab muu hulgas teadus- ja arendustegevuse rajatisi. IKT tähistab info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat (NACE Rev. 2, jagu J). (*) EL 27 ettevõtete omakapitaliosaluse omandamised mahus üle 10 % kapitalist.

2023. aastal sai peamiseks välismaiste omandamiste sektoriks IKT asemel (osakaal 23 % ehk 428 tehingut) töötlev tööstus (osakaal 26 % ehk 496 tehingut). Selle põhjustas pidev välismaiste omandamiste vähenemine IKT sektoris 2023. aastal võrreldes 2022. aastaga (–25 %), samas kui töötleva tööstuse sektoris oli langus samal ajavahemikul tagasihoidlikum (–6,8 %). Kolmandal kohal oli kutse-, teadus- ja tehnikaalase tegevuse sektor (12 % välismaistest omandamistest), millele järgnesid finantssektor (8,5 %) ja jaekaubandus (7,7 %). Kutse-, teadus- ja tehnikaalane

[8] Lähtudes NACE Rev. 2 üldisest struktuurist, vt https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace.

tegevus oli ainus valdkondlik kategooria, kus välismaiste omandamiste arv 2023. aastal eelmise aastaga võrreldes suurenes (+12 %).

Mis puudutab uutesse projektidesse tehtud investeeringuid, siis oli ligi kolmandik (33 %) 2023. aasta välisprojektidest (618 projekti) seotud jaekaubandusega. Töötlevast tööstusest sai 2023. aastal uutesse projektidesse tehtud investeeringute poolest IKT sektori asemel tähtsuselt teine sektor (mõlema sektori osakaal ligikaudu 12 % projektidest). IKT oli ka sektor, kus uutesse projektidesse tehtud investeeringud kahanesid 2022. aastaga võrreldes kõige rohkem (projektide arv vähenes 59 %), samas kui töötleva tööstuse sektoris vähenes projektide arv samal ajavahemikul kõige vähem (–10 %).

Lisateave

Üksikasjalikum teave eespool toodud arvude kohta on esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendi 1. jaos. Seal on antud rohkem teavet välismaiste otseinvesteeringute suundumuste kohta liikmesriikide ja sektorite kaupa, EL 27 välisinvestorite päritolu kohta ja pooljuhtide kohta.

2. PEATÜKK – ÕIGUSLOOME ARENG LIIKMESRIIKIDES 2023. AASTAL

ELi välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus ja ELi liikmesriikide välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismid

Selleks et kaitsta liitu kolmandatest riikidest pärit potentsiaalselt riskantsete välisinvesteeringute eest, on äärmiselt oluline luua kõigis liikmesriikides tulemuslik riiklik taustauuringumehhanism. Euroopa Komisjon julgustas kogu 2023. aasta jooksul jätkuvalt kõiki liikmesriike võtma vastu ja rakendama riiklikke välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanisme, tagamaks et komisjonil ja kõigil liikmesriikidel oleksid sobivad vahendid, mis võimaldavad teha kindlaks ja käsitleda riskantseid tehinguid ning mis aitavad seeläbi kaitsta liidu ühist julgeolekut. See on muutunud viimastel aastatel eriti oluliseks küsimuseks. Näiteks kutsusid komisjon ja kõrge esindaja oma ühisteatises „Euroopa majandusjulgeoleku strateegia“ kõiki liikmesriike, kes ei ole veel riiklikku välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismi rakendanud, seda viivitamata tegema. Selle strateegia eesmärk on minimeerida suurenenud geopoliitiliste pingete ja kiirenenud tehnoloogiamuutuste tingimustes teatavatest majanduslikest voogudest tulenevaid riske[9].

Lisaks ergutas Euroopa Komisjon jätkuvalt liikmesriike taustauuringumehhanisme ja -tavasid ühtlustama. Ta andis liikmesriikidele tehnilisi ja poliitikasuuniseid, korraldas kohtumisi ja aitas vahetada teavet eelkõige parimate tavade kohta. Sellele vaatamata on riiklike taustauuringumehhanismide vahel endiselt märkimisväärseid erinevusi, eelkõige selle suhtes, mida peetakse välismaise otseinvesteeringu ametlikuks taustauuringuks (mis toob kaasa teate saatmise ELi koostöömehhanismile), aga ka seoses riiklike taustauuringumenetluste tähtaegade, riiklike taustauuringumehhanismide valdkondliku katvuse ja nõuetega, mis käsitlevad liikmesriigi ametiasutuste teavitamist tehingupoolte poolt. Nende erinevuste kõrvaldamine on üks põhjustest, miks Euroopa Komisjon tegi hiljuti seadusandliku ettepaneku, mida on üksikasjalikumalt kirjeldatud 4. peatükis.

Ülevaade liikmesriikide välismaiste otseinvesteeringute taustauuringutest

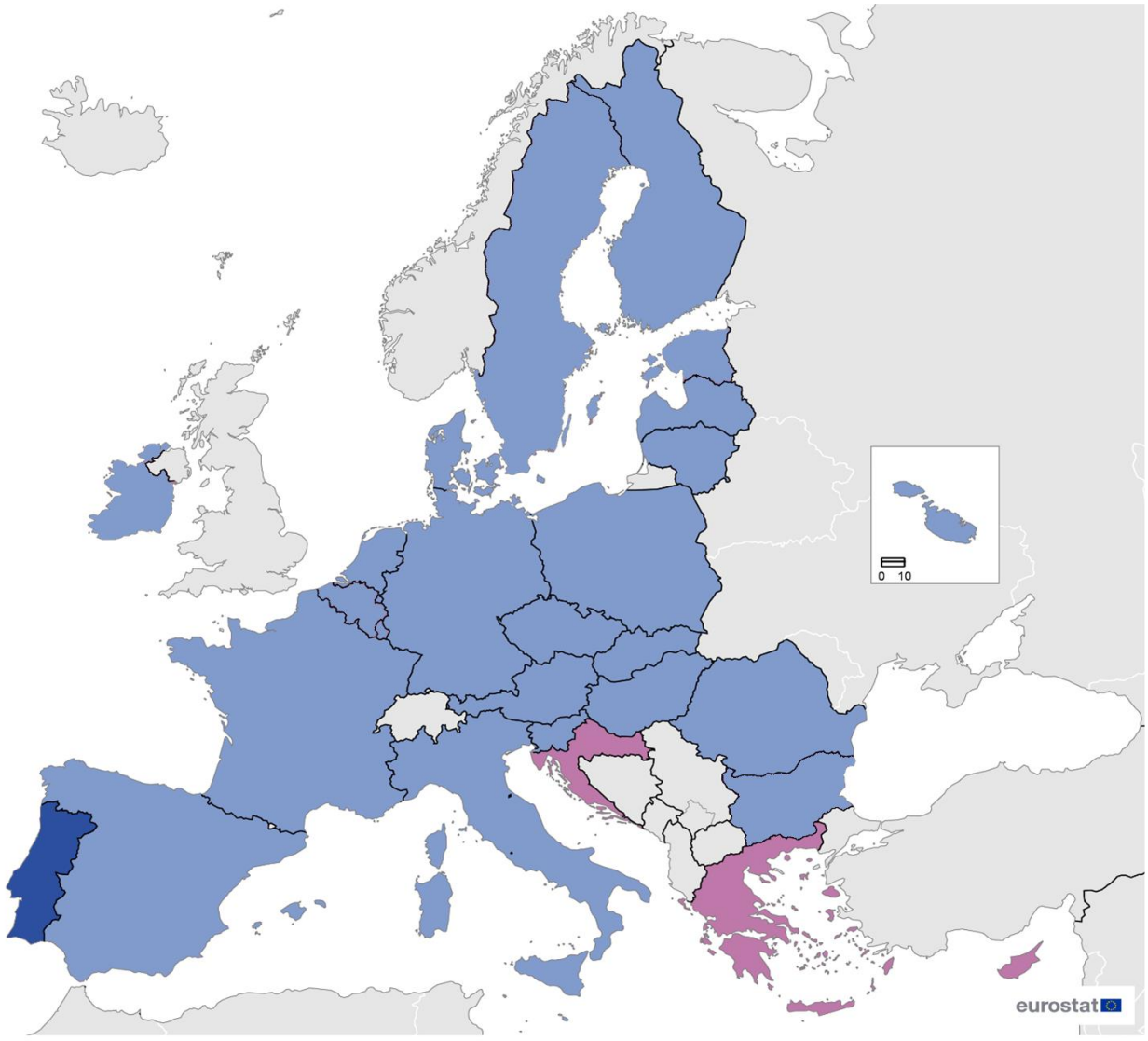
Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu, lisaks keeruline geopoliitiline olukord ning sellest tulenevad uued ja arenevad julgeolekuriskid on seadnud elutähtsad (kõrg)tehnoloogiad/sektorid ja elutähtsa taristu veelgi rohkem tähelepanu keskmesse. Nende muutuvate asjaolude tõttu on paljud liikmesriigid kas võtnud vastu uue riikliku taustauuringumehhanismi (7 liikmesriiki) või ajakohastanud ja laiendanud olemasolevat (10 liikmesriiki).

2023. aastal algatas neli liikmesriiki, kellel ei olnud veel taustauuringumehhanismi, konsultatsiooni- või õigusloomeprotsessi riikliku taustauuringumehhanismi loomiseks ja üks liikmesriik avaldas olemasoleva mehhanismi hindamise tulemused. 2023. aasta lõpuks oli

[9] Euroopa Komisjon (2023), ühisteatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule „Euroopa majandusjulgeoleku strateegia“ (JOIN(2023) 20 final).

välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid käsitleva õigusakti vastu võtnud 23 ELi liikmesriiki. 2021. aastal, mil jõustus ELi koostöömehhanism, oli selliseid liikmesriike 14. Lisaks, nagu allpool märgitud, on pärast eelmise aasta lõppu lisandunud taustauuringumehhanismiga riikide hulka ka Bulgaaria (vt ka alltoodud kaart).

Geograafiline ülevaade ELi liikmesriikide praegusest õigusloome olukorrast



Halduspiirid: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Kaart: Eurostat - IMAGE, 05/2024

Taustauuringumehhanismi vastuvõtmine on pooleli
Taustauuringumehhanism on vastu võetud / kohandatud 2017. aastal või hiljem
Taustauuringumehhanism on vastu võetud enne 2017. aastat

Areng ELi liikmesriikides 2023. aastal – välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismid

Siiani on kõik 27 ELi liikmesriiki kas:

- rakendanud olemasolevat riiklikku välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismi või
- võtnud vastu uue riikliku välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismi või
- muutnud olemasolevat mehhanismi või
- algatanud konsultatsiooni- või õigusloomeprotsessi, mille tulemusena võetakse eeldatavasti vastu uus mehhanism või tehakse olemasolevasse mehhanismi muudatusi.

Järgmises tabelis on esitatud ülevaade kõigi 27 liikmesriigi õigusloome olukorrast ja arengust seisuga 31. märts 2024[10].

Riiklik välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanism on loodud (seadusandlikke muudatusi ei ole)	Austria, Leedu, Malta, Portugal, Soome ja Tšehhi
On muudetud olemasolevat mehhanismi	Hispaania, Itaalia, Läti, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Sloveenia, Taani ja Ungari
On võetud vastu uus riiklik välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanism	Belgia, Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Luksemburg, Rootsi, Rumeenia ja Slovakkia.
On algatatud konsultatsiooni- või õigusloomeprotsess, mille tulemusena võetakse eeldatavasti vastu uus mehhanism	Horvaatia, Kreeka ja Küpros

Enamikus liikmesriikides keskenduti õigusloome arendamisel neljale peamisele teemale: võtta vastu õigusaktid, et rakendada hiljuti vastu võetud õigusakti, millega loodi riiklik välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanism, täiustada taustauuringumenetlusi, laiendada hõlmatud sektorite ringi ja pikendada ajutiste riiklike mehhanismide kehtivust.

Uute välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismide vastuvõtmise protsess

Belgias hakkas 2022. aasta novembris vastu võetud välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanism toimima 2023. aasta juulis. Bulgaarias esitati 22. juunil 2023 parlamendis investeeringute soodustamise seaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu, millega tehti ettepanek taustauuringumehhanismi loomiseks. Eelnõu võeti vastu 22. veebruaril 2024 ja uus õigusakt kuulutati välja 6. märtsil 2024. Eesti võttis välisinvesteeringute

[10] Üksikasjalikumat teavet leiab lisatud komisjoni talituste töödokumendist.

usaldusväärsuse hindamise seaduse vastu 2023. aasta jaanuaris ning see jõustus sama aasta septembris. Iirimaal võeti kolmandate riikide tehingute taustauuringu seadus vastu 2023. aasta oktoobris ning eeldatavasti hakatakse seda rakendama 2024. aasta kolmandas kvartalis. Luksemburg võttis riikliku taustauuringumehhanismi vastu 2023. aasta juulis ning seda hakati rakendama sama aasta septembris. Slovakkia võttis uue tervikliku taustauuringumehhanismi vastu 29. novembril 2022 ja see jõustus 2023. aasta märtsis. Rootsis jõustus uus välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanism 2023. aasta detsembris.

Küpros viimistles 2023. aastal õigusakti eelnõu, mille kohaselt luuakse välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanism, ning muudetud seaduseelnõu vaatab praegu läbi esindajatekoda. Kreekas muudeti välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid käsitleva seaduse eelnõu, et lisada künnised, millest alates kohaldatakse taustauuringumenetlust ja teatamisnõudeid. Horvaatia moodustas 2023. aasta oktoobris töörühma, kellele tehti ülesandeks koostada seadusandlik ettepanek välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismi loomiseks.

Olemasolevate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismide ajakohastamine

Taanis kehtestati välismaiste otseinvesteeringute taustauuringumehhanismi muudatustega uus juhtumite käsitlemise protsess, mis koosneb kahest etapist, ning laiendati õigusakti kohaldamisala, et hõlmata pakkumismenetlused, mis on konkreetselt seotud Läänemere energiasaare projektiga. Prantsusmaa pikendas teist korda välisinvestorite kohustust teavitada investeeringutest, millega omandatakse vähemalt 10 % börsil noteeritud äriühingute hääleõigustest. Saksamaa määras lähtuvalt juhtumite kestusest ja keerukusest kindlaks välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute tasud ning kehtestas järk-järgult (alates 2024. aasta jaanuarist) kohustuse esitada taustauuringutaotlused veebis.

Ungaris kehtestati uue valitsuse dekreediga tingimused, mille alusel kohaldatakse riiklikku taustauuringumehhanismi sellise varade müügi suhtes, mille eesmärk on tagada võlgniku äritegevuse jätkumine eriolukorras. Itaalia võttis vastu „kiireloomulised sätted kasutajate kaitsmiseks seoses majandus- ja finantstegevuse ning strateegiliste investeeringutega“ ja muutis elutähtsa tehnoloogia suhtes kohaldatavat taustauuringumenetlust. Läti määras välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute eest vastutava asutuse ja arendas edasi taustauuringumenetlusi. Madalmaad võtsid vastu oma sektoriülese taustauuringumehhanismi (mis võeti vastu 2022. aastal ja jõustus 2023. aasta juunis) rakenduseeskirjad ja lõid meretuuleparkide tarvis sektoripõhise taustauuringumehhanismi. Poola lisas kaks üksust nende üksuste riiklikku loetellu, mille puhul on välisinvesteeringute taustauuring kohustuslik. Rumeenia kehtestas kõigi (ELi ja kolmandate riikide) investorite jaoks taotluse esitamise tasu ja laiendas oma taustauuringumehhanisme ELi-siseste investeeringute hõlmamiseks. Sloveenia asendas 2020. aastal loodud ajutise taustauuringumehhanismi uue alalise mehhanismiga. Hispaania võttis vastu kuningliku dekreedi, millega kehtestati erimenetlus, lühendati tähtaegu, täpsustati avaliku julgeoleku, avaliku korra ja rahvatervisega seotud taustauuringumehhanismi

kohaldamisala ning muudeti riikliku kaitsetegevuse ning relvade ja nendega seotud materjalide puhul kohaldatavaid taustauuringumenetlusi.

Üksikasjalikum teave liikmesriikide taustauuringumehhanismidega seotud õigusloome arengu kohta on esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendis. Teatatud riiklike taustauuringumehhanismide loetelu on kättesaadav Euroopa Komisjoni veebisaidil[11].

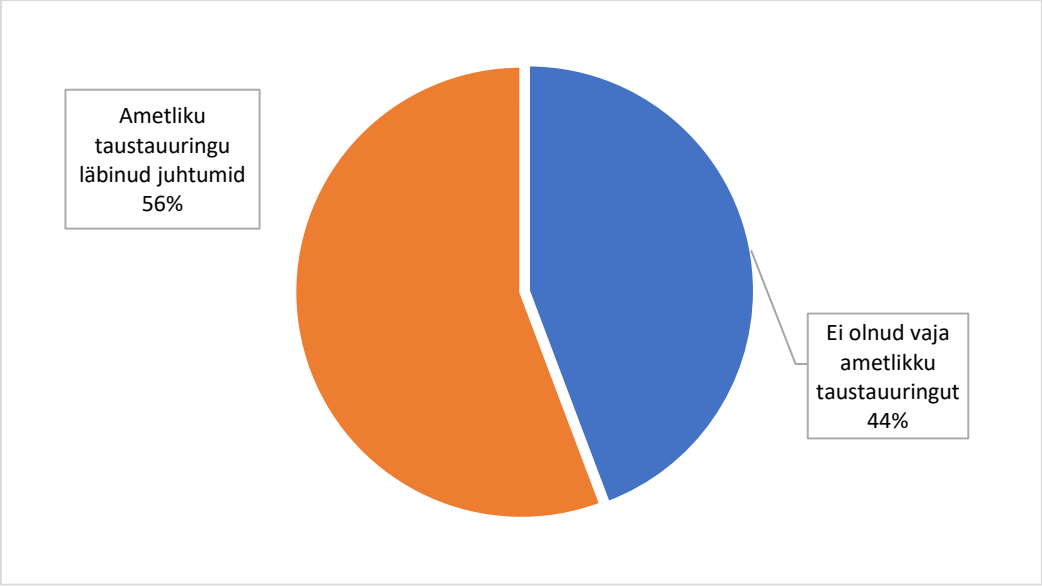
[11] Liikmesriikide teatatud taustauuringumehhanismide loetelu (28. veebruari 2024. aasta seisuga) on saadaval aadressil https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47.

3. PEATÜKK – LIIKMESRIIKIDE VÄLISMAISTE OTSEINVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGUD

Välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus võimaldab liikmesriikidel vaadata oma territooriumil tehtavad välismaised otseinvesteeringud julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel läbi ning võtta meetmeid konkreetsete riskide kõrvaldamiseks. Määrusega loodi ka komisjoni ja liikmesriikide taustauuringuasutuste vaheline koostöömehhanism konkreetsete välismaiste otseinvesteeringute tehingute käsitlemiseks. Selle mehhanismi abil saab vahetada teavet, mis võimaldab nii komisjonil kui ka liikmesriikidel juhtida teiste liikmesriikide või ELi tasandi programmide tähelepanu välismaise otseinvesteeringu tehingust tulenevatele võimalikele julgeoleku- või avaliku korra riskidele, ning tänu sellele saab neid riske hinnata ja maandada. Ent seda, milliste investeeringute tausta uurida, millised heaks kiita, millistele tingimused seada või millised blokeerida, otsustab see liikmesriik, kus investeering tehakse.

Käesolev peatükk sisaldab liikmesriikide 2023. aasta taustauuringute koondteavet, mis põhineb liikmesriikide poolt määruse artikli 5 kohaselt komisjonile esitatud aastaaruannetel. Liikmesriigid menetlesid kokku 1 808 loataotlust ja *ex officio* juhtumit[12]. Neist 56 % puhul tehti ametlik taustauuring, samas kui ligikaudu 44 % loeti nõuetele mittevastavaks või ei vajanud ametlikku taustauuringut.

Joonis 6. Liikmesriikide välismaiste otseinvesteeringute taustauuringud



Allikas: liikmesriikide esitatud teave.

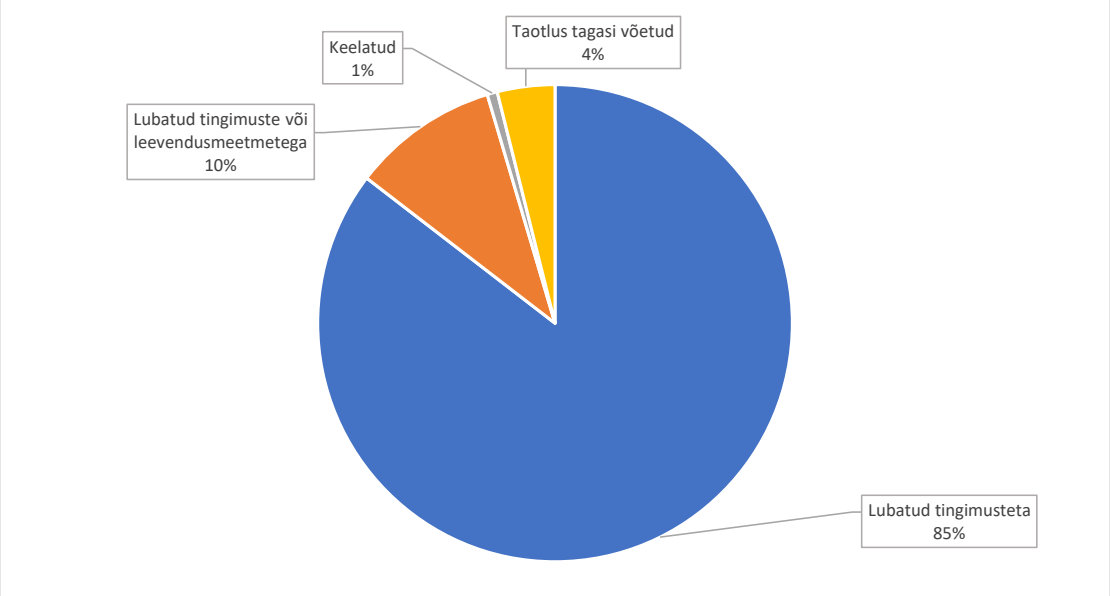
[12] Liikmesriikides on erinevad taustauuringumenetlused. Seega sõltuvad teatatud juhtumid riiklikest menetlustest (kohaldamisala, nõuetele vastavuse eelnev või hilisem kontroll jne). Näiteks kuulutavad mõned liikmesriigid juhtumid nõuetele mittevastavaks enne ametliku taustauuringumenetluse läbiviimist ja teised korraldavad kõigepealt juhtumite ametliku taustauuringu ning kuulutavad need alles pärast seda nõuetele mittevastavaks. Selles peatükis esitatud joonised ja arvandmed kajastavad liikmesriikide taustauuringute keskmist trendi ning need põhinevad liikmesriikide aruannetel.

Võrdlus eelneva aastaga näitab sarnast pilti: 2022. aastal tehti ametlik taustauuring 55 % juhtumite puhul ja 45 % juhtumitest ei vajanud ametlikku taustauuringut. 2023. aastal ametliku taustauuringu läbinud juhtumitest, mille puhul liikmesriigid on teatanud oma otsusest, kiideti ülekaalukas enamus (85 %) tingimusteta heaks. See tähendab, et tehing kiideti heaks, ilma et investor oleks pidanud astuma täiendavaid samme. Võrdluseks, 2022. aastal kiitsid liikmesriigid tingimusteta heaks veidi suurema osa ametliku taustauuringu läbinud tehingutest (86 %).

10 % otsuste puhul kiideti tehing heaks tingimuste või leevendusmeetmetega. See osakaal on veidi suurem kui 2022. aastal, mil tingimuste või leevendusmeetmetega kiideti heaks 9 % juhtumitest. Neil juhtudel on riiklikud taustauuringuasutused nõudnud enne kavandatava välismaise otseinvesteeringu heakskiitmist investoritelt teatavate meetmete rakendamist, tagatiste andmist ja kohustuste võtmist.

Riiklikud ametiasutused blokeerisid tehingud 1 % puhul kõigist juhtumitest, mille asjus otsus tehti (sama osakaal mis eelneval aastal). 4 % taotlustest võtsid osalised enne ametliku otsuse tegemist ise tagasi.

Joonis 7. Välismaiste otseinvesteeringute juhtumite kohta teatatud otsused



Allikas: liikmesriikide esitatud teave.

Kokkuvõttes saab eespool märgitud tulemustest teha järgmised järeldused.

- Ametliku taustauuringu läbinud juhtumite osakaal oli 56 % kõigist loataotlustest, mille tehingute osalised esitasid riiklikele ametiasutustele ja mille riiklikud ametiasutused vaatasid omal algatusel läbi. See on veidi rohkem kui eelmisel aastal (55 %).
- Enamik tehinguid, mille kohta teatati otsusest, kiideti heaks tingimusteta (85 %), mis on veidi vähem kui 2022. aastal (86 %). See näitab, et ametliku taustauuringu läbinud tehingute arvu kasv ei ole toonud kaasa piiravamat investeerimiskeskkonda, kuid see suurendab

liikmesriikide ja komisjoni teadlikkust potentsiaalselt riskantsetest välismaistest otseinvesteeringutest.

- Mis puutub tingimustega heaks kiidetud tehingutesse, siis oli nende juhtumite osakaal, mille puhul nõuti leevendusmeetmeid, veidi suurem kui 2022. aastal (10 % võrreldes varasema 9 %-ga).
- Liikmesriikide blokeeritud tehingute osakaal püsis 1 % lähedal, mis vastab viimaste aastate keskmisele.
- Üldiselt annavad need arvud tunnistust stabiilsusest, mis kinnitab, et EL on jätkuvalt avatud välismaistele otseinvesteeringutele ja et liikmesriigid blokeerivad ainult need juhtumid, mis kujutavad endast väga tõsist ohtu julgeolekule ja avalikule korrale.

4. PEATÜKK – ELi KOOSTÖÖMEHHANISM VÄLISMAISTE OTSEINVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGUTE VALDKONNAS

1. Välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määruse kohased teated ja muud meetmed

a) Ülevaade 2023. aasta tegevusest

2023. aastal esitas 18 liikmesriiki vastavalt välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määruse artiklile 6 kokku 488 teadet,[13] samas kui 2022. aastal esitas 17 liikmesriiki kokku 421 teadet[14]. 85 % neist teadetest esitas seitse liikmesriiki, nimelt Austria, Hispaania, Itaalia, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa ja Taani, ning 69 % olid nelja liikmesriigi teated[15]. Teatatud tehingud olid muu hulgas sihtettevõtte sektori, tehingu väärtuse ja lõppinvestorite päritolu poolest väga erinevad.

Allpool esitatud kaardil on näidatud ELi koostöömehhanismile 2023. aastal saadetud teadete päritolu.

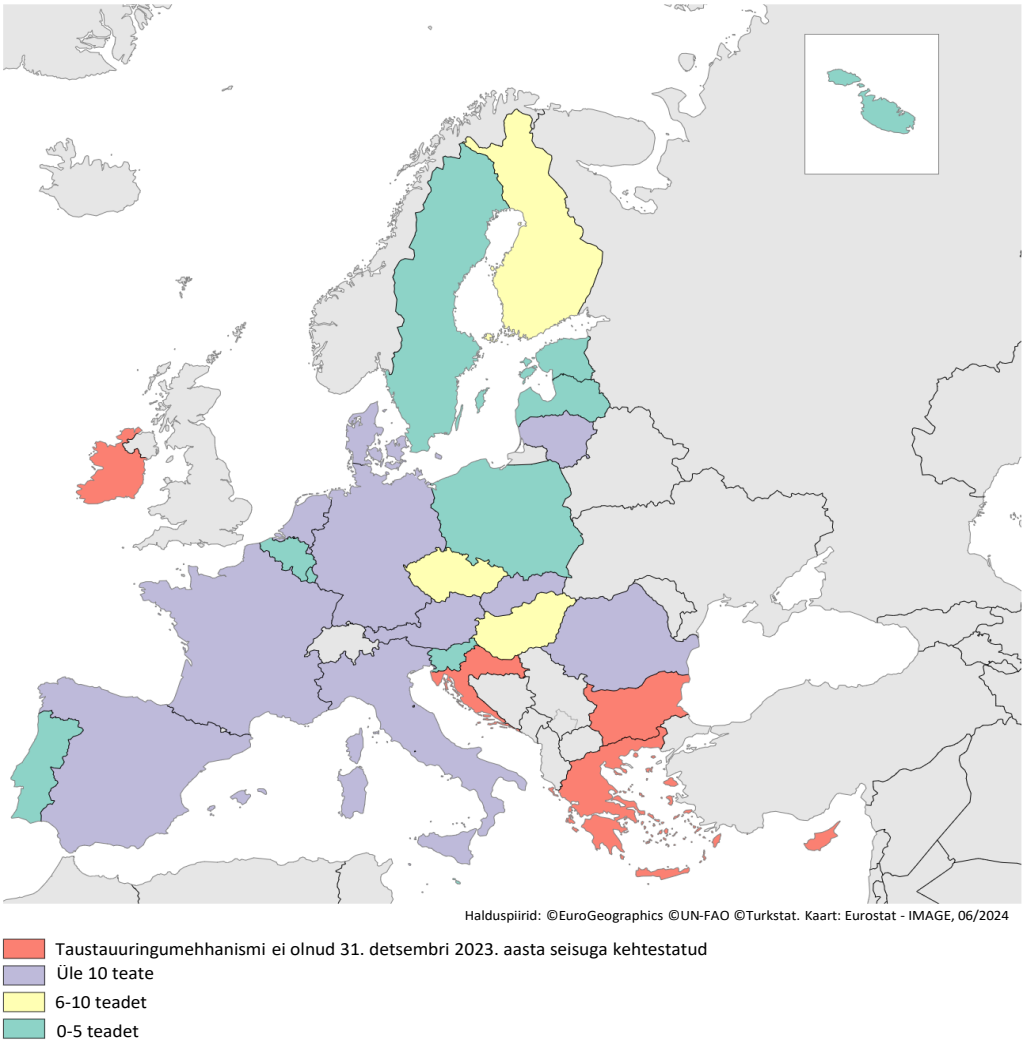
[13] Komisjon kasutas samal ajavahemikul koostöömehhanismi ka seoses välismaiste otseinvesteeringutega, mille tausta ei uuritud (artikkel 7) ja mida allpool esitatud statistika ei kajasta.

[14] Vt https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=et.

[15] 2022. aastal oli see osakaal 66 %, 2021. aastal 70 % ja 2020. aastal 86 %.

Teated välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute ELi koostöömehhanismile

2023. kalendriaasta



Allikas: liikmesriikide esitatud teave.

Eespool esitatud kaardil on näidatud nende välismaiste otseinvesteeringute arv, mille kohta liikmesriigid saatsid teistele liikmesriikidele ja komisjonile ELi välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute koostöömehhanismi raames teate. 2023. aastal esitas kaheksateistkümnest riikliku taustauuringumehhanismiga liikmesriigist kümme liikmesriiki rohkem kui 10 teadet, kaks 6–10 teadet ja viis vähem kui 5 teadet.

Kui vaadata varasemaid andmeid, siis on aastas esitatud teadete arv pidevalt kasvanud. 2021. aastal oli neid 414, 2022. aastal 421 ja 2023. aastal 488. Seega on teadete arv ajavahemikul 2021–2023 suurenenud 18 %. See kasv ei ole tingitud ka üksnes sellest, et koostöömehhanismile teateid saatnud liikmesriikide arv on suurenenud (2021. aastal 14 võrreldes 18 liikmesriigiga 2023. aastal). Kui jätta teateid esitavate riikide arv samaks, st arvestada ainult neid riike, kus

andmed on kättesaadavad kõigi kolme aasta kohta, on teadete arvu kasv 8 %, mis tõenäoliselt kajastab ka riiklike taustauuringumehhanismide kohaldamisala laienemist (vt 2. peatükk ja komisjoni talituste töödokument, milles kirjeldatakse asjakohast õigusloome arengut liikmesriikides).

b) Peamised sektorid,[16] kuhu on tehtud koostöömehhanismile teatatud välismaiseid otseinvesteeringuid

Viis suurima tehingute arvuga sektorit olid 2023. aastal töötlev tööstus[17] (23 % kõigist tehingutest), IKT[18] (21 %), hulgi- ja jaekaubandus[19] (14 %), finantstegevus[20] (11 %) ja kutsealane tegevus[21] (11 %). See on väga sarnane eelneva aastaga, mil samad sektorid (töötlev tööstus, IKT ning hulgi- ja jaekaubandus) olid samas järjekorras esikolmikus[22]. Finantstegevusega seotud teadete arv aga kasvas. Energiasektoriga seotud teated moodustasid 2023. aastal kõigist teadetest 6 % ja muud sektorid[23] 14 %.

[16] Üldise lähenemisviisi kohaselt võeti juhtivaks näitajaks peamine tegevusvaldkond. See on kooskõlas ka teabega, mis on esitatud käesolevale aastaaruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi kõigil sektorite jaotust näitavatel joonistel.

[17] Töötlev tööstus hõlmab selliste ettevõtete tegevust, kes tegelevad materjalide ümberkujundamisega uuteks toodeteks. Näiteks hõlmab see elektriseadmete ja -mootorite, tööstusmasinate ja -seadmete, relvade ja laskemoona, farmaatsiatoodete jms tootmist.

[18] IKT tähendab info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat. See hõlmab selliste ettevõtete tegevust, kes pakuvad olulisi taristuid ja vahendeid teadmiste loomiseks, jagamiseks ja levitamiseks. Näiteks hõlmab see programmeerimist, tarkvara avaldamist, andmetöötlust ja -majutust, traadita telekommunikatsioonitegevust jne.

[19] Hulgi- ja jaekaubandus hõlmab tegevust, mis on seotud farmaatsiatoodete, keemiatoodete, elektroonika- ja telekommunikatsiooniseadmete ja -tarvikute, arvutite, arvutite välisseadmete ja tarkvara, metallide ja metallimaakide jne hulgi- ja jaemüügiga.

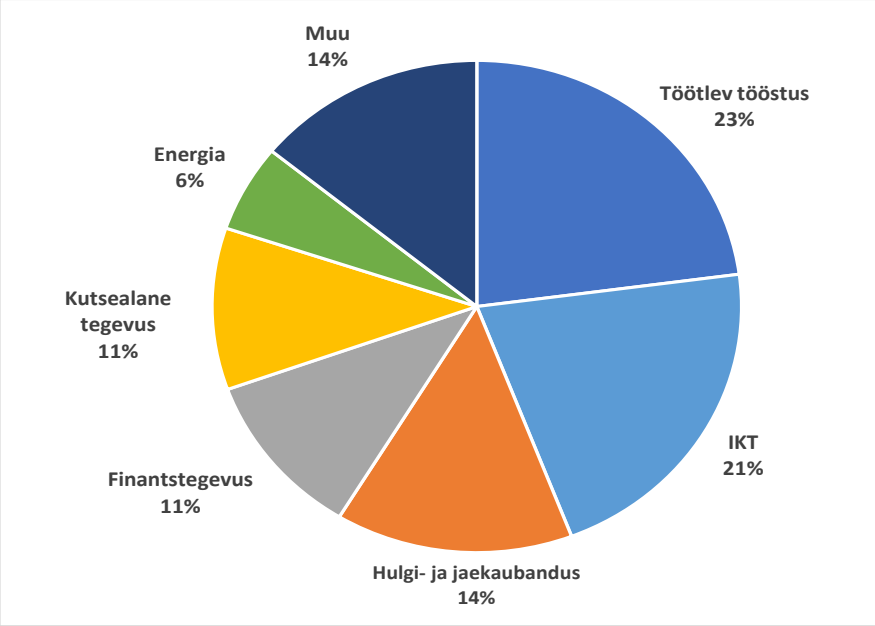
[20] Finantstegevus on tegevus, mida viivad ellu finantsvaldusettevõtjad, fondid või samalaadsed finantssektori osalised, kelle eesmärk on omandada konkreetne (kapitali)osalus sihtettevõttes või saavutada selle üle kontroll. Näiteks hõlmab see fondivalitsemist, valdusettevõtjate tegevust, finantsteenuseid, kindlustustegevust jne.

[21] Kutsealane tegevus hõlmab õigusbüroode ja raamatupidamisfirmade tegevust, samuti nõustamis- ja inseneritegevust. Näiteks hõlmab see peakontorite tegevust, turu-uuringuid ja avaliku arvamuse küsitlusi, konsultatsioone, teadusuuringuid ja tootearendust biotehnoloogia valdkonnas jne.

[22] Tulemused ei ole siiski otseselt võrreldavad, kuna eelneval aastal loeti kõik sektorid võrdselt oluliseks, mille tulemusel oli sektorite arv suurem kui tehingute puhul.

[23] Kategooria „muu“ alla kuuluvad kõik muud sektorid, mis jäävad alla 5 %, eelkõige transport, haldustegevus, tervishoid, kinnisvara jne.

Joonis 8. Kõigi 2023. aastal esitatud teadete jaotus sektorite kaupa

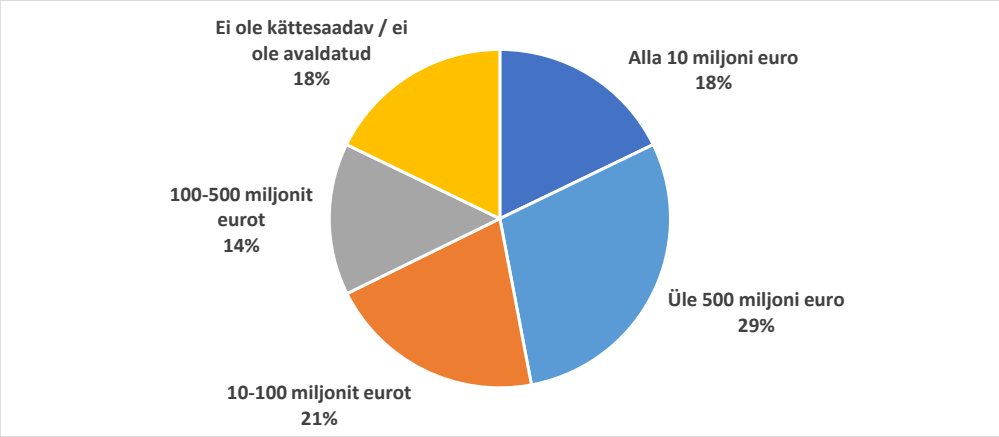


Allikas: liikmesriikide teated.

b) Koostöömehhanismile teatatud välismaiste otseinvesteeringute väärtus

Kui vaadata tehingute väärtust, siis enamiku (53 %) teatatud välismaiste otseinvesteeringute väärtus[24] oli alla 500 miljoni euro (2022. aastal 49 %). 29 % tehingute väärtus oli 500 miljonit eurot või rohkem (2022. aastal 28 %).

Joonis 9. Teatatud välismaiste otseinvesteeringute tehingute väärtus 2023. aastal[25]



Allikas: liikmesriikide teated.

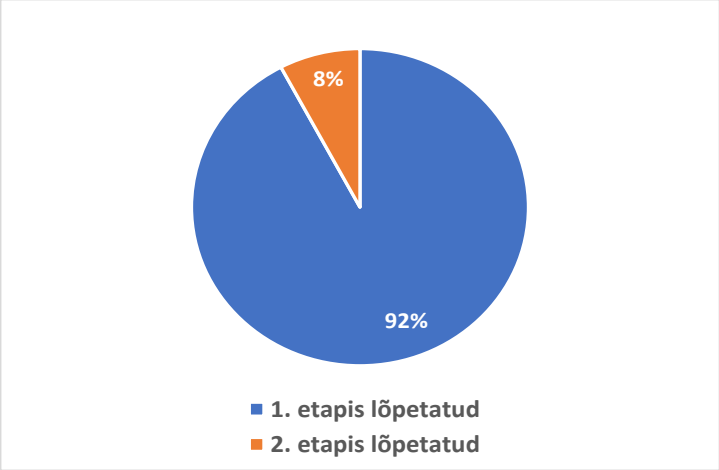
[24] Väärtus (kui see on teada) on selle tehingu koguväärtus, mille osa teatatud tehing oli.
[25] „Ei kohaldata“ hõlmab andmeid, mida ei ole sisestatud, mis ei ole saadaval/avaldatud või mis ei ole asjakohased.

d) Välismaiste otseinvesteeringute hindamise menetlus ja juhtumite lõpetamise kiirus

Kooskõlas välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrusega hindab komisjon liikmesriikide teatatud välismaiste otseinvesteeringute tehinguid kahes võimalikus etapis. Kõik teatatud tehingud läbivad esialgse hindamise esimeses etapis ning ainult piiratud arv menetlusi jätkub teises etapis, milles hinnatakse põhjalikumalt juhtumeid, mis võivad mõjutada rohkem kui ühe liikmesriigi julgeolekut või avalikku korda või millega kaasnevad liidule huvi pakkuvate projektide või programmide seisukohast riskid. Teise etapi juhtumid võib vastavalt välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrusele lõpetada komisjoni arvamusega. Määruse artikli 10 kohaselt on sellised arvamused konfidentsiaalsed. Arvamuses võidakse teatada, et komisjon leiab, et välismaisel otseinvesteeringul on tõenäoliselt negatiivne mõju rohkem kui ühe liikmesriigi julgeolekule või avalikule korrale või liidule huvi pakkuvale projektile või programmile, ja soovitada kaalumiseks asjakohaseid meetmeid või jagada uuritava välismaise otseinvesteeringu kohta asjakohast teavet, mida teate esitanud liikmesriik saab hindamisel ja lõpliku otsuse tegemisel kasutada.

2023. aastal lõpetas komisjon 488 juhtumist 92 % esimeses etapis (2022. aastal 87 %), ülejäänud 8 % tehingutest liikus edasi teise etappi, kus teate esitanud liikmesriigilt küsiti lisateavet. Komisjon esitas arvamuse vähem kui 2 % teatatud tehingute kohta.

Joonis 10. Esimeses ja teises etapis lõpetatud juhtumid



Allikas: liikmesriikide teated.

Teise etapi käivitamisel küsib komisjon teate saatnud liikmesriigilt lisateavet, mis erineb sõltuvalt konkreetsest tehingust ja teatega esitatud teabe üksikasjadest[26]. Lisateavet küsitakse

[26] Teate vorm, mida investorilt määruse artikli 6 kohase teatamise otstarbel teabe saamiseks kasutatakse, aitab tagada määruse alusel esitatava teabe teatava ühtsuse ning tehingu, investori ja sihtettevõtte kohta miinimumteabe esitamise. Vorm on kättesaadav aadressil https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en.

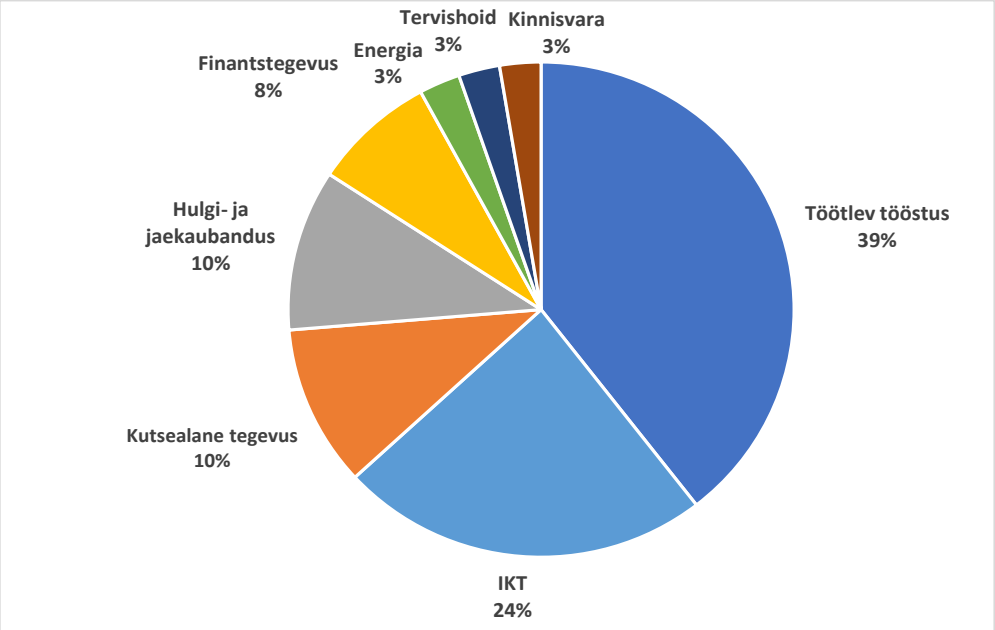
selleks, et hinnata paremini sihtettevõtte olulisust ja/või välisinvestorist lähtuvaid potentsiaalseid ohte.

Liikmesriigid osalesid 2023. aastal koostöömehhanismis muu hulgas sel viisil, et esitasid teises liikmesriigis tehtavate välismaiste otseinvesteeringute tehingute kohta märkusi. Nende juhtumite osakaal, mille kohta liikmesriigid esitasid märkusi, oli ligikaudu 6 %, mis on veidi vähem kui 7 % 2022. aastal[27]. Teistele liikmesriikidele märkusi esitanud liikmesriikide osakaal püsis muutumatuna umbes ühe kolmandiku ringis.

e) Peamised sektorid, kuhu tehti välismaiseid otseinvesteeringuid, millest teatati koostöömehhanismile ja mille puhul komisjon hindas üksikasjalikult julgeolekuriski (teine etapp)

Teises etapis hinnati kõige rohkem tehinguid töötleva tööstuse sektoris (39 % kõigist tehingutest). Tähtsuselt teine sektor oli IKT, millega seotud tehingud moodustasid kõigist teise etapi juhtumitest peaaegu veerandi (joonis 11). Lisaks olid teises etapis olulised ka kutsealase tegevuse, hulgi- ja jaekaubanduse ning finantstegevusega seotud juhtumid, mis moodustasid kõigist teise etapi juhtumitest vastavalt 10 %, 10 % ja 8 %.

Joonis 11. Peamised sihtsektorid teises etapis 2023. aasta juhtumite puhul



Allikas: liikmesriikide teated.

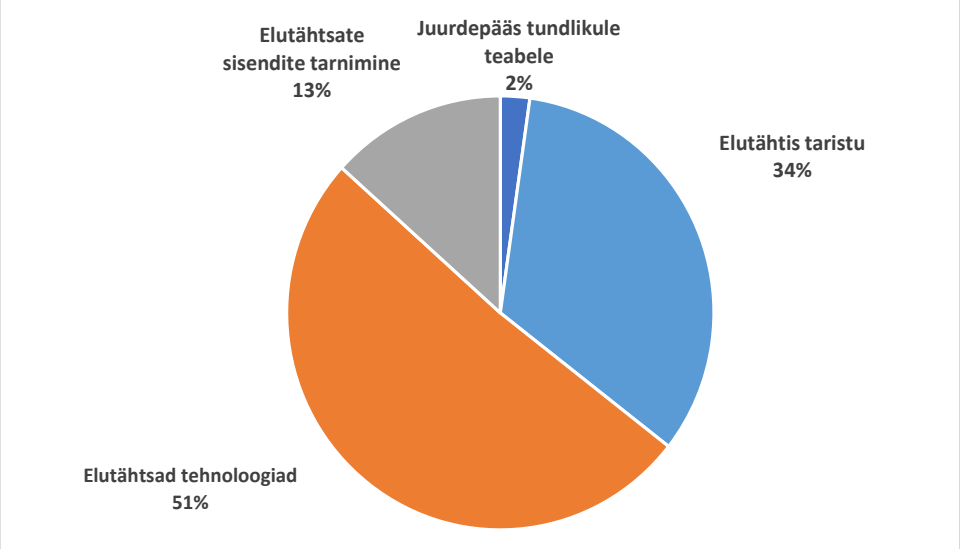
Töötleva tööstuse sektori tähtsust silmas pidades on joonisel 12 esitatud ülevaade teguritest,[28] mida kasutati selleks, et hinnata selle sektori tehingute olulisust julgeoleku ja avaliku korra

[27] Sama tehingu kohta võib esitada märkuse mitu riiki; mitme tehingu puhul see ka nii oli.

[28] Need tegurid on sätestatud välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määruse artiklis 4. Sama tehingu puhul võib kasutada ka mitut tegurit, et hinnata konkreetse välismaise otseinvesteeringu olulisust julgeoleku ja avaliku korra seisukohast.

seisukohast. Kõige sagedamini kasutatud tegur oli investeering elutähtsasse tehnoloogiasse (kokku 51 %). Tähtsuselt teine tegur oli investeering elutähtsasse taristusse (34 %), millele järgnes elutähtsate sisenditega varustamine (13 %). Juurdepääsu tundlikule teabele (sealhulgas isikuandmetele) kasutati tegurina vaid 2 % tehingute puhul.

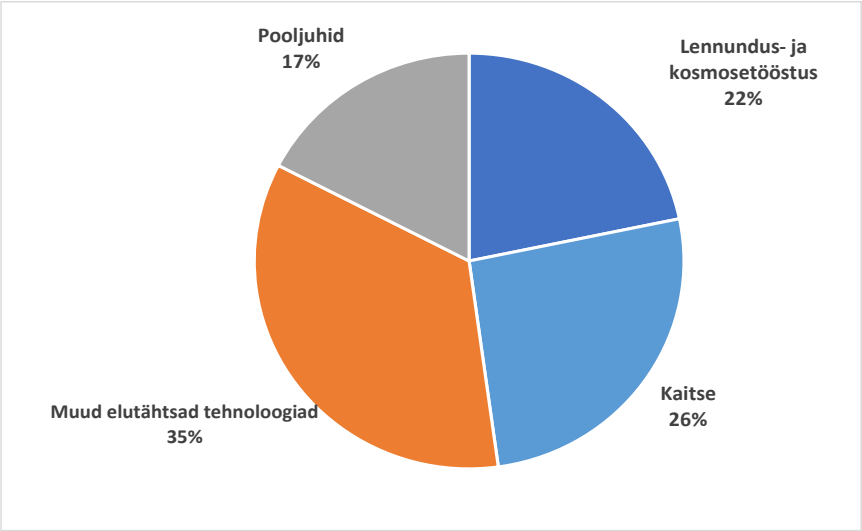
Joonis 12. Tegurid, mille korral liikus töötleva tööstuse sektori juhtum teise etappi



Allikas: liikmesriikide teated.

Kui vaadata teises etapis hinnatud elutähtsate tehnoloogiatega seotud teateid üksikasjalikumalt (nagu on kujutatud joonisel 13), siis moodustas neist juhtumitest 26 % kaitsega seotud tegevus, millele järgnesid lennundus- ja kosmosetööstus (22 %) ning pooljuhid (17 %). Muude elutähtsate tehnoloogiate osa oli 35 %. Need hõlmasid küberturvalisust, tehisintellekti, tuumatehnoloogiat ning bio- ja nanotehnoloogiat.

Joonis 13. Elutähtsate tehnoloogiate liigid teise etapi juhtumites



Allikas: liikmesriikide teated.

2023. aastal jäi viie liikmesriigi arvele üle 60 % teise etapi juhtumitest, mis tähendab, et kontsentreerumine on võrreldes 2022. aastaga vähenenud. Siis moodustasid nende viie liikmesriigi juhtumid, kes esitasid kõige rohkem teises etapis hinnatud teateid, teise etapi juhtumitest 91 %.

f) Koostöömehhanismile teatatud välismaiste otseinvesteeringute lõppinvestorite päritolu

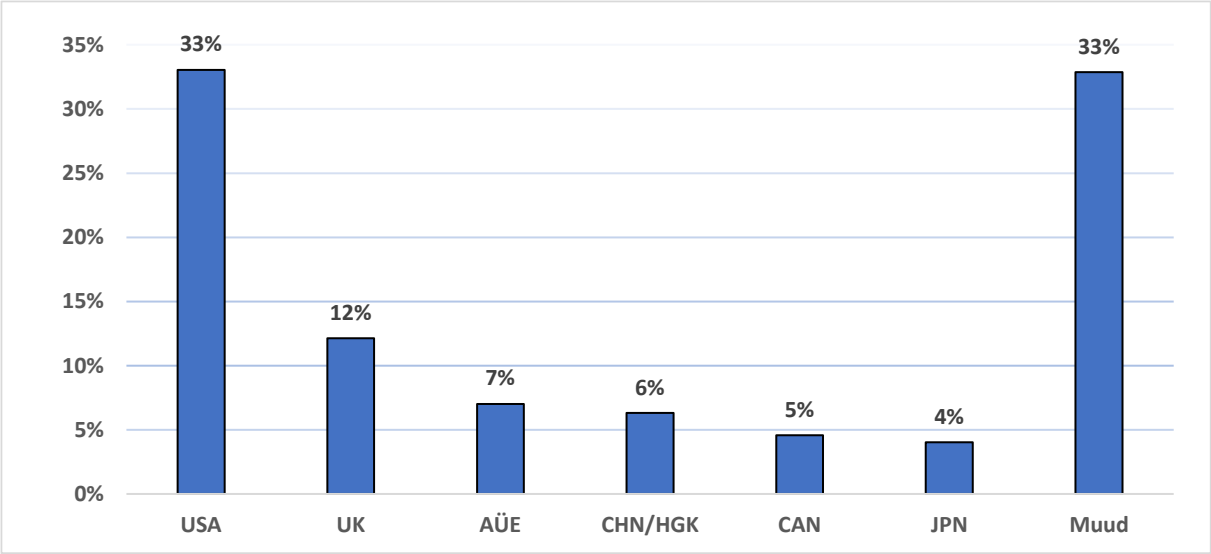
2023. aastal teatatud 488 juhtumi puhul olid kuus peamist päritolujurisdiktsiooni Ameerika Ühendriigid, Ühendkuningriik, Araabia Ühendemiraadid, Hiina (sh Hongkong), Kanada ja Jaapan. Ameerika Ühendriikide kui investori osakaal kõigis tehingutes suurenes veidi: 32 %-lt 2022. aastal 33 %-le 2023. aastal. Ka Ühendkuningriigi ettevõtete osakaal teatatud tehingutes oli suurem (2023. aastal 11 % võrreldes 8 %-ga 2022. aastal). Märkimist väärib Araabia Ühendemiraatide investorite tehingute arvu kasv. Nende osakaal kogutehingutes enam kui kahekordistus: kui 2022. aastal oli see 3 %, siis 2023. aastal juba 7 %. Hiina (sealhulgas Hongkongi) välismaised otseinvesteeringud olid 2023. aastal tehingute koguarvus neljandal kohal, ulatudes 6 %-ni (väike kasv võrreldes 5,4 %-ga 2022. aastal)[29]. Kanada ja Jaapani investorite osakaal kogutehingutes oli vastavalt 5 % ja 4 %.

33 %[30] teatatud juhtumitest oli pärit mujalt kui kuuest peamisest jurisdiktsioonist (2022. aastal oli see osakaal 41 %). See tähendab, et lõppinvestorite kuue peamise päritolujurisdiktsiooni osakaal on selgelt suurenenud. See ilmneb ka tõigast, et 2023. aastal olid lõppinvestorid pärit 43 eri jurisdiktsioonist võrreldes 52 jurisdiktsiooniga 2022. aastal.

[29] Märkus: kui vaadata Hiinast pärit investorite tehinguid ilma Hongkongita, siis nende osakaal 2022. aastaga võrreldes ei muutunud (5 % kogutehingutest).

[30] Riigid, mille osakaal ei ole samuti tähtsusetu, on näiteks Kaimanisaared, Singapur ja Šveits (igaüks 2 %). Koostöömehhanismile teatatud välismaised otseinvesteeringud Venemaalt ja Valgevenest moodustasid kogutehingutest 1,6 % ning jäid seega eelmise aasta tasemele.

Joonis 14. Lõppinvestorite päritolu 2023. aasta juhtumite puhul



Allikas: liikmesriikide teated.

g) Mitut jurisdiktsiooni hõlmavad teated koostöömehhanismile ja nende peamised sektorid

Kõigist 2023. aastal teatatud juhtumitest oli 36 % seotud tehingutega, mille tausta uuriti mitmes liikmesriigis (esimeses aruandes 29 %, teises aruandes 28 % ja kolmandas aruandes 20 %)[31]. Peamised sektorid, mille kohta selliseid teateid esitati, olid IKT (23 %), töötlev tööstus (21 %), hulgi- ja jaekaubandus (19 %), kutsealane tegevus (13 %) ja energia 5 %. Muud sektorid, sealhulgas haldustegevus, finantstegevus, tervishoid ja transport, moodustasid mitut jurisdiktsiooni hõlmavatest tehingutest 20 %.

Tabel. Mitut jurisdiktsiooni hõlmavad välismaiste otseinvesteeringute tehingud ja peamised sektorid

IKT 23 %
Töötlev tööstus 21 %
Hulgi- ja jaekaubandus 19 %
Kutsealane tegevus 13 %
Energia 5 %
Muu 20 %

Allikas: liikmesriikide teated.

h) Koostöö seoses välismaiste otseinvesteeringutega, mille tausta ei uurita

[31] „Mitut jurisdiktsiooni hõlmavad välismaiste otseinvesteeringute tehingud“ tähendab selles kontekstis välismaiste otseinvesteeringute tehinguid, mille sihtettevõte on kontsern, kes tegutseb rohkem kui ühes liikmesriigis (ja võimalik, et ka kolmandates riikides), nt rohkem kui ühes liikmesriigis asuvate tütarettevõtjate kaudu. Neist tehingutest võib teatada rohkem kui üks liikmesriik, kui tehing jääb nende taustauuringumehhanismi kohaldamisalasse ja nad algatavad selle tehingu ametliku taustauuringu.

Välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus võimaldab liikmesriikidel ja komisjonil vahetada teavet selliste välismaiste otseinvesteeringute kohta, millest ei ole koostöömehhanismile teatatud, ning juhul, kui teised liikmesriigid või komisjon teevad kindlaks julgeoleku või avaliku korraga seotud riski, võivad nad esitada märkusi või arvamusi. Komisjon kasutas 2023. aastal seda menetlust (siiski väga vähe), et küsida teavet tehingute kohta, mille tausta ei uurita.

Välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute ELi koostöömehhanismi puudutavad järeldused

Esiteks ja ennekõike olid välismaiste otseinvesteeringute taustauuringud jätkuvalt hädavajalik vahend, mis aitas kaitsta ELi ühist julgeolekut kolmandatest riikidest pärit potentsiaalselt riskantsete tehingute eest.

Teiseks on ELi koostöö välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute valdkonnas üha olulisem, eriti praeguses pingelises geopoliitilises olukorras. Sellest annab tunnistust ka asjaolu, et koostöömehhanismile teatatakse järjest rohkem juhtumitest – ELi liikmesriikide teatatud tehingute arv oli 2023. aastal 67 võrra suurem kui 2022. aastal. Ajavahemikul 2021–2023 suurenes teatatud juhtumite arv 18 %. Samal ajal oli teadete päritolu jätkuvalt üsna koondunud: 85 % kõigist teadetest pärines seitsmest liikmesriigist. Samuti väärib märkimist, et kõik liikmesriigid, kellel on taustauuringumehhanism, ei teatanud 2023. aastal koostöömehhanismile vähemalt ühest tehingust.

Kolmandaks, võttes arvesse liidu kindlat pühendumust avatud üleilmsele investeerimiskeskkonnale, jätkas komisjon koostöömehhanismi kasutamist piiratud ja sihipärase vahendina erandjuhtudel, kui on tõenäoline, et välismaine otseinvesteering avaldab julgeolekule või avalikule korrale negatiivset mõju. 2023. aastal teatatud 488 juhtumist valdav enamik (92 %) lõpetati esimeses etapis, st 15 päeva jooksul pärast seda, kui tausta uuriv liikmesriik oli investeeringust teatanud, ning komisjon hindas julgeolekuriski üksikasjalikult vaid 8 % teatatud juhtumite puhul. See näitab seda, et eelmise aastaga võrreldes on kasvanud nende teatatud juhtumite arv ja osakaal, mille puhul komisjon leidis, et need ei ole kriitilise tähtsusega (87 % teadetest). Komisjon esitas 2023. aastal arvamuse vähem kui 2 % juhtumite kohta.

Neljandaks, töötlev tööstus on teise etapi juhtumite puhul jätkuvalt kõige olulisem sektor – sellega oli seotud peaaegu 40 % 2023. aastal teatatud tehingutest. Vaadates määravaid tegureid, mis tingisid vajaduse julgeolekuriski põhjaliku hindamise järele teise etapis, võib järeldada, et enamikul juhtudel (51 %) andis põhjuse täiendavaks hindamiseks elutähtsate tehnoloogiate tegur. Teises etapis hinnatud elutähtsate tehnoloogiatega seotud teadete üksikasjalikumal vaatlemisel selgub, et neist juhtumitest 26 % moodustas kaitsega seotud tegevus, sellele järgnesid lennundus- ja kosmosetööstus (22 %) ning pooljuhid (17 %).

Viiendaks oli enamik investoreid jätkuvalt pärit samast kahest jurisdiktsioonist – Ameerika Ühendriikidest ja Ühendkuningriigist, kelle osakaal suurenes vastavalt 32 %-lt ja 8 %-lt 2022. aastal 33 %-le ja 12 %-le 2023. aastal. Samas Araabia Ühendemiraatidest pärit investorite osakaal enam kui kahekordistus: 3 %-lt 2022. aastal 7 %-le 2023. aastal. Hiinast pärit lõppinvestorite osakaal ei muutunud.

Peale selle võib täheldada mitut jurisdiktsiooni hõlmavate tehingute arvu kasvu. 2023. aastal moodustasid need rohkem kui kolmandiku kõigist teadetest. Komisjoni ettepanek välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määruse muutmise kohta, mida kirjeldatakse järgmises jaos, pakub muu hulgas struktuurse lahenduse mitut jurisdiktsiooni hõlmavate tehingute tõhusaks hindamiseks, võrreldes praeguste ajutiste mitteametlike kokkulepetega.

2. Hiljutised sammud välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute valdkonnas ja edasine tegevus: määruse kavandatav muutmine

2023. aasta juunis avaldatud Euroopa majandusjulgeoleku strateegia järelmeetmetena võttis komisjon 24. jaanuaril 2024 vastu viis algatust,[32] et tugevdada ELi majandusjulgeolekut kasvavate geopoliitiliste pingete ajal. Üks neist algatustest on seadusandlik ettepanek praeguse välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määruse muutmiseks.

See seadusandlik ettepanek tugineb kogemustele, mida komisjon ja liikmesriigid on saanud rohkem kui 1 200 sellise välismaise otseinvesteeringu tehingu läbivaatamisel, millest liikmesriigid on kehtiva välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määruse alusel viimase kolme aasta jooksul teatanud. Samuti tugineb see OECD-lt tellitud uuringu tulemustele,[33] kehtiva määruse toimimise põhjalikule hindamisele[34] ja Euroopa Kontrollikoja eriaruandele[35].

Komisjoni tehtud hindamisel leiti, et määrusel on olnud positiivne mõju julgeoleku ja avaliku korra kaitsmisele riskantsete välismaiste otseinvesteeringute eest ELis. Üks oluline hindamise järeldus on ka see, et määrus ei ole avaldanud ELi tehtavate välismaiste otseinvesteeringute voole pärssivat mõju. Samas selgitati välja mitu puudust, mille tõttu süsteem on lünklik (näiteks asjaolu, et endiselt on liikmesriike, kes ei ole taustauuringumehhanismi kehtestanud, või et ELis asuvate välismaise kontrolli all olevate tütarettevõtete/ettevõtete investeeringud jäävad koostöömehhanismi kohaldamisalast välja). Lisaks tuleb nentida, et kuigi kõigi riiklike ametiasutuste ja komisjoni koostöö on teadlikkust suurendanud ning aidanud avastada, hinnata ja käsitleda neid riskantseid välismaiste otseinvesteeringute tehinguid, mis oleksid muidu jäänud märkamata, on koostöö tegemisel esinenud mitmeid raskusi, näiteks selliste tehingute haldamine, mis hõlmavad sama ettevõtet mitmes liikmesriigis (mitut jurisdiktsiooni hõlmavad teated). Selliste tehingute (mis 2023. aastal moodustasid juba rohkem kui kolmandiku kõigist teadetest) tausta uurimine suurendas tehinguosaliste jaoks regulatiivset keerukust, mille tõttu on vaja, et riiklikud taustauuringuasutused käsitleksid neid juhtumeid ühtsemalt ja koordineeritumalt. Lisaks põhjustavad erinevused liikmesriikide õigusaktides õiguslikku killustatust, kuna riiklikud taustauuringumehhanismid erinevad mitmes aspektis, nagu ulatus (hõlmatud tegevuste liigid ja sektorid), menetlustähtajad (riikliku ametiasutuse poolse hindamise kestus ja otsuse tegemine), menetlusnõuded ning julgeoleku ja avaliku korraga seotud riskide

[32] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_24_363.

[33] https://www.oecd.org/en/publications/framework-for-screening-foreign-direct-investment-into-the-eu_f75ec890-en.html.

[34] https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)23&lang=et.

[35] https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en.

hindamise kriteeriumid. Selline killustatus, mis tõenäoliselt suureneb, kuna suureneb nende liikmesriikide arv, kus kasutatakse taustauuringumehhanismi, võib kahjustada oluliselt koostöömehhanismi tulemuslikkust ja tõhusust, tekitada takistusi siseturul ja vähendada ELi atraktiivsust välisinvesteeringute jaoks.

Lõppkokkuvõttes pärsivad need puudused komisjoni ja liikmesriikide suutlikkust teha kindlaks ja käsitleda potentsiaalselt laias valikus riskantseid tehinguid. Määruse muutmiseks esitatud seadusandliku ettepaneku[36] eesmärk on need puudused kõrvaldada ja muuta süsteem tõhusamaks järgmisel viisil:

- tagades, et kõigil liikmesriikidel on taustauuringumehhanism koos paremini ühtlustatud riiklike õigusnormidega, mille puhul on jäetud liikmesriikidele siiski võimalus võtta oma taustauuringumehhanismi kavandamisel arvesse just nende riigile omaseid julgeolekukaalutlusi;
- määrates kindlaks minimaalse valdkondliku kohaldamisala, mille ulatuses kõik liikmesriigid peavad uurima välisinvesteeringute tausta. See kohaldamisala peaks hõlmama ELi strateegilisi varasid, mis on loetletud kavandatava määruse I lisas kui liidule huvi pakkuvad projektid ja programmid, ning teatavaid ettepaneku II lisas loetletud elutähtsaid kaupu ja tehnoloogiaid ning kriitilise tähtsusega üksusi, mille puhul välisinvesteering võib kahjustada liidu julgeolekut või avalikku korda;
- laiendades taustauuringuid, nii et need hõlmaksid ka selliste ELi investorite investeeringuid, kes on kolmanda riigi isiku või ettevõtte kontrolli all;
- täiustades koostöömehhanismi menetlusi ning suurendades investeeringu tausta uuriva liikmesriigi vastutust komisjoni ja teiste liikmesriikide ees.

Ettepanekus on samuti võetud arvesse geopoliitilist arengut, mis on aset leidnud alates praeguse määruse jõustumisest. Näiteks Venemaa Ukraina-vastase sõjalise agressiooniga seoses vastu võetud ulatuslike Venemaa vastu suunatud sanktsioonide puhul, mille eesmärk on nõrgestada Venemaa majanduslikku baasi ja jätta ta ilma elutähtsatest tehnoloogiatest, hinnatakse nende tulemuslikkust üksnes selle põhjal, kui edukalt sanktsioone rakendatakse ja nendest kõrvalehoidmist takistatakse. Seega, et kõrvaldada mis tahes võimalikud lüngad sanktsioonide rakendamisel ka välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute kontekstis ja suurendada valvsust potentsiaalselt riskantsete investeeringute suhtes, mida sanktsioonide alla kuuluvad isikud või üksused soovivad teha ühtsele turule ja ühtse turu piires, kohustatakse kõiki liikmesriike hindama, kas välisinvestor on sanktsioonide alla kuuluva isiku või üksuse omandis või kontrolli all või tegutseb tema nimel või kas välisinvestor aitab tõenäoliselt kaasa kolmanda riigi sõjalise võimekuse suurendamisele.

Kui ühest küljest need muudatused parandavad märkimisväärselt välisinvesteeringute taustauuringuid ELis, sealhulgas suurendavad taustauuringumehhanismide ja -menetluste

[36] https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en.

läbipaistvust ja prognoositavust ettevõtete jaoks, siis teisest küljest jäävad peamised investeeringute taustauuringu põhimõtted samaks. Esiteks on taustauuringu tegemise alus jätkuvalt julgeoleku ja avaliku korraga seotud riskid ning seega on investeeringute taustauuring ka edaspidi piiratud ja sihipärane vahend, mida kasutatakse erandjuhtudel, kui välisinvesteeringuga kaasneb risk liidu julgeolekule või avalikule korrale. See ei muuda ega vähenda ELi avatust välisinvesteeringutele. Teiseks ei muudeta ettepanekuga praegust vastutuse jaotust, mille kohaselt liikmesriik, kus tehing tehakse, uurib tehingut ja teeb selle kohta otsuse, ning komisjon ja teised liikmesriigid võivad juhtida tähelepanu probleemidele. Kolmandaks jääb liikmesriikide ja komisjoni vahelise koostöömehhanismi peamiseks eesmärgiks kaitsta ELi strateegilisi varasid ning teha kindlaks julgeoleku või avaliku korraga seotud riskid, mis avaldavad tõenäoliselt negatiivset mõju rohkem kui ühele liikmesriigile.

Nõukogu alustas ettepaneku üle tehnilisi arutelusid 2024. aasta jaanuaris ja Belgia eesistumise ajal tehti olulist tööd selle põhiaspektide täpsustamiseks. Ettepanekut hakkab nüüd arutama 2024. aasta juunis valitud uus Euroopa Parlamendi koosseis. Ettepaneku teemal konsulteeriti Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komiteega. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis vastu oma arvamuse 10. juulil 2024[37] ning Regioonide Komitee peaks seda tegema 2024. aasta neljandas kvartalis.

[37] https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/screening-foreign-investments-union.