EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 23.11.2021
COM(2021) 714 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Unioniin suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskeva ensimmäinen vuosikertomus

{SWD(2021) 334 final}

JOHDANTO

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

Ennen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen voimaantuloa 11. lokakuuta 2020 virallista EU:n laajuista yhteistyötä näissä asioissa jäsenvaltioiden ja Euroopan komission kesken ei tehty. Euroopan komissiolla ei ollut minkäänlaista roolia EU:hun suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannassa.

Viime vuosina sijoittajaprofiileissa ja sijoittamistavoissa on tapahtunut selkeä muutos, kun sijoittajista yhä suurempi osa on OECD:n ulkopuolelta, ne ovat toisinaan valtion tukemia tai ohjauksessa, eikä niiden motiivi tietyn sijoituksen tekemiselle ole aina yksinomaan kaupallinen[1]. Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevasta asetuksesta sekä aihetta koskevasta yksittäisten jäsenvaltioiden lainsäädännöstä tai mekanismeista käy ilmi voimakas painottuminen turvallisuuteen tai yleisen järjestyksen suojeluun sekä vahva tietoisuus tiettyjen sijoituskohteiden – kuten kriittisen infrastruktuurin ja tuotantopanosten, esimerkiksi tiettyjen teknologioiden tai terveydenhuoltoalan kaltaisten toimialojen – merkityksellisyydestä ja riskeistä, joita tiettyjen sijoittajien tekemistä sijoituksista saattaa aiheutua.

Tällä kertomuksella 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.

Tämä 27 jäsenvaltion raportteihin sekä muihin lähteisiin perustuva ensimmäinen vuosikertomus vahvistaa, että asetuksesta sekä yhteistyömekanismista koituu selkeää lisäarvoa.

Kertomuksessa on neljä lukua, joiden aiheet ovat seuraavat:

- luku 1: EU:hun suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten numerotietoja ja kehitys-suuntauksia
- luku 2: jäsenvaltioiden lainsäädännön kehitys
- luku 3: jäsenvaltioiden seurantatoimet
- luku 4: ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan EU:n yhteistyön toimivuus.

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

[1] Aiheesta tarkemmin esim. komission tiedonannossa ”Suorat ulkomaiset sijoitukset tervetulleita EU:hun – keskeiset edut on kuitenkin suojattava”, COM(2017) 494 final, 13.9.2017.

LUKU 1 – ULKOMAISET SUORAT SIJOITUKSET EUROOPAN UNIONIIN – KEHITYSSUUNTAUKSIA JA NUMEROTIETOJA[2]

Vuoden 2020 erityispiirteitä ja niiden vaikutusta ulkomaisiin suoriin sijoituksiin myös Euroopan unionissa voidaan ymmärtää parhaiten laajemmassa ajallisessa kontekstissa[3]. Näin tilannetta voidaan verrata sekä covid-19-pandemiaa edeltäneeseen ympäristöön ja kehitykseen että taloudellisen toiminnan, kuten ulkomaisten suorien sijoitusten, osittaiseen elpymiseen vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä.

Kuten oheisesta kaaviosta (*kaavio 1*) käy ilmi, maailmanlaajuisesti ulkomaisten suorien sijoitusten määrä putosi vuonna 2020 885 miljardiin euroon. Ne vähenivät siis 35 prosenttia verrattuna vuoteen 2019, jolloin määrä oli jo huomattavasti pienempi kuin vuonna 2018[4]. Covid-19-pandemia kohteli EU:ta ankarammin kuin koko maailmaa keskimäärin, sillä EU:hun suuntautuvat ulkomaiset suorat sijoitukset vähenivät 71 prosenttia 98 miljardiin euroon vuonna 2020, kun lukema vuonna 2019 oli 335 miljardia euroa. EU:hun suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten osuus EU27:n bruttokansantuotteesta oli vuonna 2020 vain 0,7 prosenttia eli huomattavasti alempi kuin vuonna 2018, jolloin se oli 3,6 prosenttia[5].

---

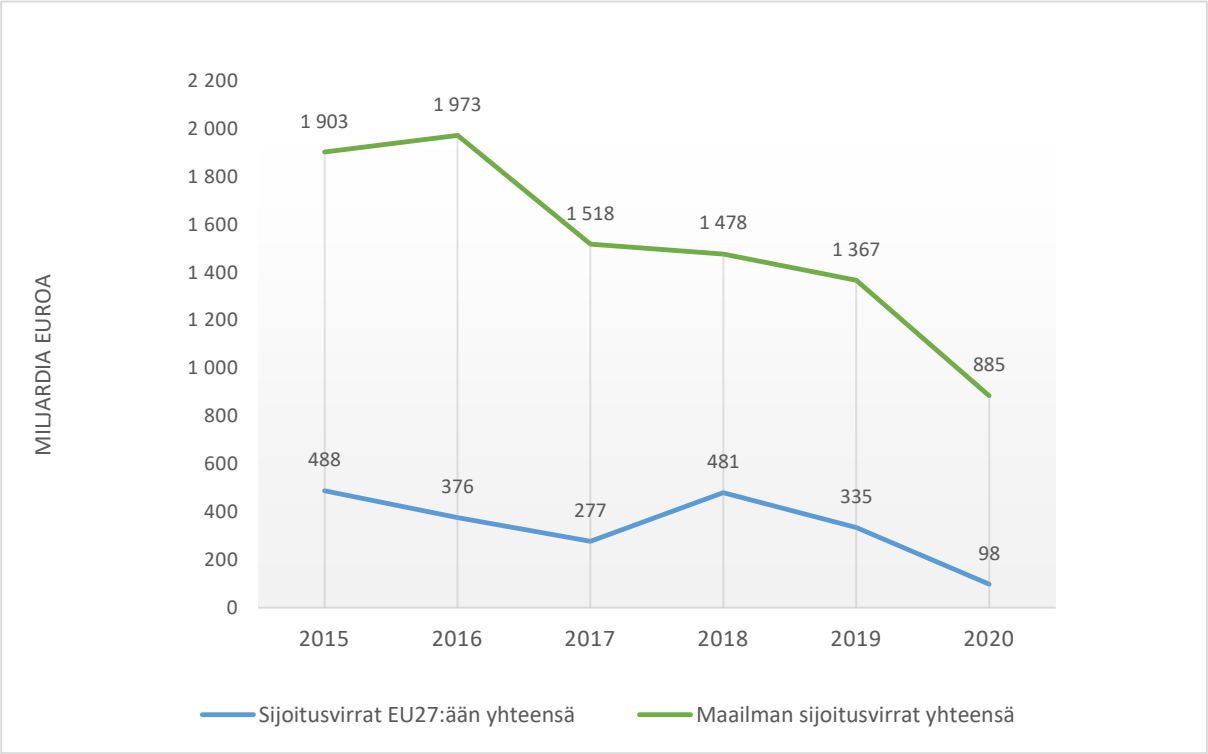
2 Tässä luvussa käsitellään ajanjaksoa 1. tammikuuta 2019–31. maaliskuuta 2021.

3 Kansantalouden tilinpidon luvuista saaduissa ulkomaisten suorien sijoitusten virtoja koskevissa tiedoissa (*kaavio 1*) covid-19-pandemian vaikutus on nähtävissä ajanjaksolla 2015–2020, jossa virrat ovat jo kääntyneet laskuun. Muualla tässä luvussa esitetyt tiedot perustuvat tehtyjen yrityskauppojen määrään, ja ne kattavat ajanjakson tammikuusta 2019 vuoden 2021 ensimmäiseen neljännekseen saakka.

4 Maailmanlaajuiset ulkomaisten suorien sijoitusten virrat vastaavat OECD:n ilmoittamaa EU:hun suuntautuvien ulkomaisten sijoitusten arvoa.

5 Lähde: OECD, tiedot poimittu toukokuussa 2021.

Kaavio 1: Ulkomaisten suorien sijoitusten virrat, maailma ja EU



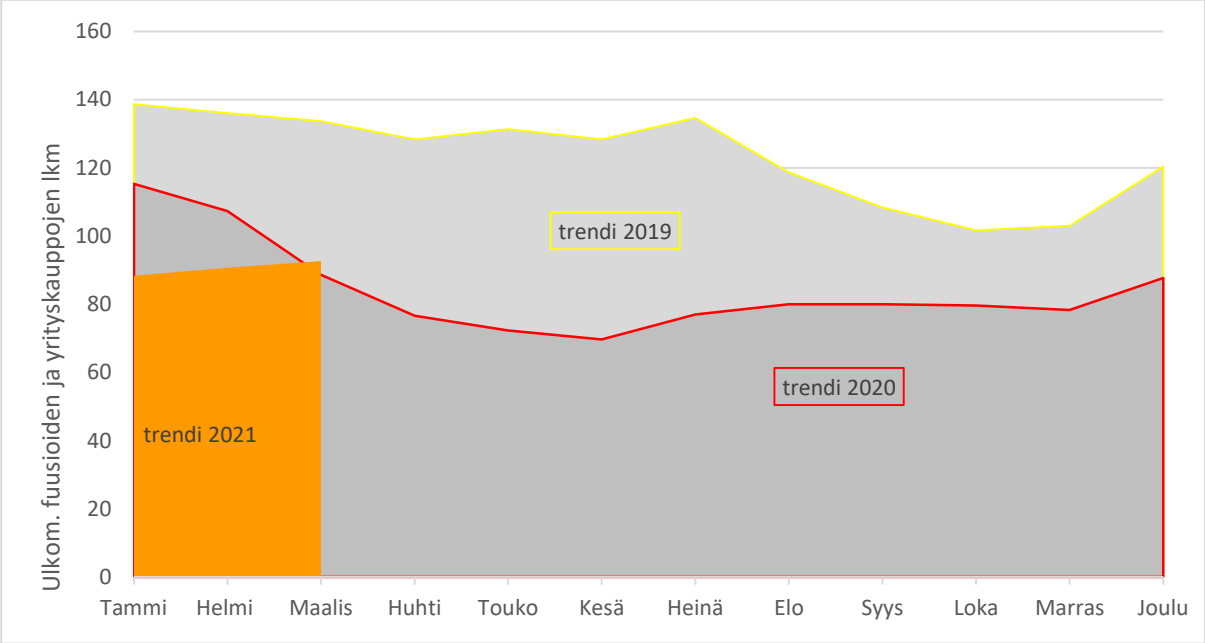
Lähde: OECD, tiedot poimittu 20.5.2021.

Kehitystä kuvaa hyvin sana ”epätasainen”. Ulkomaiset suorat sijoitukset ovat kärsineet eri tavoin riippuen ulkomaisen sijoittajan alkuperämaasta, yrityskaupan kohdeyrityksen sijoittautumispaikkana olevasta EU:n jäsenvaltiosta sekä toimialasta (ks. *kaaviot 2* ja *3* sekä *taulukko 1*, jossa tarkastellaan lähemmin EU:ssa tapahtuneita fuusioita ja yrityskauppoja[6]). Ulkomaisia[7] fuusioita ja yrityskauppoja ilmoitettiin vuonna 2020 kaikkiaan 34 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2019. Yrityskaupoissa tapahtui hidasta piristymistä vuoden 2020 loppupuolella ja vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä, jolloin määrä oli 4,5 prosenttia suurempi kuin vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä, mutta edelleen oltiin 30 prosenttia vuoden 2019 tasoa alempana (*kaavio 2*).

6 Sanoilla *yrityskaupat* ja *yritysostot* tarkoitetaan tässä tekstissä sekä fuusioita että yrityskauppoja.

7 Sanalla *ulkomainen* tarkoitetaan fuusioiden ja yrityskauppojen sekä uudishankkeiden yhteydessä liiketoimia, joita EU:n ulkopuoliset sijoittajat toteuttavat Euroopassa. Sijoittajan katsotaan olevan EU:n ulkopuolinen, jos siitä enemmistön omistaa EU:n ulkopuolinen taho (henkilö tai yritys). Enemmistöomistuksen puuttuessa sijoittajan kansallisuus määritetään pääkonttorin sijainnin perusteella.

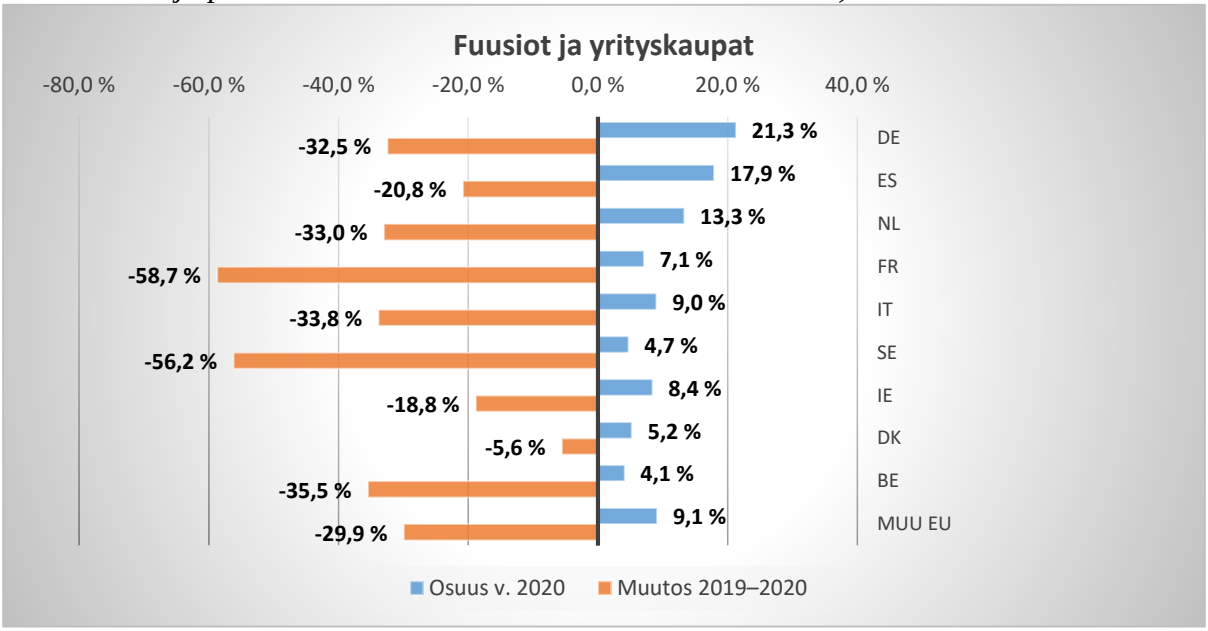
Kaavio 2: Ulkomaisten fuusioiden ja yrityskauppojen, joiden kohteena on EU:hun sijoittautunut yritys, yleiset trendit tammikuusta 2019 maaliskuuhun 2021



Lähde: Yhteisen tutkimuskeskuksen 6.5.2021 poimittujen Bureau van Dijkin tietojen perusteella tekemät laskelmat. ”Trendillä” tarkoitetaan kolmen kuukauden liukuvaa keskiarvoa. Ulkomaisilla fuusioilla ja yrityskaupoilla tarkoitetaan yrityskauppoja, joissa sijoittajan tosiasiallinen omistus on EU:n ulkopuolella.

Ulkomaisten fuusioiden ja yrityskauppojen määrä putosi kaikissa EU:n jäsenvaltioissa (*kaavio 3*), etenkin Ranskassa ja Ruotsissa. Saksassa fuusioiden ja yrityskauppojen määrä laski vähemmän, mutta siellä investoinnit Kiinasta ja Yhdysvalloista putosivat, kun taas Espanjassa ja Alankomaissa EFTA-maista sekä Koreasta ja Japanista lähtöisin olevia investointeja oli vuonna 2020 vähemmän kuin vuonna 2019.

Kaavio 3: Ulkomaiset fuusiot ja yrityskaupat EU:ssa kohdemaittain (osuus kokonaismäärästä vuonna 2020 ja prosentuaalinen muutos vuoteen 2019 verrattuna)



Lähde: Yhteisen tutkimuskeskuksen 6.5.2021 poimittujen Bureau van Dijkin tietojen perusteella tekemät laskelmat.

Suuri osa Eurooppaan vuonna 2020 tehdyistä ulkomaisista investoinneista oli peräisin Yhdysvalloista ja Kanadasta[8], joiden osuus EU:ssa tehdyistä fuusioista ja yrityskaupoista oli lähes 35 prosenttia. Seuraavaksi suurin oli Yhdistyneen kuningaskunnan osuus (30,5 prosenttia). Kolmanneksi suurin osuus vuonna 2020 oli EFTA-mailla (12,1 prosenttia, josta Sveitsin osuus oli 7,5 prosenttiyksikköä) ja neljänneksi Kiinalla (2,5 prosenttia eli vähemmän kuin vuonna 2019, jolloin osuus oli neljä prosenttia) (*taulukko 1*)[9].

[8] Yhdysvaltain ja Kanadan luku on määritelty ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevaan asetukseen liittyvässä analyysissa käytetyn maaryhmittelyn perusteella (ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2019) 108 final). Yhdysvallat ja Yhdistynyt kuningaskunta olivat vuonna 2020 merkittävimmät EU:n ulkopuolelta peräisin olevien EU:hun tehtyjen sijoitusten alkuperämaat. Kummankin osuus sijoituksista oli 30,5 prosenttia, vaikka Yhdysvaltain osalta lukema laski jonkin verran vuodesta 2019, jolloin se oli 31 prosenttia. Vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä Yhdysvaltain osuus nousi 37,1 prosenttiin.

[9] Kiinan luvuissa on mukana Hongkong ja Macao.

Taulukko 1. Ulkomaiset fuusiot ja yrityskaupat vuonna 2020 sijoittajan tosiasiallisen omistajan kansallisuuden mukaan. Prosenttiosuuden muutoksella tarkoitetaan vuoden 2020 muutosta vuoteen 2019 verrattuna ja osuudella kokonaismäärästä vuoden 2020 osuutta.

	Prosenttiosuuden muutos 2019–2020	Osuus kokonaismäärästä (%) 2020
Yhdysvallat ja Kanada	-35	34,9
Yhdistynyt kuningaskunta	-21	30,5
EFTA-maat	-25	12,1
Offshore-keskukset	-34	6,9
Kehittyneet Aasian maat	-47	5,6
Kiina	-63	2,5
Keski- ja Etelä-Amerikka	-37	1,7
Intia	-44	1,4
Australia ja Uusi-Seelanti	-50	1,2
Persianlahden yhteistyöneuvoston jäsenmaat	0	1,2
Turkki ja muut Lähi-idän maat	-50	0,9
Muu Aasia	-73	0,4
Venäjän federaatio	-83	0,1
Muu maailma	-54	0,6

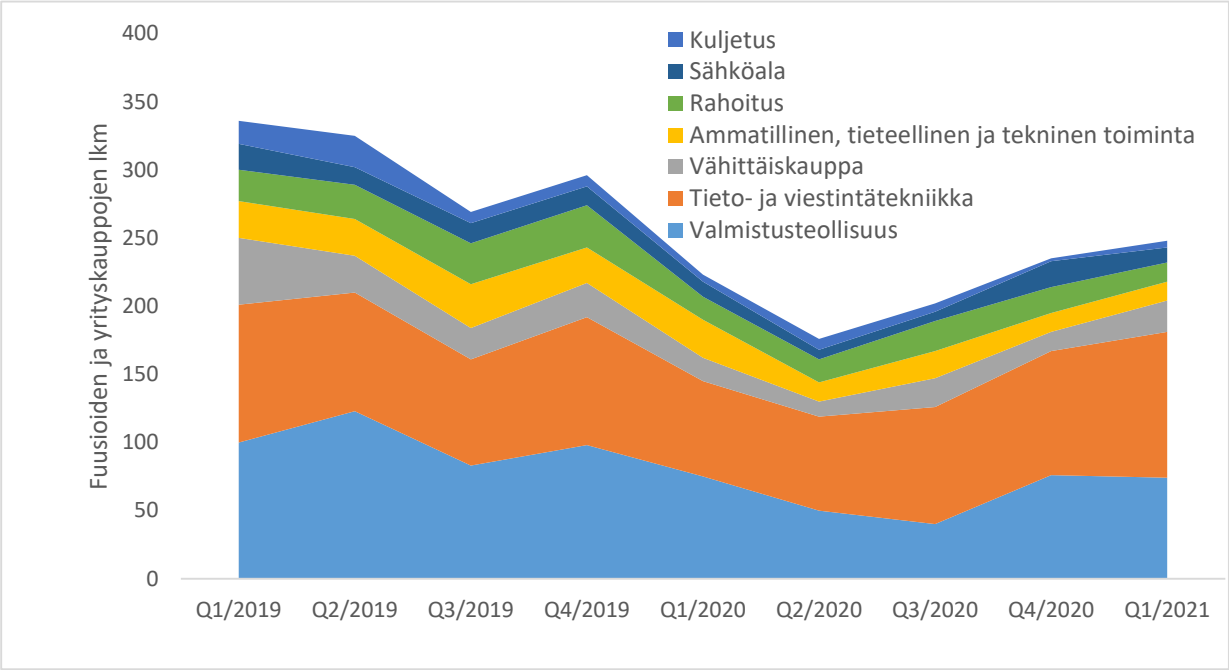
Lähde: Yhteisen tutkimuskeskuksen 6.5.2021 poimittujen Bureau van Dijkin tietojen perusteella tekemät laskelmat[10]

Vaikka Kiinasta Eurooppaan suuntautuvien investointien osuus kaupoista on suhteellisen pieni, niiden määrä on vähentynyt jyrkimmin. Pudotus alkoi marraskuussa 2019 eli kaksi kuukautta ennen Kiinan Wuhanissa tammikuun 2020 lopulla alkaneita sulkutoimia, eikä tilannetta muuttanut Kiinassa jo vuoden 2020 puolivälissä alkanut talouden uudelleenavaaminen.

10 EFTA-maihin kuuluvat Sveitsi, Norja, Islanti ja Liechtenstein. Merkittävimmät offshore-keskukset yrityskauppojen tai uudishankkeiden perusteella ovat (aakkosjärjestyksessä) Bermuda, Brittiläiset Neitsytsaaret, Caymansaaret, Mauritius ja Yhdistyneen kuningaskunnan Kanaalisaaret. 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. Kehittyneisiin Aasian maihin kuuluvat Japani, Korea, Singapore ja Taiwan. Persianlahden yhteistyöneuvoston jäsenmaita ovat Yhdistyneet arabiemiirikunnat, Qatar, Saudi-Arabia, Kuwait, Oman ja Bahrain. Muita Lähi-idän maita ovat Israel ja Libanon.

Merkillepantavaa on, ettei covid-19 vaikuttanut kaikkiin talouden aloihin Euroopassa samalla tavoin (*kaavio 4*). Joillakin toimialoilla, kuten lääkintätarvikkeiden, lääkkeiden valmistuksen ja sähköisen kaupankäynnin aloilla, yrityskauppoja tehtiin ennennäkemättömän paljon, kun taas toiset toimialat, kuten matkailu, vapaa-ajan toiminta, ilmailu ja meriliikenne, kärsivät tilanteesta. Heikoimmin pärjännyt toimiala oli majoitus, jossa ulkomaisten yrityskauppojen määrä putosi yli 70 prosenttia.

Kaavio 4: Ulkomaiset fuusiot ja yrityskaupat yrityskaupan kohteena olleen EU:ssa sijaitsevan yrityksen toimialan mukaan, Q1/2019–Q1/2021



Lähde: Yhteisen tutkimuskeskuksen 6.5.2021 poimittujen Bureau van Dijkin tietojen perusteella tekemät laskelmat

Valmistusteollisuudessa, jonka osuus kaikista ulkomaisista fuusioista ja yrityskaupoista on neljännes, yrityskauppojen määrä putosi vuonna 2020 peräti 40 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna. Näkymät jatkuivat epävarmoina myös vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä, jolloin lukema oli noin 1,3 prosenttia edellisvuotta alempana.

Tieto- ja viestintätekniikka oli toimialoista se, johon pandemia ja muut haasteet vaikuttivat vähiten, ja pudotus vuosina 2019–2020 oli vain 12 prosenttia. Tieto- ja viestintätekniikan osuus kaikista EU:ssa sijaitsevista yrityksistä tehdyistä kaupoista vuonna 2020 oli 35 prosenttia. Osuus ohitti valmistusteollisuuden ensimmäistä kertaa. Tieto- ja viestintätekniikka on elpymisen kärjessä myös vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä, jolloin fuusioiden ja yrityskauppojen määrä oli 53 prosenttia viime vuoden vastaavaa ajanjaksoa suurempi eli samalla tasolla kuin ennen covid-19-pandemiaa.

Aiheesta tarkemmin

Edellä mainituista luvuista, eri jäsenvaltioihin ja toimialoille kohdistuneista vaikutuksista, elpymisestä, uudishankkeista, EU:hun investoineiden ulkomaisten sijoittajien alkuperämaista sekä ulkovaltioiden osallistumisesta EU:hun suuntautuviin ulkomaisiin sijoituksiin kerrotaan tarkemmin tähän komission kertomukseen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 2 jaksossa.

LUKU 2 – JÄSENVALTIOIDEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS VUODEN 2019 JÄLKEEN[11]

Tähänastinen kehitys

Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan EU:n asetuksen hyväksyminen 19. maaliskuuta 2019 ja asetuksen kaikkien osa-alueiden täytäntöönpanon alkaminen 11. lokakuuta 2020 aloittivat uuden aikakauden.

Kun Euroopan komission ehdotus esitettiin vuonna 2017, kansallinen mekanismi ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan joko yksittäisillä toimialoilla tai laajemmin oli käytössä yhdessätoista jäsenvaltiossa[12]. Heinäkuun 1. päivänä 2021 näitä jäsenvaltioita oli 18 (ks. jäljempänä oleva kartta). Seurantamekanismin käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden määrän kasvun lisäksi jo olemassa olleita mekanismeja on mukautettu ja niiden soveltamisalaa laajennettu siten, että jäsenvaltioiden omat mekanismit ovat nyt entistä tarkemmin asetuksen keskeisten osien mukaisia ja toisinaan jopa täysin identtisiä niiden kanssa.[13]

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

Asetuksessa ei tarkoituksella määritellä yksityiskohtaisesti, millainen EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismien muodon ja sisällön olisi oltava. Siinä kuitenkin säädetään tietyistä keskeisistä seikoista, joiden olisi oltava mukana kaikissa kansallisissa seurantamekanismeissa.

Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen 3 artiklassa säädetään velvoitteesta, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion, jossa on käytössä ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi, on varmistettava, että mekanismeissa on määritellyt aikataulut ja että ne ovat avoimia ja syrjimättömiä. Mekanismeissa on annettava jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa huomioon muiden jäsenvaltioiden kommentit ja komission lausunnot ja asianomaisille taholle mahdollisuus hakea muutosta ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta vastaavien viranomaisten kielteisiin päätöksiin. Mekanismeissa on myös pidettävä voimassa toimenpiteet, joilla estetään ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismien ja niihin liittyvien päätösten kiertäminen.

Euroopan komissio on kehottanut kaikkia jäsenvaltioita ottamaan käyttöön kansallisen seurantamekanismin. Viimeksi näin on tehty komission kauppapolitiikan uudelleentarkastelua koskevassa tiedonannossa[14]:

”Turvallisuuden osalta komissio toistaa suorien ulkomaisten sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen nojalla kaikille jäsenvaltioille esittämänsä kehotuksen perustaa täysin toimiva

---

11 Tässä luvussa käsitellään ajanjaksoa 1. tammikuuta 2019–31. heinäkuuta 2021.

12 Espanja, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Puola, Portugali, Ranska, Saksa, Suomi ja Tanska. Luvusta on jätetty pois Yhdistynyt kuningaskunta.

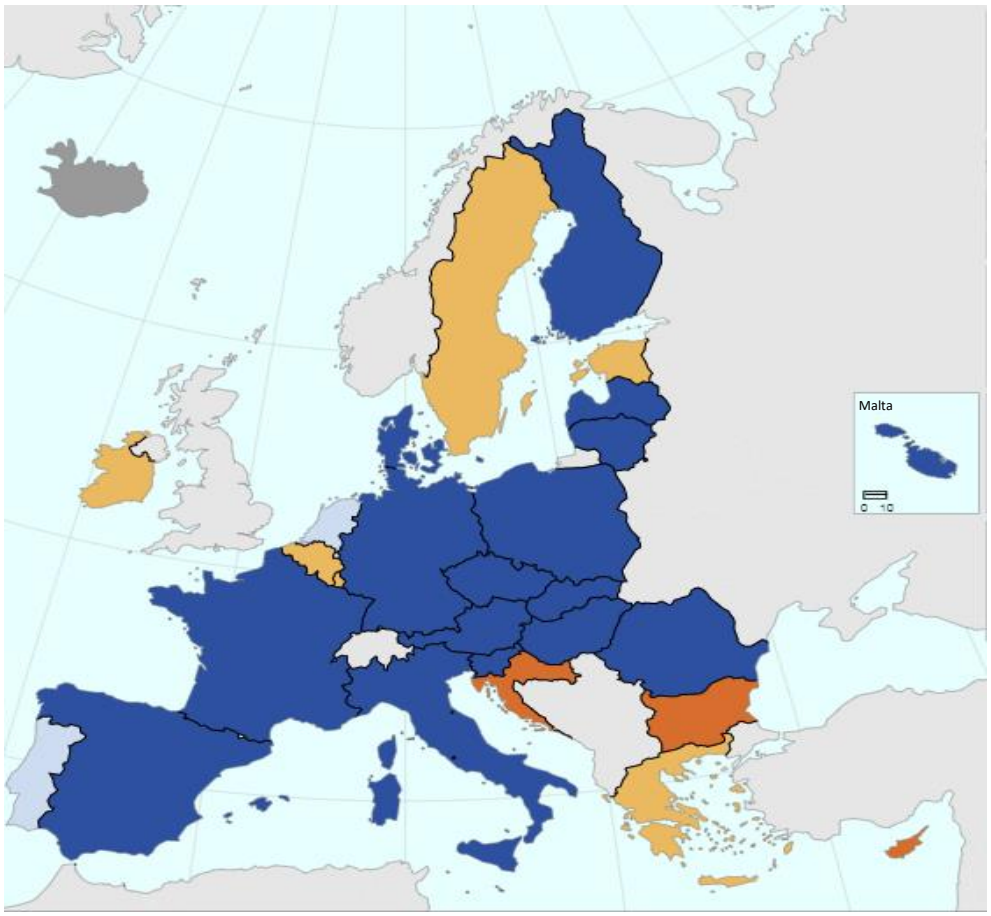
13 Kolme havainnollista esimerkkiä ovat Tanskan äskettäin hyväksytty seurantalaki *Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark* ja siihen liittyvä mekanismi, Italian seurantalainsäädäntö ja siihen liittyvä mekanismi, esim. Italian hallituksen asetukset nro 179 ja 180, sekä Liettuan seurantalaki *Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas*, nro IX-1132.

14 Kauppapolitiikan uudelleentarkastelu – Avoin, kestävä ja määrätietoinen kauppapolitiikka, COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi. Sen avulla voitaisiin puuttua tapauksiin, joissa tiettyä liiketoimintaa, infrastruktuuria tai teknologiaa koskeva omistusoikeus tai määräysvalta vaarantaisi EU:ssa turvallisuuden tai yleisen järjestyksen. Komissio jatkaa yhteistyömekanismin toteuttamista jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaamiseksi riskipitoisilta suorilta ulkomaisilta sijoituksilta ja harkitsee suorien ulkomaisten sijoitusten seurantaa koskevalla asetuksella perustetun yhteistyömekanismin parantamista."

Jäsenvaltiot, joissa on seurantamekanismi käytössä tai lainsäädäntömenettelyä käynnissä

Tilanne 1.8.2021



Hallinnolliset rajat: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat

Kartan laadinta: Eurostat - IMAGE, 09/2021

0 200 400 600 800 km

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 lainsäädäntötyötä käynnissä

Jäsenvaltioiden tiedoksiannot kauppapolitiikan pääosastolle

Euroopan komissio odottaa edelleen, että kaikki EU:n 27 jäsenvaltiota ottavat käyttöön kansallisen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismin. Kaikissa 27 jäsenvaltiossa käytössä olevilla kansallisilla seurantamekanismeilla suojattaisiin kaikkia yksittäisiä jäsenvaltioita kolmansista

maista peräisin olevilta mahdollisesti riskipitoisilta sijoituksilta. Näin muodostettaisiin myös tarvittavat yhteydet sellaista ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen mukaista yhteistyömekanismia varten, jolla varmistetaan, että kaikki 27 jäsenvaltiota ja komissio seuraavat kyseeseen tulevia ulkomaisia suoria sijoituksia. Tällä on merkitystä paitsi jäsenvaltioiden ja unionin yhteisen turvallisuuden, myös sisämarkkinoiden ja niiden mahdollistaman erittäin pitkälle viedyn taloudellisen yhdentymisen turvaamisen näkökulmasta.

Yleisluonteisten kansallisten seurantamekanismiensa ohella viidessä jäsenvaltiossa oli myös hyväksytty ulkomaisia suoria sijoituksia koskevia väliaikaisia toimenpiteitä, jotka liittyivät covid-19-pandemiasta johtuviin haavoittuvuuksiin ja EU:n omaisuuserien arvon alenemiseen. Nämä jäsenvaltiot olivat Italia, Puola, Ranska, Slovenia ja Unkari.[15]

Kehitys EU:n jäsenvaltioissa – ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismit

Raportointikaudella EU:n 27 jäsenvaltiosta 24 teki jotakin seuraavista:

- otti käyttöön uuden kansallisen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismin,
- muutti olemassa olevaa mekanismia, tai
- käynnisti neuvoa-antavan tai lainsäädäntömenettelyn, jonka on määrä johtaa uuden mekanismin käyttöönottoon tai olemassa olevan muuttamiseen.

Jäsenvaltiot, jotka ottivat käyttöön uuden kansallisen ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismin	Malta, Slovakia, Slovenia, Tanska, Tšekki
Jäsenvaltiot, jotka hyväksyivät muutoksia olemassa olevaan mekanismiin	Espanja, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Suomi, Unkari
Jäsenvaltiot, jotka käynnistivät neuvoa-antavan tai lainsäädäntömenettelyn, jonka oli määrä johtaa olemassa olevan mekanismin muuttamiseen	Alankomaat, Portugali
Jäsenvaltiot, jotka käynnistivät neuvoa-antavan tai lainsäädäntömenettelyn, jonka oli määrä johtaa uuden mekanismin käyttöönottoon	Belgia, Irlanti, Kreikka, Luxemburg, Ruotsi, Viro
Jäsenvaltiot, joilla ei ole käynnissä julkisesti ilmoitettuja aloitteita	Bulgaria, Kroatia, Kypros

Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen 3 artiklan 7 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle seurantamekanismeistaan tai niiden muutoksista. Asetuksen

[15] Osana covid-19-pandemian synnyttämän hätätilanteen johdosta toteutettuja toimenpiteitä Euroopan komissio antoi jäsenvaltioille 25. maaliskuuta 2020 ohjeita siitä, kuinka ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa olisi EU:ssa käytettävä kansanterveydellisen kriisitilanteen vallitessa ja talouden ollessa haavoittuvassa tilassa. Komission tiedonanto on luettavissa osoitteessa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020XC0326(03)

3 artiklan 8 kohdan mukaan Euroopan komissio julkaisee luettelon jäsenvaltioiden seurantamekanismeista ja pitää tämän luettelon ajan tasalla tarpeen mukaan.[16] Vaikka kansallisissa seurantamekanismeissa on merkittäviä yhtäläisyyksiä, niissä on myös huomattavaa vaihtelua esimerkiksi sen suhteen, mikä katsotaan investoinnin viralliseksi seurannaksi, millaisia määräaikoja ja tiedoksiantovaatimuksia sovelletaan sekä mitä seikkoja mekanismin piiriin kuuluu. Kuten luvussa 4.3 selvitetään, komissio aikoo käynnistää tutkimuksen, jossa tarkastellaan tätä vaihtelua jäsenvaltioiden asiaa koskevassa lainsäädännössä ja jäsenvaltioiden valitseman toimintapolitiikan vaikutuksia EU:n yhteistyömekanismin tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on lyhyt kuvaus jäsenvaltioiden sovellettavan lainsäädännön mahdollisesta kehityksestä.

LUKU 3 – JÄSENVALTIOIDEN SEURANTATOIMET VUONNA 2020[17]

Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevassa asetuksessa vahvistetaan komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyömekanismi ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa varten. Päätökset siitä, mitä investointeja seurataan ja mitkä hyväksytään, asetetaan ehdollisiksi tai estetään, tekee kuitenkin seurantaa tekevä jäsenvaltio omien sääntöjensä ja seurantamekanismiensa mukaisesti. Sen vuoksi tämä luku perustuu koosteeseen jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista, jotka koskevat niiden oman lainsäädännön ja seurantamekanismien mukaisesti vuoden 2020 aikana seurattuja tapauksia.[18] Komissiolle asetuksen 5 artiklan mukaisesti vuoden 2020 tietoja toimittaessaan jäsenvaltiot ilmoittivat tarkastelleensa 1 793 sijoitusta, joille pyydettiin hyväksyntää. Nämä tapaukset koskevat seitsemään tietoja ilmoittavaan jäsenvaltioon suuntautuvia ulkomaisia suoria sijoituksia.

Kaavio 5

16 Jäsenvaltioiden seurantamekanismeista on ajantasainen luettelo komission verkkosivustolla osoitteessa https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

17 Tässä luvussa käsitellään ajanjaksoa 1. tammikuuta–31. joulukuuta 2020.

18 Neljä jäsenvaltiota ei ilmoittanut yhtään seurantalainsäädäntönsä piiriin kuuluvaa yrityskauppaa ja yksi jäsenvaltio ilmoitti virallisesti seurattujen tapausten kokonaismäärän, mutta ei eriteltyjä tietoja kansallisen lainsäädännön rajoitusten vuoksi.



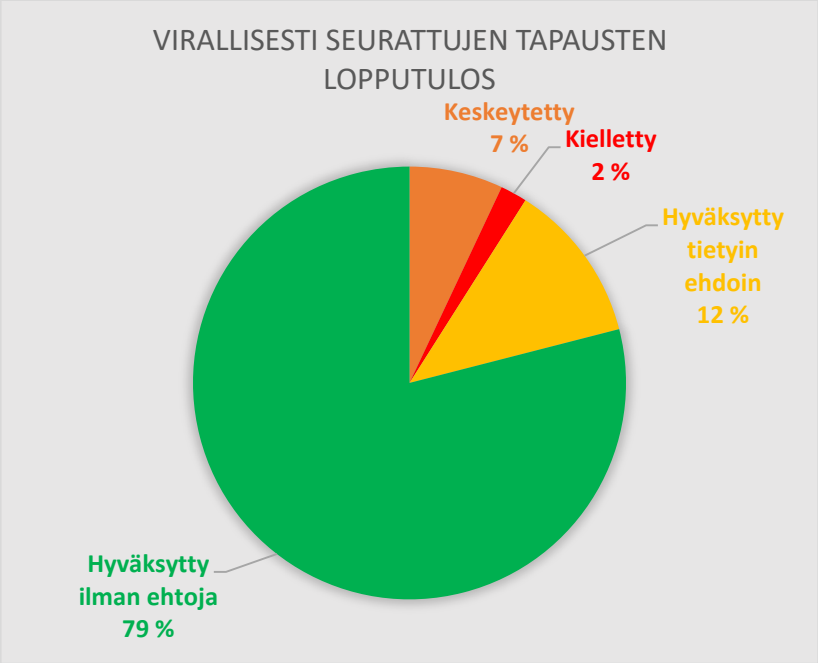
Lähde: jäsenvaltioiden ilmoitukset

Näistä tapauksista virallinen seuranta jätettiin tekemättä noin 80 prosentille. Syynä oli joko se, ettei sijoituksella selvästi ollut vaikutusta turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen, tai se, että se ei kuulunut kansallisen seurantamekanismin soveltamisalaan eli ei täyttänyt ehtoja (ks. *kaavio 5*).

Lopuille 20 prosentille tehtiin virallinen seuranta ilmoituksen tehneessä jäsenvaltiossa. *Kaaviosta 6* käyvät ilmi virallisesti seurattujen tapausten arvioinnin lopputulokset.[19]

[19] Huomattakoon, että virallisesti seurattujen tapausten kokonaismäärästä (362 = 20 prosenttia 1 793:sta) jätettiin pois jonkin verran tapauksia *kaaviossa 6* esitettyjen tietojen tuottamiseksi. Kaikki nämä tapaukset ilmoitti sama jäsenvaltio, joka ei kansallisen lainsäädännön rajoitusten vuoksi maininnut, mikä tapausten lopputulos oli.

Kaavio 6



Kaaviosta 6 käy ilmi, että virallisesti seuratuista tapauksista 91 prosenttia hyväksyttiin. Näistä valtaosa (79 prosenttia) hyväksyttiin ilman ehtoja ja pieni osa (12 prosenttia) tietyin ehdoin. Vain hyvin pieni osa (kaksi prosenttia) kiellettiin, ja seitsemässä prosentissa osapuolet keskeyttivät hankkeen tuntemattomasta syystä, jolloin kansallisten viranomaisten ei tarvinnut tehdä tapauksesta päätöstä.

Kaikkiaan näistä luvuista käy selvästi ilmi, että vuonna 2020

Lähde: jäsenvaltioiden ilmoitukset

• jäsenvaltiot sovelsivat omaa kansallista ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevaa lainsäädäntöään, jonka tarkoituksena oli torjua mahdollisia turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvia riskejä

• erittäin suuri osa (80 prosenttia) virallisesti seuratuista tapauksista hyväksyttiin nopeasti

• lopuista 20 prosentista niin ikään suuri osa (79 prosenttia) hyväksyttiin ilman ehtoja ja pieni osa (12 prosenttia) hyväksyttiin tietyin ehdoin

• virallisesti seurattujen tapausten joukossa yrityskaupan kieltäminen oli harvinainen poikkeus (kaksi prosenttia tapauksista)

• ulkomaisten sijoitusten seurantatyössä jäsenvaltioissa ja koko Euroopan unionissa asenne ulkomaisia suoria sijoituksia kohtaan on edelleen hyvin avoin, ja jäsenvaltiot puuttuvat vain hyvin pieneen osaan tapauksista tarkastellakseen yrityskauppoja, jotka todennäköisesti vaikuttavat turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen.

LUKU 4 – EU:N YHTEISTYÖ ULKOMAISTEN SUORIEN SIJOITUSTEN SEURANNASSA[20]

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

Yksitoista jäsenvaltiota toimitti ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen 6 artiklan mukaisesti kaikkiaan 265 tiedoksiantoa 11. lokakuuta 2020 ja 30. kesäkuuta 2021 välisenä aikana. Näistä tapauksista yli 90 prosenttia oli viiden jäsenvaltion eli Espanjan, Italian, Itävallan, Ranskan tai Saksan tiedoksiantamia. Kuten jäljempänä esitettävistä tiedoista käy ilmi, tiedoksiannetuissa yrityskaupoissa on huomattavaa vaihtelua investoinnin kohteena olevan yrityksen toimialan, tosiasiallisen sijoittajan alkuperämaan ja yrityskaupan arvon suhteen.

Asetuksen mukaan ulkomaisten suorien sijoitusten arviointi voi tapahtua kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan kaikki tiedoksiannetut yrityskaupat, ja vain pieni määrä etenee toiseen vaiheeseen.[21] 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.

Yrityskauppojen määrällä mitattuna kolme kärkitoimialaa olivat valmistusteollisuus, tieto- ja viestintätekniikka sekä tukku- ja vähittäiskauppa.[22]

Yrityskauppojen arvon tarkastelu paljastaa, että yrityskauppojen valtaosan arvo oli 10–100 miljoonaa euroa. Arvoltaan suurimmat yrityskaupat tehtiin tieto- ja viestintätekniikan toimialalla, kun taas vaihteluvälin matalaan päähän sijoittuivat toimialan ”Muu palvelutoiminta” yrityskaupat.[23]

Tiedoksiannettujen yrityskauppojen arvon vaihteluväli on suuri: pienin ilmoitettu arvo oli 1 200 euroa ja suurin noin 34 miljardia euroa.

Kaavio 7

[20] Tässä luvussa käsitellään ajanjaksoa 11. lokakuuta 2020–30. kesäkuuta 2021.

[21] Näistä vaiheista ja niissä sovellettavista määräajoista kerrotaan tarkemmin tähän kertomukseen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 1 jaksossa.

[22] Nämä toimialat luokitellaan NACE-koodeihin C, J ja G.

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



Kaikkiaan 265 tiedoksiannetusta tapauksesta komissio päätti käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa 80 prosentissa eli 212 tapauksessa. Toiseen vaiheeseen, jossa tiedoksiannon tehneeltä jäsenvaltiolta pyydettiin lisätietoja, eteni 14 prosenttia tapauksista (36 kpl). Tarkastelujakson päättyessä käsiteltävänä oli edelleen kuusi prosenttia tapauksista.[24]
Lisätiedot, joita komissio pyytää käsittelyn toisen vaiheen alkaessa, voivat olla huomattavan monenlaisia kyseessä olevasta liiketoimesta sekä tiedoksiannon mukana toimitettujen tietojen tarkkuudesta ja laadusta riippuen.[25]

Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot

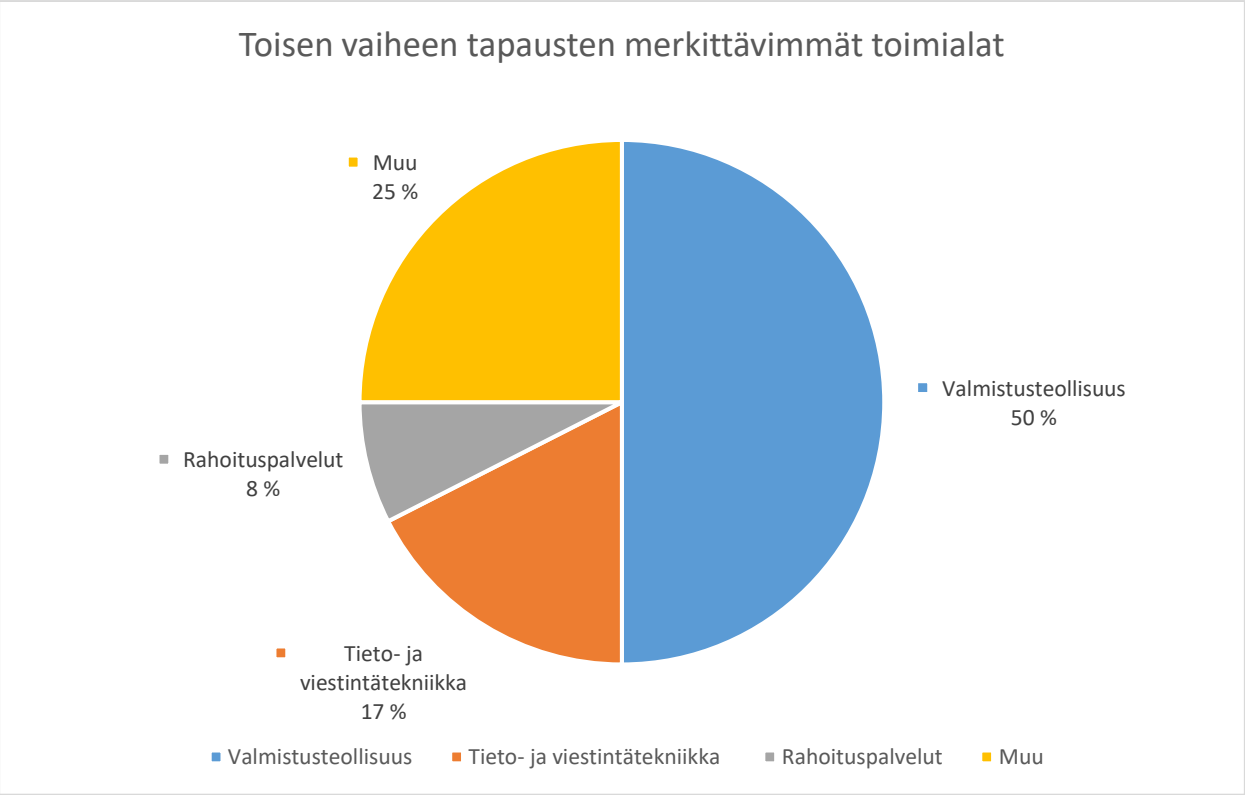
Pyydetyt tiedot koskevat yleensä yhtä tai useampaa seuraavista aiheista: tieto yrityskaupan kohteena olevan yrityksen tuotteista ja/tai palveluista, liiketoimeen liittyvien tuotteiden mahdollinen luokittelu kaksikäyttötuotteiksi, asiakkaat, kilpailijat ja markkinaosuudet, kohdeyrityksen teollis- ja tekijänoikeussalkku ja tutkimus- ja kehitystoiminta sekä muut sijoittajaa 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 rahoituspalvelut. Valmistusteollisuuden sekä tieto- ja viestintätekniikan osuus kaikista toiseen vaiheeseen edenneistä tapauksista oli 67 prosenttia.

24 Kaikkiaan 265 tiedoksiannetusta tapauksesta 17:n käsittely oli vielä kesken 1. heinäkuuta 2021.

25 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.

Kaavio 8: Toisen vaiheen tapausten merkittävimmät toimialat

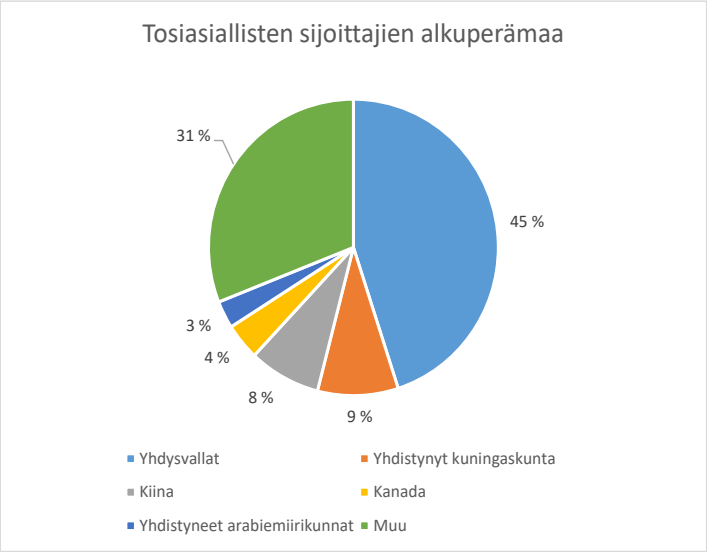


Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot

Kaikki 36 toiseen vaiheeseen edennyttä tapausta liittyivät kuuteen jäsenvaltioon. Toisen vaiheen tapauksia kokonaisuutena tarkastellessa keskimäärin 31 kalenteripäivää kului päivästä, jolloin komissio varasi oikeuden antaa lausunto, päivään, jolloin komissio sai pyytämänsä lisätiedot tiedoksiannon tehneeltä jäsenvaltiolta. Vaihteluväli oli 2–101 kalenteripäivää.

Tiedoksiannetuissa 265 tapauksessa tosiasiallisen sijoittajan alkuperämaana olivat useimmiten Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta, Kiina, Kanada tai Yhdistyneet arabiemiirikunnat.

Kaavio 9



Lähde: jäsenvaltioiden tiedoksiannot

Tiedoksiannetuista 265 tapauksesta 29 prosentissa oli kyse useita lainkäyttöalueita koskevasta ulkomaisesta suorasta sijoituksesta, koska liiketoimi liittyi useaan jäsenvaltioon. Toimialat, joihin tiedoksiannot useimmin liittyivät, olivat valmistusteollisuus, tieto- ja viestintätekniikka sekä tukku- ja vähittäiskauppa.

Sen lisäksi, että asetuksen 6 artiklan nojalla annettiin tiedoksi 265 tapausta, komissio on hyödyntänyt myös asetuksen 7 artiklaa.

Asetuksen 6, 7 tai 8 artiklan nojalla annettavat komission lausunnot ovat luottamuksellisia asetuksen 10 artiklan nojalla.

Lausuntoja on annettu alle kolmessa prosentissa tiedoksiannetuista tapauksista, 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 seurannan kohteena olevasta yrityskaupasta tekee viime kädessä seurantaa tekevä jäsenvaltio, vaikka se tapahtuisikin komission antaman lausunnon perusteella.

Edellä esitettyjen tietojen perusteella voidaan tehdä joukko alustavia päätelmiä.

Kaikkein ensimmäiseksi on todettava, että yhteistyömekanismi toimii hyvin niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka tekevät asetuksen mukaisia tiedoksiantoja. Saaduista 265 tiedoksiannosta ylivoimaisesti suurimman osan (80 prosentin) käsittely päätettiin ensimmäisessä vaiheessa eli hyvin nopeasti. Tapauksista vain 14 prosentissa siirryttiin toiseen vaiheeseen, ja komission lausunto annettiin vielä paljon tätä harvemmassa tapauksessa.

Toiseksi todettakoon, että 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.

Kolmanneksi asetuksen nojalla tiedoksiannettujen tapausten merkittävimmät toimialat (valmistusteollisuus, tieto- ja viestintätekniikka sekä tukku- ja vähittäiskauppa) sekä tosiasiallisten

sijoittajien alkuperämaat (Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta, Kiina, Kanada ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat) vastaavat suureksi osaksi luvussa 1 sekä tähän kertomukseen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 2 jaksossa esitettyjä havaintoja tärkeimmistä toimialoista ja tosiasiallisen sijoittajan alkuperämaasta.

Neljänneksi huomattavassa määrässä jäsenvaltioiden tiedoksiantamista tapauksista oli kyse asetuksen 4 artiklassa luetelluista huomioon otettavista tekijöistä. 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. Tiedoksiannettujen tapausten joukossa oli myös useita terveyteen liittyviä investointeja eli investointeja alalle, jota nykyisen pandemian vuoksi on pidettävä huolellisesti silmällä.

2. Jäsenvaltioiden havaintoja ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen hyödyllisyydestä ja toimivuudesta

Ensimmäistä vuosikertomusta varten jäsenvaltioita pyydettiin kertomaan näkemyksiään kolmesta aiheesta: a) ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen ja yhteistyömekanismin tuoma lisäarvo, b) esiin nousseet merkittävät menettelyihin liittyvät ongelmat ja c) mahdolliset keinot näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Seuraavassa esitetyt lainaukset ovat peräisin useilta eri jäsenvaltioilta, joista osalla on käytössä kansallinen seurantamekanismi ja toisilta se puuttuu.

Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen ja yhteistyömekanismin tuoma lisäarvo

Kaikki jäsenvaltiot totesivat asetuksen ja yhteistyömekanismin olevan erittäin hyödyllinen tapa saada kattava kokonaiskuva EU:hun suuntautuvista ulkomaisista suorista sijoituksista, myös yksittäisistä investointikohteista ja sijoittajaprofiileista.

> *”Yhteistyömekanismi on erittäin hyödyllinen väline, koska se pakottaa jäsenvaltiot ottamaan huomioon vaikutukset, joita toisissa jäsenvaltioissa tapahtuvista investoinneista koituu niille itselleen. Näin jäsenvaltiot tulevat tietoisemmiksi omalla takapihallaan tehtyjen ulkomaisten suorien sijoitusten vaikutuksista toisiin jäsenvaltioihin. Lisäarvoa ei meidän näkemyksemme mukaan pitäisi mitata määrällisesti lyhyellä aikavälillä, vaan laadullisesti pitkällä aikavälillä, kun yhteistyömekanismin myötä politiikasta ja päätöksenteosta tulee harkitumpaa ja paremmin valmisteltua.”*

Useat jäsenvaltiot korostivatkin asetuksen hyvänä puolena mahdollisuutta esittää kysymyksiä ja huomautuksia seurantaa tekevälle jäsenvaltiolle. Monet jäsenvaltiot nostivat esiin myös hyödyt, joita koituu virallisesta ja epävirallisesta yhteistyöstä. Tästä esimerkkinä on asetuksen nojalla perustettu asiaa käsittelevistä jäsenvaltioista ja komission virkamiehistä koostuva asiantuntijaryhmä, jossa voidaan vaihtaa näkemyksiä ja parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden kesken.

Kuten useat jäsenvaltiot totesivat, asetus ja yhteistyömekanismi muodostavat arvokkaan mahdollisuuden ottaa oppia esimerkiksi toisten jäsenvaltioiden erityisen kriittisillä aloilla käyttämistä toimintatavoista ja välineistä. Tällä on ollut huomattava merkitys monille jäsenvaltioille, kun ne ovat voineet soveltaa opittuja asioita suoraan oman seurantalainsäädäntönsä laatimiseen tai ajan tasalle saattamiseen esimerkiksi pohtiessaan, onko lainsäädännössä syytä olla toimialakohtaisia painopisteitä.

"... monikansallisten yritysten kasvaessa ja laajentuessa ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismit tukeutuvat entistä enemmän toisten samanlaista sääntelyä käyttävien jäsenvaltioiden ilmoittamiin tietoihin. Koordinointimekanismista on tullut toimiva tapa reagoida ulkomaisten suorien sijoitusten aiheuttamaan huoleen ja antaa aihetta koskevia lausuntoja."

Eräs jäsenvaltio painotti, että ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen mukaiset ilmoitukset voivat nostaa tietoisuuteen yrityskauppoja, joita ei olisi välttämättä annettu tiedoksi tietyn kansallisen mekanismin perusteella, mutta joiden kohdalla tiedoksiantaminen olisi ollut oikeutettua tai joissa seurantaviranomainen saattaa ryhtyä toimeen viran puolesta. Toinen jäsenvaltio huomautti, että tiedonvaihdon ansiosta jäsenvaltiot voivat havaita ulkomaisesta suorasta sijoituksesta aiheutuvat mahdolliset riskit jo aiemmin. Kolmas totesi, että kun on kyse kooltaan tai laajuudeltaan suuremmista yrityskaupoista, jotka vaikuttavat useisiin jäsenvaltioihin, yhteistyömekanismilla tuetaan lopullista päätöksentekomenettelyä ja parannetaan mahdollisuutta reagoida yhdessä koordinoidulla tavalla.

"Tieto siitä, millaisia ulkomaisia suoria sijoituksia on parhaillaan seurattavana muissa jäsenvaltioissa, on vaikuttanut merkittävästi omien analysointivalmiuksiemme suunnitteluun sekä syventänyt ja laajentanut tilannetietoisuuttamme lisäämällä siihen hyödyllisen kansainvälisen ulottuvuuden."

"Yhteistyömekanismi helpottaa jäsenvaltioiden välistä keskustelua ja tiedonvaihtoa ulkomaisiin suoriin sijoituksiin liittyvistä horisontaalisista aiheista, kuten puolijohteista."

Esiin nousseet merkittävät menettelylliset ongelmat

Yksi useiden jäsenvaltioiden esiin nostama yleisluontoinen kysymys on se, miten ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan kiinnitetty entistä tarkempi huomio vaikuttaa henkilöstömääriin. Monet mainitsivat etenkin pieniä jäsenvaltioita ja seurantaviranomaisia vaivaavat resurssirajoitteet, jotka liittyvät muun muassa ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen nojalla tiedoksiannettuihin monitahoisiin, useita lainkäyttöalueita koskeviin yrityskauppoihin ja niiden seurannalle asetettuihin erittäin tiukkoihin määräaikoihin. Toiset jäsenvaltiot nostivat esiin ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen mukaisesti tiedoksiannetuissa yrityskaupoissa havaitsemansa epäjohdonmukaisuuden ja esittivät, että tiedoksiannettuja ulkomaisia suoria sijoituksia on liikaa ja joukossa on myös tapauksia, joilla ei ole merkitystä tai vaikutusta toisten EU:n jäsenvaltioiden kannalta, jolloin resursseja sidotaan turhaan.

"Jos halutaan vähentää yhteistyömekanismin nojalla tehtyjä tiedoksiantoja sijoituksista, joilla ei ole rajat ylittäviä vaikutuksia, voi olla järkevää keskustella yhteisistä kriteereistä, joiden täyttyessä päätetään, että kyseistä ulkomaisen suoran sijoituksen seurantatapausta ei anneta tiedoksi. Näin saataisiin paitsi vähennettyä tiedoksiantojen kokonaismäärää, myös vapautettua lisää resursseja kriittisten ulkomaisten suorien sijoitusten tutkintaan."

Toinen useiden jäsenvaltioiden esiin nostama ongelma ovat määräajat. Monet mainitsivat, että ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevassa asetuksessa vahvistetut määräajat ovat liian

lyhyitä esimerkiksi monimutkaisten liiketoimien asianmukaiseen arviointiin ja kysymysten tai huomautusten esittämiseen. Yksi jäsenvaltio totesi, että jäsenvaltioiden kansallisten mekanismien ja ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen toisistaan poikkeavista määräajoista aiheutuu lisää ongelmia.

Vaikka jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta esittää huomautuksia pidetään hyvänä asiana, eräät jäsenvaltiot totesivat, että niille ainoastaan ilmoitetaan, että huomautuksia on esitetty, mutta huomautusten sisällöstä ei anneta tietoja. Huomautukset vastaanottaneella tiedoksiannon tehneellä jäsenvaltiolla ei puolestaan ole velvollisuutta tehdä selkoa siitä, miten saadut huomautukset otettiin huomioon lopullisessa päätöksessä.

Yksi jäsenvaltio totesi, että muutamat lisätietopyynnöt aiheuttavat kohtuuttomasti vaivaa ja että jäsenvaltioiden ja Euroopan komission olisi muistettava, että pyyntöjen olisi oltava asianmukaisesti perusteltuja, oikeasuhteisia pyynnön tarkoitukseen nähden ja rajoituttava tarpeellisiin tietoihin, eivätkä ne saisi olla kohtuuttoman raskaita sille jäsenvaltiolle, jolta tietoja pyydetään.

Mahdollisia ratkaisuja merkittäviin menettelyllisiin ongelmiin

Esiin nousseiden merkittävien menettelyllisten ongelmien ratkaisemiseksi ehdotettiin esimerkiksi, että henkilöstöresurssien muodostamaan ongelmaan voitaisiin puuttua keskustelemalla siitä, milloin ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen mukainen tiedoksianto on tarpeen, ja antamalla tarvittaessa asiasta ohjeet. Näin voitaisiin keskittyä olennaiseen ja välttää järjestelmän ylikuormittuminen. Eräs konkreettisempi ehdotus on käytäntö, jossa tiedoksiannetuista ulkomaisista suorista sijoituksista tärkeimmät merkittäisiin niin, että muutkin jäsenvaltiot huomaavat ne. Muut ehdotukset koskivat esimerkiksi määräaikojen ja Euroopan komission laatimien kuukausittaisten tilastokatsausten selkeyttämistä myös jäsenvaltioiden asetuksen nojalla toimittamien huomautusten osalta.

”On olemassa riski, että vaatimus antaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille tiedoksi kaikki ulkomaiset suorat sijoitukset, jotka ovat parhaillaan virallisen seurannan kohteena, heikentää yhteistyömekanismia ja sen tehokkuutta” [...] ”ehdotetaan, että komissio käynnistää jäsenvaltioiden kesken keskustelun siitä, olisiko tarpeen antaa suuntaviivoja, joissa määriteltäisiin, mitkä tapaukset on annettava tiedoksi ja voivatko jäsenvaltiot jättää ilmoittamatta esimerkiksi sellaiset tapaukset, joilla ei selvästi ole minkäänlaisia rajat ylittäviä vaikutuksia.”

Yksi jäsenvaltio esitti ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen keskeisten näkökohtien selventämistä tai aukikirjoittamista. Näitä olivat tiedoksiantomenettelyn aloituspäivä, ulkomaisen sijoittajan ja ulkomaisen suoran sijoituksen määritelmät sekä lausuntojen ja huomautusten laajuus. Sama jäsenvaltio kehotti Euroopan komissiota kiinnittämään huomiota kokonaiskuvaan eli tietyn liiketoimen eurooppalaiseen vaikutukseen riippumatta siitä, onko liiketoimen todettu koskevan useamman kuin yhden jäsenvaltion etua. Se totesi myös, että ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen tuottama lisäarvo paranisi, jos saataisiin aikaan synergioita ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen ja muiden aiheeseen liittyvien nykyisten tai tulevien välineiden kesken.

Yksi jäsenvaltio ehdotti lisäksi yhteisen tiedoksiannon laatimista silloin, kun sama ulkomainen suora sijoitus on toimitettu hyväksyttäväksi useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

Euroopan komission vastaukset jäsenvaltioiden näkemyksiin

Euroopan komissio on jäsenvaltioiden kanssa yhtä mieltä siitä, että ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen ja yhteistyömekanismin muodostama väline on ainutlaatuinen siinä, että vain sen avulla Euroopan unioniin suuntautuvia ulkomaisia suoria sijoituksia voidaan seurata ja arvioida sen riskin näkökulmasta, jonka nämä sijoitukset aiheuttavat useamman kuin yhden jäsenvaltion turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai unionin edun mukaisille hankkeille tai ohjelmille.

Jäsenvaltioiden esiin nostamien erityisten haasteiden ja ehdotusten osalta Euroopan komissio toteaa seuraavaa:

- Komissio on tietoinen resurssien rajallisuuden tuottamasta ongelmasta, joka koskee myös sitä itseään. Komissio on jo pyrkinyt helpottamaan työtä useilla konkreettisilla toimenpiteillä, joita ovat esimerkiksi tarkoituksenmukaiset sähköiset välineet. Asiantuntijaryhmässä käydyissä keskusteluissa voidaan myös ratkaista jäsenvaltioiden esiin tuomia ongelmia ja pyrkiä yhteisymmärrykseen tietyistä kysymyksistä, kuten liiketoimien seurantakelpoisuudesta ja asetusten mukaisten määräaikojen laskemisesta, sen rajoissa, mikä on mahdollista asetusta muuttamatta. Komissio on jo osoittanut yksiköilleen lisäresursseja ulkomaisten suorien sijoitusten seurannan toteuttamiseen, ja jäsenvaltioita kannustetaan tarmokkaasti tekemään samoin. Tämä on erityisen tärkeää siksikin, että lähikuukausina odotetaan tulevan käyttöön uusia tai muutettuja kansallisia seurantamekanismeja.
- Sopimisesta mahdollisista rajoituksista tai suodatuskriteereistä, joiden perusteella liiketoimet annetaan tiedoksi asetuksen mukaisesti, on todettava, että se, mikä ei yhden jäsenvaltion näkökulmasta vaikuta herkkäluonteiselta liiketoimelta, saattaa toiselle jäsenvaltiolle olla sellainen – aivan samoin kuin joillakin jäsenvaltioilla on oman kansallisen lainsäädäntönsä nojalla velvollisuus antaa tiedoksi kaikki seurannan kohteena olleet liiketoimet. Komissio muistuttaa, että asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan ”tiedoksi kaikki alueellaan seurannan kohteena olevat ulkomaiset suorat sijoitukset”.
- Ulkomaisen suoran sijoituksen ja ulkomaisen sijoittajan käsitteiden selkeyttämisestä edelleen komissio toteaa saattaneensa ajan tasalle usein kysyttyjä kysymyksiä sisältävän asiakirjan, jossa kerrotaan yksityiskohtaisemmin asetuksen mukaisista käsitteistä. Komissio on valmis päivittämään asiakirjaa tarpeen mukaan.
- Eri jäsenvaltioiden lainsäädännön kesken sekä jäsenvaltioiden lainsäädännön ja asetuksen kesken toisistaan poikkeavien määräaikojen osalta komissio toteaa, että asetuksessa ei yhdenmukaistettu määräaikoja ja että jäsenvaltioiden kansallisissa seurantamekanismeissa on merkittävää vaihtelua. Yhteistyömekanismilla sekä niin virallisella kuin epävirallisella yhteydenpidolla voidaan auttaa vähentämään tämän vaihtelun tahattomia seurauksia, mutta asetuksen mukaisten, mahdollisesti liian tiukkoina pidettyjen virallisten määräaikojen mukauttaminen edellyttäisi asetuksen muuttamista.
- Eri välineiden keskinäisen vuorovaikutuksen selventämisen osalta – esimerkiksi siten, että asetuksen ja muiden politiikan välineiden sekä sääntelijöiden, kuten yrityskeskittymien valvonnan ja vakavaraisuusvalvonnan, sekä rahoituspalveluiden keskinäisiä suhteita selkiytettäisiin – komissio on samaa mieltä siitä, että kyseessä on asia, josta voitaisiin keskustella tarkemmin muun muassa asiantuntijaryhmässä.
- Useita lainkäyttöalueita koskevista ulkomaisista suorista sijoituksista eli tilanteista, joissa sijoituksen kohde on sijoittautunut useisiin EU:n jäsenvaltioihin (joko siksi, että sillä on tytäryhtiöitä useammassa kuin yhdessä EU:n jäsenvaltiossa, tai siksi, että se tarjoaa tuotteita

tai palveluja useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa), on todettava, että nämä liiketoimet otetaan seurantaan todennäköisesti useissa eri jäsenvaltioissa, jotka esittävät toisilleen kysymyksiä ja huomautuksia. Näihin tapauksiin liittyy useita haasteita, joita ovat esimerkiksi eri maiden kansallisen lainsäädännön mukaiset, toisistaan poikkeavat määräajat, jotka saattavat estää asetuksen mukaisten tiedoksiantojen ja arvioinnin suorittamisen synkronoidusti. Asetuksessa ei tällä hetkellä käsitellä erityisesti tätä kysymystä. Kokemus on kuitenkin jo osoittanut, että asiaa käsittelevien jäsenvaltioiden ja komission välistä epävirallista koordinointia on mahdollista lisätä, kuten useiden tiedoksiannettujen ulkomaisten suorien sijoitusten osalta onkin jo tehty. Kun otetaan huomioon näiden useita lainkäyttöalueita koskevien ulkomaisten suorien sijoitusten merkittävä osuus (29 prosenttia) ja niihin liittyvät haasteet, komissio katsoo kuitenkin, että asiaa on jatkossa syytä tarkastella huolellisesti.

3. Lokakuun 11. päivän 2020 jälkeen toteutetut toimet ja tulevaisuudennäkymät

Vaikka ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevaa asetusta on ryhdytty soveltamaan kaikilta osin vasta 11. lokakuuta 2020, on tähänastisen kokemuksen perusteella mahdollista tehdä jo alustavia päätelmiä, aivan kuten asetuksen ja yhteistyömekanismin toimivuuden tukemiseksi on jo toteutettu eräitä toimia.

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 ja usein kysyttyjä kysymyksiä sisältävästä asiakirjasta. Tiedoksiantolomakkeella, jonka myös useat seurannasta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset ovat julkaisseet omilla verkkosivustoillaan, sijoittaja voi antaa yksityiskohtaisempia tietoja tiedoksiannetusta liiketoimesta, mukaan lukien asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa edellytetyt tiedot. Tällä pyritään sekä mahdollistamaan tiedoksiannettujen liiketoimien tarkempi arviointi ensimmäisessä vaiheessa että rajoittamaan lisätietopyyntöjen ja toisen vaiheen arvioinnin tarvetta joidenkin liiketoimien osalta.

Yleisellä tasolla, kuten jäsenvaltiotkin toteavat, asetus ja yhteistyömekanismi ovat jo osoittautuneet hyödylliseksi ja toimivaksi välineeksi. Ne ovat toimineet luotettavasti, eikä tiedoksiannoissa, lausunnoissa tai muissa asetuksen mukaisissa toimissa käsiteltyjen tietojen 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 komission välillä. Asetus ja yhteistyömekanismi ovat osoittautuneet hyödyllisiksi ja tehokkaiksi myös pääasiallisen toimintapoliittisen tavoitteen eli yhteisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen takaamisen sekä unionin etua koskevien hankkeiden ja ohjelmien turvaamisen kannalta.

Tähänastiset kokemukset osoittavat kuitenkin myös, että parantamisen varaa on edelleen esimerkiksi jäsenvaltioiden mainitsemilla osa-alueilla.

Kuten edellä todettiin, komissio on käynnistänyt kattavan tutkimuksen. Tutkimuksen yleisenä tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioiden ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismit

sekä EU:n yhteistyömekanismi ovat toimivia ja tehokkaita myös keskinäisen vuorovaikutuksensa osalta.[26]

Komissio harkitsee aikanaan huolellisesti, olisiko sijoittajille sekä seurannasta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille tarpeen antaa toimintaohjeita. Tällaiset toimintaohjeet tai suuntaviivat ovat osoittautuneet hyödyllisiksi muilla sääntelyn ja täytäntöönpanon aloilla, kuten kilpailupolitiikassa. Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevien mahdollisten suuntaviivojen osalta komissio aikoo kuulla suurta yleisöä.

Niiden jäsenvaltioiden määrän tasainen lisääntyminen, joissa on käytössä ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismi, sekä EU:hun suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten odotettavissa oleva kasvu johtavat väistämättä asetuksen mukaisten ilmoitusten määrän lisääntymiseen. Komissio harkitsee huolellisesti, millä tavoin menettelyjä voitaisiin sujuvoittaa, jotta komission ja jäsenvaltioiden resurssien käyttö saataisiin optimoitua. Esimerkkinä voisi olla selkeä keskittyminen niihin ulkomaisiin suoriin sijoituksiin, jotka todennäköisimmin muodostavat riskin useamman kuin yhden jäsenvaltion turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai unionin etua koskeville hankkeille ja ohjelmille. Tässä yhteydessä aiotaan pohtia myös sitä, miten useita lainkäyttöalueita koskevia ulkomaisia suoria sijoituksia on paras käsitellä nykyisen asetuksen puitteissa ja olisiko syytä esimerkiksi sovittaa yhteen kahden tai useamman jäsenvaltion tiedoksiannot.

Itse asetukseen myöhemmin mahdollisesti tehtävistä muutoksista on vielä liian aikaista keskustella. Asetuksen 15 artiklassa säädetään kuitenkin, että komissio ”*arvioi tämän asetuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta ja esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen*” viimeistään 12. lokakuuta 2023, ja että komissio voi tarvittaessa suositella asetuksen muuttamista. Asetuksen soveltamisesta saatujen lisäkokemusten perusteella komissio on valmis ehdottamaan muutoksia tarpeen mukaan, kuten myös äskettäin (helmikuussa 2021) annetussa kauppapolitiikkaa koskevassa tiedonannossa todetaan: ”*Komissio jatkaa yhteistyömekanismin toteuttamista jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaamiseksi riskipitoisilta suorilta ulkomaisilta sijoituksilta ja harkitsee suorien ulkomaisten sijoitusten seurantaa koskevalla asetuksella perustetun yhteistyömekanismin parantamista*.”

Tästä käy selvästi ilmi komission aikomus jatkaa ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen täytäntöönpanoa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ja harkita yhteistyömekanismin tehostamista. Tiedonannossa korostetaan myös ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen keskeistä poliittista tavoitetta eli kaikkien 27 jäsenvaltion ja koko EU:n yhteisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaamista. Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskeva asetus ja yhteistyömekanismi ovat tärkeitä EU:n häiriönsietokyvyn parantamisen välineitä. Vaikka EU:n asenne ulkomaisia suoria sijoituksia kohtaan on edelleen

[26] 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.

avoin, on keskeisen tärkeää, kuten luvussa 3 esitetyistä tiedoista käy selvästi ilmi, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat suoraan ja aktiivisesti tämän yhteisen turvallisuustavoitteen saavuttamiseen. Komissio odottaa, että seuraavan vuosikertomuksen laatimiseen mennessä entistä useammilla jäsenvaltioilla on käytössä entistä tehokkaampi ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskeva lainsäädäntö ja siihen liittyvät mekanismit EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevia mahdollisesti riskipitoisia ulkomaisia sijoituksia varten, ja että on vain ajan kysymys, ennen kuin kaikilla 27 jäsenvaltiolla on käytössä tällaista lainsäädäntöä ja mekanismeja.