

**U 66/2017 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unioniin suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta (*sijoitusten seuranta –asetus*)**

Perustuslain 96§:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä syyskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unioniin suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2017

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkänen

Yksikön päällikkö Pasi-Heikki Vaaranmaa

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN UNIONIIN SUUNTAUTUVIEN ULKOMAISTEN SUORIE SIOJITUSTEN SEURANNASTA**

**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Komissio antoi 13 päivänä syyskuuta 2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unioniin suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta (COM(2017) 487 final), jonka keskeisenä tavoitteena on luoda puitteet ulkomaisten sijoitusten seurannalle jäsenvaltiossa, tiedonvaihtoa koskeva yhteistyömekanismi jäsenvaltioiden ja komission välillä, sekä antaa komissiolle oikeus turvallisuuden ja yleisen järjestyksen nojalla tarkastella niitä ulkomaisia sijoituksia, jotka voivat vaikuttaa EU-rahoitusta saaviin projekteihin tai ohjelmiin. Asetusehdotuksen liitteessä (COM(2017) 487 final - ANNEX 1) luetellaan nämä kyseiset EU projektit ja ohjelmat.

Ehdotuksen taustalla on erityisesti Saksan, Ranskan ja Italian komissiolle suunnattu aloite, jossa toivottiin ulkomaisten sijoitusten seurantaa. Yhteisen aloitteen taustalla oli huoli siitä, että sijoitusten tasapuolisuus vaarantuu erityisesti tilanteissa, joissa sijoittava osapuoli ei toimi markkinaehtoisesti. Huolet liittyvät erityisesti tilanteisiin, joissa osapuolena toimii ulkomainen valtion omistama tai sen tukema yritys. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että eurooppalaisilla yrityksillä ei ole usein vastaavia sijoitusmahdollisuuksia ao. kolmannessa valtiossa.

Komissio otti sijoitusten seuraamisen tarpeen esille 10 toukokuuta 2017 julkaistussa globalisaation hallintaa ("harnessing globalization") koskevassa keskustelupaperissa. Aihetta käsiteltiin myös kesäkuun 2017 Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Neuvoston päätelmien mukaan neuvosto toivoo komission analysoivan kolmansien maiden sijoituksia strategisille sektorille kunnioittaen kuitenkin jäsenvaltioiden toimivaltaa.

**2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Ehdotuksen soveltamisala käsittää suorat ulkomaiset sijoitukset, jotka liittyvät turvallisuuteen sekä yleiseen etuun ja järjestykseen. Sijoitusten seurannassa jäsenvaltiot ja komissio voivat harkita sijoituksen mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi a) kriittiseen infrastruktuuriin, esim. energia, liikenne, tietoliikenne, datansäilyttäminen, avaruus- tai rahoitusinfrastruktuuri, b) kriittiseen teknologiaan, esim. tekoäly, robotiikka, kyberturvallisuus, avaruus- ja ydinenergia-tekniologiat sekä teknologiat, joita hyödynnetään kaksikäyttötuotteissa, c) huoltovarmuuteen ja d) pääsyyn kriittiseen tietoon.

Turvallisuuteen ja yleiseen etuun liittyvien sijoitusten arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös sijoittavan yrityksen omistus- ja rahoitustausta (erityisesti kun kyseessä on valtionyhtiö).

Jäsenvaltioiden olisi mahdollista ylläpitää, muuttaa ja ottaa käyttöön menettelyitä, joilla estetään pyrkimykset kiertää seurantamekanismi, esimerkiksi toimimalla toiseen jäsenvaltioon rekisteröidyn yrityksen kautta.

Komissiolle olisi myös rooli seurata unionin rahoituksella toteutettavia hankkeita kriittisen infrastruktuurin, teknologian tai tuotannon alueilla. Kansallinen päätösvalta ja kansallisen lain

soveltaminen säilyisivät. Jäsenvaltiot voisivat siis säilyttää, täydentää tai ottaa käyttöön uusia kansallisia seurantamekanismeja asetuksen edellytysten mukaisesti. Olemassa olevat mekanismit, niiden muutokset, sekä uudet mekanismit tulisi kaikki kuitenkin notifioida eli ilmoittaa komissiolle asetuksen voimaantulon jälkeen.

Seurantamekanismin soveltamisesta tulisi raportoida vuosittain komissiolle. Ne jäsenvaltiot, jotka seuraavat ulkomaisia sijoituksia, raportoisivat käsiteltyjen tapausten määrän, kielteiset tai rajoittavat päätökset sekä seurattujen sijoitusten sektorit, alkuperämaat ja arvon. Jäsenvaltiot, joilla ei ole kansallista sijoitusten seurantaa, raportoisivat yleisesti suorista ulkomaisista sijoituksista saatavissa olevien tietojen perusteella.

Asetuksella luotaisiin uusi koordinaatiomekanismi, joka olisi sovitettava yhteen kansallisen mekanismin soveltamiseen ja asetusehdotuksen mukaisesti käynnistettävään sijoituksen seurantaprosessiin. Jäsenvaltion olisi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle viiden päivän kuluessa, mikäli se aloittaa sijoituksen seurannan.

Muilla jäsenvaltioilla olisi 25 työpäivää aikaa reagoida asiaan ja komissiolle tämän lisäksi 25 työpäivää antaa lausuntonsa (opinion) jäsenvaltioiden lausuntojen perusteella. Kunkin sijoituksen seurantaa tekevän jäsenvaltion tulisi ottaa huomioon kansallisessa määräaikojen asettamisessa toisten jäsenvaltioiden ja/tai komission mahdollisuus lausua asiasta. Toiset jäsenvaltiot ja/tai komissio voisivat myös pyytää sijoituksen kohteena olevalta valtiolta lisätietoja sijoituksesta. Sijoituksen kohteena olevan valtion olisi harkittava saamiensa lausuntojen huomioimista. Edellä selostettu tiedonvaihto tapahtuisi yhteyspisteiden kautta eli jokainen jäsenvaltio siis nimeäisi vastuutahon (FDI screening contact point).

### **3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

Komission asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) kauppapolitiikkaa koskevan 207 artiklan 1 kohtaan ja 3 artiklan 1 kohtaan. Suorat ulkomaiset sijoitukset kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan alaan ja Euroopan unionilla on tällöin yksinomainen toimivalta. Niiden mukaisesti ehdotus käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Ulkomaiset suorat sijoitukset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, jolloin sillä on myös yksinomainen toimivalta hyväksyä niitä koskevia oikeudellisesti sitovia sääntöjä, eikä toissijaisuusperiaate tulisi sovellettavaksi. Valtioneuvosto pitää valittua oikeusperustaa tältä osin asianmukaisena.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että jatkokäsittelyssä on tärkeä arvioida ehdotuksen oikeusperustaa myös esimerkiksi pääomien liikkuvuuden ja turvallisuuden näkökulmasta.

### **4 Ehdotuksen vaikutukset**

#### **4.1 Komission vaikutusarviointi**

Komissio on antanut asetusehdotuksensa poikkeuksellisesti ilman vaikutusarviota, koska haluaa vastata nopeasti kansalaisten ja jäsenvaltioiden kasvaviin huoliin. Ehdotus kohdistuu erityisesti esiin tulleisiin päähuoliin kuitenkin suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Muita asiaan liittyviä seikkoja tullaan analysoimaan myöhemmin komission tiedonannossa. Asetusehdotukseen liittyy komission työasiakirja (SWD(2017) 297 final), jossa kuvataan ulkomaisia yritysostoja (takeovers) Euroopan unionissa saatavissa olevien tietojen valossa sekä analysoidaan lyhyesti tätä ilmiötä.

Euroopan unioni on yksi avoimimpia talouksia ulkomaisille suorille sijoituksille, joiden määrä kasvaa jatkuvasti. Ulkomaiset sijoitukset suuntautuvat enenevästi tietyille sektoreille, keskimääräistä suurempiin yrityksiin ja niitä tekevät lisääntyvässä määrin valtionyritykset tai sijoittajat, joilla on läheiset suhteet hallitukseen. Maailmanlaajuisesti ulkomaisten suorien sijoitusten rajoitukset ovat olleet kasvussa viime vuosina.

Äskettäiset ulkomaisten, läheisissä suhteissa hallitukseen olevien sijoittajien yritysostot Euroopassa kohdistuivat sellaisiin eurooppalaisiin yrityksiin, jotka kehittävät tai ylläpitävät yhteiskunnan ja talouden kannalta välttämätöntä infrastruktuuria. Tämä voi johtaa siihen, että tällainen sijoitus vaarantaa Euroopan unionin tai sen jäsenvaltioiden turvallisuutta ja yleistä järjestystä.

#### 4.2 Vaikutukset Suomessa

Suomessa ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) eli yritysostolain tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille, ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille. Lähtökohtana on myönteinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen. Yritysostojen seuranta ja vahvistusprosessit ovat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) vastuulla. Erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan maanpuolustuksen turvaamista tai SEUT mukaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamista sekä huoltovarmuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamista. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kriittisyys voi vaihdella Suomen kullakin hetkellä vallitsevan turvallisuuspoliittisen tilanteen mukaan ja arvioon sisältyy myös luottamuksellisia elementtejä sekä yksityiskohtia. Laissa ei luetella toimialoja, joilla toimivat yritykset kuuluvat tältä osin seurannan piiriin. Jos yritysoston kohteena on puolustussektorin yritys, hakemus tulee aina tehdä etukäteen TEM:lle.

Yritysostolain mukaisen seurannan kohteina ovat ulkomaiset yritykset (yhteisöt ja säätiöt) ja luonnolliset henkilöt, joilla on kotipaikka/asuinpaikka EU/EFTA valtioiden ulkopuolella ja omistaja, jolla on EU/EFTA alueella kotipaikan omaavassa yrityksessä vähintään 10 prosentin osuus tai vaikutusvalta. Laissa on tarkemmin määritelty lain soveltamisalan piiriin kuuluvat omistusosuudet ja porrastukset. Tämän lisäksi puolustussektoria (ml. kaksikäyttötuotteita) koskevan yritysoston osalta ulkomaisena omistajana pidetään myös tahoja, jolla on kotipaikka EU:n tai EFTA:n jäsenvaltiossa.

TEM seuraa viranomaisista koostuvan yhteistyöverkostonsa kautta toteutuneita ulkomaalaisia yritysostoja järjestelmällisesti. TEM voi seurantatehtävän perusteella myös oma-aloitteisesti pyytää tietoja yritysostoista, jotka ovat lain mukaisen seurannan kohteina.

Erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantuessa on viranomaisilla äärimmäisessä tapauksessa mahdollisuus puuttua yritysostoon ja jopa kieltää se. Laki on ollut voimassa noin viisi vuotta ja siihen on tehty käytännön soveltamisen pohjalta joitakin tarkennuksia, jotka ovat tulleet voimaan 1.7.2014. Yhtään kieltopäätöstä ei ole toistaiseksi annettu.

Asetusehdotuksella tehostettaisiin tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden ja komission välillä seurattavista sijoituksista.

Suomi voisi näin ollen saada esimerkiksi lisätietoja Suomessa tarkastelevana olevan sijoittajan muista sijoituksista muissa jäsenvaltioiden sekä muiden jäsenvaltioiden näkemyksen sijoitukseen.

Lisäksi asetusehdotuksessa esitetään, että komissio tai muut jäsenvaltiot voisivat pyytää lisätietoja ulkomaisesta sijoituksista kohdevaltiolta, vaikka kyseisessä valtiossa ei olisi seuranta-mekanismeja tai kyseinen sijoitus ei kuuluisi seurannan piiriin. Ehdotettuun tietojenantovelvoitteeseen voi siten sisältyä myös sellaisia tietoja, joita Suomen viranomaisilla ei ole tällä hetkellä käytössään.

Suomessa yritysostolain mukaisen seurannan piiriin eivät esimerkiksi tällä hetkellä kuulu ns. greenfield-sijoitukset (uutta toimintaa luovat sijoitukset). Yritysostolaki koskee tilanteita, joissa Suomeen rekisteröidystä kohdeyrityksestä hankitaan vähintään 10 prosenttia tai muu vastaava tosiasiallinen määräysvalta. Komission asetusehdotus on siten soveltamisalaltaan Suomen kansallista yritysostolakia laajempi ja merkittävä, että Suomessa pitäisi mm. uutta toimintaa luovien sijoitusten osalta olla saatavilla ehdotuksessa mainitut perustiedot.

Komission asetusehdotuksessa jäsenvaltion olisi ilmoitettava muille jäsenvaltiolle ja komissiolle, jos se aloittaa sijoituksen seurannan ja annettava näille aikaa ottaa kantaa sijoitukseen. Määräajat ovat viisi ja 25 työpäivää. Käytännön prosessien näkökulmasta komission asetusehdotuksen määräajat pidentäisivät yritysostolain viranomaisprosessien käsittelyaikoja, jotka yrityskaupoissa ovat muutoinkin hyvin tiukat ja usein jopa kriittiset. Lisäksi yrityskaupoissa saatavaa olla osallisina myös pörssiyrityksiä, joiden osalta tulee noudattaa myös osakeyhtiölain mukaisia sisäpiirisääntöjä. Yrityskauppoihin saattaa myös liittyä maanpuolustuksen, huoltovarmuuden tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisiä toimintoja, joiden osalta laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) määrittelee yritysten kannalta keskeisten liike- ja ammattisalaisuuksien salassa pidon.

Ehdotus ei velvoita muuttamaan voimassa olevia kansallisia seurantamekanismeja. Lähtökohdaksi on, että Suomen yritysostolaki ja sen mukainen päätöksentekomenettely säilyisivät ennallaan, mutta lain sisältöä voitaisiin komission ehdotuksen pohjalta joutua joiltain osin tarkentamaan. Asetusehdotuksen mukaisessa uudessa tilanteessa Suomen tulisi arvioida myös muiden jäsenvaltioiden antamia lausuntoja päätöksenteossa, mutta ehdotus ei suoraan velvoitaisi ottamaan kansallisessa päätöksenteossa huomioon komission tai toisen jäsenvaltion esittämiä kommentteja.

Asetusehdotuksella ei ole merkittäviä suoria vaikutuksia valtion talousarvioon.

## **5 Ahvenanmaan asema**

Asetusehdotuksessa tarkoitettavat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 9 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

## **6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa**

Asiaa on valmisteltu yhteistyössä ulkoasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, puolustusministeriön sekä valtioneuvoston kanslian kanssa. Lisäksi lausuntoa on pyydetty huoltovarmuuskeskukselta. Asetusehdotus sekä U-kirje on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa kauppapoliittisessa jaostossa (EU-2) ja elinkeinopoliittisessa jaostossa (EU-13).

Asetusehdotuksen käsittely neuvoston kaupallisten kysymysten työryhmässä on alkanut 18 lokakuuta 2017. Käsittelyssä on mukana myös kauppapoliittisen komitean palveluja ja sijoituksia käsittelevä asiantuntijakokoonpano. Pysyvien edustajien komitea Coreper päätti kokouksessaan 8 marraskuuta 2017, että komissiolta pyydetään lisätietoja asetusehdotuksen vaikutuksista.

## 7 Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä avoimuutta ja myönteistä suhtautumista myös EU:n ulkopuolisista maista tuleviin sijoituksiin. Suomen nykyiset yritysostolain mukaiset seuranta- ja vahvistusmekanismit ovat joustavia ja toimivat hyvin. Suomi pitää tärkeänä, että päätöksenteko näissä asioissa pysyy kansallisella tasolla. EU-tason toimenpiteiden tulee tukea sijoitusympäristön avoimuutta ja tuoda lisäarvoa kansalliseen sääntelyyn nähden päällekkäistä byrokratiaa välttäen.

Suomi katsoo, että asetusehdotuksen lisäarvoa ja vaikutusta voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön tulisi analysoida tarkemmin, esimerkiksi tekemällä vaikutusarvio. Käsittelyssä on syytä selvittää, minkälaisia velvoitteita ehdotus loisi niille valtioille, joilla ei ole voimassa olevaa kansallista seurantamekanismia. Myös asetusehdotuksen määritelmiä ja soveltamisalaa tulisi selkiyttää.

Suomi katsoo, että tietojenvaihdon sisältö on määriteltävä riittävän yleisellä tasolla ja olennaisesti kansallisen seurannan edellyttämiä tietoja yleisemmäksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä liikesalaisuuksien ja muun kriittisen informaation luottamuksellisuuden takaamiseen. Tämän mukaisesti Suomi asian käsittelyssä esittää tietojenvaihtoa koskevaan ehdotukseen tarkennuksia ja rajauksia, joiden tavoitteena on Suomen turvallisuuden ja huoltovarmuuden takaaminen.

Asian käsittelyssä tulee myös tarkastella asetusehdotuksen niitä kohtia, jotka koskevat jäsenvaltioiden ja komission kysymys- ja lausuntomekanismia mukaan lukien määräajat sekä näiden vaikutus Suomen kansalliseen seurantamekanismiin, yrityskauppojen sujuvan toimeenpanon turvaamiseen sekä Suomessa voimassa oleviin muihin velvoitteisiin kuten lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).