

U 16/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta unionissa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/452 kumoamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta unionissa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/452 kumoamisesta.

Helsingissä 4.4.2024

Elinkeinoministeri Wille Rydman

Erityisasiantuntija Lasse Puroma

4.4.2024

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI ULKOMAISTEN SIOITUSTEN SEURANNASTA UNIONISSA JA
EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN (EU) 2019/452
KUMOAMISESTA**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio julkaisi 20.6.2023 taloudellisen turvallisuuden tiedonannon (JOIN(2023) 20 final), jossa komissio katsoi, että geopolittisten jännitteiden kiristymisen ja globaalin taloudellisen yhdentymisen lisääntyminen on johtanut siihen, että tietyt taloudelliset virrat ja toimet voivat vaarantaa EU:n turvallisuutta. Komission mukaan EU:n turvallisuus kytkeytyy sen kykyyn parantaa häiriönsietokykyä ja vähentää riskejä, joita aiemmin vaarattomina pidetyt talouden kytkökset ovat aiheuttaneet. Tiedonanto ennakoii 24.1.2024 komission julkaisemaa taloudellisen turvallisuuden pakettia, joka sisälsi ehdotuksen uudeksi asetukseksi ulkomaisten sioitusten seurannasta. Suomen kannat EU:n taloudellisen turvallisuuden tiedonantoon on linjattu e-kirjeessä E 13/2023 vp. Taloudellisen turvallisuuden paketista on annettu erillinen E-kirje 4.3.2024 E 6/2024 vp. Komissio on esitellyt ehdotuksen neuvoston kaupallisten kysymysten työryhmässä 29.1.2024. Komissio julkaisi ehdotuksen suomenkielisen version 4.3.2024 ja neuvottelut työryhmässä alkoivat 7.3.2024.

1.1 Voimassa oleva asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella suorien ulkomaisten sioitusten seurannasta 2019/452 (seuranta-asetus) on 19 maaliskuuta 2019 perustettu puitteet unioniin tulevien ulkomaisten suorien sioitusten seurannalle. Asetuksen soveltaminen alkoi 11.10.2020. Asetuksen mukaisesti Euroopan komissio on vuoden 2023 aikana arvioinut asetuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta ja esittänyt arvioinnin pohjata ehdotuksen uudeksi asetukseksi unioniin tulevien ulkomaisten sioitusten seurannasta ja asetuksen (EU) 2019/452 kumoamisesta (COM (2024) 23 final).

Voimassa olevalla seuranta-asetuksella on perustettu puitteet ulkomaisten (kolmannet maat) suorien sioitusten turvallisuusperusteiselle seurannalle sekä jäsenvaltioiden ja komission väliselle yhteistyö- ja tiedonvaihtomekanismille liittyen ulkomaisiin suoriin sioituksiin, jotka todennäköisesti vaikuttavat turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen Euroopan unionissa tai sen jäsenvaltioissa. Asetus velvoittaa kansallisia ulkomaisten sioitusten seurantamekanismeja soveltavia jäsenvaltioita antamaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvat seurattavat sioitukset tiedoksi komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Komissio voi antaa lausunnon tiedoksi annettuun seurattavaan sioitukseen liittyen ja muut jäsenmaat voivat antaa komission lausuntoon kommentin. Seurantaa toteuttavan jäsenmaan on otettava lausunnot ja kommentit asianmukaisesti huomioon. Päätösvalta kansallisen seurantamekanismin perustamisesta, seurattavista sioituksista ja seurannan lopputuloksesta on asetuksen mukaisesti kuitenkin aina jäsenmailla.

Asetus vastasi kasvavaan huoleen tietyistä ulkomaisista sioituksista, jotka kohdistuivat muun muassa kriittistä teknologiaa ja infrastruktuuria ylläpitäviin EU:n alueella toimiviin yrityksiin.

Asetuksen taustalla oli erityisesti Saksan, Ranskan ja Italian komissiolle tekemä aloite, jossa toivottiin ulkomaisten sijoitusten seurantaa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Seuranta-asetuksen muuttamista koskevalla ehdotuksella komissio pyrkii vastaamaan muuttuneen ja nopeasti muuttuvan turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Tavoitteena on, että uudistettavalla asetuksella pystytään hallitsemaan riskejä turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle nykyistä kattavammin. Asetusehdotuksella yhdenmukaistettaisiin jäsenvaltioiden seurantamekanismien tietyt olennaiset osat asettamalla jäsenvaltioille sitovat vähimmäisvaatimukset.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden seurantamekanismien tulisi olla riittävän kattavia ja yhtenäisiä soveltamisalaltaan, jotta riskit turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle voitaisiin paremmin hallita ja toimintaympäristö sijoittajille olisi ennustettava. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden seurantamekanismeissa on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. Erot johtavat komission mukaan vaikeasti ennustettavaan toimintaympäristöön sijoittajille ja estävät sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa luomalla epätasaisia toimintaedellytyksiä. Lisäksi erot jäsenmaiden välillä vaikuttavat komission mukaan EU:n mahdollisuuksiin hallita kattavasti ulkomaisten sijoitusten tuottamia riskejä turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.

Asetusehdotuksen kohde ja soveltamisala (1 ja 2 artikla)

Ehdotuksessa ei muutettaisi vallitsevaa käytäntöä, jossa jäsenvaltiot antavat tiedoksi kansallisesti seurattavat sijoitukset komissiolle sekä muille jäsenvaltioille ja tekevät itse lopullisen päätöksen otettuaan huomioon komission mahdollisen lausunnon tai mahdolliset muiden jäsenvaltioiden kommentit. Ehdotus kuitenkin muuttaisi selvästi sitä viitekehystä, jonka puitteissa jäsenmaiden on toteutettava kansallista seurantaa. Asetusehdotuksella ei 1 artiklan 4 kohdan mukaan rajoitettaisi SEU 4 artiklan 2 kohdassa määrättyä kunkin jäsenvaltion yksinomaista vastuuta kansallisesta turvallisuudestaan eikä kunkin jäsenvaltion oikeutta turvata keskeiset turvallisuusetsunsa SEUT 346 artiklan mukaisesti. Ehdotuksesta on kuitenkin poistettu voimassa olevan asetuksen 1 artiklan 3 kohdan mukainen kohta, jonka mukaan asetuksella ei rajoiteta kunkin jäsenvaltion oikeutta päättää tietyn ulkomaisen suoran sijoituksen seurannasta tai seurannan toteuttamatta jättämisestä asetuksen puitteissa. Asetusehdotus kattaisi artiklan 1 mukaan kaikki määritelmien mukaiset ulkomaiset sijoitukset. Voimassa oleva asetus kattaa vain suorat ulkomaiset sijoitukset.

Ulkomainen sijoitus määritellään ehdotuksessa suoraksi sijoitukseksi tai unionin sisällä ulkomaisessa määräysvallassa olevaksi sijoitukseksi, joka mahdollistaa tehokkaan osallistumisen sijoituksen kohteen hallintoonsa. Suoralla ulkomaisella sijoituksella tarkoitetaan ehdotuksessa sijoitusta, jonka tarkoituksena on luoda tai ylläpitää pysyviä ja suoria yhteyksiä ulkomaisen sijoittajan ja olemassa olevan tai perustettavan unionin kohteen välille ja jolle ulkomainen sijoittaja asettaa pääomaa saataville.

Asetusehdotuksella katettaisiin myös unionin sisäiset sijoitukset, joissa sijoittaja on ulkomaisessa määräysvallassa, mikä olisi muutos voimassa olevaan asetukseen. Ulkomaisella sijoittajalla tarkoitetaan ehdotuksessa kolmansien maiden luonnollisia- tai oikeushenkilöitä. Arvopaperisijoitukset, jotka eivät anna sijoittajalle mahdollisuutta vaikuttaa sijoituksen kohteen hallintaan eivät kuuluisi ulkomaisiin sijoituksiin. Myöskään konsernien sisäiset uudelleenjärjestelyt eivät tietyin edellytyksin kuuluisi ulkomaisiin sijoituksiin.

Uutta toimintaa luovat ns. greenfield-sijoitukset kuuluisivat asetusehdotuksen katteeseen. Greenfield-sijoituksia seuraavien jäsenvaltioiden tulisi antaa seurattavat sijoitukset tiedoksi, mutta ehdotus ei velvoittaisi jäsenvaltioita seuraamaan greenfield-sijoituksia. Ehdotuksessa kuitenkin kannustetaan jäsenvaltioita seuraamaan myös greenfield-sijoituksia.

Seurantamekanismien perustaminen ja vaatimukset seurantamekanismeille (3, 4 ja 11 artikla)

Ehdotus velvoittaisi kaikkia jäsenvaltioita perustamaan kansallisen seurantamekanismin ulkomaisten sijoitusten seurantaan varten. Voimassa olevan asetuksen mukaan seurantamekanismin perustaminen on ollut vapaaehtoista.

Asetusehdotuksessa asetettaisiin vähimmäisvaatimukset jäsenvaltioiden sijoitusten seurantaan tarkoitetuille mekanismeille, joiden on oltava läpinäkyviä ja syrjimättömiä. Seurantamekanismien olisi mahdollistettava kaksivaiheinen seuranta, joka sisältäisi alustavan tarkastelun, jota seuraisi tarvittaessa perusteellinen tutkimus. Seurantamekanismin ja seurantapäätösten kiertämisen havaitsemiseksi ja estämiseksi olisi oltava riittävät menettelyt.

Seurannasta vastaavilla viranomaisilla tulisi olla oikeus aloittaa seurantamenettely omasta aloitteestaan vähintään 15 kuukautta sellaisen sijoituksen toteuttamisen jälkeen, joka ei ole lupavaatimuksen alaisena, mutta voi vaikuttaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen. Seurantamenettely tulee toteuttaa kaikissa tilanteissa ennen sijoituksen toteuttamista. Seurannasta vastaavalla viranomaisella tulee olla oikeus kieltää, purkaa tai asettaa lievennystoimia seurattavalle sijoitukselle, jota ei ole ilmoitettu tai joka on ilmoitettu sijoituksen toteuttamisen jälkeen. Ulkomaisilla sijoittajilla olisi oltava mahdollisuus hakea muutosta kansallisten viranomaisten tekemiin seurantapäätöksiin.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansalliset seurantamekanismit kattavat asetusehdotuksen liitteessä II mainitut toimialat joita ovat muun muassa kaksikäyttötuotteet, sotilasteknologiat ja puolustustarvikkeet, kehittyneet puolijohteet, kvanttiteknologia, bioteknologia ja tekoäly. Lisäksi seurantamekanismien olisi katettava sijoitukset, joissa sijoituksen kohde on osa tai osallistuu liitteessä I mainittuihin EU-ohjelmiin, joita ovat muun muassa EDF, ASAP, PESCO ja IPCEI.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava tarvittavat kansalliset resurssit mukaan lukien oikeudelliset ja hallinnolliset keinot osallistuakseen tehokkaasti yhteistyömekanismin toimintaan. Seurantamekanismien olisi mahdollistettava muiden jäsenvaltioiden kommenttien ja komission lausuntojen ottaminen huomioon äärimmäisen hyvin ennen seurantapäätöksen tekemistä.

Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että niillä on kaikki tarvittavat oikeudelliset keinot ja valtuudet puuttua tehokkaasti seurauksiin, jotka aiheutuvat seurantapäätöksissä säädettyjen lieventävien toimenpiteiden eli asetettujen ehtojen noudattamatta jättämisestä. Asetusehdotuksessa määriteltyjen vähimmäisvaatimusten lisäksi jäsenvaltiot voisivat antaa tai pitää voimassa täydentäviä kansallisia säännöksiä ulkomaisten sijoitusten seurannalle.

Ulkomaisia sijoituksia koskeva ilmoitus (5 artikla)

Tiedoksi annettavien sijoitusten ala kaventuisi ehdotuksen mukaisesti osittain sellaisiin seurattaviin sijoituksiin, joiden katsotaan todennäköisesti vaikuttavan turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen. Voimassa olevan asetuksen mukaan kaikki kansallisesti seurattavat sijoitukset tulee poikkeuksetta antaa tiedoksi. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi annettava ilmoituksella tiedoksi kansallisesti seurattavat sijoitukset, joissa sijoituksen kohde on osa tai osallistuu liitteen I mukaisiin EU-ohjelmiin. Lisäksi olisi annettava tiedoksi kansallisesti

seurattavat sijoitukset, joissa kohde on taloudellisesti aktiivinen liitteen II mukaisilla toimialoilla, ja joissa ulkomainen sijoittaja tai ulkomaisen sijoittajan EU:n alueella oleva tytäryhtiö on suoraan tai epäsuorasti kolmannen maan hallituksen määräysvallassa, joissa ulkomainen sijoittaja on EU:n rajoittavien toimenpiteiden kohteena SEUT 215 artiklan mukaisesti, ja joissa ulkomainen sijoittaja tai sen tytäryhtiö on aiemmin ollut sijoittajana jossain EU:n jäsenvaltiossa seurannan kohteena olleessa sijoituksessa. Lisäksi tiedoksi olisi annettava kaikki kansallisesti perusteellisen tutkimuksen kohteena olevat seurattavat sijoitukset. Jäsenvaltiot voisivat antaa tiedoksi edellä mainittujen lisäksi myös muita kansallisesti seurattavia sijoituksia, jos seuranta toteuttava jäsenvaltio katsoo tiedoksi antamisen olevan muiden jäsenvaltioiden ja komission intresseissä turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen vaikuttavista syistä. Useissa jäsenvaltioissa samaan aikaan seurannan kohteena olevan sijoituksen osalta jäsenvaltioiden tulisi sovittaa yhteen kansalliset seurantamenettelynsä ja pyrkiä lähettämään tiedoksiantonsa samana päivänä.

Ilmoittamista, huomautuksia sekä lausuntoja koskeva sisältö ja menettelyt (6-8 artikla ja 10 artikla)

Jäsenvaltioiden olisi annettava tiedoksi seurannan kohteena oleva sijoitus 15 vuorokauden sisällä seurantamenettelyn aloittamisesta, jos seurannan kohde on aktiivinen liitteiden I ja II mukaisilla toimialoilla. Muut 5 artiklan mukaisesti seurannan kohteena olevat sijoitukset olisi annettava tiedoksi viimeistään 60 vuorokauden sisällä seurantamenettelyn aloittamisesta. Ehdotus asettaisi velvoitteen ulkomaisille sijoittajille jättää lupahakemuksensa samaan aikaan useassa jäsenvaltioissa, jos kyseessä on useassa jäsenvaltiossa samaan aikaan seurannan kohteena oleva sijoitus.

Jäsenvaltiot voisivat voimassa olevan asetuksen tavoin antaa huomautuksia sille jäsenvaltiolle, joka on antanut tiedoksi seurattavan sijoituksen, jos jäsenvaltiot katsovat, että tiedoksi annettu sijoitus todennäköisesti vaikuttaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen tai jäsenvaltiolla on seurattavan sijoituksen kannalta olennaista tietoa. Komissio voisi vastaavasti antaa lausunnon sille jäsenvaltiolle, joka on antanut tiedoksi seurattavan sijoituksen, jos se vaikuttaa todennäköisesti useamman kuin yhden jäsenvaltion turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen tai sillä on seurattavan sijoituksen kannalta olennaista tietoa. Jäsenvaltioiden olisi otettava huomautukset ja lausunnot mahdollisimman hyvin huomioon seurantamenettelyssään ja tehtävä seurantapäätös vasta tiedoksiannon määräaikaisten jälkeen. Huomautuksen vastaanottavan jäsenvaltion olisi järjestettävä kokous huomautuksen antavan jäsenvaltion ja komission kanssa. Jos huomautuksen vastaanottanut jäsenvaltio on eri mieltä huomautuksessa havaituista riskeistä tai huomautuksen yhteydessä ehdotetuista toimenpiteistä, huomautuksen vastaanottaneen jäsenvaltion olisi pyrittävä löytämään vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tietovaatimukset tiedoksi annettavista sijoituksista (artikla 10) ovat pääasiassa ennallaan. Tiedoksiannon toteuttavan jäsenvaltion olisi annettava kattava kuvaus seurattavasta sijoituksesta.

Oma-aloitteinen menettely (9 artikla)

Jäsenvaltio tai komissio voisi avata oma-aloitteisen menettelyn, jos se katsoo, että ulkomainen sijoitus toisen jäsenvaltion alueella, jota ei ole annettu tiedoksi todennäköisesti vaikuttaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen. Menettely olisi aloitettava viimeistään 15 kuukauden kuluessa sijoituksen toteuttamisesta. Menettelyssä komissio ja jäsenvaltiot voisivat pyytää lisätietoja sijoituksesta ja antaa kommentin tai lausunnon. Jäsenvaltioiden seurantamekanismien olisi mahdollistettava seurannan kohdistaminen oma-aloitteisen menettelyn myötä tiedoksi tulleisiin sijoituksiin.

Turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle todennäköisesti kielteisten vaikutusten määrittäminen (13 artikla)

Jäsenvaltioiden olisi seurantapäätöksiään ja tiedoksi annettuihin sijoituksiin tehtäviä huomautuksia varten määriteltävä seurattavan sijoituksen mahdollisesti kielteiset vaikutukset turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Myös komission olisi lausuntoaan varten toteutettava kyseinen määrittely. Määrittelyä tehtäessä olisi otettava huomioon muun muassa vaikutukset kriittiselle infrastruktuurille ja mahdollisuuksien mukaan kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin ((EU) 2022/2557) mukaisesti määritellyille toimijoille sekä kyberturvallisuudirektiivin ((EU) 2022/2555) mukaisesti määritellyille toimijoille. Lisäksi olisi arvioitava vaikutus kriittisten teknologioiden ja tuotantopanosten saatavuuteen, herkkien tietojen mukaan lukien henkilötietojen suojaan ja tiedotusvälineiden vapauteen.

Seurantapäätökset sijoituksista, jotka todennäköisesti vaikuttavat turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kielteisesti (14 artikla)

Jäsenvaltioiden olisi seurantapäätöstä tehdessään noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja otettava huomioon kaikki ulkomaiseen sijoitukseen liittyvät olosuhteet. Jos jäsenvaltio päättlee, että seurattava sijoitus todennäköisesti vaikuttaa haitallisesti turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen olisi kyseisen jäsenvaltion asetettava ehtoja seurantapäätökselle tai kiellettävä seurannan kohteena oleva sijoitus. Jos jäsenvaltio katsoo, että muita unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä on mahdollista soveltaa seurattavan sijoituksen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvien vaikutusten käsittelemiseksi, ulkomainen investointi olisi hyväksyttävä ilman ehtoja.

Loppusäännökset (15-24 artikla)

Komissiolla olisi toimivalta antaa delegoituja säädöksiä koskien listaa EU:n ohjelmista ja listaa seurattavista toimialoista. Komissio ja jäsenvaltiot voisivat tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ulkomaisten sijoitusten seurantaan liittyen. Jäsenvaltiot antaisivat komissiolle vuosittain tiedot seuratuista sijoituksista. Komissio julkaisisi annettujen tietojen pohjalta vuosiraportin seuranta-asetuksen toiminnasta. Asetuksen uudelleentarkastelu tehtäisiin 5 vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen aloittamisesta. Asetus tulisi sovellettavaksi 15 kuukautta voimaantulon jälkeen.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaan 207 artiklaan sekä 114 artiklaan, jonka perusteella voidaan harmonisoida jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja niiden toiminnan varmistamiseksi. Ehdotus käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättää ehdotuksen hyväksymisestä määräenemmistöllä.

SEUT 114 artiklaa tarvitaan komission mukaan oikeusperustaksi, jotta asetuksen soveltamisalaa voidaan laajentaa kattamaan EU:n sisäiset sijoitukset, joissa sijoittaja on kolmannen maan tahon määräysvallassa. Komission mukaan oikeusperusta on asianmukainen toimenpiteille, joissa jäsenvaltioita vaaditaan tarkastelemaan tiettyjä sijoituksia sisämarkkinoilla, ja joissa puututaan jäsenvaltioiden seurantamekanismien välisiin eroihin, jotka voivat haitata perusvapauksia ja vaikuttaa suoraan sisämarkkinoiden toimintaan.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. SEUT 114 artiklaa on käytetty oikeusperustana myös sisämarkkinoiden hätäapuinstrumenttia koskevassa asetuksessa sekä kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevassa direktiivissä, joissa molemmissa on seuranta-asetusta koskevan muutosehdotuksen tavoin tavoitteena parantaa EU:n varautumista eri tyyppisiin kriiseihin ja niiden hallintaan. Kansallisten seurantamekanismien hajanaisuus voi muodostaa esteitä sijoittautumisvapaudelle, mutta asetusehdotuksen vaikutukset sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseen eivät tältä osin ole täysin yksiselitteisiä. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperustan asianmukaisuutta on tältä osin arvioitava tarkemmin neuvottelujen aikana.

Suorat ulkomaiset sijoitukset kuuluvat SEUT 207 artiklan mukaisesti yhteisen kauppapolitiikan alaan, jossa Euroopan unionilla on yksinomainen toimivalta. Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa tältä osin asianmukaisena. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että jatkokäsittelyssä on tärkeä arvioida ehdotetun oikeusperustan keskinäistä suhdetta.

Komission mukaan asetusehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ainoastaan unionin tason toimilla voidaan ratkaista kansallisten menettelyiden epäyhtenäisyyksistä, johtuvat ongelmat ja esteet EU:n sisällä tehtäville sijoituksille. Lisäksi ulkomaisella sijoituksella yhdessä jäsenvaltiossa voi olla vaikutuksia muille jäsenvaltioille. Komission mukaan EU:n tason toimien puuttuminen voi johtaa siihen, että jäsenvaltiot eivät pysty suojelemaan ulkomaisiin sijoituksiin liittyviä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevia etujaan.

Komission mukaan asetusehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotus ei sisällä kansallisia seurantamekanismeja vastaavia sääntöjä. Vain kansallisilla seurantamekanismeilla voi asettaa ehtoja seurattavalle sijoitukselle tai viimeisenä keinona kieltää sijoituksen toteuttamisen. Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on pikemminkin auttaa jäsenvaltioita tunnistamaan ja käsittelemään turvallisuuteen- ja yleiseen järjestykseen liittyviä riskejä, jotka vaikuttavat vähintään kahteen jäsenvaltioon tai unioniin. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Komission vaikutusarviointi

Ehdotuksen tueksi ei ole tehty erillistä vaikutustenarviointia. Komission mukaan valinta on yhdenmukainen paremman sääntelyn työkalupakin kanssa, jonka mukaan vaikutusarvio ei ole välttämätön aloitteissa, joissa esitetään vain vähäisiä muutoksia perusteellisen arvioinnin perusteella.

Komissio viittaa tässä yhteydessä ehdotuksen liitteenä olevaan arviointiraporttiin voimassa olevan seuranta-asetuksen toiminnasta, jonka yhteydessä on arvioitu asetuksen toiminnan tehokkuutta ja mahdollisia muutostarpeita.

Vaikutukset Suomelle

Suomi on ylläpitänyt kansallista lainsäädäntöä ulkomaisten sijoitusten seurannalle eri muodoissa jo vuodesta 1939 lähtien. Nykyinen lainsäädäntö (Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta 172/2012) on vuodelta 2012 ja siihen on tehty muutoksia vuosina 2014 ja 2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa turvallisuuskriittisiin Suomeen rekisteröityihin yrityksiin kohdistuvia ulkomaalaisia yritysostoja ja sijoituksia yhdessä laajan poikkihallinnollisen viranomaisverkoston kanssa. Asetusehdotuksella olisi merkittäviä vaikutuksia Suomen kansallisesti toteuttamaan sijoitusten seurantaan. Voimassa olevan ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) soveltamisalaa tulisi ehdotuksen vaatimusten täyttämiseksi laajentaa, jolloin kansallisesti seurattavien sijoitusten määrä kasvaisi todennäköisesti huomattavasti. Kasvulla olisi taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia seurannasta vastaavien viranomaisten toimintaan. Lisäksi seurannan laajentamisella olisi taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia ulkomaisten sijoitusten osapuoliin seurannan kohteena olevien yritysten ja sijoitusten joukon kasvaessa.

Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti tällä hallituskaudella. Uudistamisen yhteydessä on huomioitava myös asetusehdotuksen kansalliselle lainsäädännölle asettamat vaatimukset.

Asetusehdotuksen soveltuminen puolustusministeriön vastuulla olevaan EU/ETA-alueen ulkopuolisten tahojen kiinteistöhankintojen luvanvaraisuusmenettelyyn on niin ikään arvioitava. Lakiin eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta perustuva lupamenettely (470/2019) on voimassa olevan seuranta-asetuksen puitteissa ilmoitettu komissiolle kansallisena sijoitusten seurantamekanismina, mutta lupamenettelyn kohteena olevia sijoituksiksi katsottavia kiinteistöhankintoja ei ole annettu tiedoksi seuranta-asetuksen mukaisesti. Myös eräissä muissa EU:n jäsenvaltioissa on voimassa vastaavia ulkomaisten kiinteistöhankintojen lupamenettelyjä.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa ja perustuslain 16 §:ssä määrätään omaisuuden suojasta. Asetusehdotus määrittäisi seurannan kohdistamista tietyille toimialoille, mutta ei vaikuttaisi merkittävästi seurantapäätöksen toteuttamiseen. Seurattavan sijoitukseen omistusoikeuden rajoittaminen olisi jatkossakin kansallisessa toimivallassa. Asetusehdotus kuitenkin vaikuttaisi Suomen kansallisesti toteuttamaan ulkomaisten sijoitusten seurantaan laajentamalla seurannan soveltamisalaa nykytilanteesta, jolloin suurempi joukko Suomessa toimivia yrityksiä olisi seurannan ja mahdollisten rajoittavien toimien kohteena.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asiaa on valmisteltu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön, sekä valtioneuvoston kanslian kanssa. Asetusehdotus sekä U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa kauppapoliittisessa jaostossa (EU-2) 23.–26.2.2024 ja kilpailukykyjaostossa (EU-8) 23.2.2024.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty myös EU-ministerivaliokunnassa 1.3.2024

Asian käsittely on aloitettu neuvoston kaupallisten kysymysten työryhmässä 29.1.2024.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kantoja EU:n taloudellisen turvallisuuden strategiaan on määritetty selvityksissä E 13/2023 vp sekä E 6/2024 vp.

Suomi pitää tärkeänä, että EU kehittää taloudellisen turvallisuuden strategiaa suurvaltakilpailu, geopoliittinen vastakkainasettelu ja muuttunut toimintaympäristö huomioiden, ja EU:n kumppanuuksia vahvistaen. Tavoitteena tulee olla globaalisti vahva ja toimintakykyinen EU (E13/2023 vp).

Suomi korostaa yleisesti, että EU-tasolla olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että unionilla ja jäsenvaltioilla on käytössään riittävät välineet menestyä tilanteessa, jossa kriisinkestävyyden kasvattaminen on kohonnut erityisesti suurvaltojen keskeiseksi tavoitteeksi. EU:n ratkaisujen tulee perustua lähtökohtaisesti kauppaa vapauttaviin ja arvoketjuja monipuolistaviin ratkaisuihin.

Suomi painottaa toimivien sisämarkkinoiden merkitystä, reilua kilpailua sekä markkinaehtoista ja teknologianeutraalia lähestymistapaa ja korostaa ennustettavan sääntelyn merkitystä selkeän ja vakaan investointi- ja toimintaympäristön luomisessa yrityksille. Eurooppalaisten yritysten kykyä ja mahdollisuuksia arvioida ja varautua omaan ja toimitusketjunsä toimintaan vaikuttaviin tekijöihin tulee vahvistaa ja yrityksillä tulee säilyttää vastuu omasta varautumisestaan. (E13/2023 vp)

Suomi pitää perusteltuna, että EU:lla on keinoja tarvittaessa puuttua kilpailua vääristävään toimintaan ja taloudellisen turvallisuuden riskeihin. Samalla on huolehdittava, ettei kehitys johda sisään päin kääntymiseen, markkinoiden sulkemiseen ja kauppajännitteiden vahvistumiseen globaalilla tasolla. (E13/2023 vp) Suomi pitää jatkossakin tärkeänä avoimuutta ja myönteistä suhtautumista myös EU:n ulkopuolisista maista tuleville sijoituksille tiedostaen, että joissakin tapauksissa ulkomaisiin sijoituksiin saattaa liittyä sekä kansalliseen että Euroopan unionin turvallisuuteen vaikuttavia riskejä. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä, että taloudellisesti dynaaminen ja vahva unioni pystyy kehittämään kriisinsietokykyään ja geopoliittista rooliaan. Suomi katsoo, että olemassa olevan asetuksen lyhyestä toimeenpanoajasta sekä erillisen vaikutusarvion puuttumisesta johtuen, on tärkeää tarkkaan pohtia uudistuksen hyödyt ja haitat.

Ulkomaisten sijoitusten seuranta voidaan käyttää yhtenä työkaluna hallitsemaan taloudellisen turvallisuuden riskejä. Suomi tukee seuranta-asetuksen kehittämistä riskienhallintatyökaluna asetus-ehdotuksen mukaisesti. Tehokkaiden, kohdennettujen ja oikeasuhtaisten keinojen määrittelyssä Suomi kiinnittää huomiota yhteisen tietopohjan kartuttamiseen, huolellisiin riskimäärittelyksiin ja riskinarviointeihin, toimintavaihtoehtojen kartoittamiseen ja aiemmillä toimenpiteillä saavutettuihin tuloksiin ja vaikutuksiin. Toimivaltakysymyksiä on arvioitava huolellisesti. Asetusehdotus kaventaisi osittain jäsenvaltioiden mahdollisuuksia olla seuraamatta tiettyjä ulkomaisia sijoituksia. Suomi korostaa, että kansallisen turvallisuuden tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.

Suomi pitää tärkeänä, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi käytössään kattava mekanismi ulkomaisten sijoitusten seurantaan. Keskeistä on, että seuranta-asetuksen mukainen yhteistyö- ja tiedonvaihtomekanismi kohdentuisi jatkossa nykyistä tarkemmin turvallisuutta ja yleistä järjestystä todennäköisesti vaarantaviin sijoituksiin, joihin liittyy jäsenvaltioiden rajat ylittäviä vaikutuksia sisämarkkinoilla. Yhteistyö- ja tiedonvaihtomekanismilla on mahdollista antaa jäsenvaltioille tärkeitä tietoja kansallisten seurantapäätösten tueksi, mutta tiedonvaihto on toteutettava vain rajatuissa tapauksissa, eikä tiedonvaihto menettelyineen saa muodostaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa jäsenvaltioiden viranomaisille tai ulkomaisen sijoituksen

osapuolille. Seurantapäätösten tulee jatkossakin pysyä kansallisessa toimivallassa. Edellä mainitut asiat huomioiden Suomi tukee asetusehdotuksen tavoitteita.