



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.1.2024
COM(2024) 24 final

VALGE RAAMAT

väljaminevate investeeringute kohta

VALGE RAAMAT
väljaminevate investeeringute kohta

1. SISSEJUHATUS. MILLEKS ON VAJA VALGET RAAMATUT VÄLJAMINEVATE INVESTEERINGUTE KOHTA?	2
2. HETKESEIS JA ESIALGSED JÄRELDUSED	4
3. KAVANDATUD EDASISED SAMMUD: TEATAVATE VÄLJAMINEVATE INVESTEERINGUTE LÄBIVAATAMINE	5
3.1. Konkreetsetesse tehnoloogiatesse tehtavate väljaminevate investeeringute kavandatud seire/läbivaatamine	6
3.2. Liikmesriikide tehtav riskianalüüs	10
3.3. Aruandlus komisjonile ja teistele liikmesriikidele	10
3.4. Ühine hindamine ja arutelu	11
3.5. Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordilitsentside taotluste läbivaatamine väljaminevate investeeringute kontekstis, konsulteerimine liikmesriikide vahel ja komisjoni teavitamine	11
4. KOKKUVÕTE	12

1. SISSEJUHATUS. MILLEKS ON VAJA VALGET RAAMATUT VÄLJAMINEVATE INVESTEERINGUTE KOHTA?

20. juunil 2023 vastu võetud ühisteatistes Euroopa majandusjulgeoleku strateegia kohta¹ (edaspidi „ühisteatis“) rõhutatakse, et avatud üleilmsed turud on nii vastupanuvõime kui ka konkurentsivõime seisukohast ELi majandusliku edu ja julgeoleku aluseks. Seal on öeldud: „*ELi majandusliku edu aluseks on olnud avatud ja reeglipõhine kaubandus- ja investeerimissüsteem, turvalised piiriüleised ühendused ja koostöö teadusuuringute ja innovatsiooni vallas*“. Samas tunnistatakse, et kui tundlikud tehnoloogiad ja investeringud lahkuvad EList viisil, mis võib ohustada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut, võib see põhjustada julgeolekuriske. Eelkõige viidatakse **tehnoloogia ja oskusteabe lekke ohule seoses väljaminevate investeringutega** (st ELi ettevõtjate investeringud kolmandatesse riikidesse) kitsalt piiritletud kõrgtehnoloogiasse, mis võib suurendada sõjalist ja luurevõimet jõududel, kes soovivad kasutada neid võimeid rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ähvardamiseks.

EL juba piirab kaheksa kasutusega tehnoloogia ekspordi. Üha enam tuntakse aga muret selle pärast, et tundlik tehnoloogia ja oskusteave võivad sattuda valedesse kättesse seoses väljaminevate investeerimistehingutega, mille suhtes ei kohaldata praegu kontrollimehhanisme. Nii võib näiteks juhtuda, kui ELi tipp tehnoloogia jõuab riikidesse, kus tsiviil- ja sõjalise tegevuse piirid on hägustunud. Sellist tehnoloogiat või oskusteavet võidakse kasutada nende sõjalise ja luurevõime tugevdamiseks, mis omakorda võib ohustada ELi ühist julgeolekut. Teatavaid väljaminevaid investeringuid võib pidada kaheksa kasutusega kaupade eksporditehingute „tagaküljeks“.

Sarnane seos on olemas väljaminevate investeringute ja sissetulevate otseinvesteeringute vahel. ELil on juba olemas raamistik sissetulevate otseinvesteeringute kontrollimiseks, eelkõige tundliku tehnoloogia puhul. Kuigi riskantsete investorite sissetulevaid investeringuid tundliku tehnoloogiaga ELi äriühingutesse võib sissetulevate otseinvesteeringute taustauuringute korra alusel kehtestatud meetmetega piirata või keelata, on olemas oht, et asjaomased ELi äriühingud võivad teha sellise tehnoloogia samadele investoritele kättesaadavaks väljaminevate investeringute kaudu. Ent selliseid väljaminevaid investeringuid praegu isegi ei jälgita. See võib õhustada meie olemasoleva kontrolli tõhusust ning seega ELi kui terviku ja üksikute liikmesriikide julgeolekut.

Sellised kasvavad mured rõhutavad vajadust käsitleda seda küsimust tähelepanelikult, et mõista:

1. **milliseid investeringuid** tehakse EList teatavatesse elutähtsatesse tehnoloogiatesse;
2. **kas** sellised investeringud võivad realselt ohustada ELi või liikmesriikide julgeolekut ja kui nii, siis
3. **mil määral** on sellised riskid maandatavad olemasolevate vahenditega või kas nad õigustaksid täiendavaid proportsionaalseid poliitikameetmeid ELi või liikmesriigi tasandil.

¹ Ühisteatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule Euroopa majandusjulgeoleku strateegia kohta, Brüssel, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final.

Geostrateegilisest seisukohast ei ole EL esimene, kes kaalub selles valdkonnas poliitilist algatust. Mõned riigid, nagu Jaapan² ja Hiina,³ **juba kontrollivad väljaminevaid investeeringuid**. Teised, nt Ameerika Ühendriigid,⁴ arendavad välja sellekohast raamistikku.

ELi lahenduse väljatöötamiseks väljaminevate investeeringutega seotud probleemidele on vaja lahendada mitu küsimust: i) teha kindlaks võimalike probleemide ulatus, ii) mõista ELi väljaminevate investeeringute ulatust ja laadi, kogudes asjakohaseid andmeid ja tõendeid, ning iii) hinnata, kas sellised investeeringud tekitavad või süvendavad selgelt tuvastatavaid julgeolekuriske. Teiseks peaksid EL ja liikmesriigid hindama vajadust proportsionaalsete ja sihipäraste meetmete järele tuvastatud riskide maandamiseks olemasolevate vahendite või uute leevendusmeetmete abil riiklikul ja/või ELi tasandil.

Põhjalik hindamine nõuab head arusaamist ELi investorite väljaminevatest investeeringutest ning tehnoloogiast ja oskusteabest, mida asjaomaste tehingute puhul võidakse edasi anda. Samuti nõuab see põhjalikku arusaamist väljaminevate investeeringutega seotud julgeolekuriskidest, et hinnata võimalikke lünki olemasolevates kaubandus- ja investeerimisjulgeoleku tagamise vahendites.

Käesolevas valges raamatus kirjeldatakse väljaminevate investeeringutega seotud ELi ettevalmistava töö hetkeseisu. Selles visandatakse edasised sammud praeguste probleemide mõistmiseks ja lahendamiseks ühtse ja tulemusliku ELi lähenemisviisi abil. Valge raamatu eesmärk on kutsuda huvitatud sidusrühmi üles esitama märkusi ja teavet, et aidata komisjonil koostöös liikmesriikidega kindlaks määrata kohaldamisala tulevasele komisjoni soovitusel väljaminevate investeeringute kohta. Kõrge esindaja ja komisjoni asepresident võib vajaduse korral anda panuse ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud küsimustesse. Valge raamat aitab komisjonil mõista sidusrühmade ja Euroopa Parlamendi seisukohti ja muresid ning olla kursis ELis ja liikmesriikides toimuvate arutelude ja analüüsidega⁵ väljaminevate investeeringute ja üldise majandusjulgeoleku teemal.

² Vastavalt teatavatele tingimustele, mis on sätestatud dokumendis „[Foreign Exchange and Foreign Trade Act \(1949. aasta õigusakt nr 228\)](#)“. Jaapani väljaminevaid investeeringuid kontrollitakse väga vähestes sektorites: kalandus, nahk ja nahktooted, relvade ja relvavarustuse tootmine ning narkootilised ained.

³ Hiina õigusaktide seas on „[Administrative Measures for Overseas Investment by Enterprises, by the National Development and Reform Commission \(2017, nr 11\)](#)“, „[State Council Guidance on Overseas Investments \(2017, nr 74\)](#)“, milles on määratletud *soodustatud, piiratud ja keelatud* väljaminevad investeeringud, ning „[Catalogue of Sensitive Industries for Overseas Investments, by the National Development and Reform Commission \(2018, nr 251\)](#)“, milles on sätestatud väljaminevate investeeringute seisukohast tundlikud tööstussektorid. Need sektorid hõlmavad relvi ja vastavat varustust, veevarusid, uudistemeediat, kinnisvara, hotellindust, filmitööstust, meelelahutustööstust, spordiklubisid ja teatavaid omakapitali investeerimisfonde. On selge, et Hiina eri litsentsimis- ja registreerimisnõuded väljaminevate investeeringute kohta teenivad mitte ainult riikliku julgeoleku ja väliskaubanduse kontrolli huve, vaid ka laiemat *riiklikku huvi*. Hiina piirab ka välisvaluuta eksporti riikliku valuutaametiga kaudu. Seega näib, et Hiina väljaminevate investeeringute kontroll hõlmab paljusid majandussektoreid ja sisulist kontrolli, mis võib ulatuda kaugemale harilikust julgeolekuhinnangust.

⁴ [9. augusti 2023. aasta täidesaatev korraldus nr 14105, A14. augusti 2023. aasta eelteatis eeskirjade koostamise ettepaneku kohta.](#)

⁵ See hõlmab nelja prioriteetse elutähtsa tehnoloogia eraldiseisvat, kuid teataval määral seotud riskihindamist vastavalt komisjoni 3. oktoobri 2023. aasta soovitusel C(2023) 6689 final, mis käsitleb ELi majandusjulgeoleku seisukohast elutähtsate tehnoloogiavaldkondade täiendavat riskihindamist koos liikmesriikidega.

2. HETKESEIS JA ESIALGSED JÄRELDUSED

Ühisteatise eel algatas komisjon 2023. aasta kevadel sellekohase arutelu asutustega, kes vastutavad välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute ja kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli eest. Selle arutelu jaoks on komisjon **kogunud andmeid** ELi ettevõtete väljaminevate investeeringute kohta. Ajavahemikul 2013–2022 on ELi äriühingud teinud kolmandates riikides ligikaudu 12 800 ühinemis- ja omandamistehingut kogusummas ligikaudu 1,4 triljonit eurot ja 26 000 riskikapitali investeerimistehingut koguväärtusega 408 miljonit eurot⁶. Väljaminevate investeeringute mõlema tehingukategooria kaks peamist sihtkohta olid USA ja Ühendkuningriik, kes moodustasid vähemalt poole tehingutest ja ligikaudu 70 % kapitalist. Lisaks sellele kvaliteetsele teabele on komisjon leidnud kättesaadavates andmetes märkimisväärsed puudusi, mis käsitlevad nt täiendavaid üksikasju tehingute, rahasummade, tehingu omaduste ja asjaomase tehnoloogia kohta.

Ühest küljest ei ole ametlikes allikates (nt riiklik arvepidamine välismaiste otseinvesteeringute kohta) ajakohastatud ja üksikasjalikke andmeid üksikute investeerimistehingutega seotud sektori või tehnoloogia kohta, mistõttu on raske neid väljaminevaid investeeringuid kitsalt piiritletud ja võimalikele riskidele avatud elutähtsate tehnoloogiate seas kindlaks teha. Teisest küljest liigitatakse ametlikus statistikas ja kättesaadavates ärilistes andmeallikates äriühingud ja tehingud ametlike liigitussüsteemide alusel. Neis kirjeldatakse peamiselt juba väljatöötatud tehnoloogiavaldkondi, kuid ei anta teavet konkreetse kõrgtehnoloogia või uute majandustegevuste, näiteks tehisintellekti kohta.

Eelmise aasta juulis moodustas komisjon **väljaminevate investeeringute eksperdirühma** (edaspidi „eksperdirühm“), mille eesmärk on koguda liikmesriikidelt teadmisi ja kogemusi, et uurida võimalikke julgeolekuriske, puudujääke ja vajaduse korral poliitikameetmeid⁷. Eksperdirühma kuuluvad liikmesriikide eksperdid, kes tegelevad kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli, välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute, kaubanduse ja välisasjadega. 2023. aastal jõudis komisjon kohtuda kolm korda.

Praeguseks on kindel, et enne võimalike riskide analüüsimist on vaja selgust, milline on selle **tegevuse ulatus**, st milliseid väljaminevaid investeeringuid tuleks vaadata, et tuvastada riske meie ühisele julgeolekule, ning et riiklikul tasandil **on vaja konkreetseid üksikasjalikke andmeid asjaomaste väljaminevate investeerimistehingute** ja võimaluse korral seotud tegevuste kohta, **kuid praegu need andmed puuduvad. Nende andmete puudumine näitab vajadust kujundada ühine seisukoht probleemi ulatuse**, riske põhjustavate tehingute ja tegevuste ulatuse, potentsiaalselt asjasse puutuva tehnoloogia ja selle kohta, kas keskenduda tuleks konkreetsetele riikidele.

⁶ Allikas: Pitchbooki andmed 2023. aasta juulis. Märkused: 1) andmed hõlmavad ainult ühinemis- ja omandamistehinguid ning riskikapitaliinvesteeringuid, sest *greenfield*-investeeringuid ei lisata äriandmebaasidesse; 2) ühinemis- ja omandamistehingute rahalised summad ei ole täielikud, sest need olid kättesaadavad ainult poolte tehingute kohta; 3) riskikapitalitehinguid võetakse arvesse juhul, kui kaasatud oli vähemalt üks ELi investor, kuid ta võib kuuluda kolmandate riikide investorite rühma ja teatavaks tehakse investeeringu kogusumma, täpsustamata asjaomase ELi investeeringu summat (summasid).

⁷ [Komisjoni eksperdirühmade ja teiste sarnaste üksuste register \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/kommissioni-eksperdiruhmade-ja-teiste-sarnaste-uksuste-register).

Eksperdirühmas liikmesriikidega tehtud töö on viinud komisjoni järgmiste esialgsete järeldusteni.

1. **Teadmised** ELi investorite tehtud väljaminevatest investeeringutest on **väga lünklikud** ja üldpilt on piiratud. Mõned avaliku sektori asutused (nt keskpangad või riiklikud statistikaametid) koguvad teavet riigi tasandil⁸. See teave ei ole siiski piisavalt üksikasjalik ega sihipärane, et pakkuda asjakohaseid andmeid, mille põhjal teha kindlaks, kas need investeeringud võivad põhjustada turvariske, ning võimaldada liikmesriikidel ja komisjonil selliseid riske nõuetekohaselt hinnata.
 2. **Liikmesriigid ei vaata väljaminevaid investeeringuid julgeoleku huvides süstemaatiliselt läbi ega hinda neid.** Mitu liikmesriiki tunnistab, et seetõttu jäävad mõned riskid tähelepanuta.
 3. **Küsimus on ühtaegu tundlik ja keeruline.** Ehkki teatavatest väljaminevatest investeeringutest tulenevatel riskidel on laiem geopoliitiline mõõde, on tähtis mõista, et ELi väljaminevad investeeringud on üleilmse majandustegevuse väärtuslik ja õiguspärane osa. Seepärast võib kõigil võimalikel poliitikameetmetel seoses väljaminevate investeeringutega olla ELi ettevõtjatele nii positiivne kui ka negatiivne mõju.
 4. Liikmesriigid ja komisjon on üksmeelel, et riski tuvastamise korral peaksid **poliitikameetmed olema tulemuslikud, proportsionaalsed, sihipärased ja** haldusasutuste poolt **täitmisele pööratavad**.
 5. **Enne uute poliitikameetmete kavandamist peame kõigepealt täielikult ära kasutama olemasolevad vahendid.** Kui tuvastatud riskidele reageerimiseks on vaja poliitikameetmeid, peaksid komisjon ja liikmesriigid püüdma, niivõrd kui see on õiguslikult võimalik, kõrvaldada väljaminevate investeeringute põhjustatud riskid olemasolevate vahendite, näiteks kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli või välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute mehhanismi kaudu, kas siis suurendades nende vahendite kasutamist või muutes neid, et tulla toime uute riskidega.
3. **KAVANDATUD EDASISED SAMMUD: TEATAVATE VÄLJAMINEVATE INVESTEERINGUTE LÄBIVAATAMINE**

See on keeruline küsimus, mis väärrib **järkjärgulist lähenemisviisi**:

- esiteks avaliku konsultatsiooni etapp: see algab käesoleva valge raamatu ja küsimustiku avaldamisega;

⁸ Mõned õigusaktid võimaldavad liikmesriikidel väljaminevaid investeerimistehinguid (osaliselt) jälgida, nt keskpankade kogutud maksebilansi statistika, riiklikud registrid, mille abil saab statistika huvides jälgida väljaminevaid investeeringuid, ja sarnased õigusaktid, nt 27. juuni 1986. aasta kuningliku dekreediga nr 1265/1986 kehtestatud Hispaania riiklik kord (VI peatükk), mida on ajakohastatud 23. aprilli 1999. aasta kuningliku dekreediga nr 664/1999 ja 4. juuli 2023. aasta kuningliku dekreediga nr 571/2023. **Lisateavet saab koguda ametlike investeeringute tagamise kavade**, nt Saksamaa ja Austria investeeringute tagamise kavade kaudu. Saksamaal haldab seda kava PwC majandus- ja kliimakaitse ministeeriumi nimel, Austrias aga pank (OeKB) rahandusministeeriumi nimel. **Mõned riiklikud mehhanismid võimaldavad liikmesriikidel kontrollida julgeoleku huvides väga konkreetseid väljaminevaid investeeringuid** (nt Itaalia Golden Power režiim vastavalt dekreedile nr 21/2012, mis sisaldab sätteid taustauuringute kohta üksikutele väljaminevate investeeringute liikidele).

- teiseks seireetapp: komisjon tugineb eelseisva avaliku konsultatsiooni tulemustele ja valgele raamatule saadud tagasisidele, et koostada soovitus liikmesriikidele jälgida või uurida teatava aja jooksul teatavaid väljaminevaid investeerimistehinguid, mis hõlmavad tundlikke tehnoloogiaid;
- kolmandaks riskihindamise etapp: analüüsi ja seire tulemuste põhjal on liikmesriikidel ja komisjonil parem võimalus teha järeldusi riskide kohta, mida sellised väljaminevad investeerimistehingud meie ühisele ELi julgeolekule põhjustavad.

Hindamise tulemused ja võimalikud ettepanekud avastatud riskide leevendamiseks esitatakse uues teatises ja vajaduse korral asjakohastes ettepanekutes.

3.1. Konkreetsetesse tehnoloogiatesse tehtavate väljaminevate investeeringute kavandatud seire/läbivaatamine

Eksperdirühmaga tehtud töö esialgsete tulemuste põhjal kutsub komisjon üles esitama märkusi järgmiste aspektide kohta, mida komisjon kavatses käsitleda soovitusel seire kohta.

Seire ulatus

1. Seoses eri liiki jälgitavate väljaminevate investeerimistehingutega leiab komisjon, et **seire peaks hõlmama mitmesuguseid tehinguid**, sealhulgas kõiki aktiivseid investeeringuid, jättes välja portfelliinvesteeringud, st muud välisinvesteeringud peale otseinvesteeringute, mille eesmärk on teha finantsinvesteering ilma kavatsuseta mõjutada ettevõtja juhtimist ja kontrolli, nagu on kirjas allpool.

Liikmesriigid peaksid jälgima ELis elavate füüsiliste või seal asutatud juriidiliste isikute (edaspidi „ELi investorid“) igat liiki investeeringuid, mille eesmärk on tegeleda majandustegevusega väljaspool ELi. Sellised investeeringud peaksid hõlmama järgmist:

- äriühingu omandamine või osaluse omandamine äriühingus, mis võimaldab tegelikku osalemist äriühingu juhtimises või kontrollimises („omandamine“);
- ühe äriühingu poolt ühe või mitme muu äriühingu ülevõtmine või kahe või enama äriühingu ühinemine uue äriühingu moodustamiseks („ühinemine“);
- majandustegevuse alustamiseks või säilitamiseks vajaliku materiaalse või immateriaalse vara, sealhulgas intellektuaalomandi või konkreetse oskusteabe või tehnoloogilise protsessi üleandmine („vara üleandmine“);
- ettevõtte esmakordne asutamine, sealhulgas tütarettevõtja, filiaali või sarnase ettevõtte asutamine (nn *greenfield*-investeering);
- sellise ettevõtte asutamine, mille eesmärk on ühendada ressursse ühise ettevõtluseesmärgi saavutamiseks teise isikuga (edaspidi „ühisettevõtte“);
- kapitali andmine tundliku tehnoloogia arendamiseks seoses teatavate immateriaalsete hüvedega, nagu juhtimisabi, juurdepääs investeeringutele ja talendivõrkudele, turulepääs ja parem juurdepääs täiendavale rahastamisele („riskikapital“).

Seire peaks hõlmama ka ELi investori muid (kaudseid) investeeringuid, näiteks investeeringuid kolmanda riigi üksuse kaudu, mida kasutatakse investeerimisvahendina, olemasoleva tütarettevõtja kaudu või olemasoleva ühisettevõtte raames. See hõlmab varade järkjärgulist üleandmist, investeeringuid kolmandatesse riikidesse tulenevalt varasematest investeeringutest ning investeeringuid, mille eesmärk on hoida kõrvale kehtivatest

juulgeolekuga seotud kaubandus- ja investeerimiskontrollidest. Seire peaks aitama välistada portfelliinvesteeringuid.

Kohaldamisalaga seoses kutsub komisjon üles esitama ettepanekuid ka riskipõhiste prioriteetide kohta, mida võiks seire raames kehtestada, näiteks nende kohta, mida liikmesriikide ekspordikontrolliasutused harilikult kasutavad kahesuguse kasutusega kaupade ekspordilitsentsi taotluste hindamisel. See võiks hõlmata seireprioriteetide seadmist lõppkasutaja profiili ja asukohariigi alusel.

2. Lisaks, võttes arvesse eksperdirühmalt saadud teavet, esineb kahtlusi, et mis tahes hindamise piiritlemine üksnes punktis 1 nimetatud tegevustega ei pruugi hõlmata selliste väljaminevate investeeringutega seotud või neid ettevalmistavaid riskipotentsiaaliga tegevusi. Seepärast kutsub komisjon üles esitama märkusi selle kohta, kas **anda liikmesriikidele otsustusõigus jälgida ka muid elutähtsaid** tegevusi (nn vabatahtlik seire), näiteks **teadus- ja arenduskoostööd**, või tavaid, mida kasutatakse **kõrgelt kvalifitseeritud töötajate ligimeelitamiseks**, et saada kasu nende oskusteabest ja kogemustest teatavates tundlikes valdkondades, või saada juurdepääs intellektuaalomandile, nagu on märgitud allpool.

Liikmesriigid võiksid kaaluda seiret järgmiste tegevuste üle, millega võib kaasneda ka tundliku tehnoloogia või oskusteabe lekke oht:

- **Teaduskoostöö**, mida tuleks mõista ELis asutatud üksuse ja kolmandas riigis asutatud üksuse koostööna materiaalse või immateriaalse vara üleandmisel neljas elutähtsa tehnoloogia valdkonnas, mis on sätestatud punktis 3, sealhulgas intellektuaalomand ja oskusteave. See võib hõlmata koostööd näiteks teadus- ja akadeemiliste asutuste vahel või nende asutuste ja era- või avaliku sektori asutuste vahel. Seda vabatahtlikku seiret tuleb vaadelda koos liikmesriikide praeguste või edasiste jõupingutustega töötada välja lähenemisviis teadusjuulgeoleku suurendamiseks, samuti kooskõlas komisjoni 24. jaanuari 2024 ettepanekuga võtta vastu nõukogu soovitus teadusjuulgeoleku suurendamise kohta⁹.
- **Kõrgelt kvalifitseeritud töötajate**, sealhulgas nelja elutähtsa tehnoloogiavaldkonna spetsialistide või neis märkimisväärsed kogemusi omavate ärijuhtide **liikuvus** ja üleviimine.

3. Seoses tehnoloogiavaldkondadega, millesse investeerimist tuleks jälgida, oodatakse märkusi selle kohta, kas **seire peaks esialgu keskenduma kõige tundlikumale tehnoloogia ja oskusteabele**. See võiks hõlmata näiteks nelja tehnoloogiavaldkonda: kõrgtehnoloogilised pooljuhid, tehisintellekt, kvanttehnoloogia ja biotehnoloogia. Need on tehnoloogiavaldkonnad, mille puhul komisjon on 3. oktoobri 2023. aasta soovitusel, mis käsitleb ELi majandusjuulgeoleku seisukohast elutähtsate tehnoloogiavaldkondade täiendavat riskihindamist, kindlaks teinud, et need **kujutavad endast suure tõenäosusega kõige tundlikumaid ja vahetumaid tehnoloogia turvalisusega ja tehnoloogialekkega seotud riske**¹⁰. Selle soovitusel kohaselt teevad

⁹ Ettepanek: nõukogu soovitus teadusjuulgeoleku suurendamise kohta, COM(2024) 26, 24.1.2024.

¹⁰ C(2023) 6689 final.

komisjon ja liikmesriigid praegu nende tehnoloogiavaldkondade riskihindamist. See on üldisemat laadi ja hõlmab mitmesuguseid nimetatud tehnoloogiatega seotud riske. Riskihindamine sisaldab esialgset ülevaadet võimalikust tehnoloogialekkest seoses väljaminevate investeeringutega. Tulemust võiks kasutada sisendina väljaminevate investeeringutega seotud riskide põhjalikumasse hindamisse, mille teevad liikmesriigid ja komisjon kavandatud seire põhjal. Elutähtsa tehnoloogia käimasoleva hindamise tulemused ja tagasiside käesolevale valgele raamatule võivad näiteks kinnitada või muuta sellise tehnoloogia ulatust, mida komisjon võib soovitada liikmesriikidel jälgida.

4. Mis puutub seire **geograafilisse katvusesse**, soovib eksperdirühm nii komisjonil kui ka liikmesriikidel eelnevalt konkreetseid sihtkohti mitte välistada. Pidades silmas riikide arvukust ja vahendite piiratust, on komisjon siiski arvamusel, et **liikmesriikidel on kõige parem oma järelevalvet prioriseerida lähtuvalt teatavate riikide riskiprofiilide hindamisest**. Riskihindamine peaks hõlmama asjaomase riigi varasemat käitumist, sealhulgas ÜRO põhikirja rikkumisi. Riskiprofiilis tuleks hinnata ka tõenäosust tehnoloogia või esemete kasutamiseks sõja- või konfliktiolukordades, inimõiguste rikkumisel või massihävitusrelvade leviku võimaldamisel vastavalt kohustustele, mille liikmesriigid või EL on võtnud massihävitusrelvade leviku tõkestamise rahvusvaheliste lepingute ja mitmepoolsete ekspordikontrollirežiimide liikmetena.

Hõlmatud ajavahemik ja kogutav teave

5. Mis puutub **ajavahemikku**, siis selleks, et teha mõistliku aja jooksul kindlaks väljamineva investeerimistegevuse tase ja sellega seotud riskid ning neid hinnata, leiab komisjon, et seire peaks hõlmama nii uusi kui ka pooleliolevaid tehinguid ning teatavaid varasemaid tehinguid. Selleks peaksid liikmesriigid hindama teatavates tehnoloogiavaldkondades sõlmitud **tehinguid**, mis **on lõpule viidud alates 1. jaanuarist 2019**. Selle soovitatava ajavahemiku kohta kutsutakse üles esitama ka märkusi.
6. Mis puutub **kogutavasse teabesse**, peaks kavandatud seire **andma liikmesriikidele ja komisjonile andmeid ja teavet, mis on vajalikud selleks, et hinnata väljaminevate investeeringutega seotud riske** teatavates tehnoloogiavaldkondades. Neid andmeid ja teavet tuleks eksperdirühma kaudu jagada teiste liikmesriikide ja komisjoniga. Komisjon kutsub üles esitama märkusi kogutava teabe kohta, mis on esitatud alljärgnevas tekstikastis.

Seire peaks võimaldama liikmesriikidel koguda riskihindamiseks vajalikku teavet, sealhulgas vähemalt järgmist:

- teave investeerimistehingu poolte kohta, sealhulgas juriidiliste isikute täpne asutamiskoht ja (parima liikmesriigile kättesaadava teabe põhjal) tehingus osalevate poolte tegelik(ud) omanik(ud);
- investeeringu liik ja ligikaudne väärtus;
- investeeringuga seotud elutähtsa tehnoloogiaga seotud tooted, teenused ja äritegevus;
- kuupäev, mil investeering kavatakse lõpule viia või on lõpule viidud;

- parima liikmesriigile kättesaadava teabe põhjal teave tehingupoolte varasemate ja kavandatavate või kaalutavate tulevaste tehingute kohta.

Muude tegevuste puhul, mille suhtes võidakse kohaldada vabatahtlikku seiret, võiks teave sisaldada vähemalt järgmist:

- teave tegevusega seotud isikute kohta, sealhulgas füüsiliste isikute täielik nimi, aadress ja kodakondsus või juriidiliste isikute registrijärgne aadress ja asutamiskoht;
- parima liikmesriigile kättesaadava teabe põhjal tegevuse täpne kirjeldus;
- elutähtsad tehnoloogiad, mida tegevus käsitleb;
- kuupäev, mil tegevus algatati, on kavas algatada või on lõpetatud;
- parima liikmesriigile kättesaadava teabe põhjal teave praeguses tegevuses osalevate isikute varasemate ja kavandatavate või kaalutavate tulevaste tegevuste kohta.

Kõik kogutud andmed peaksid olema enne teiste liikmesriikide ja komisjoniga jagamist asjakohaselt kaitstud ja vajaduse korral liigitatud.

Muud seireaspektid. Kes vastutab liikmesriigi tasandil, milliseid vahendeid tuleks kasutada, ja kuidas tagavad liikmesriigid sidusrühmade kaasamise?

7. Selleks et seire jätkuks, leiab komisjon, et liikmesriigid peaksid **määrama seire eest vastutava asutuse** ning tagama, et pädevad asutused kasutavad võimaluse korral olemasolevaid vahendeid, sealhulgas kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli, et maandada mis tahes riskid, mis on soovitatava seire käigus kindlaks tehtud.
8. **Seirevahendid ja teabevahetus sidusrühmadega.** Selleks et seireprotsess oleks tulemuslik, peavad liikmesriigid tagama, et neil on selleks piisavad vahendid ja teabeallikad, ning vastasel korral kaaluma olemasolevate vahendite kohandamist või leidma uusi vahendeid, et teha kavandatud seiretoiminguid.

Olemasolevad **seire- ja muud vahendid, mida saaks selleks kasutada või kohandada**, hõlmavad **aruandluskohustust keskpankadele või riiklikele statistikaametitele** ja samalaadsetele asutustele statistika ja maksebilansi koostamiseks, samuti nõudeid teavitada riiklikke ekspordikontrolliasutusi kahesuguse kasutusega kaupade ekspordist, vahendamisest, tehnilisest abist, transiidist ja üleandmisest ning mis tahes investeerimistehingutest. Liikmesriigid peaksid asjakohaste andmete allikana kaaluma ka ametlikke investeeringute tagamise kavasid või ametlikke ekspordikrediidikavasid. Kõik kogutud andmed peaksid olema enne teiste liikmesriikide ja komisjoniga jagamist asjakohaselt kaitstud ja vajaduse korral liigitatud.

Oodatakse märkusi vahendite kohta, mida võib olla vaja tulemuslikuks seireks, nende teostatavuse ja tasakaalustatuse kohta, võttes arvesse teabe kogumisega põhjustatavat koormust, ning vajaduse kohta tagada piisav alus väljaminevate investeeringute ja riskide jälgimiseks ja hindamiseks valitud sektorites. Lisaks peab komisjon tähtsaks, et liikmesriigid konsulteeriksid oma seiretegevuse käigus asjaomaste sidusrühmadega, sealhulgas ettevõtjate, teadusringkondade ja kodanikuühiskonnaga.

3.2. Liikmesriikide tehtav riskianalüüs

Komisjon leiab kavandatud seire tulemustest lähtuvalt, et liikmesriigid peaksid tegema järgmise esialgse riskihindamise, et teha kindlaks julgeolekuriskide olemasolu või puudumine. Riskihindamine peaks põhinema väljaminevate investeeringute jälgimise käigus kogutud teabel ja võimalike täiendavate tegevuste jälgimisel, nagu eespool kirjeldatud.

Mis puutub riskihindamise ülesehitusse, leiab komisjon, et liikmesriigid võiksid hindamisel juhinduda alljärgnevatest elementidest.

- Hindamine peaks olema võimalikult põhjalik. Eelistada tuleks tehinguid või tegevusi, mis võivad kujutada ohtu ELi kui terviku julgeolekule, ning ühtlasi tuleks püüda hinnata mis tahes negatiivse mõju ilmnemise tõenäosust.
- Hindamisel tuleks kindlaks teha riskide ja võimalike haavatavuste elemendid, nt peamised ohuliigid ja ohusubjektid ning asjakohased geopoliitilised tegurid.
- Hindamisel tuleks arvesse võtta ka tehingu konteksti, asjaomase tehnoloogia väärtus- ja tarneahelat, riskide arenemist ja asjaomast tehnoloogilist arengut ning asjaomase elutähtsa tehnoloogia ökosüsteemi, sh teadusuuringute üleilmset seotust.
- Liikmesriigid võiksid kaaluda sarnaste meetodite kasutamist, nagu kahesuguse kasutusega ekspordiloo taotluste läbivaatamisel ja välismaiste otseinvesteeringute taustauuringutes.

Riskihindamine peaks võimaldama igal liikmesriigil kindlaks teha ja analüüsida nõrku kohti, millel võib olla mõju ELi kui terviku või liikmesriikide julgeolekule, ning vastava kahjuliku mõju ilmnemise tõenäosust. Riskihindamise eespool nimetatud elemente arendatakse edasi komisjoni tulevases soovitusel, võttes arvesse eksperdirühma jätkuvat koostööd liikmesriikidega, avaliku arutelu tulemusi ja käesoleva valge raamatu kohta saadud tagasisidet, et töötada välja ühine metoodika. Nii saadakse kõigilt liikmesriikidelt järjepidev ja kogu ELi hõlmav riskihindamine. Võimaluse korral peaksid liikmesriigid ja komisjon püüdma saavutada üksmeelt julgeolekuriskide erinevates hindamistes ühisteatise raames.

3.3. Aruandlus komisjonile ja teistele liikmesriikidele

Liikmesriikidel on vaja aega, et alustada seiret uute ja pooleliolevate tehingute üle ning hinnata olemasoleva teabe põhjal, mis on alates 2019. aastast juhtunud. Seepärast teeb komisjon ettepaneku, et liikmesriigid viiksid kõnealuse seire ellu 12 kuu jooksul alates komisjoni soovitusel vastuvõtmisest. See ajavahemik koos esialgse konsultatsioonietapiga kuni 2024. aasta suveni peaks võimaldama neil kehtestada kirjeldatud seiresüsteemi ja teha esialgne hindamine. Selle aja jooksul jätkavad liikmesriigid ja komisjon eksperdirühma raames teabe ja arvamuste vahetamist, et seire ja riskihindamine toimuksid võimalust mööda ühtse metoodika alusel.

Liikmesriigid peaksid esitama komisjonile ja teistele liikmesriikidele aruande seire tulemuste ning oma analüüsi ja riskihindamise tulemuste kohta. Kui tuvastatakse riskid seoses teatavate tegurite või tingimuste kombinatsiooniga, mis iseloomustavad eri liiki väljaminevaid investeeringuid, ja kui need riskid võivad mõjutada ELi või liikmesriikide julgeolekut, peaksid liikmesriigid esitama komisjonile riskitegurite kombinatsioonid ja kirjeldama neid tingimusi.

3.4. Ühine hindamine ja arutelu

Komisjon teeb ettepaneku, et liikmesriikide tehtud seire ja riskihindamise tulemusi jagataks komisjoni ja teiste liikmesriikidega vastavalt asjakohasele salastatuse tasemele. Jagatud andmete põhjal **arutaks ekspordirühm seire ja riskihindamise tulemusi**, et kinnitada üldised tulemused ja aidata komisjonil koostada lõplik laiapõhjaline riskihindamine ning **tagada ühine arusaam riskidest**. Selles etapis võib vajaduse korral konsulteerida ka teiste sidusrühmadega.

See on kasulik **lähtepunkt aruteludeks edasiste poliitiliste valikute** ja võimalike leevendusmeetmete või muude poliitikameetmete vajaduse üle.

3.5. Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordilitsentside taotluste läbivaatamine väljaminevate investeringute kontekstis, konsulteerimine liikmesriikide vahel ja komisjoni teavitamine

Paralleelselt kavandatud seire ja läbivaatamisega ning võttes arvesse punktis 1 selgitatud tihedaid seoseid kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli ja väljaminevate investeringute vahel, on komisjon seisukohal, et liikmesriigid peaksid kahesuguse kasutusega kaupade ekspordilitsentside taotluste läbivaatamisel pöörama erilist tähelepanu juhtumitele, kus sellised taotlused on seotud väljaminevate investeringutega, ja nendega kaasneda võivatele riskidele. See võib anda kasulikku teavet seire jaoks.

Kuna eelistada tuleks olemasolevate vahendite kasutamist, leiab komisjon, et liikmesriigid peaksid sel juhul pöörama erilist tähelepanu sellele, et lahendada võimalikke probleeme olemasolevate asjakohaste vahenditega, sealhulgas ekspordi lauskontrollid,¹¹ et leevendada sellise tehnoloogia destabiliseeriva sõjalise kasutamise, keemiliste, bioloogiliste või tuumarelvade leviku või inimõiguste rikkumise riske, mis võivad ohustada rahvusvahelist või piirkondlikku rahu ja julgeolekut.

Kuivõrd see on õiguslikult võimalik, kutsub komisjon liikmesriikide ekspordikontrolliasutusi üles konsulteerima teiste liikmesriikidega ja teavitama komisjoni kahesuguse kasutusega kaupade ekspordilitsentsi taotluste läbivaatamisest nelja elutähtsa tehnoloogia valdkonnas tehtavate investeringute kontekstis, mis tõenäoliselt mõjutavad teiste liikmesriikide julgeolekut. Konsulteerimine võiks toimuda mitteametlikult ja eeskujuks võiks olla määruse (EL) 2019/452 alusel välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuteks loodud koostöömehhanism.

Seire lõppedes soovib komisjon liikmesriikidelt aruannet endale ja teistele liikmesriikidele ekspordikontrolli rakendamise kohta selles kontekstis, sh konkreetselt väljamineva investeringuga seotud ekspordiks vajalike litsentside taotluste arvu ja sisu kohta. Samal ajal jätkavad liikmesriigid ja komisjon ekspordirühma raames selles küsimuses asjakohase teabe ja arvamuste vahetamist.

¹¹ Lauskontroll tähendab üldiselt kontrolli, mida liikmesriigid kohaldavad kaupade suhtes, mida ei ole loetletud kahesuguse kasutusega kaupade määruse (EL) 2021/821 I lisas (nn ELi kontrolliloetelu). Seega kohaldatakse kontrolli kaupade suhtes, millele ei ole veel kehtestatud mitmepoolset kontrollirežiimi. Eelkõige on kahesuguse kasutusega kaupade määruse artiklis 4 nõutud, et eksportija taotleks ekspordiluba, kui liikmesriigi pädev asutus on teda teavitanud, et eksporditav kaup võib olla ette nähtud üheks artiklis 4 loetletud tundlikuks lõppkasutuseks. Selline teave esitatakse üldjuhul asjaomasele eksportijale mitteavaliku individuaalse teatena.

4. KOKKUVÕTE

Käesolevas valges raamatus antakse ülevaade komisjoni esimesest poliitilisest algatusest väljaminevate investeeringute valdkonnas. Tunnistades selle keerulist ja tundlikku laadi, soovib komisjon kasutada järkjärgulist lähenemisviisi ja teha tihedat koostööd liikmesriikide ametiasutustega väljaminevate investeeringute eksperdirühma kaudu.

Valge raamatu ideede järelkaja struktureerimiseks algatab komisjon avaliku konsultatsiooni, mis põhineb sidusrühmadele, sh ettevõtjatele, teadusringkondadele ja kodanikuühiskonnale suunatud üksikasjalikul küsimustikul.

ELi ja liikmesriikide julgeoleku kaitseks asjakohasete lahenduste pakkumine on võimalik üksnes põhjalike hindamiste alusel. Selliste lahenduste leidmisel tuleks eelistada olemasolevate vahendite ärakasutamist, mitte uute loomist. Kõik lahendused peaksid olema **proportsionaalsed, täpselt kohandatud ja täitmisele pööratavad**, et käsitleda igat liiki väljamineva investeeringu või tegevuse ja elutähtsa tehnoloogiavaldkonna puhul kindlaks tehtud riske.

Töö väljaminevate investeeringute eksperdirühmas jätkub 2024. aastal ühes sidusrühmadega konsulteerimisega. Komisjon küsib ka Euroopa Parlamendi ja sarnaselt meelestatud partnerriikide seisukohti.

Seega on järgmised sammud ajaliselt sellised:

- jaanuar 2024: vastu võetakse valge raamat väljaminevate investeeringute kohta;
- jaanuar – aprill 2024: avalik konsultatsioon olemasolevate väljaminevate investeeringute ja nendega seotud tegevuste kavandatud seire ja läbivaatamise kohta;
- suvi 2024: konsultatsioonide tulemuste hindamine ja komisjoni soovitusel vastuvõtmine liikmesriikide kavandatud seire ja läbivaatamise algatamiseks;
- suvi 2025: liikmesriikide kavandatud seire ja läbivaatamise ning väljaminevate investeerimistehingute riskihindamise lõpuleviimine;
- sügis 2025: komisjoni hinnang selle valdkonna poliitikameetmete vajalikkusele ja võimalikule sisule.

*

*

*