

SELETUSKIRI

Informatsioon ja Eesti seisukohad väljaminevate investeeringute valge raamatu kohta

Euroopa Komisjon esitas 24. jaanuaril 2024. a. **valge raamatu väljaminevate investeeringute kohta** (edaspidi *valge raamat*), et käivitada avalik arutelu. Seejuures tuginetakse eelmise aasta juulis loodud väljaminevate investeeringute ekspertrühma algatatud tööle ning varasematele EL algatustele:

- **EL majandusjulgeoleku strateegia** rõhutab, et kuigi avatud üleilmsed turud on EL konkurentsivõime aluseks, siis tehnoloogia ja oskusteabe leke seoses väljaminevate investeeringutega võib suurendada sõjalist luurevõimet jõududel, kes ohustavad rahu ja julgeolekut.

- **Elutähtsate tehnoloogiavaldkondade täiendav riskihindamine koos liikmesriikidega** on kindlaks määranud neli elutähtsat tehnoloogiavaldkonda (kõrgtehnoloogilised pooljuhid, tehisintellekt, kvanttehnoloogia ja biotehnoloogia) kui kõige riskantsemad ja tehnoloogia turvalisuse ja lekke suhtes tundlikumad.

Valges raamatus kirjeldatakse väljaminevate investeeringutega seotud ELi ettevalmistava töö hetkeseisu, mis aitab mõista sidusrühmade seisukohti ning olla kursis liikmesriikides toimuvate arutelude ja analüüsidega väljaminevate investeeringute ning majandusjulgeoleku teemal.

Komisjon on kogunud ELi ettevõtjate väljaminevate investeeringute kohta andmeid ning leidis märkimisväärsed puudusi nende investeerimistehingute kohta (rahasummade, tehingu omaduste ja asjaomase tehnoloogia), mistõttu on raske neid väljaminevaid investeeringuid elutähtsate tehnoloogiatega sead kindlaks teha. **EL küll juba piirab kahesuguse kasutusega tehnoloogia eksporti, kuid väljaminevaid investeeringuid hetkel ei jälgita ning see võib õõnestada nii ELi kui ka liikmesriikide julgeolekut.**

Komisjon on jõudnud järeldustele, et **teadmised ELi investorite tehtud väljaminevatest investeeringutest on väga lünklikud ning liikmesriigid ei hinda väljaminevaid investeeringuid julgeoleku huvides.** Samuti pole investeeringutega kaasnevate riskide ja nende realiseerumise tõenäosuse hindamiseks hetkel piisavalt detailseid andmeid. Enne võimalike julgeolekuriskide analüüsimist on vaja selgust, milliseid väljaminevaid investeerimistehinguid ja potentsiaalselt asjasse puutuvaid tehnoloogiaid tuleks vaadata ning kas keskenduda tuleks konkreetsetele riikidele.

Toetame algatust, sh põhjalikku arusaamist väljaminevate investeerimistehingutega seotud julgeolekuriskidest ning nende realiseerumise tõenäosustest. Seire läbiviimisel tuleb eelistada ja täielikult ära kasutada juba olemasolevad vahendid ja andmeallikad, mitte tekitada ebamõistlikku täiendavat halduskoormust ettevõtjatele ega riigiasutustele.

Kõik lahendused peaksid olema proportsionaalsed, et käsitleda igat liiki väljamineva investeeringu või tegevuse ja elutähtsa tehnoloogiavaldkonna puhul kindlaks tehtud riske.

1. Sissejuhatus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitab Vabariigi Valitsuse istungile Eesti seisukohad Väljaminevate investeeringute valge raamatu kohta. Eesti seisukohad ja Vabariigi Valitsuse istungi protokollilise otsuse eelnõu koos seletuskirjaga on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluse osakonna väliskaubanduspoliitika nõunik Koidu Talli (koidu.talli@mkm.ee). Valdkonna eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majanduse ja innovatsiooni asekancler Sandra Särav (sandra.sarav@mkm.ee).

20. juunil 2023. aastal vastu võetud ühisteatistes Euroopa majandusjulgeoleku strateegia kohta¹ rõhutatakse, et avatud üleilmsed turud on nii vastupanuvõime kui ka konkurentsivõime seisukohast Euroopa Liidu (edaspidi *ELi*) majandusliku edu ja julgeoleku alus. Samuti tunnistatakse kasvavat muret väljaminevate investeeringute pärast, st kui tundlikud tehnoloogiad ja investeeringud lahkuvad EList viisil, mis võib ohustada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut, võib see põhjustada julgeolekuriske. Eelkõige viidatakse tehnoloogia ja oskusteabe lekke ohule seoses väljaminevate investeeringutega (st ELi ettevõtjate investeeringud kolmandatesse riikidesse) kitsalt piiritletud kõrgtehnoloogiasse, mis võib suurendada sõjalist ja luurevõimet jõududel, kes soovivad kasutada neid võimeid rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ähvardamiseks.

Selle mõtte edasiviimiseks on Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*) avaldanud valge raamatu² väljaminevate investeeringute kohta ja käivitab avaliku arutelu, mis on üles ehitatud mitmete erinevate küsimuste ümber, et koguda valgesse raamatusse sisendeid ja reageeringuid. Suuresti põhineb valges raamatus toodu eelmise aasta juulis loodud väljaminevate investeeringute eksperdirühma liikmesriikide ekspertidega algatatud töö.

Eesti seisukohad Euroopa majandusjulgeoleku strateegia teatise kohta on heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 23.11.2023 otsusega, Riigikogu heakskiit on antud 19.01.2024 ELAKis.³

2. Väljaminevate investeeringute valge raamatu sisu

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. Valge raamat aitab komisjonil mõista sidusrühmade seisukohti ja muresid ning olla kursis ELis ja liikmesriikides toimuvate arutelude ja analüüsidega väljaminevate investeeringute ja üldise majandusjulgeoleku teemal.

EL juba piirab kahesuguse 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

¹ Ühisteatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule Euroopa majandusjulgeoleku strateegia kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0020>

² Valge raamat väljaminevate investeeringute kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0024>

³ Vabariigi Valitsuse otsuses on toodud Eesti seisukoht Euroopa Liidu majandusjulgeoleku strateegias väljaminevate investeeringute kohta, mille järgi on väljaminevate investeeringute kontroll oluline meede ja vajab liikmesriikide ülest lähenemist ning selle rakendamine ja täpsem reguleerimine peab jääma liikmesriikide pädevusse.

kontrollimehhanisme. Nii võib näiteks juhtuda, kui ELi tipptehnoloogia 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.

Sarnane seos on olemas väljaminevate investeeringute ja sissetulevate otseinvesteeringute vahel. ELil on juba olemas raamistik sissetulevate otseinvesteeringute kontrollimiseks, eelkõige tundliku tehnoloogia puhul. Kuigi riskantsete investorite sissetulevaid investeeringuid 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 investeeringute kaudu. Selliseid väljaminevaid investeeringuid praegu isegi ei jälgita ning see võib õhustada nii olemasoleva kontrolli tõhusust kui ka ELi kui terviku ja üksikute liikmesriikide julgeolekut.

Komisjon on avaldanud 3. oktoobril 2023. aastal soovitusel, mis käsitleb **ELi majandusjulgeoleku seisukohast elutähtsate tehnoloogiavaldkondade täiendavat riskihindamist koos liikmesriikidega**⁴. Soovituse lisas on kümne ELi majandusjulgeoleku seisukohast elutähtsa tehnoloogiavaldkonna loetelu. Samuti määrati kindlaks neli tehnoloogiavaldkonda, mille puhul komisjon on kindlaks teinud, et need kujutavad endast suure tõenäosusega kõige tundlikumaid ja vahetumaid tehnoloogia turvalisusega ja tehnoloogialekkega seotud riske. Need on: a) kõrgtehnoloogilised pooljuhid; b) tehisintellekt; c) kvantitehnoloogia ja d) biotehnoloogia.

Valges raamatus märgitakse vajadust käsitleda väljaminevate investeeringutega seonduvat küsimust tähelepanelikult, et mõista:

1. milliseid investeeringuid tehakse ELi teatavatesse elutähtsatesse tehnoloogiatesse;
2. kas sellised investeeringud 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.

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.

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302113

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.

EL ei ole esimene, kes kaalub selles valdkonnas poliitilist algatust. Jaapan ja Hiina juba kontrollivad väljaminevaid investeeringuid, Ameerika Ühendriigid arendavad välja sellekohast raamistikku. Väljaminevad investeeringud on teemaks ka EL ja Ameerika Ühendriikide Kaubandus- ja Tehnoloogianõukogu (TTC) raames toimuvatel kohtumistel. Mõlemad osapooled tunnistavad investeeringute ja innovatsiooni tähtsust majanduse jaoks, kuid samal ajal väljendatakse kasvavat muret seoses võimalike riiklike ja muude turvariskidega, mis võivad tuleneda teatavatest väljaminevatest investeeringutest kitsasse kriitiliste tehnoloogiate kogumisse. Seda arvestades kavatsesid EL ja Ameerika Ühendriigid jätkata antud küsimuses otsest teabevahetust vastavate poliitiliste lähenemisviiside kohta. Täiendavate ja tõhusate lahenduste kujundamiseks ning vastavate lähenemisviiside erinevuste teadvustamiseks arutatakse nende poliitikameetmete riske, mõjusid ja ulatust.

3. Väljaminevate investeeringute riskihindamise hetkeseis ja planeeritud ajakava

Komisjon (*Joint Research Centre*) on kogunud andmeid ELi ettevõtjate väljaminevate investeeringute kohta ajavahemikul 2013–2022 ning leidnud, et kättesaadavates andmetes on märkimisväärsed puudusi nende investeerimistehingute täiendavate üksikasjade (rahasummade, tehingu omaduste ja asjaomase tehnoloogia) kohta, mistõttu on raske neid väljaminevaid investeeringuid kitsalt piiritletud ja võimalikele riskidele avatud elutähtsate tehnoloogiate seas kindlaks teha. Samuti liigitatakse ametlikus statistikas ja kättesaadavates andmeallikates äriühingud ja tehingud ametlike liigitussüsteemide alusel, kusjuures neis kirjeldatakse peamiselt juba väljatöötatud tehnoloogiavaldkondi, kuid ei anta teavet konkreetse kõrgtehnoloogia või uute majandustegevuste, näiteks tehisintellekti kohta.

Enne võimalike julgeolekuriskide analüüsimist on vaja selgust, milline on selle probleemi ja tegevuse ulatus, st milliseid väljaminevaid investeerimistehinguid tuleks vaadata, milliseid potentsiaalselt asjasse puutuvaid tehnoloogiaid tuleks vaadata ning kas keskenduda tuleks konkreetsetele riikidele.

2023.a. juulis moodustas komisjon **väljaminevate investeeringute eksperdirühma**⁵, mille eesmärk on koguda liikmesriikidelt teadmisi ja kogemusi, et uurida võimalikke julgeolekuriske, puudujääke ja vajaduse korral poliitikameetmeid. Eksperdirühma abil korraldatakse vajaduse korral ka ettevõtjate ja muude sidusrühmade ning partnerriikide teavitamist ja nendega konsulteerimist.

Eksperdirühm on kohtunud tänaseni 4 korral ning selle senise töö tulemusel on komisjon jõudnud järeldustele, et teadmised ELi investorite tehtud väljaminevatest investeeringutest on väga lünklikud ja üldpilt on piiratud. Liikmesriigid ei vaata väljaminevaid investeeringuid julgeoleku huvides süstemaatiliselt läbi ega hinda neid.

⁵ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3911>

Paralleelselt väljaminevate investeeringute eksperdirühma tööga toimub **riskihindamine neljas tehnoloogia valdkonnas (pooljuhid, tehisintellekt, kvanttehnoloogia, biotehnoloogia)**, mis on kindlaks määratud soovitusel kriitiliste tehnoloogiavaldkondade kohta ELi majandusjulgeoleku tagamiseks, komisjoni loodud spetsiaalsetes tehnilistes eksperdirühmades, kuhu kuuluvad ELi liikmesriigid ja komisjoni talitused⁶. See hindamine on üldisemat laadi ja hõlmab mitmesuguseid nimetatud tehnoloogiatega seotud riske. Riskihindamine sisaldab esialgset ülevaadet võimalikust tehnoloogialekkedest seoses väljaminevate investeeringutega. Tulemust saab kasutada sisendina väljaminevate investeeringutega seotud riskide põhjalikumasse hindamisse, mille teevad liikmesriigid ja komisjon kavandatud seire põhjal.

Komisjon on valges raamatus välja pakkunud väljaminevate investeeringutega seoses **järkjärgulise lähenemisviisi**, kus iga järgnev samm sõltub eelmise tulemusest:

- **avaliku konsultatsiooni etapp:** valge raamat koos üksikasjaliku küsimustikuga avalikul konsultatsioonil **tähtajaga kuni 17.04.2024**⁷, et saada sidusrühmade, sh ettevõtjate, teadusringkondade ja kodanikuühiskondade sisendeid/arvamusi.

Paralleelselt toimuvad ka riskihindamised neljas tehnoloogia valdkonnas erinevates ülalmainitud EL töögruppides (pooljuhid, tehisintellekt, kvanttehnoloogia, biotehnoloogia).

- **seireetapp:** komisjon tugineb 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; Seireperioodiks on pakutud 1 aasta (**suveni 2025**) ning **andmete kogumine ka tagasiulatuvalt aastast 2019**.

Valge raamatu kohaselt peaks liikmesriikide jälgimine 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. Seoses tehnoloogiavaldkondadega, millesse investeerimist tuleks jälgida, oodatakse märkusi selle kohta, kas seire peaks esialgu keskenduma kõige tundlikumale tehnoloogiale ja oskusteabele. See võiks hõlmata näiteks nelja tehnoloogiavaldkonda: kõrgtehnoloogilised pooljuhid, tehisintellekt, kvanttehnoloogia ja biotehnoloogia.

- **riskihindamise etapp (sügisel 2025):** analüüsi ja seire tulemuste põhjal on liikmesriikidel ja komisjonil parem võimalus teha järeldusi riskide kohta, mida sellised väljaminevad investeerimistehingud ühisele ELi julgeolekule põhjustavad.

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 (mh teadus- ja arenduskoostöö, kõrgelt kvalifitseeritud töötajate liikuvus). Komisjon ja liikmesriigid peaksid hindama vajadust proportsionaalsete ja sihipäraste meetmete järele

⁶ Ettevõtete tehisintellekti ja digitaliseerimise eksperdirühm - MKM; informal Quantum Expert Group - MKM; EU Semiconductor Board - MKM; *Ad Hoc* eksperdirühm biotehnoloogiate alal – Tervisekassa ja Terviseamet.

⁷ https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_en

tuvastatud riskide maandamiseks olemasolevate vahendite või uute leevendusmeetmete abil riiklikul ja/või ELi tasandil.

4. Mõjude hindamine

4.1.Mõju majandusele

Nii komisjon kui ka liikmesriigid on väljaminevate investeeringute eksperdirühmas jõudnud järeldusele, et väljaminevate investeerimistehingutega kaasnevate riskide ja nende realiseerumise tõenäosuse hindamiseks pole piisavalt adekvaatseid ja detailseid andmeid. Samuti pole saadaolevad andmed üksteisega võrreldavad.

Eesti Panga hinnangul on välismaale tehtud investeeringutega seonduv tehnoloogia lekke risk Eestis väiksem kui Euroopa Liidu suurtes tööstusriikides. 2023. aasta lõpu seisuga oli otseinvesteeringutena väljapoole Euroopa Liitu paigutatud kapitali maksumus ligikaudu 2,7 miljardit eurot (so 7% SKP suhtes mõõdetuna). Sealjuures on Ühendkuningriiki tehtud otseinvesteeringute osatähtsus ca 30% ja Ameerika Ühendriikide puhul 20%. Hiina osatähtsus Eesti otseinvesteeringutest välismaal moodustab ligi 2,7% (365 miljonit eurot), mis poole aastaga on ligi kolm korda kasvanud. Väljapoole Euroopa Liitu tehtud investeeringutest moodustab Hiina osatähtsus aga 13,3%. Venemaa osatähtsused vastavalt 1% ja 4,8%. Statistikaameti andmebaasi Eesti ettevõtete välismaiste tütarettevõtete majandusnäitajad 2021.a. andmete kohaselt oli Hiinas 3 Eesti ettevõtete tütarettevõtet (2022.a. andmeid alles koondatakse).

Eestis pole väljaminevaid investeeringuid eriti analüüsitud, kuid 2022.a. teostati **uuring Eesti ettevõtete Eestist välja tehtavate välisinvesteeringute kohta**⁸. Selle kohaselt on Eesti ettevõtted investeerinud välismaale mitmesse erinevasse sektorisse. Eriti märkimisväärne on investeeringute suundumus tehnoloogia- ja IT-sektorisse, kus Eesti ettevõtted on kasvatanud oma kohalolekut ja panust uuenduslikesse lahendustesse. Lisaks on märgitud investeeringuid ka kinnisvarasse, tootmissektorisse ja teenindussektorisse. Riikide osas on Eesti ettevõtete välisinvesteeringud üsna laia spektriga, suunatud olenevalt ettevõtete äriplaanidest, eesmärkidest ja strateegiast. Tervikuna on näha muutusi investeeringute sihtriikides – senistele lähinaabritele (Läti, Leedu, Soome, Rootsi) on lisandunud investeeringud arenenud tööstusriikidesse Suurbritanniasse, USA-sse, Hispaaniasse, Hollandisse. Uuring näitab, et Eesti ettevõtete välisinvesteeringud on suunatud peamiselt sektoritesse ja riikidesse, mis võimaldavad neil kasutada ära kasvuvõimalusi, uuenduslikke tehnoloogiaid ja strateegilisi partnerlusi. Tehnoloogia- ja IT-sektorile suunatud investeeringud näitavad Eesti ettevõtete võimet konkureerida rahvusvahelisel turul ning kasutada ära digitaalse majanduse pakutavaid võimalusi. Lisaks näitavad investeeringud teatud geograafilistesse piirkondadesse, nagu Põhjamaad ja USA, Eesti ettevõtete soovi laiendada oma tegevust välismaal ja luua strateegilisi partnereid. Kõige suurem Eesti omandis ettevõtete arv väljaspool Euroopa Liitu on 2020.a. andmetel Venemaal (79), Ukrainas (72) ja Valgevenes (57). Neile järgnevad Norra (36), Suurbritannia (33) ja Ameerika Ühendriigid (18). Uuritava ajaperioodi jooksul on ettevõtete koguarv peaaegu kahekordistunud 209-lt 2017. a. 384ni 2020. a. Kokkuvõttes näitab uuring, et Eesti ettevõtted on aktiivsed välisinvesteeringute tegijad mitmesugustesse sektoritesse ja riikidesse. Nende investeeringud on suunatud peamiselt innovatsioonile, tehnoloogiale ja

⁸ https://etag.ee/wp-content/uploads/2022/12/Eesti-ettevotete-Eestist-valja-tehtavate-investeeringute-uuring_TU_2022.pdf

strateegilistele partnerlustele, mis võimaldavad neil kasvada ja konkureerida rahvusvahelisel turul.

EASI ja KredExi ühendasutuse tellimusel koostöös Arenguseire Keskuse ja erivaldkondade ekspertidega 2023.a. valminud **uuring „Süvatehnoloogiate alternatiivsed arengutrajektorid ja nende tähendus Eestile“**⁹ toob välja kuus süvatehnoloogia valdkonda, kus Eestil on suurim potentsiaal nii teadus- ja arendustegevuses kui ka tootmises. Eesti jaoks perspektiivikaimad süvatehnoloogiad või nende kombinatsioonid on uuringu andmetel tehisintellekt ja masinõpe, sardsüsteemid ja kiibitehnoloogiad, vesiniktehnoloogia, liha alternatiivne tootmine, biorafineerimine ja rakutüvede arendamine. Uuringu autorid toovad välja, et Eesti võimalusi piirab ülisuurte investeeringute vajadus ning Eesti siseturu väiksus. Nõrkuseks on ka puudujäägid koostöös teadlaste ja ettevõtjate vahel, teadustegevuse alarahastus ja ettevõtete väikesed investeeringud ning kvalifitseeritud tööjõu puudus. Samas tuuakse uuringus välja, et Eesti riigile looks väärtust senisest ulatuslikum patenteerimise kasutamine, mis on senini tugevalt alarakendatud ning mille kompetentsid on liikunud ülikoolidest teadusparkidesse ning teadus- ja arendustegevuse tugistruktuuridesse. Uuringus rõhutatakse, et süvatehnoloogiatel on võtmeroll majandusele ja ühiskonnale oluliste probleemide lahendamisel, kuid uute tehnoloogiate mõju on positiivne vaid siis, kui seda otseselt adresseerida.

4.2.Mõju julgeolekule

2023. aasta Eesti julgeolekupoliitika aluste dokumendis majandusjulgeoleku ja elutähtsate teenuste peatükis on märgitud, et Eesti majanduslik edu ja julgeolek sõltub avatud ja õiglasest kaubandusest, rahvusvahelisest reeglitel põhinevast ja läbipaistvast majanduskeskkonnast, riigi rahanduse tugevast seisust, usaldusväärsetest ühenduvustest nii füüsilises kui digitaalses maailmas, arenevast tehnoloogiast, tarneahelatest ja ressurssidele ligipääsust.

Majandusjulgeolekus on Eesti jaoks oluline ennetada ja välistada sõltuvust autoritaarsetest riikidest, sealjuures tõhustades järelevalvet, ning nende kontrolli all olevatest ebausaldusväärsetest ettevõtetest. Eesti eesmärk on kindlustada esmatähtsates valdkondades turvalised tarneahelad ja välisinvesteeringute läbipaistvus. Eesti arendab paralleelselt innovaatilisi tehnoloogilisi lahendusi, mida saaks ühtlasi pakkuda demokraatlikele riikidele, muu hulgas energiatootmise ja rohepöörde elluviimiseks vajalike tulevikumaavarade väärimise arendamisel. Eesti toetab demokraatliku väärtusruumi kuuluvate riikide juhtrolli tehnoloogia arendamisel. Eesti julgeoleku huvides on toetada strateegilistes valdkondades tegutsevaid Eesti ettevõtteid.

Oluline on mõista, et väljaminevad investeeringud kriitiliste tehnoloogiatega seotud valdkondadesse võivad kaasa tuua mitmeid riske Eesti riigi julgeolekule ja avalikule korrale. Nende riskide realiseerumise tõenäosus suureneb geopoliitiliste pingete ja arengutega, seega on oluline jätkuvalt jälgida ja hinnata välisinvesteeringuid ning rakendada vastavaid meetmeid nende riskide maandamiseks ja Eesti julgeoleku tagamiseks.

Sõltuvus välismaistest tarnijatest ja kontrollimata tehnoloogiatest: Eesti ettevõtted võivad välismaale investeerides muutuda sõltuvaks tehnoloogiast ja oskustest, mida kontrollivad

⁹ https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2023/09/2023_suvatehnoloogiate-arengutrajektorid-ja-nende-tahendus-estile_uuring_1.pdf

välismaised partnerid või riigid. See võib tekitada haavatavusi ja riske riigi julgeolekule, kui välisriigid või ettevõtted kasutavad seda mõjuvõimu Eesti vastu, näiteks katkestades tarned või kasutades tehnoloogiat spioneerimiseks või kahjulikeks tegevusteks.

Intellektuaalomandi kaotus ja turvariskid: Väljaminevate investeeringute kaudu võib Eesti kaotada kontrolli olulise intellektuaalomandi, näiteks patentide, tehnoloogiate või ärisaladuste üle, mis on seotud kriitiliste tehnoloogiatega nagu pooljuhid, kvanttehnoloogia ja biotehnoloogia. See võib suurendada turvariske, kui teadmised satuvad välisriikide või küberkurjategijate kätte ning võivad olla kasutatavad rünnakuteks või luuretegevuseks.

Tarneahela katkestused ja sõltuvus: Investeeringud kriitiliste tehnoloogiatega seotud välismaistesse ettevõtetesse võivad suurendada Eesti sõltuvust välisriikide tarneahelatest. Näiteks võivad poliitilised pinged või kriisid välisriikides põhjustada tarneahela katkestusi või ressursside piiranguid, mis omakorda võivad mõjutada Eesti ettevõtete tegevust ja riigi julgeolekut, eriti kui need tehnoloogiad on olulised kriitiliste infrastruktuuride jaoks.

Küberjulgeolekuriskid: Kriitiliste tehnoloogiatega seotud väljaminevad investeeringud võivad suurendada Eesti küberjulgeolekuriske, eriti kui välisettevõtted ei järgi piisavalt turvastandardeid või kui nende tehnoloogiad võivad olla potentsiaalselt haavatavad küberrünnakutele. See võib kaasa tuua andmelekked, häkkerirünnakuid või muud küberkuritegevust, mis ohustavad nii avalikku korda kui ka riigi julgeolekut.

Võimalikud kõrvalmõjud väljaminevate investeeringutega seoses, millele tuleks tähelepanu pöörata:

- 1) Kui EL ettevõtte omandab välisettevõtte, ühineb sellega või asutab kolmandas riigis oma tütarettevõtte või filiaali, siis välisettevõtte kolmandast riigist pärit töötajad saavad mh juurdepääsu EL ettevõtte tundlikule teabele, eriti alustava tütarettevõtte või filiaali puhul, aga ka välisettevõtte majandusliku seisu ja töötõhususe parandamiseks. Arvestada tuleb, et teavet on kahte liiki: a) teave (immateriaalne vara) - salastatud teave, AK-teave, intellektuaalomand, oskusteave (sh juhtide ja ekspertide lähetamine); b) teavet sisaldav materiaalne vara.
- 2) Välisettevõtte kolmandast riigist pärit töötajad võivad hakata mõjutama EL ettevõtet ja selle töötajaid, eriti ühinemise ja ühise juhtimisstruktuuri korral (ressursside ühendamine).
- 3) Välisettevõtte, kes on seotud EL ettevõttega, saab EL ettevõtte „vihmavarju“ all siseneda kergemini EL ühisturule ja saada kontakti ELs paiknevate võrgustikega.
- 4) Välisettevõtte omand või tegelikud kasusaajad võivad osaliselt (sh enamuses) kuuluda mittesõbralikule riigile või selle riigi ettevõttele, mille kaudu on võimalik mõjutada EL ettevõtet.
- 5) Kolmandas riigis toimuva teadus- ja arendustööde raames võib EL jaoks ebasõbralikule riigile liikuda tundlik sisendteave teadus- ja arendustöö alustamiseks või toetamiseks, mida on võimalik ELi vastu kasutada.

Valges raamatus ei ole kajastatud alljärgnevaid riske, millele tuleb Kaitseministeeriumi valitsemisala hinnangul samuti tähelepanu pöörata:

- 1) Kui välisettevõttesse investeeritakse raha või toetatakse teadus- ja arendustööd, siis sellest loodud väärtus jääb füüsiliselt kolmandasse riiki. Ebasõbralikud riigid võivad hiljem (uus

omanik, võimuvahetus jms) seda olukorda ära kasutada EL liikmesriikide mõjutamiseks või muul ebasobival viisil.

2) Välisettevõtte kolmandast riigist pärit töötajad võidakse kergemini suunata EL ettevõtte töötajaks. Sellest võib kujuneda täiendav viis, kuidas kolmandatest riikidest pärit isikud võivad saada juurdepääsu tundlikule teabele, millele juurdepääsu ettevõtted muidu piiravad.

Rõhutada tuleks teaduskoostöö küsimust (p 3.1.2). Ühest küljest on teadusprojektid valdavalt liikmesriikide rahastatavad ning seetõttu on riikidel võimalik seada konkreetseid piiranguid, keda tundlikel teemadel toimuvasse teaduskoostöösse tohib kaasata. Kuid kõige tundlikum (kommertsialiseerimise eelses faasis) teave liigub suures osas just teadusringkondades. Siiski ollakse teadus/haridusasutustes info turvalisusest ja isikute taustakontrollist tihtipeale vähem teadlikud/huvitunud kui ettevõtetes. See on risk, mida tuleb selgelt teadvustada.

Ettevõtete ja riikide huvid väljaminevate investeeringute kontrolli puhul suuresti kattuvad - teabe ja tehnoloogiate levikule tundlikud riigid (nt Hiina Rahvavabariik ja Venemaa) paistavad silma mh ka intellektuaalomandi kopeerimise ja varastamisega. Seega intellektuaalse omandi viimine kolmandatesse riikidesse ka väljuva välisinvesteeringuna, sisaldab märkimisväärset riski intellektuaalsest omandist ilma jääda. Seda riski tuleb ettevõtetele laiemalt teadvustada. Riski ignoreerivate ettevõtete puhul tekib küsimus, mis on sellise tegevuse taga, sest see ei ole kooskõlas tavapärase äritegevuse loogikaga.

4.3. Seire ja riskihindamisega kaasnev mõju riigiasutustele

Eesti Pank kogub statistilistel eesmärkidel süstemaatiliselt välismaiste otseinvesteeringute andmeid (nii sissetulevaid kui väljaminevaid). Välismaised otseinvesteeringud on osa maksebilansist, mille koostamise eest vastutab Eesti Pank. Otseinvesteeringuid välismaale kogutakse ettevõtte tasandil riigiti ja need hõlmavad otseinvestori investeeringuid tütarettevõtetesse, alltütarettevõtetesse ja sidusettevõtetesse ning kaasettevõtetesse. Kui otseinvesteering on loodud, kajastatakse kõik seotud üksuste vahelised järgnevad rahavood otseinvesteeringute tehingutena. Otseinvesteeringute statistika koostatakse vastavalt Rahvusvahelise Valuutafondi suunistele, mis on esitatud Rahvusvahelise Valuutafondi kuuendas väljaandes „Maksebilansi ja rahvusvaheliste investeerimispositsioonide käsiraamat” (BPM6). Lisaks võetakse arvesse ka OECD (Benchmarki määratlus - BD4) ja Euroopa Keskpanga suuniseid BPM6 nõuetele.

Eesti Pank avaldab andmed 21 tegevusala lõikes. Detailsemaid andmeid tegevusalade lõikes antakse välja vaid põhjendatud andmepäringute olemasolul ja järgides konfidentsiaalsete andmete avaldamise põhimõtteid. Ettevõtete poolt esitatud andmed võimaldavad eristada ka tööstusharusid, kuid ükski ametlik klassifikaator ei sobi otsustamaks, kas andmekogumisega kaetud äriühingud omavad ja vahetavad näiteks kõrgtehnoloogiliste pooljuhtide, tehisintellekti, kvantitehnoloogia või biotehnoloogiaga seotud väärtuslikku infot.

Eesti Pangal on õigus määratleda statistiliste andmete kogumise nõuded vastavalt **riikliku statistika seaduse**¹⁰ §-le 28. Riikliku statistika tegija nõudmisel on vastajad kohustatud esitama kindlaksmääratud tähtjaks tõesed ja täielikud andmed ulatuses, mida nõuab küsimustik, mis tehakse kättesaadavaks riikliku statistika tegija veebilehel vastava statistikatöö kohta, nagu on

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032022002>

avaldatud statistikaprogrammis. Kui statistiliste toimingute tegemiseks kogutud andmeid ei esitata või kui esitatakse moonutatud andmeid, on riikliku statistika tegijal riikliku statistika seaduse § 39 alusel õigus teha ettekirjutus isikule, kes ei ole andmeid esitanud või on esitanud moonutatud andmeid, kohustades teda rikkumist heastama. Seaduses sätestatakse peamised põhimõtted, õigused ja kohustused andmete kogumisel, sealhulgas statistiliste aruannete ja uuringute läbiviimisel ning andmete töötlemisel ja levitamisel, samuti ametliku statistika kvaliteedinõuded. § 35 sätestab nõuded konfidentsiaalsete andmete levitamisele.

Paralleelselt kavandatud seire ja läbivaatamisega ning võttes arvesse **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 lauskontrollid¹¹, 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.

Riikidevahelise koostöö parendamiseks ja seireandmete kogumiseks teeb komisjon ekspordikontrolliasutustele üleskutse konsulteerida teiste liikmesriikidega ja teavitada komisjoni kahesuguse kasutusega kaupade ekspordilitsentsi taotluste läbivaatamisest nelja elutähtsa tehnoloogia valdkonnas tehtavate investeringute kontekstis. Selle üleskutse täitmine tähendaks täiendavaid ülesandeid ja lisanduvat töökoormust ekspordikontrolliga tegelevatele teenistujatele, sest sisuliselt tuleks määruse (EL) 2019/452 alusel loodud koostöömehhanismi dubleerida ekspordikontrolli valdkonda. See omakorda tähendab, et lisaks teavituste esitamisele Eesti kohta, tuleb konsulteerimiseks vajaliku teabe saamiseks hakata süsteemselt läbi töötama ka saabuval teavitusi teistest liikmesriikidest.

Strateegilise kauba seadus¹² (StrKS) sätestab strateegilise kauba kontrolli süsteemi, mh ekspordikontrolli alla kuuluvad sõjalise ja kahesuguse kasutusega kaubad (sh tarkvara ja tehnoloogiad) ning nendega seotud loamenetluse. Strateegilise kaubaga seonduvaid küsimusi arutab ja otsustab strateegilise kauba komisjon, mis on moodustatud strateegilise kauba kontrolli süsteemi tagamiseks Välisministeeriumi juurde. Komisjoni kuuluvad Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Kaitsepolitseiameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti ning Politsei- ja Piirivalveameti esindajad.

Andmestik strateegilise kauba (sh tehnoloogiate) sihtriikide ja lõppkasutaja osas on osaliselt olemas ja talletatud strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogus Stratlink¹³. Selle

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.

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/112022020007?leiaKehiv>

¹³ <https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/stratlink>

andmekogu eesmärk on arvestuse pidamine strateegilise kauba veo, teenuse osutamise ja strateegilise kaubaga tegelevate ettevõtjate üle ning andmete töötlemine StrKS sätestatud menetluste läbiviimiseks, et korraldada strateegilise kauba kontrollisüsteemi, viia ellu strateegilise kauba kontrolli poliitikat ja tagada tõhus riiklik järelevalve. Samas on info jagamine kolmandate isikutega piiratud StrKS §75 lg 2 alusel: Väljastatud litsentside ja lõppkasutuse järelevalve dokumentide andmete suhtes kehtib juurdepääsupiirang StrKS seaduse, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse, avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse kohaselt. Teisalt on § 71 alusel komisjonil pädevus „teha koostööd välisriikide asjaomaste asutuste ja rahvusvaheliste ekspordikontrolli organisatsioonidega; väljastada oma otsuste põhjal vajalikke dokumente.“

Välisministeeriumi hinnangul valges raamatus välja pakutud seire (andmestiku kogumine, raporteerimine, riskihinnangu koostamine) nõuab lisaressurssi, kuna tegemist on uue tegevusvaldkonnaga. Strateegilise kauba komisjoni käsutuses olevatest ja olemasolevatest tööriistadest ei piisa.

Komisjon on avaldanud majandusjulgeoleku strateegia paketi raames ka **Ekspordikontrolli valge raamatu**¹⁴, ning on algatanud avaliku konsultatsiooni ekspordikontrolli teemal.

Kaitsetööstuse valdkonnas on **Euroopa Kaitsefondi (EDF) määruses**¹⁵ sätestatud piiravad klauslid projektide käigus loodud intellektuaalomandi väljaviimisele ELst ja tehnoloogiasiirdele.

Komisjoni loodud Väljaminevate investeeringute eksperdirühma on nimetatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja, mistõttu kaasnevad täiendavad ressursivajadused ministeeriumile nii seirega kui ka riskihindamisega seonduva tegevuse ja koordineerimisega.

5. Vabariigi valitsuse seisukohad väljaminevate investeeringute valge raamatu kohta

5.1.Toetame Euroopa Liidu väljaminevate investeeringutega kaasnevate riskide väljaselgitamiseks Euroopa Komisjoni ettepanekut luua 12-kuuline seiremehhanism tingimusel, et seire toimub olemasolevate andmete alusel ning liikmesriikidega ühiselt kokkulepitud metoodika, riskiriikide ja tehnoloogiavaldkondade ulatuses.

- 1.1 Toetame Euroopa Liidu väljaminevate investeeringutega kaasnevate riskide väljaselgitamiseks Euroopa Komisjoni ettepanekut luua 12-kuuline seiremehhanism tingimusel, et seire toimub olemasolevate andmete alusel ning liikmesriikidega ühiselt kokkulepitud metoodika, riskiriikide ja tehnoloogiavaldkondade ulatuses.
- 1.2 Seire ja riskihindamise käigus kogutud teabe jagamine liikmesriikide ja Euroopa Komisjoniga väljaminevate investeeringute eksperdirühma kaudu on võimalik, kui on eelnevalt täpsustatud jagatava teabe loetelu ning konfidentsiaalse info kaitsmine.
- 1.3 Euroopa Liidu väljaminevate investeeringutega kaasnevate riskide hindamise tulemusel tulevikus pakutavate lahenduste puhul eelistab Eesti olemasolevaid meetmeid. Samuti on tähtis meetmete proportsionaalsus ja rakendatavus, lähtudes riskihindamise tulemustest.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14144-White-Paper-on-Dual-Use-Export-Controls_et

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697>

Oluline on leida EL ülesed lahendused väljaminevate investeeringutega seotud probleemidele ja teadvustada nendega seotud julgeolekuriske. Väljaminevate investeeringute näol on tegu protsessiga, kus EL riikide või ettevõtjate investeeringud liiguvad kolmandatesse riikidesse. Investeeringud kõrgtehnoloogiasse võivad suurendada sõjalist ja luurevõimet jõududel, kes võivad soovida neid võimeid ära kasutada rahvusvahelise rahu ja julgeoleku destabiliseerimiseks. Euroopa Liidu julgeolekule ja konkurentsivõimele ohtliku info või vara üleandmine võib kaasneda mistahes raha liikumise või koostöö vormiga, näiteks teaduskoostöö või tööjõu vaba liikumisega.

Prioriteetsetest valdkondadest on toodud välja kõrgtehnoloogilised pooljuhid, tehisintellekt, kvantitehnoloogia ja biotehnoloogia. Otseselt kaitsetööstust välja toodud ei ole. Ilmselt on oht salastatud teabe kaitse rangemate reeglite ja ekspordikontrolli tõttu väiksem kui muu tundliku teabe puhul. Samuti toimib sõjaline koostöö ka palju kitsama riikide nimekirjaga kui muu teadus-tehnoloogiline koostöö. Kuid sellele tuleks siiski tähelepanu pöörata.

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. Nõustume ja peame mõistlikuks olemasolevate vahendite ja andmeallikate kasutamist, mis tõenäoliselt on ainuke viis, kuidas 12 kuu jooksul koguda piisavalt vajalikke andmeid olemasolevaid õigusakte muutmata ja uusi aruandluskohustusi sihtgruppidele panemata.

Valge raamatu kohaselt 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 ekspordikrediidikavasid¹⁶.

Seire peaks võimaldama liikmesriikidel koguda riskihindamiseks vajalikku teavet. Vajalik on seire teostamiseks sarnaste ja võrreldavate lähenemisviiside kasutamiseks sätestada selged definitsioonid ja meetodika nii investeerimistehingute, sektorite, tehnoloogia valdkondade ning sihtriikide osas. Kui seda ei tehta harmoneeritud kujul, pole kogutud andmed edaspidi omavahel võrreldavad. See võimaldab lõppjärgus välja selgitada ühise seisukoha võimalike riskide kohta ja toetada kaalutlusi, mis käsitlevad vajadust konkreetsete poliitikameetmete järele ELi tasandil.

Leiame, et kavandatav seire ELi väljaminevate investeeringute üle peaks hõlmama üksnes kõige tundlikuma tehnoloogia ning oskusteabega seotud investeeringuid, mille puhul võib näha ilmselget riski ELi julgeolekule. Samuti leiame, et kavandatav järelevalve peaks hõlmama investeeringuid üksnes riskiriikidesse, kelle puhul on hinnatud tõenäoliseks, et nad võivad kasutada ELi tulenevaid investeeringuid julgeolekut ohustaval moel. Riikide puhul hinnatakse valges raamatus eelkõige varasemat käitumist, kuid selgemalt tuleks välja tuua ka tulevikus toimuda võivad sündmused (nt võimuvahetused, geopoliitilise meelsuse muutuse või oportunismi ohu), mis võivad oluliselt julgeolekuolukorda mõjutada.

¹⁶ Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus <https://www.kredex.ee/et/kes-me-oleme/sa-kredex>

Lisaks peaks arvestama, et kavandatav seire ning sellele järgnev riskianalüüs ei tooks liikmesriikidele kaasa liigset halduskoormust ning seire läbiviimine ning riskianalüüsi koostamine oleks liikmesriikidele jõukohane.

Komisjoni ettepanek **teadusuuringutega seotud tegevuste seireks** võib omada teatud positiivset mõju ning pakkuda tuge teadusasutustele riskide hindamisel, kuid siin tekib mitmeid küsimusi. Valgest raamatust ei selgu, millised saavad olema seire eest vastutava asutuse ülesanded ja õigused (tegeleb lihtsalt kaardistamisega; partner teadusasutustele ja ettevõtetele, kes aitab riske hinnata; kas saab olema õigus keelata mingite projektide ja investeeringute toimumine, kui risk on tuvastatud jne). Teine oluline aspekt on see, et kuivõrd teadusuuringute ja ekspertide/teadlaste liikumisega seotud tegevuste seiramine on üldse praktiliselt teostatav. Seire edukus sõltub andmete kättesaadavusest. Teadusasutuste puhul on see veidi lihtsam, sest koostöö teiste riikide või välismaa ettevõtetega on suure tõenäosusega kajastatud Eesti Teadusinfosüsteemis (ETIS). Mobiilsus riikide teadusasutuste vahel toimub pigem kas projektipõhiselt või doktoritöö projekti/programmi raames. Ettevõtetes toimuv teadus- ja arendustegevus ning mobiilsus on veidi kaheldav, et kui igalt asutuselt või ettevõttelt palutakse selle kohta aruandlust, siis tooks see kaasa halduskoormuse suurenemise ning seda ei saa toetada. Lisaks on oluline jälgida, et ELis rakendatava süsteem oleks kooskõlas mujal toimuvaga, st et me ei nõrgestaks meie piirkonna konkurentsivõimet liigse bürokraatiaga. Kui otsustatakse ikkagi hakata ka teadusuuringutega seotud tegevusi seirama, siis eelistame, et see toimuks eelkõige mainitud tundlike tehnoloogiate valdkonnas.

5.2. Seire ja riskihindamise käigus kogutud teabe jagamine liikmesriikide ja Euroopa Komisjoniga väljaminevate investeeringute eksperdirühma kaudu on võimalik, kui on eelnevalt täpsustatud jagatava teabe loetelu ning konfidentsiaalse info kaitsmine.

Komisjoni ettepaneku kohaselt peaks seire võimaldama liikmesriikidel koguda riskihindamiseks üsna detailset teavet, sealhulgas investeerimistehingu poolte kohta (nende täpne asutamiskoht ja tehingus osalevate poolte tegelik(ud) omanik(ud)), investeeringu liigi ja ligikaudse väärtuse, investeeringuga seotud elutähtsa tehnoloogiaga seotud toodete, teenuste ja äritegevuse ning tehingupoolte varasemate ja kavandatavate või kaalutavate tulevaste tehingute kohta. Samuti kuupäev, mil investeering kavatakse lõpule viia või on lõpule viidud.

Ettevõtete poolt esitatud andmed Statistikaametile ja Eesti Pangale võimaldavad eristada majandustegevuse valdkondi ja tööstusharusid, kuid ükski ametlik klassifikaator ei sobi otsustamiseks, kas seirega hõlmatud äriühingud omavad ja vahetavad näiteks kõrgtehnoloogiliste pooljuhtide, tehisintellekti, kvanttehnoloogia või biotehnoloogiaga seotud väärtuslikku infot. Samuti pole võimalik saada infot kuupäeva kohta, millal investeering kavatakse lõpule viia või on lõpule viidud. Statistilised andmed kajastavad tegevusi tagantjäre, ettevõtjal ei ole kohustust ühegi regulatsiooni kohaselt täna informeerida oma plaanitavast investeeringust.

Riikliku statistika seaduse¹⁷ § 34 ja § 35 reguleerivad konfidentsiaalseid andmeid ja nende levitamist. Kui mingis valdkonnas on alla 3 ettevõtja, siis ei saa andmeid jagada, kuna see võimaldab ettevõtja tuvastamist. Üldjuhul eksisteerib see probleem väikeste liikmesriikide

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332259?leiaKehtiv>

puhul, kus teatud valdkondades tegutsevate ettevõtjate arv on alla 3 ning seetõttu pole võimalik konsolideeritud teavet teiste liikmesriikidega ega komisjoniga jagada.

Strateegilise kaubaga seotud toimingute andmekogu eesmärk on arvestuse pidamine strateegilise kauba veo, teenuse osutamise ja strateegilise kaubaga tegelevate ettevõtjate üle ning andmete töötlemine StrKS sätestatud menetluste läbiviimiseks, et korraldada strateegilise kauba kontrollisüsteemi, viia ellu strateegilise kauba kontrolli poliitikat ja tagada tõhus riiklik järelevalve. Samas on info jagamine kolmandate isikutega piiratud StrKS §75 lg 2 alusel. Väljastatud litsentside ja lõppkasutuse järelevalve dokumentide andmete suhtes kehtib juurdepääsupiirang StrKS seaduse, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse, avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse kohaselt.

Teabevahetus liikmesriikide ja komisjoniga peaks toimuma väljaminevate investeeringute eksperdirühma kaudu, kus liikmesriikide esindajatel on nõutav riigisaladusele juurdepääsu luba. Valge raamatu kohaselt kõik kogutud andmed peaksid olema enne teiste liikmesriikide ja komisjoniga jagamist asjakohaselt kaitstud ja vajaduse korral liigitatud.

5.3.Euroopa Liidu väljaminevate investeeringutega kaasnevate riskide hindamise tulemusel tulevikus pakutavate lahenduste puhul eelistab Eesti olemasolevaid meetmeid. Samuti on tähtis meetmete proportsionaalsus ja rakendatavus, lähtudes riskihindamise tulemustest.

Eesti leiab, et enne regulatiivse meetme valikut peab toimuma üksikasjalik kaardistus, milline konkreetne uudne tehnoloogia vajab julgeoleku tagamise kontekstis kaitset, milliseid kommertstehingud või ärilise iseloomuga tegevused nõuavad liikmesriikidelt erilist tähelepanu. Lisaks on oluline teostada põhjalik mõjuanalüüs, mis selgitaks probleemi olemust. Julgeolekuhuvidest lähtuvad kaitse- ja kontrollimeetmed peaksid samal ajal olema kooskõlas WTO eeskirjadega ega tohiks tekitada ebamõistlikku täiendavat halduskoormust ettevõtjatele ega riigiasutustele. Võimalik kavandatav sekkumine väljamineva investeeringuna käsitatavasse tegevusse peaks olema optimaalne ja proportsionaalne. Samuti ei tohiks meetmed tuua kaasa ülemäära koormavat aruandluskohutust liikmesriikide ettevõtetele. Lisaks on oluline vältida põhjendamatu nõuete kehtestamist.

Enne uute meetmete kavandamist on vaja luua tervikpilt juba olemasolevate meetmete võimalustest ELst väljaminevate investeeringutega seotud probleemidele lahendusi leida. Sellisteks meetmeteks on näiteks 1) kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll, 2) sissetulevate otseinvesteeringute hindamine, 3) ennetav regulaarne teavitustöö ettevõtjate ja ülikoolide seas.

Riski tuvastamise korral peaksid meetmed olema tulemuslikud, proportsionaalsed, sihipärased ja haldusasutuste poolt täitmisele pööratavad. 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 kaudu, kas siis suurendades nende vahendite kasutamist või muutes neid, et tulla toime uute riskidega.

Kavandatavad võimalikud meetmed ei tohiks riivata ebaproportsionaalselt liikmesriikides tegutsevate isikute ettevõtlusvabadust ning kitsendada investeerimisvõimalusi.

Väljaminevate investeeringutega kaasneva riski tuvastamise korral tuleks enne uute poliitikameetmete kavandamist põhjalikult hinnata nende meetmete vastavust Euroopa Liidu toimimise lepingule ning ka Eesti õigusele.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 63 on ette nähtud kapitali vaba liikumine mitte ainult Euroopa Liidu piires, vaid ka Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahel ning kõik piirangud peavad olema sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed avaliku poliitika õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks. Sellised eesmärgid on asutamislepingus või Euroopa Kohtu praktikas määratletud ülekaaluka üldise huvina.

6. Arvamuse saamine ja seisukohtade kooskõlastamine

Seletuskirja ja seisukohtade ettevalmistamisel küsiti sisendit Haridus- ja Teadusministeeriumilt, Justiitsministeeriumilt (sh Konkurentsiamet), Kaitseministeeriumilt (sh Välisluureamet), Siseministeeriumilt (sh Kaitsepolitsei amet), Kliimaministeeriumilt, Rahandusministeeriumilt, Välisministeeriumilt ja Riigikantseleilt. Tagasiside esitasid Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Rahandusministeerium, Kliimaministeerium, Kaitseministeerium (sh VLA), Siseministeerium, Välisministeerium ja Riigikantselei.

Lisaks ministeeriumidele edastati valge raamat arvamuse avaldamiseks ka Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaitse- ja Kosmosetööstuse Liidule, Terviseametile (kontaktisikule biotehnoloogia töögrupis), Elektroonikatööstuse Liidule, Keemiatööstuse Liidule, Masinatööstuse Liidule, Ravimitootjate Liidule, Eesti Pangale, Statistikaametile, Rahapesu Andmebüroole, Finantsinspeksioonile, Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutusele (sh ka kontaktisikule kvanttehnoloogia töögrupis), Pangaliidule, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Tehnopolile, Tehisintellekti- ja robotikakeskus AIRE-le, Eesti era- ja riskikapitali assotsiatsioonile (EstVCA), FinanceEstonia-le, MTÜ Eesti Äriinglite Assotsiatsioon. Oma sisendi andsid Konkurentsiamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Eesti Pank ja Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus. Finantsinspeksioonil, Rahapesu Andmebürool, Ettevõtluse Innovatsiooni Sihtasutusel ja Eesti Kaubandus-Tööstuskojal kommentaare ega ettepanekuid ei olnud.

Esitatud ettepanekute ja kommentaaridega on üldiselt arvestatud.

LISAD:

1. VV protokollilise otsuse eelnõu (kahel lehel)
2. Väljaminevate investeeringute valge raamat (kolmeteistkümmel lehel)