

Välisinvesteeringu usaldusvääruse hindamise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõus reguleeritakse, millistel tingimustel ja korras hinnatakse välisinvesteeringu usaldusväärust juhul, kui välisinvestor soovib osaleda Eesti julgeoleku või avaliku korra seisukohalt olulises majandusvaldkonnas, tehes investeeringu kindlaksmääratletud sektorites tegutsevasse ettevõtjasse. Julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks luuakse meede, mis annab süsteemse vaate teatud majandussektorites tehtavatele välisinvesteeringutele, selle abil saab koguda teavet ja analüüsida nende investeeringute mõju Eesti julgeolekule või avalikule korrale ning välispoliitikale laiemalt. Eelnõuga kehtestatakse välisinvesteeringu hindamiseks olulised elemendid, et välisinvestorile oleks arusaadav, millistes valdkondades, millise informatsiooni alusel, millises ajaraamis, kelle poolt menetlus läbi viiakse.

1.2. Ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtlus- ja tarbimiskeskonna osakonna välisinvesteeringute nõunik Natalja Rüütel (telefon 639 7615, e-post natalja.ryytel@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja koostamisel osalesid Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika osakonna ametnikud (telefon 612 5056; jupo@siseministeerium.ee). Eelnõu väljatöötamisse olid samuti kaasatud Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Välisministeeriumi, EAS Välisinvesteeringute Keskuse, Kaitsepolitseiameti, Välisluureameti ja Riigikantselei esindajad.

Eelnõule tegi juriidilise ekspertiisi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Anne-Ly Normak (telefon 715 3403, e-post anne-ly.normak@mkm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 23.02.2021 korraldusega nr 83 kinnitatud „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2021–2023“ eesmärgiga „III Tark majandus“ punktiga „Atraktiivne ettevõtlus ja ärikeskkond,“ alapunktiga 3.33. „Usaldusväärne finantssüsteem eeldab rahapesu, investeerimispettuste jms vastase regulatsiooni arendamist. Õiguskuuleka kliendi jaoks on Eesti finantssüsteem avatud, petturitel ja kurjategijatel ei ole siin kohta.“

Eelnõu seondub Euroopa Liidu (EL) õigusega, sest sellega aidatakse kaasa Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik (edaspidi *määrus 2019/452*)¹, ettenähtud liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vahelise koostöömehhanismi tõhusale rakendamisele.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik (ELT LI 79, 21.3.2019, lk 1–14)

Vabariigi Valitsuse Julgeolekukomisjoni 18. novembri 2019. a otsusega tehti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ülesandeks viia läbi vajalikud ettevalmistused määruse 2019/452 rakendamiseks, sealhulgas kontaktpunkti loomiseks, ja asjaomase seaduseelnõu väljatöötamiseks.

Enne eelnõu koostamist on seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus² läbinud 2020. aasta suvel kooskõlastusringi.

Samuti on Riigikantselei tellimisel koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga valminud Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskuse RAKE koostöös Advokaadibüroo Sorainen AS-iga teostatud uuring „Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine“ (edaspidi ka *Tartu Ülikooli uuring*).³

Eelnõuga muudetakse krediitiasutuste seadust (RT I, 02.06.2021, 26), seadme ohutuse seadust (RT I, 30.12.2020, 10), tarbijakaitse seadust (RT I, 04.01.2021, 14), turismiseadust (RT I, 04.12.2020, 3) ja kriminaalmenetluse seadustikku (RT I, 08.07.2021, 9).

Kuna eelnõuga muudetakse kriminaalmenetluse seadustikku, on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lg 2 p 14 järgi eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu hääletenus.

2. Seaduse eesmärk

Dokumendi „Eesti julgeolekupoliitika alused“⁴ punkti 3.5 (majandusjulgeolek ja seda toetav taristu) kohaselt põhineb Eesti majanduse käekäik stabiilsetele ja usaldusväärsetele turgudele suunatud ekspordil, samuti usaldusväärsetel välisinvesteeringutel Eesti majandusse ja Eesti ettevõtete suutlikkusel realiseerida oma potentsiaali, investeerides kasvuvõimalusi pakkuvatele stabiilsetele turgudele. Riigi strateegiliste äriühingute jätkusuutlikuks arenguks ja kvaliteetsete teenuste pakkumiseks (energia, transport, side ja infotehnoloogia) tuleb kindlustada nende ettevõtete investeeringud.

Majandusjulgeolek on riigi võime teostada enda vabalt valitud majanduspoliitikat rahvusliku majanduse arendamiseks ja suutlikkus seista vastu majanduslikule survele (nii välisriikidest lähtuvale kui ka riigi enda täiesti suveräänsetest otsustest tulenevale). Eesti on väike, avatud majandusega riik ning osa Euroopa ja maailma majandusest. Seega mõjutavad Eesti majandust nii peamiste ekspordipartnerite majanduse olukord (st euroala ja Skandinaavia riigid) kui ka üleilmne majandusareng, samuti see, mis toimub finantssüsteemis ning energia ja toorme valdkonnas.⁵

Eesti julgeolekule on majandusjulgeoleku seisukohast üheks riskiks välisriikide majanduslik surve ja riigi strateegiliste majandushuvide ebapiisav kaitse, mis kahjustab ettevõtjaid ning mõjutab negatiivselt Eesti majanduse käekäiku ja inimeste heaolu. Julgeoleku aspektist

² Arvutivõrgus: <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/e825c112-d0ba-4dca-8a4e-024a35e4cd57>

³ S. Espenberg, S. Mikli, K. Pulk, P. Künnap, A. Grünberg, N. Aas, U. Varblane (2021). Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine. Lõpparuanne. Tartu, Tallinn.

Arvutivõrgus: https://mkm.ee/sites/default/files/valisinvesteeringute_kontroll_uuringu_lopparuanne.pdf.

⁴ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017). Kättesaadav:

https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf#.

⁵ Programm „Siseturvalisus 2022-2025“ (eelnõu), lk 65, Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/STAK/STAK2/siseturvalisus_2022-2025_eelnou.docx

vaadatuna on Eesti strateegiliseks majandushuviks strateegilise transporditaristu sõltumatus Euroopa Liidu välistest riikidest, energiaallikate varustuskindlus, vaba konkurents majanduses, toimiv tollikontroll Euroopa Liidu välispiiril, finantsüsteemi stabiilsus ning elektroonilise side ja teiste elutähtsate teenuste pakkumiseks vajaliku taristu hea tehniline seisukord ja sõltumatus Euroopa Liidu välistest riikidest. Oluline on analüüsida strateegilistesse valdkondadesse kavandatavaid investeeringuid ja nende päritolu.⁶

Välisinvesteeringud avaldavad Eesti majandusele positiivset mõju, näiteks edendades selle konkurentsivõimet, aidates kiiremini suurendada innovatsiooni, tootlikkust, sissetulekuid, luua töökohti, tuua sisse tehnoloogialahendusi ja oskusteavet. Seejuures on oluline arvestada ka võimalusega, et lühiajalist kasu toov välisinvesteering võib kujuneda ohuks julgeolekule või avalikule korrale, seda eelkõige juhtudel, kui investoriks on füüsiline isik või ettevõtja, kellele rakendatakse rahvusvahelisi sanktsioone või kes tegeleb ebaseadusliku tegevusega. Tähelepanu tuleb pöörata välisinvesteeringutele, mis kujutavad endast ohtu strateegilisele varale, olulisele taristule ja tarneahelale, kui need on seotud Eesti julgeolekut kahjustada püüdvate riikidega. Kaitsepolitsei ameti ja tema koostööpartnerite ülesandeks on kõnealuseid riske sisalduvaid välisinvesteeringuid tuvastada ja tõkestada, kuid nende ennetavad sekkumisvõimalused võivad olla piiratud.

Arvestades viiruse COVID-19 pandeemiast tingitud globaalset majanduslikku haavatavust, sealhulgas ressursside ja riikide omavaheliste jõujoonte ümberpaiknemist, võib eeldada, et välisinvesteeringute kasutamine oma julgeolekupoliitiliste eesmärkide saavutamiseks pigem kasvab. Kriisiolukorras tugevasti mõjutatud Eesti väike ja avatud majandus on atraktiivne ning haavatav sihtmärk geopoliitiliste ambitsioonide elluviimiseks, mistõttu vajalike meetmete kasutuselevõtt välisinvesteeringute kontrolli läbiviimiseks on erakordselt oluline ja aktuaalne.

Ka dokumendis „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tuuakse Eesti riigi strateegilistele majandushuvidele ühe suurima ohuna välja julgeolekut ohustavad investeeringuid (lisaks korrupsioonile, rahapesule, küberrünnakule, võõrriikide eriteenistuste tegevusele, tööstusspionaažile).⁷ Majandusjulgeolekut puudutavate riskide maandamise meetmena nimetatakse strateegilistesse majandusharudesse tehtavate investeeringute päritolu kindlaks tegemist.⁸

Välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise seaduse eesmärgiks on reguleerida kindlaksmääratud majandusvaldkondades tegutsevatesse ettevõtjatesse tehtavate investeeringute kontrolli, tagades süsteemse teabe saamise ja ohu hindamise kaudu Eesti julgeolekule või avalikule korrale negatiivse mõju ärahoidmise. Selleks kehtestatakse kohaldamisalasse kuuluvatele välisinvesteeringutele loakohustus, samuti nähakse ette meetmed avaliku korra ja julgeoleku riskide kõrvaldamiseks.

Alates 11.10.2020. a rakendatakse määrust 2019/452, millega kehtestatakse üldine raamistik Euroopa Liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuteks liikmesriikide poolt julgeoleku või avaliku korra kaalutlustel, samuti reeglid liikmesriikide vaheliseks ning

⁶ Programm „Siseturvalisus 2022-2025“ (eelnoü), lk 65, Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisus_2022-2025_eelnou.docx

⁷ Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (eelnoü), lk 29, kättesaadav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/STAK/STAK2/siseturvalisuse_arengukava_2030_26.04.2021.pdf

⁸ Samas, lk 8.

liikmesriikide ja komisjoni vaheliseks koostööks seoses julgeolekut või avalikku korda mõjutada võivate välisinvesteeringutega. Määruse 2019/452 preambuli punkti 8 kohaselt peaks välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute ja koostöö raamistik andma liikmesriikidele ja Euroopa Komisjonile vahendid, et tegeleda igakülselt ohuga julgeolekule või avalikule korrale ning kohaneda muutuva olukorraga, säilitades samas liikmesriikide jaoks vajaliku paindlikkuse teha julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid, võttes arvesse oma konkreetset olukorda ja riigisisest eripära. Otsus selle kohta, kas kehtestada taustauuringumehhanism⁹ või teha konkreetsele välismaisele otseinvesteeringule taustauuring, jääb asjaomase liikmesriigi ainuvastutusse.

Komisjoni teatise¹⁰ kohaselt on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 63 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. Sellised eesmärgid ei tohiks olla puhtalt majanduslikud¹¹. Avalikule korrale, avalikule julgeolekule ja rahvatervisele võib tugineda üksnes juhul, kui on tõeline ja piisavalt tõsine oht mõnele ühiskonna põhihuvile¹². Välisinvestorite poolt strateegiliste varade turuvallutuslikul eesmärgil ostmise korral (nt eesmärgiga piirata teatava kauba tarnimist liidu turule või teatava teenuse pakkumist turul) on kõige asjakohasem põhjus erandi tegemiseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 65 sätestatud „avalik kord või avalik julgeolek“. See võib näiteks õigustada piiravaid meetmeid, mida on vaja varustuskindluse tagamiseks (näiteks energiavaldkonnas) või oluliste avalike teenuste osutamiseks, kui vähem piiravad meetmed (nt reguleerivad meetmed, millega kehtestatakse avalike teenuste osutamise kohustused kõigile teatavates sektorites tegutsevatele ettevõtjatele) ei ole piisavad, et kõrvaldada tõeline ja piisavalt tõsine oht mõnele ühiskonna põhihuvile.¹³

Määrus 2019/452 ei piira liikmesriikide ainuvastutust oma riikliku julgeoleku ja avaliku korra tagamise eest. Samuti ei mõjuta see määrus liikmesriigi õigust teha erandeid kapitali vabale liikumisele vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 65 lõike 1 punktile b ehk võtta tarvitusele meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt (preambuli p 4).

Seega on välisinvesteeringute kontrolli õigusliku regulatsiooni loomine iga liikmesriigi enda pädevuses ning otsus selle kohta, kas kehtestada välisinvesteeringute hindamiseks kord või millised konkreetseid välisinvesteeringuid uurida, jääb asjaomase liikmesriigi ainuvastutusse. Määrus 2019/452 annab üldised juhiseid kontrollimehhanismi peamiste elementide (artikkel 3)

⁹ Määruse 2019/452 artikli 2 punkti 4 kohaselt on taustauuringumehhanism üldkohaldatav meede nagu seadus või määrus ning sellele lisatud haldusnõuded, rakendusnormid või -suunised, kus on esitatud tingimused ja menetlused, et välismaiseid otseinvesteeringuid julgeoleku või avaliku korra kaalutlustel hinnata, uurida, nende tegemiseks luba anda, nende suhtes tingimusi kehtestada, nende tegemist keelata või neid tühistada.

¹⁰ Komisjoni teatis „Suunised liikmesriikidele seoses välismaiste otseinvesteeringute, kolmandatest riikidest kapitali vaba liikumise ja Euroopa strateegiliste varade kaitsega enne määruse (EL) 2019/452 (välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus) kohaldumist“, ELT C I 99, 26. märts 2020, lk 1, p 4.

¹¹ Euroopa Kohtu 27.02.2019 otsus nr C-563/17, Associação Peço a Palavra (ECLI:EU:C:2019:144), punkt 70.

¹² Vt Euroopa Kohtu 14.03.2000 otsus nr C-54/99, Église de Scientologie (ECLI:EU:C:2000:124), punkt 17; Euroopa Kohtu 04.06.2002 otsus nr C-503/99, komisjon vs. Belgia (ECLI:EU:C:2002:328), punkt 47 ja Euroopa Kohtu 13.05.2003 otsus nr C-463/00 (ECLI:EU:C:2003:272), komisjon vs. Hispaania, punkt 72.

¹³ Komisjoni teatis „Suunised liikmesriikidele seoses välismaiste otseinvesteeringute, kolmandatest riikidest kapitali vaba liikumise ja Euroopa strateegiliste varade kaitsega enne määruse (EL) 2019/452 (välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus) kohaldumist“ (ELT C I 99, 26. märts 2020, lk 1, p 4).

ning julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt arvestatavate tegurite osas (artikkel 4). Määruse 2019/452 artikli 3 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriikide välisinvesteeringute kontrollimisega seotud normid ja menetlused olema läbipaistvad ega tohi põhjustada diskrimineerimist kolmandate riikide vahel. Liikmesriikidel tuleb eelkõige ette näha asjaolud, mille olemasolul välisinvesteeringu uuring algatatakse, samuti uuringu alused ja üksikasjalikud kohaldatavad menetlusnormid. Samas soovitatakse liikmesriikidel, kes plaanivad kõnealuseid mehhanisme kehtestada, võtta arvesse olemasolevate mehhanismide toimimist, kogemusi ja parimaid tavaid (määruse 2019/452 preambuli p 4).

Erinevad välisinvesteeringute hindamise regulatsioonid on 2021. aasta keskpaiga seisuga loodud 18 Euroopa Liidu liikmesriigis¹⁴, muudest riikidest näiteks ka USA-s, Jaapanis, Austraalias, Kanadas, Norras ja Ühendkuningriigis. Euroopa Komisjoni aastaaruande¹⁵ kohaselt plaanivad tänasel päeval pea kõik ülejäänud Euroopa Liidu liikmesriigid (väljaarvatud Horvaatia, Küpros, Bulgaaria) vastavasisuliste õigusaktide kehtestamist.

Lisaks eelnimetatud üldistele juhistele, näeb määrus 2019/452 kolmandate riikide välisinvestorite poolt tehtavate otseinvesteeringute osas ette koostöömehhanismi ning sätestab infovahetuse korra nii Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka Euroopa Komisjoni vahel. Koostöös raames vahetatav teave peab minimaalselt hõlmama välisinvestori ja sihtettevõtja omandistruktuuri, äritegevuse kirjeldust, andmeid investeeringu väärtuse ja rahastuse kohta. Seega, sõltumata siseriikliku välisinvesteeringu kontrolli olemasolust või selle puudumisest, peavad kõik liikmesriigid määrusega 2019/452 kehtestatud koostöömehhanismis osalema. Kuigi määruses sätestatud koostöömehhanism kolmandatest riikidest pärit otseinvesteeringute puhul on otsekohalduv, on määruses sätestatud eesmärkide saavutamiseks vajalik õigusselguse ja tulemusliku rakendamise huvides uute normide kehtestamisega teha täiendused siseriiklikus õiguses. Eestil puudub praegusel ajal selline õiguslik regulatsioon, mis võimaldaks välisinvestorilt või välisinvesteeringut saavalt ettevõtjalt küsida määruses 2019/452 ettenähtud teavet.

Välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise seadusega luuakse seega alused välisinvestorilt ja välisinvesteeringut saavalt sihtettevõtjalt teabe küsimiseks, mis on vajalik nii määruses 2019/452 ettenähtud koostöös tõhusaks osalemiseks kui ka seaduse kohaldamisalasse jääva investeeringu hindamiseks, arvestades muuhulgas teiste Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni seisukohti.

Peamisteks kaitstavateks õigushüvedeks on riigi julgeolek, avalik kord või lisaks mõni avaliku korra kaitstav spetsiifiline õigushüve (elutähtsa teenuse tagamine, taristu toimimine, looduskeskkond, majandustegevus, rahvatervis jms).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu struktuur on järgmine:

1. peatükk. Üldsätted

¹⁴ Saksamaa, Prantsusmaa, Taani, Soome, Läti, Leedu, Poola, Austria, Ungari, Itaalia, Portugal, Hispaania, Holland, Rumeenia, Malta, Sloveenia, Slovakkia, Tšehhi. (14. juuli 2021. a seisuga) Allikas: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

¹⁵ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule “Esimene aastaaruanne ELi välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute kohta”, lk 9, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0714&from=EN>

2. peatükk. Välisinvesteeringu loamenetlus
3. peatükk. Välisinvesteeringukomisjon
4. peatükk. Koostöö Euroopa Liidus välisinvesteeringute menetlemisel
5. peatükk. Riiklik järelevalve
6. peatükk. Rakendussätted

1. peatükk **Üldsätted**

1. peatükk **Üldsätted**

§ 1. Reguleerimisala ja eesmärk

Paragrahvi 1 lõike 1 kohaselt reguleeritakse eelnõus välisinvesteeringu loa kohustuse, välisinvesteeringu ja välisinvestori usaldusväarsuse hindamise menetlemise, riikliku järelevalve tingimusi ja korda. Eelnõus määratletakse, millistel juhtudel toimub eelnõu reguleerimisalasse kuuluva välisinvesteeringu loa taotlemine Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametilt, millised andmed tuleb taotluses esitada, loamenetluse läbiviimise tingimused ja tähtajad, peamised asjaolud, mida välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamisel arvesse võetakse, lähtudes eelnõu eesmärgist (§ 1 lg 2). Eelnõus sätestatakse ka välisinvesteeringu loa taotlusele kooskõlastuse andva välisinvesteeringukomisjoni üldine koosseis ja pädevus.

Vastavalt § 1 lõikele 2 on eelnõu eesmärk Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriigi julgeoleku ja avalik korra tagamine välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamise abil. Välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamisel uuritakse välisinvestori majandustegevust, käitumist, omandistruktuuri, seoseid ja võimalikke riske, samuti tuvastatakse mõju sihtettevõtja või sihtettevõtte majandustegevusele ning asjakohasele majandusvaldkonnale. Välisinvesteering on usaldusväärne, kui see ei ohusta julgeolekut ja avalikku korda.

Mõiste „avalik kord“ on laiatähenduslik mõiste, ning sellel on rahvusvahelises era- ja avalikus õiguses ning Euroopa Liidu õiguses erinev sisu. Avalikku korda ei defineeri otseselt ei Euroopa Liidu esmane ega teisene õigus, samas on avaliku korra mõistet käsitletud kohtupraktikas. Euroopa Kohus on sedastanud, et mõiste „avalik kord“ eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi¹⁶.

¹⁶ Euroopa Kohtu 11.juuni 2015 otsus nr C-554/13, Zh. ja O (EU:C:2015:377), punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 4 kohta; Euroopa Kohtu 24. juuni 2015 otsus nr C-373/13, H. T. *versus* Land Baden-Württemberg, (EU:C:2015:413), punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika, mis puudutab artikleid 27 ja 28 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46, ning parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34.

Kuigi määruses 2019/452 on palju rõhutatud avaliku korra kaalutlusi, ei sisaldu selles mõiste määratlust. Euroopa Komisjoni koostatud määrust selgitava dokumendi¹⁷ kohaselt tuleb kõnealust mõistet sisustada kooskõlas Euroopa Liidu rahvusvaheliste kohustustega, mis tulenevad muuhulgas Maailma Kaubandusorganisatsiooni Teenustekaubanduse üldlepingust, kolmandate riikidega sõlmitud kaubandus- ja investeerimislepingutest, samuti Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi *ELTL*) kolmandatest riikidest kapitali liikumist puudutavatest artiklitest. Avaliku korra sisustamisel on viidatud Teenustekaubanduse üldlepingu artikli XIV punktile a, mille kohaselt on Maailma Kaubandusorganisatsiooni liikmetel õigus rakendada meetmeid avaliku korra hoidmiseks, kuid vastavale avaliku korra erandile võib toetuda üksnes juhul, kui mõnda ühiskonna põhihuvi ähvardab tõeline ja piisavalt tõsine oht.

Eesti seadustes on avalik kord defineeritud nii rahvusvahelise eraõiguse seaduses (edaspidi *REÕS*) kui ka korrakaitse seaduses (edaspidi *KorS*). REÕS § 7 mõistes hõlmab avalik kord Eesti õiguse olulisi põhimõtteid. KorS-i § 4 kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.¹⁸ Avaliku korra kaitseala hõlmab lisaks õigusaktidele ka kogu objektiivset õiguskorda, seejuures mitte ainult õiguskorda kui õigusnormide süsteemi, vaid ka sellele üles ehitatud elukorraldust tervikuna (isikute era- ja avalik-õiguslikud subjektiivsed õigusi, ühiskonna turvalisust ning avaliku võimu ja avalike teenuste toimimist).¹⁹ Riigikohtu praktikas on avaliku korra mõistet analüüsinud ja sellele sisu andnud eelkõige Riigikohtu kriminaalkolleegium. Seda on tehtud näiteks karistusseadustiku §-des 262 ja 263 sätestatud süüteo koosseisude sisustamise kontekstis. Avalikku korda selles tähenduses tuleb mõista kui kommete, normide või reeglitega kinnistatud isikute vahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igapäevase avaliku kindlustunde ning võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi.²⁰

Seega on Eesti õiguses avaliku korra mõistel väga lai tähendus ja seda ka korrakaitse seaduses. Samas ei ole välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamiseks teostatavas loamenetluses vajalik lähtuda korrakaitse seaduses ette nähtud vastava mõiste sisust, kuna tegemist ei ole riikliku järelevalve menetlusega. Eelnõu kohaselt arvestatakse avaliku korra sisustamisel Euroopa Liidu kohtupraktikaga ja lähtutakse avalikule korrale mõju hindamisel lisaks õigusnormidest kinnipidamisele ja ebaseaduslikule tegevusele ka seda, kas välisinvestori tegevus laiemalt võib kahjustada või ohustada mõnda ühiskonna põhihuvi või õiguskorraga kaitstavaid õigushüvesid (elu, tervis, vabadus, vara, looduskeskkond).

Põhiseaduse kohaselt on riigi julgeolek riigi seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleval viisil.²¹ Erialakirjanduse kohaselt hõlmab riigi julgeolek kõige avaramalt mõistetuna poliitilise tegevuse institutsionaalseid tingimusi, protsesse, sisu ja tulemusi, mille eesmärgiks on täita korra- ja kaitseülesandeid ühiskonna iga liikme hüvanguks ja avalikes huvides. Riigi julgeolekuga seondub poliitiline, militaarne, majanduslik, sotsiaalne, õiguslik, kultuuriline jne kaitstus.²²

¹⁷ Korduma kippuvad küsimused määruse (EL) 2019/452 kohta, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik, lk 9, arvutivõrgus kättesaadav: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157945.pdf

¹⁸ Tartu Ülikooli uuring, lk 25.

¹⁹ Samas, lk 26.

²⁰ M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica* 4/2021, lk 250.

²¹ Tartu Ülikooli uuring, lk 28.

²² J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. *Juridica* 2/2020, lk 72.

Eesti julgeolekupoliitika eesmärk on kindlustada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, rahva ja riigi kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ja elanikkonna turvalisus.²³ Eesti julgeolekupoliitika põhineb avaral julgeolekukäsitusel – arusaam julgeolekust kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid sisemisi väärtusi ja eesmärke mitmesuguste väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude ja riskide ning nende koosmõjude eest ja saavutada nende ohtude ja riskide tasalülitamine²⁴. Esmane eesmärk on tagada riigi julgeolek mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil²⁵. Välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamine on üks mittesõjalistest ennetavatest vahenditest, mille kaudu on võimalik ennetada ja tõkestada majanduse kaudu Eesti suveräänsusesse sekkumist.

Eesti julgeolekupoliitika peaeesmärki silmas pidades, on olulisteks tegevussuundadeks muuhulgas turvalisus ja põhiseadusliku korra kaitse, majandusjulgeolek ja seda toetav taristu, küberjulgeolek, elukeskkonna kindlus.²⁶

Siseturvalisuse arengukava²⁷ aastateks 2020-2030 näeb ette majandusjulgeolekut puudutavate riskide maandamise. Muuhulgas strateegiliste majandusharude sõltumatuse suurendamise ja neisse tehtavate investeeringute päritolu kindlakstegemise. Riigikaitse arengukava aastateks 2017-2026²⁸ näeb ette, et riigikaitse peamised tegevussuunad on riigi ja ühiskonna toimivuse tagamine elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamise kaudu, strateegilise kommunikatsiooni arendamine, sisejulgeoleku tagamine, sõjaline kaitse ja tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele. Kontrolli rakendatakse eelkõige selliste välisinvesteeringute puhul, mis võiksid negatiivset avaldada mõju eelnevalt nimetatud julgeolekupoliitika ja riigikaitse peamistele tegevussuundadele.²⁹

Võttes arvesse Euroopa Liidu liikmesriikide turgude, omavahel ühendatud tarneahelate ja liikmesriikide ühiste taristute tihedat lõimitust, võib välisinvesteering kujutada endast ohtu julgeolekule või avalikule korrale ka väljaspool seda liikmesriiki, kuhu investeering tehakse. Ühes liikmesriigis asutatud ettevõtja pakutav sisend, teenus või tehnoloogia võib olla teise liikmesriigi julgeoleku või avaliku korra või liidule huvi pakuva projekti jaoks olulise tähtsusega.³⁰ Määrus 2019/452 annab Euroopa Liidule raamistiku ja ühised kriteeriumid võimalike ohtude tuvastamiseks ning sisaldab liikmesriikide ja komisjoni vahelise koostöö raamistikku, mis hõlbustab välisinvesteeringute hindamist liikmesriikides ja aitab sihtliikmesriigil lõplikku otsust langetada. Ilma Euroopa Liidu koostööraamistikuta oleksid välisinvesteeringu piiriülese mõju tuvastamise võimalused ebapiisavad. Liikmesriik saab koostööjuhistes ettenähtud korras esitada põhjendatud märkused, kui Eesti sihtettevõtjaid puudutav välisinvesteering võib avaldada negatiivset mõju selle riigi avalikule korrale ja julgeolekule.

²³ Julgeolekupoliitika alused lk 2.

²⁴ Julgeolekupoliitika alused lk 2.

²⁵ Julgeolekuasutuste seadus § 2.

²⁶ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017). Kättesaadav:

https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf#

²⁷ Siseturvalisuse arengukava 2020-2030. Arengukava avalik osa. Kättesaadav:

<https://www.siseministeerium.ee/et/STAK2030>

²⁸ Riigikaitse arengukava 2017-2026. Arengukava avalik osa. Riigikantselei, 2017. Kättesaadav:

https://kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/eesmargid_tegevused/rkak_2017_2026_avalik_osa.pdf

²⁹ Vastav soovitus sisaldus ka Tartu Ülikooli uuringus (lk 29).

³⁰ Korduma kippuvad küsimused määruse (EL) 2019/452 kohta, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik, lk 3, arvutivõrgus kättesaadav: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157945.pdf

Välisinvesteeringute usaldusväärst, nende mõju julgeolekule ja avalikule korrale ning võimalikke riske hinnatakse iga juhtumi puhul eraldi, võttes aluseks konkreetse välisinvesteeringuks oleva tehingu konteksti ja sellega seotud asjaolusid.

Tartu Ülikooli uuringu kohaselt on Eesti atraktiivsus välisinvesteeringute sihtriigina üsna kõrge, seejuures on eriti suur otseinvesteeringute kasv Eestisse toimunud 2019. aastal. Võrreldes teiste Kesk-Ida, Balti- ning Skandinaavia riikidega on Eesti saanud keskmisest märksa rohkem otseseid välisinvesteeringuid.³¹ Jätkuvalt on oluline, et Eesti oleks edukas välisinvesteeringute sihtriigina ning säiliks avatud ja ligimeelitav investeerimiskeskond. Eelnõuga reguleeritakse võimalike julgeoleku ja avaliku korra ohtude väljaselgitamine ja teatud välisinvesteeringutest põhjustatud riskide ärahoidmine, sealhulgas näiteks kõrvaltingimusena seatavate meetmete abil, ilma et see vähendaks Eesti avatust investeeringutele või piiraks välisinvestorite tegevust Eestis. Eelnõu koostamisel lähtutakse vajadusest säilitada Eesti atraktiivsus välisinvesteeringutele ja tagada konkurentsieelis, mistõttu arvestatakse ka lähiriikide³² välisinvesteeringute kontrolli meetmetega.

Samuti ei seata määruse 2019/452 rakendamisega kahtluse alla Euroopa avatust välisinvesteeringutele, kuid määrusel on oluline roll nende erandjuhtumite puhul, mil välisinvestorid soovivad omandada Euroopa Liidu liikmesriikide huvide seisukohast olulisi varasid või kontrolli liidu ettevõtjate üle, kelle tegevus mõjutab tehnoloogiat, taristut, sisendeid või tundlikku teavet, mis on oluline rohkem kui ühe liikmesriigi või liidule huvi pakkuva projekti jaoks. Tänu määrusele 2019/452 on liikmesriikidel ja komisjonil palju parem ülevaade liitu tehtavatest välisinvesteeringutest.³³

Eelnõu § 1 lõige 3 alusel kohaldatakse välisinvesteeringu loamenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades seaduses sätestatud erisusi. Haldusmenetluse üldseadusena kohaldatakse ka välisinvesteeringu loamenetluse läbiviimisel haldusmenetluse seadust.

§ 2. Välisinvesteering

Paragrahvi 2 lõikes 1 määratletakse välisinvesteeringu mõiste sisu. Välisinvesteeringuteks loetakse eelnõu kohaselt kolme liiki tehinguid, mille kaudu välisinvestor omandab otsese või kaudse olulise osaluse sihtettevõtjas, saavutab otsese või kaudse kontrolli sihtettevõtja üle või omandab sihtettevõtte. Sealhulgas on välisinvesteeringu mõistega hõlmatud nii tehingud ühingute osade ja aktsiatega, kui ka varatehingud (näiteks sihtettevõtte, st sihtettevõtjale vajaliku ettevõtte, käitise või vara, omandamine), samuti erinevad muud tehingud, mis võimaldavad kontrollida sihtettevõtja juhtorganite koosseisu või otsuseid, sealhulgas hääletuskokkulepped, mille tulemusena osaluse omaja isik ise formaalselt ei muutu (näiteks aktsionäride või osanike vaheline leping).

§ 2 lõike 1 punkti 1 kohaselt on välisinvesteeringuga tegemist juhul, kui välisinvestor omandab otsese või kaudse olulise osaluse sihtettevõtjas. Olulise osaluse sisustamisel lähtutakse väärtpaperituruse seaduse (edaspidi *VPTS*) §-s 9 sätestatust, mis tähendab, et oluline on osalus äriühingu aktsia- või osakapitalis, mis on vähemalt 10 protsenti äriühingu aktsia- või

³¹ Tartu Ülikooli uuring, lk 85.

³² Läti, Leedu ja Soome.

³³ Korduma kippuvad küsimused määruse (EL) 2019/452 kohta, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik, lk 3, arvutivõrgus kättesaadav: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157945.pdf

osakapitalist, seda väljendavatest kõigist õigustest või kõigist häältest äriühingus või mis võimaldab olulise mõju äriühingu juhtorganite üle (VPTS § 9 lg 1). Oluline osalus on otsene, kui isik omab või teostab seda isiklikult (VPTS § 9 lg 2), kaudne on osalus juhul, kui välisinvestor omab või teostab seda mitte vahetult, vaid ühe või mitme tema kontrollitava äriühingu kaudu (läbi vaheühingu), seal hulgas kokkuleppel kolmanda isikuga, või loetakse hääleõigus muul põhjusel kaudselt isikule kuuluvaks (VPTS § 9 lg 3).

Omandamisel kasutatav vaheühing võib välisinvestoril juba varasemalt olemas olla, aga kaudse omandamise juhtumiks on ka see, kui välisinvestor asutab üksnes konkreetse tehingu tarbeks Eestisse või mõnda Euroopa Liidu liikmesriiki eriotstarbelise valdusühingu³⁴, mille kaudu ta kavatseb tulevikus osalust kontrollima ja valitsema hakata. Omandamistehingute tegemine läbi selliste eriotstarbelist valdusühingute on omandamistehingute tegemise praktikas äärmiselt levinud nii Eestis kui teistes riikides.

Kaudne oluline osalus on võimalik omandada ka selliselt, et välisinvestor omandab kontrolliva osaluse ettevõtjas olulist osalust omavas või teostavas isikus või kui välisinvestor omandab kontrolliva osaluse mitmes isikus, kes kaudselt üheskoos omavad või teostavad olulist osalust sihtettevõtjas. Alljärgnevalt on toodud mõningad tüüpilisemad näited kaudse olulise osaluse omandamisest, mis eeldavad välisinvesteeringu luba:

- 1) välisinvestor omandab enamusosaluse sihtettevõtja osanikus, kellel on vähemalt 10-protsendiline osalus sihtettevõtjas, või mõnes tema emaühingus, tehingu tagajärjena moodustab välisinvestor kaudne osalus vähemalt 10 protsenti sihtettevõtja osakapitalist;
- 2) välisinvestor, kelle otsese või kaudse kontrolli all juba on üks sihtettevõtja osanik, kellel on sihtettevõtjas 8-protsendiline osalus, omandab kontrolli sihtettevõtja teise osaniku üle, kellel on sihtettevõtjas 2-protsendiline osalus, või sellise osaniku mõne emaühingu üle, tehingu tagajärjena moodustab välisinvestori kaudne osalus vähemalt 10 protsenti sihtettevõtja osakapitalist.

Kõige sagedasemaks olulise osaluse omandamise tehinguks on osa või aktsiate ostu-müügilepingu tulemusel vähemalt 10-protsendilise osaluse saamine osa- või aktsiakapitalis. Samas on võimalik vastava suurusega osalus saada ka ühinemise või jagunemise tulemusena. Kolmandaks küllaltki tüüpilise tehinguna on võimalik välja tuua osanike või aktsionäride lepingu sõlmimine, mille tulemusena saab välisinvestor otsustada (näiteks temaga kooskõlastamise kohustuse või talle antud veto-õiguse tõttu) vähemalt 10 protsenti osa- või aktsiakapitali, seda väljendavate õiguste või häälte üle.

Investeeringu määratlemiseks vähemalt 10-protsendilisele hääleõigusele vastava osaluse kasutamine on väga levinud. Näiteks Eesti lähiriikide (Soome ja Läti) välisinvesteeringute hindamisel lähtutakse samuti põhimõttest, et olulise osaluse omandamise miinimumlävendiks on vähemalt 10-protsendilise osaluse omandamine kontrolli kohaldamisalasse kuulavas ettevõtjas.

§ 2 lõike 1 punkti 2 alusel loetakse välisinvesteeringuks otsese või kaudse kontrolli saavutamist sihtettevõtja üle. Kontrolli sisustamisel on aluseks VPTS §-s 10 sätestatu, aga selle erisusega, et kui väärtpaberituru seadus reguleerib kontrolli saavutamist üksnes kitsalt äriühingutes, siis eelnõu järgi laienevad samad põhimõtted ka kontrolli saamisele selliste sihtettevõtjate üle, kes ei tegutse äriühingu vormis. Vastavalt eelnõu paragrahvidele 3 ja 4 lähtutakse nii välisinvestori kui ka sihtettevõtja mõiste sisustamisel laiemalt ettevõtja mõistest

³⁴ Inglise keeles *special purpose entity* (SPE) või *special purpose vehicle* (SPV).

(vt järgnevaid selgitusi eelnõu § 3 ja 4 kohta). Seega välisinvesteeringu sihtettevõtjateks võivad eelnõu kohaselt olla kõik üksused, mis on hõlmatud ettevõtja mõistega ja tegutsevad mõnes eelnõu § 4 lõikes 1 nimetatud majandusvaldkonnas, sealhulgas näiteks sihtasutused, kellest mitmed on eelnõu §-ga 4 hõlmatud³⁵.

Äriühinguks mitteoleva üksuse, näiteks sihtasutuse puhul seisneb kontrolli saamine üldjuhul tema juhatuse, nõukogu või seda asendava organi üle püsiva kontrolli saamises, milleks tavaliselt tuleb muuta sihtasutuse põhikirja või omandada kontroll asutajaõigusi teostava(te) isiku(te) üle.

Kokkuvõtlikult on kontrolli saamiseks erinevad võimalused: 1) isikule kuulub enamik aktsiate või osadega esindatud häälest; 2) osalust omaval isikul on õigus nimetada või tagasi kutsuda nõukogu või juhatuse liikmete enamikku; 3) osalust omav isik kontrollib enamikku juht- või juhtimisorgani häälest vastavalt teiste osanike, aktsionäride, liikmete või muude otsustusõigust omavate isikutega sõlmitud kokkuleppele; 4) isik omab teise isiku üle muul viisil valitsevat mõju või kontrolli või tal on võimalus seda teostada.

Kontrolli omamise eriliigiks on negatiivne kontroll, mille tagajärjena ei ole võimalik võtta juhtimisotsuseid vastu ilma välisinvestori või tema poolt määratud isikuteta. Näiteks on välisinvestoril negatiivne kontroll juhul, kui tal on osanike koosolekul või aktsionäride üldkoosolekul ühingu majandustegevust või juhtorganite koosseisu puudutavate otsuste vastuvõtmisel veto-õigus või -õigused, samuti siis, kui juhatuse või nõukogu otsuse vastuvõtmine eeldab välisinvestori või tema poolt määratud juhatuse või nõukogu liikmete nõusolekut. Sarnaselt olulisele osalusele on kontrolli saavutamine ettevõtja üle võimalik nii otsese kui kaudsena. Otsese kontrolli saamisega on tegemist siis, kui välisinvestor teeb investeeringu vahetult. Kaudne kontroll tekib aga siis, kui välisinvesteering tehakse ühe või mitme kontrollitava ühingu kaudu või kui omandatakse kontroll sihtettevõtja üle kontrolli teostavas isikus.

§ 2 lõike 1 punktis 3 on ette nähtud, et välisinvesteeringuks võib olla ka sihtettevõtte omandamine. Eestis on praktikas küllaltki levinud viia kontrolli omandamise tehinguid läbi mitte osaluste omandamise kaudu, vaid hoopis vara või äritegevuse omandamisena (tavaliselt toimub see ettevõtte või käitise omandamise teel). Eestis on sellised varatehingud üsna levinud, kuna neid on lihtne sõlmida ja üldjuhul on need vormivabad, välja arvatud juhtumid, kus võõrandatava vara omandiõiguse üleandmine eeldab teatud vorminõuete täitmist (näiteks kinnisvara puhul on tehingu notariaalse tõestamise nõue).

Varatehingu kasuks otsustatakse ilmselt ka siis, kui sihtettevõtja õiguslik vorm ei ole osaluse võõrandamiseks sobilik, näiteks kui isikul ei ole mitte osaluste omajad vaid liikmed või kui muul põhjusel ei ole sihtettevõtja üksuse osalus või kontroll lihtsasti üleantav. Ka näiteks sihtasutuse vormis tegutseva sihtettevõtja puhul võib välisinvestor eelistada just varatehingu kaudu äritegevuse ja selleks vajaliku vara omandamist.

Üheks ajendiks varatehingu kasuks otsustamisel võib olla ka see, et välisinvestor võib soovida omandada ainult osa sihtettevõtja majandustegevusest või üksnes teatud osa tema varast või töötajaskonnast. Näiteks on täiesti mõeldav, et välisinvestorile pakub huvi ainult kaitsetööstusettevõtja tootearendusega seotud meeskonna ja tehnoloogia, sh seonduvate

³⁵ Näiteks on eelnõu § 4 lg 1 punktis 1 nimetatud elutähtsa teenuse osutajateks teatud haiglad, kellest paljud on sihtasutused.

intellektuaalomandiõiguste omandamine, kuid mitte tootmistegevus. Samuti võib välisinvestor olla huvitatud ainult teatud kliendigrupist ja sellele teenuste osutamise seotud varast, töötajatest ja lepingutest, mis võib tõusetada päevakorda elutähtsate teenuste osutajate puhul.³⁶

Eeltoodut illustreerib selgelt Konkurentsiameti ettevõtjate koondumise kontrolli praktika,³⁷ kellele esitatud koondumise teadetest moodustasid näiteks 2020.a tehingud ettevõtjate osadega ca 25%. Kolmandaks võibki välisinvesteering seetõttu toimuda otseselt või kaudselt sihtettevõtte, so sihtettevõtjale vajaliku ettevõtte, käitise või vara omandamise teel välisinvestori poolt.

Eelnimetatud olulise osaluse omandamine, kontrolli saavutamine või sihtettevõtte omandamine võib toimuda ka mitme omavahel seotud tehinguga, mis eraldiseisvalt ei too kaasa olulise osaluse omandamist, ettevõtja üle kontrolli saavutamist ega sihtettevõtte omandamist, kuid millel on kogumis vastav majanduslik eesmärk või sisuline tagajärg. See kohaldub ka olukorras, kus vastavate tehingute osapooled ei kattu, aga nad kuuluvad sama ettevõtja koosseisu (erinevad tüarettevõtjad). Olukorras, kus olulise osaluse või kontrolli saamine toimub mitme tehingu omavahelises koosmõjus, loetakse asjakohased tehingud eelnõu tähenduses üheks tehinguks. Näiteks on tootmisüksust võimalik omandada seadmete kaupa ning võimatu pole ka olukord, kus vara koosseisu kuuluvad üksikud varad, õigused ja kohustused omandavad erinevad isikud, kes on tegelikkuses ühe ja sama välisinvestori kontrolli all. Samuti on olulise osaluse omandamiseks või kontrolli saavutamiseks võimalik selliste hääletuskokkulepete sõlmimine, kus välisinvestori kontrolli all olevad erinevad sihtettevõtja osanikud või aktsionärid saavad mitme tehingu abil erinevaid õigusi seoses hääletamisega, mis kogumis toovad kaasa olulise osaluse või kontrolli lävendi ületamise.

Tehingute majandusliku seotuse tuvastamiseks tuleb tehingute sisu ja sõlmimise asjaolusid hinnata igakülgselt ja kogumis, sealhulgas on asjakohane lähtuda nii tehinguosaliste omavahelistest seostest, tehingute majanduslikust sisust, kui tehingute tegemise protsessiga seotud ajalistest seostest. Näiteks võib tehingute seotust järeldada sellest, kui need põhinevad ühel raamkokkuleppel või ühiste kavatsuste protokollil, neid räägitakse läbi samaaegselt, samade isikute poolt või samade nõustajate abil, kui tehingute kaudu omandatakse ükshaaval sama ettevõtte, käitise või vara, sama sihtettevõtja erinevad ettevõtted, käitised või varad, või kui eeltoodu toimub samade isikute vaheliste tehingute tulemusena sõlmitavate tehingute seeria abil.

Näiteks on Euroopa Liidu kohtupraktikas järeldusi tehingute seotuse kohta tehtud sellest, et lepingud sõlmiti sama notari juures samaaegselt, tehingud olid majanduslikult seotud ja üks osapool kinnitas tehingute seotust.³⁸

Seega jääb välisinvestori tegevus loamenetluse rakendusalasle olulise osaluse omandamise või kontrolli saavutamise erinevate viiside korral. Seejuures on välisinvestoril, kes juba omab olulist osalust eelnõu §-s 4 nimetatud valdkonnas tegutsevas sihtettevõtjas, vajalik taotlelda luba

³⁶ Näiteks Danske Bank A/S Eesti filiaali väljumisel Eesti turult võõrandas ta 2019.a kõigepealt AS-le LHV Pank eraisikutest klientide laenu- ja liisingulepingud koos neid teenindava ettevõttega ja seejärel 2020.a ettevõtjate ja avaliku sektori krediidiga, sh eelkõige laenu-, kapitali- ja kasutusrendi- ja garantiilepingutega, seotud ettevõtte. Pangakontori asukohaks olnud ärihoone võõrandas ta aga hoopis KEK Arendus OÜ-le.

³⁷ <https://www.konkurentsiamet.ee/et/konkurentsijarelevalve-koondumised/koondumised/koondumiste-teated-ja-otsused>

³⁸ Euroopa Esimese Astme kohtu 23.02.2006 otsus asjas T-282/02, Cementbouw vs. Komisjon (ECLI:EU:T:2006:64), punkt 127 ja järgnevad.

ka siis, kui ta soovib minna oluliselt osaluselt üle kontrollivale osalusele, see tähendab suurendada oma senist olulist osalust üle kontrolliva osaluse lävendi. Sama kehtib ka olukorras, kus välisinvestor juba omab sihtettevõtjale vajalikku ettevõtet, käitist või vara ning soovib omandada sihtettevõtjalt täiendavalt muu sihtettevõtte määratluse alla paigutatava ettevõtte, käitise või vara.

§ 2 lõikes 2 määratletakse viiteliselt olulise osaluse sisu. Nagu eelnevalt märgitud, on oluline osalus VPTS § 9 lg 1 tähenduses otsene või kaudne osalus ühingu aktsia- või osakapitalis, mis on vähemalt 10 protsenti aktsia- või osakapitalist, seda väljendavatest kõigist õigustest või kõigist häälestest või mis võimaldab olulist mõju juhtorganite üle.

§ 2 lõike 3 kohaselt lähtutakse välisinvesteeringuks oleva kontrolli ja kontrollitava ettevõtja määratlemisel viiteliselt VPTS §-s 10 sätestatust. Nagu eelnevalt selgitatud, võib kontrolli saavutamine sihtettevõtja üle toimuda üle 50-protsendilise hääleõigusele vastava osaluse omandamisega, aga ka siis, kui välisinvestor, omamata enamust hääleõigusest, omab lepingu alusel või näiteks põhikirjast tulenevalt õigust määrata juhtorganite koosseisu enamust.

Täiendavalt on kontrolli võimalik siduda ka laiemalt valitseva mõju omamisega ettevõtja üle (VPTS § 10 lg 1 p 2). Valitsev mõju on sisustatud näiteks konkurentsiseaduse § 2 lõikes 4 ning selle kohaselt on valitsev mõju võimalus ühe või mitme ettevõtja poolt ühiselt või ühe või mitme füüsilise isiku poolt ühiselt teise ettevõtja aktsiate või osade omamise kaudu, tehingu või põhikirja alusel või muul viisil otseselt või kaudselt mõjutada teist ettevõtjat, mis võib seisneda õiguses oluliselt mõjutada teise ettevõtja juhtorganite koosseisu, hääletamist või otsuseid või kasutada või käsutada teise ettevõtja kogu vara või olulist osa sellest.

Kontrolli alaliigiks on ka negatiivne kontroll, mis seisneb võimaluses osaluse suuruse või hääle arvu abil, samuti hääletuskokkulepete kaudu blokeerida teatud ostuste vastuvõtmist.

Kuna eelnõus lähtutakse ettevõtja mõistest, mis on oma sisult äriühingu mõistest laiem, siis kontrolli saavutamist hinnatakse laiema isikute ringi osas, kui seda on ette nähtud väärtpaberituruseaduses.

§ 3. Välisinvestor

Paragrahvi 3 kohaselt määratletakse isikud, kelle poolt tehtavad tehingud kuuluvad eelnõu alusel hindamisele.

§ 3 lõike 1 kohaselt on välisinvestor eelnõu tähenduses:

- 1) füüsiline isik, kellel on kolmanda riigi kodakondsus, mitut kodakondsust omav füüsiline isik, millest vähemalt üks on kolmanda riigi kodakondsus, või kodakondsuseta füüsiline isik;
- 2) ettevõtja, kes on asutatud kolmanda riigi õiguse alusel ja on selles riigis registreeritud;
- 3) eelnimetatud punktides 1 ja 2 nimetatud füüsilise isiku või ettevõtja kontrollitav muu ettevõtja sõltumata tema asutamise- ja registreerimiskohast.

Füüsiliste isikute puhul on eelnõu **§ 3 lõike 1 punkti 1** kohaselt isiku päritolu määratlemisel oluline tema kodakondsus.

Veidi üle poole Euroopa Liidu liikmesriikidest lubab mitut kodakondsust, kuid valdavalt väga piiratud juhtudel (näiteks kui see kandub üle erineva kodakondsusega vanematelt, eeskätt *ius soli* ja *ius sanguinise* põhimõtete segamise korral). Peale Eesti on ka Austria, Taani, Saksamaa,

Läti, Leedu, Luksemburg, Sloveenia ja Hispaania seadnud naturalisatsiooni tingimuseks varasemast kodakondsusest loobumise. Mitme kodakondsusega kaasnevad julgeolekumõjud on osalt laiapõhjalised ja kaudsemad, osalt kitsapiirilised ja otsesed. Oluliste laiapõhjaliste julgeolekumõjude lähtekohaks on asjaolu, et mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kõigi kodakondsusjärgsete riikide poliitilistele ja sotsiaalsetele mõjutustele. Mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kõigi kodakondsusjärgsete riikide seisukohtadele ja võtavad need eeldusena omaks. Nimetatu on problemaatiline, kui kodakondsusjärgsetel riikidel on vastandlikud huvid. Kuivõrd lojaalsus riigile on reaalselt jagamatu, tekib vääramatult lojaalsuskonflikt, kui teisel kodakondsusjärgsel riigil on teistsugused huvid.

Välisinvesteeringute usaldusvääruse hindamisega ennetatakse ja tõkestatakse erineva väärtusruumiga kolmandatest riikidest lähtuvat ohtu julgeolekule ja avalikule korrale. Välisinvestorina vaadatakse ka füüsilist isikut, kellel on mitu kodakondsust, millest vähemalt üks on kolmanda riigi kodakondsus. Vastasel korral võib tekkida olukord, kus julgeolekule ohtu kujutav kolmanda riigi kodanik pääseb loamenetlusest tänu Euroopa Liidu liikmesriigi mitme kodakondsuse omamisele. Samuti võimaldaks see välisel osapoolel kasutada ära mitme kodakondsusega isikuid oma eesmärkide saavutamiseks. Lisaks eelpool kirjeldatud mitme kodakondsusega isikute puhul esinevale lojaalsuskonfliktile, on kodanikel põhiseaduslikud kohustused oma riigi ees. Osade kolmandate riikide eesmärgid võivad kujutada ohtu Eesti julgeolekule. Osad erineva väärtusruumiga kolmandad riigid on võimelised kodanike kohustuste täitmist erinevatel viisidel ka nõudma.

Välisinvestorina vaadeldakse ka kodakondsuseta füüsilisi isikuid, kuivõrd nende puhul pole selge, kellele nad on lojaalsed. Kui nad pole valinud Eesti või mõne muu sama väärtusruumi kodakondsust, siis võib järeldada, et mingil põhjusel nad ei soovi jagada selle riigi põhimõtteid, mis on kirjas põhiseaduses ning nad on avatud muudele väärtustele. Sellistel isikutel on võimalus valida endale meelepärane kodakondsus aga nad pole seda mingil põhjusel teinud. Üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et Eestis elavad kodakondsuseta isikud saavad kasutada eeliseid, mida neil kolmanda riigi kodanikena pole, näiteks viisavaba piiriületus ning vaba liikumine. Samas soovivad nad samu eeliseid ka liikumiseks kolmandasse riiki. Kuivõrd kodakondsuseta isikuid ei saa käsitleda kodanikena, siis käsitletakse neid välisinvesteeringute sõelumise seaduses võrdselt kolmanda riigi kodanikega. Sellist isikute gruppi hõlmamata võib tekkida võimalus seaduse mõttest möödaminemiseks. Mittesõbralikud kolmandad riigid võivad saada võimaluse hakata enda huvides ära kasutama kodakondsuseta isikuid. Sellised võimalusi ei soovita loodava regulatsiooniga luua.

§ 3 lõike 1 punkti 2 kohaselt on välisinvestori mõistega hõlmatud kõik ettevõtjad, kes on asutatud kolmanda riigi õiguse alusel ja on seal registreeritud. Üldjuhul asutamise- ja registreerimiskoht kattuvad, see tähendab registri asukoht, kus ettevõtja on registreeritud ja mille kaudu määratletakse tema õigusvõime, määrab ära ka selle, millise riigi õiguse alusel ta on asutatud. Kolmandateks riikideks on eelnõu tähenduses kõik riigid, mis asuvad väljaspool Euroopa Liitu.

§ 3 lõike 1 punkti 3 alusel laiendatud välisinvestori mõistet kogu kontrolli kaudu seotud üksusele ja välisinvestori olemasolu saab välja selgitada kogu sellise ettevõtjate grupi lõikes. Kuna olulise osaluse omandamine või kontrolli saavutamine võib olla ka kaudne, siis tuleb lugeda välisinvestoriks ka ettevõtjat, kes on kolmanda riigi füüsilise isiku või ettevõtja kontrolli all, sh isegi siis, kui see ettevõtja ise on asutatud ja registreeritud Euroopa Liidus. Vastasel korral oleks Euroopa Liidus ühingu asutamise teel äärmiselt lihtne kõrvale hoiduda

välisinvesteeringu usaldusvääruse hindamisest. Kontroll annab isikule võimaluse korraldada teise ühingu juhtimist ja suunata nii tema igapäevaseid kui strateegilisi otsuseid, mis kontsernide puhul hõlmab kogu kontrolli kaudu omavahel seotud ettevõtjate gruppi. Teiste sõnadega, kolmanda riigi füüsiline isik või ettevõtja, kelle kontrolli all on kontserni emaühing, omab selle kaudu kontrolli ka kõikide viimase tütarühingute üle ning võib eeldada, et kontrolli teostamisel seab ta esiplaanile kontserni kui terviku strateegilised huvid. Sisuliselt on kontrolli kaudu seotud ettevõtjate näol seetõttu tegemist ühe ja sama majandusüksusega, mis koosneb mitmetest isikutest, kus selle sisemine jagunemine eraldiseisvateks ühinguteks või üksusteks on pelgalt kontserni siseküsimus. Seetõttu on § 3 lg 1 punktis 3 hõlmatud ettevõtja mõistega kõik välisinvestori kontrolli all olevad ettevõtjad, olenemata nende asu- või registreerimiskohast. Sõltumata, milline konkreetne kontserni kuuluvatest ühingutest investeeringu teeb, lähtutakse välisinvesteeringu usaldusvääruse hindamisel sellest, kas välisinvesteeringu aluseks oleva tehingu tegija on otseselt või kaudselt mõne kolmanda riigi füüsilise isiku või ettevõtja kontrollitav.

§ 3 lõikes 2 määratletakse eelnõu tähenduses kolmandad riigid, millest pärit välisinvestoritele võib laieneda investeeringust teatamise ja loa taotlemise kohustus. Kolmandast riigiks loetakse eelnõus riike, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigid.

Otsus, millistele investeeringutele, lähtudes investori päriolust, kontrolli kohaldada on iga riigi pädevuses ning ka liikmesriigid on kõnealust aspekti reguleerinud erinevalt ning hõlmatav isikute ring on varieeruv.³⁹ Seejuures võivad ka siseriikliku regulatsiooniga olla loakohustusele allutatud ka investeeringud, mida teevad Euroopa Liidus asuvad isikud või üksused piirides, mida annavad Euroopa Liidu toimimise lepingu asutamiseõiguse ja kapitali liikumine artiklid (art 52 ja art 65 lõike 1 punkt b), mis võimaldavad säilitada avaliku korra või julgeoleku huvides vajalikke meetmeid. Oluline on silmas pidada, et välisinvesteeringute hindamise siseriiklikud regulatsioonid ei tohiks põhjustada diskrimineerimist kolmandate riikide vahel (määruse 2019/452 art 3 lg 2).

Määruses 2019/452 tähenduses käsitatakse välisinvestorina Euroopa Liidu väliseid füüsilisi isikuid ja ettevõtjaid ning selles ettenähtud koostööreeglistik kohaldub üldjuhul kolmandatest riikidest pärit otseinvesteeringutele, aga ka näiteks investeeringutele, mille puhul kontrolli vahetumine on kaudne⁴⁰. Samuti on määruses 2019/452 ette nähtud suunis liikmesriikidele, et need võtaksid meetmeid, mis peaks takistama kontrollimenetlustest kõrvalehoidumist. Seejuures peaksid need meetmed hõlmama investeeringuid, mis tehakse liidusiseselt kunstlike skeemide kaudu, mis ei kajasta majanduslikku tegelikkust ja võimaldavad kõrvale hoida taustauuringumehhanismidest ja taustauuringumenetluses tehtud otsuste täitmisest, kui

³⁹ Lätis ja Leedus kuuluvad kontrollimisele kõik julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt olulisteks määratud sektorite ettevõtjaid puudutavad tehinguid, sõltumata investori päritolust.

Soomes on seaduse alusel välisomanikuks piiritletud järgnevalt: a) välisriigi kodanik, kelle alaline elukoht ei ole EL-i või Euroopa Vabakaubanduspiirkonna (EFTA) liikmesriigis; b) organisatsioon või sihtasutus, mille alaline asukoht ei ole EL-i või EFTA liikmesriikides; c) organisatsioon või sihtasutus, mille alaline asukoht on EL-i või liikmesriikides, kuid mille puhul punktis a osutatud välisriigi kodanik või punktis b osutatud organisatsioon või sihtasutus kontrollib vähemalt kümnendikku piiratud vastutusega äriühingu häälte koguarvust või kellel on valitsev mõju teise organisatsiooni või ettevõtja üle.

Austrias, Ungaris, Portugalis, Saksamaal (v.a kaitsetööstuse sektor), Taanis (v.a kaitsetööstuse sektor) kuuluvad siseriikliku korra alusel hindamisele EL-i ja EFTA välise isikute ja üksuste investeeringud.

Prantsusmaal, Sloveenias ja Slovakkias hinnatakse teistest riikidest (sealhulgas EL) pärit investorite tehinguid.

⁴⁰ Määruse kohaldamisalasse kuuluvad investeeringud, mille puhul sihtettevõtja omanik või kontroll selle üle muutub seda kontrolliva üksuse omaniku või kontrolli muutumise tulemusel ka siis, kuid vaheüksusteks on EL-i liikmesriigi ettevõtja.

investorit omab või kontrollib kolmanda riigi füüsiline isik või ettevõtja. See ei piira Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud asutamisevabadust ja kapitali vaba liikumist (preambuli punkt 10). Kunstlike skeemide kaudu tehtavad liidusisesed välisinvesteeringud on erandkorras samuti määruse kohaldamisalas.

Seega on põhjendatud kohaldada eelnõus ette nähtud välisinvesteeringu loakohustust kõikide väljaspool Euroopa Liidu liikmesriike pärit välisinvestorite tehingute korral. Hoidmaks ära kunstlike skeemide kasutamist ja muul viisil loakohustusest kõrvale hoidmisi, on eelnõu § 3 lõikes 1 punktis 3 täpsustatud, nagu on märgitud eespool, et välisinvestoriks on ka kolmanda riigi füüsilise isiku või ettevõtja kontrolli all olev muu ettevõtja sõltumata tema asutamise- ja registreerimiskohast ning välisinvesteeringuks loetakse ka kaudse olulise osaluse omamine ja kontrolli saavutamine. Selliselt ei sõltu tehingu välisinvesteeringuna käsitlemine mitte kitsalt tehinguosaliste kodakondsusest või registreerimiskohast, vaid sellest, kas investori omandistruktuuris tervikuna esineb kolmandate riikide isikuid ja kas need isikud omavad kontrolli. Kuna kontroll annab füüsilisele isikule või emaettevõtjale võimaluse mõjutada kontrollitavate ettevõtjate juhtorganite koosseisu, strateegilisi otsuseid ning selle kaudu tegevust tervikuna, mistõttu kontrollitav ettevõtja ei ole oma tegevuses sõltumatu. Selliselt ei ole õigustamatus ulatuses piiratud liidusiseste ettevõtjate tegevust, vaid nende tehtavad poolt tehingud võivad olla allutatud välisinvesteeringu loakohustusele üksnes juhul, kui neid kontrollib kolmanda riigi füüsiline isik või ettevõtja.

Eelnimetatud viisil välisinvestori määratlemine võimaldab tulemuslikult täita määruse 2019/452 koostööjuhiseid, sest eelnõukohane välisinvestoriks peetavate isikute ja ettevõtjate ring on kooskõlas määruses sätestatuga ega põhjusta diskrimineerimist kolmandate riikide vahel. Eelnõu kohaselt kattuvad määruse 2019/452 tähenduses siseriiklikult uuritavad välisinvesteeringud tulenevalt investori päritolust võimalikult suures ulatuses, mistõttu saab nende investeeringute kohta teavet jagada ka teiste liikmesriikide ja Euroopa Komisjoniga.

§ 3 lõikes 3 on sätestatud, et eelnõus kasutatakse mõistet „ettevõtja“ konkurentsiseaduse tähenduses.

Ettevõtja mõiste on leidnud defineerimist mitmetes seadustes. Definiitsioonid omavad küllaltki suurt ühisosa, kuigi pole täiesti identsed. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi *MSÜS*) järgi on ettevõtja majandustegevust alustav või seda teostav füüsiline või juriidiline isik (*MSÜS* § 5 lg 1). Võlaõigusseaduses (edaspidi *VÕS*) loetakse ettevõtjaks isikut, sealhulgas avalik-õiguslikku juriidilist isikut, kes teeb tehingu, mis seondub iseseisva majandus- või kutsetegevuse läbiviimisega (*VÕS* § 1 lg 6). Äriseadustik (edaspidi *ÄS*) defineerib ettevõtjat kui füüsilist isikut, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsiv tegevus, ning äriseadustikus sätestatud äriühingut (*ÄS* § 1).

Konkurentsiseaduse (edaspidi *KonkS*) ettevõtja mõiste on kõige laiem, omades kõikide eeltoodutega märkimisväärset ühisosa. Ettevõtjaks konkurentsiseaduse tähenduses loetakse äriühingut, füüsilisest isikust ettevõtjat või muud majandus- või kutsetegevuses osalevat isikut või juriidiliseks isikuks mitteolevat ühendust või ettevõtja huvides tegutsevat isikut (*KonkS* § 2 lg 1), kusjuures kui riik, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu haldusülesandeid täitev isik osaleb kaubaturul, kohaldatakse ka talle ettevõtja kohta käivaid sätteid (*KonkS* § 2 lg 2). Konkurentsiseaduse ettevõtja mõiste sisustamisel on olemas arvestataval määral Euroopa Liidu kohtupraktikat.

Ettevõtja konkurentsioiguslik mõiste tuleneb Euroopa Liidu õigusest ja selle sisustamisel kasutatakse Euroopa kohtute konkurentsioiguse valdkonnas tehtud lahendeid. Väljakujunenud Euroopa kohtute praktika kohaselt hõlmab ettevõtja mõiste mistahes majandustegevusega tegelevat üksust, sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.⁴¹ Ettevõtja mõistega on hõlmatud nii äriühingud kui ka kasumi teenimisele mitte-orienteeritud üksused, samuti avalikku võimu teostavad asutused ja organisatsioonid, mis tegelevad majandustegevusega. Näiteks Euroopa kohtute konkurentsioiguse praktikas on ettevõtjaks loetud nii mittetulundusliku iseloomuga Saksamaa Punane Rist⁴² kui ka Saksamaa Föderaalne Tööturuamet⁴³. Euroopa kohtute järjepideva praktika kohaselt asjaolu, et avaliku võimu kandja põhiülesanne on avaliku võimu teostamine mingis valdkonnas, ei välista tema lugemist ettevõtjaks⁴⁴. Täiendavalt on Euroopa Kohtu praktikas selgitatud, et ettevõtja on majandusüksus, isegi kui see koosneb mitmest füüsilisest või juriidilisest isikust.

Eelnõu koostajatele teadaolevalt kavatsetakse konkurentsiseaduses ettevõtja mõistet seoses ECN+ direktiivi⁴⁵ ülevõtmisega muuta suuremas ulatuses vastavaks Euroopa kohtute praktikas kasutatavale määratlusele. Uues sõnastuses plaanitakse määratleda ettevõtjaks majandustegevusega tegelevat üksust, sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.

Eelnõus sisalduva ettevõtja mõiste sisustamiseks ongi asjakohane lähtuda just ettevõtja konkurentsioiguslikust tähendusest, kuna see on kõige laiem ja hõlmab kontrollimist vajavate investeeringute tegijate ringi ära igakülgselt.

Ka määruses 2019/452 kasutatakse mõistet „ettevõtja“ ning selle sisu ei ole eraldi defineeritud, mistõttu on asjakohane lähtuda olemasolevast kohtupraktikast. Sel viisil on välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamisele allutatud piisavalt lai isikute ring.

Oluline on tähele panna ka seda, et konkurentsioiguses ei piirdu ettevõtja mõiste ühe isikuga, vaid lähtutakse nn ühtse majandusüksuse põhimõttest, mis tähendab seda, et sama isiku või samade isikute kontrolli all olevad üksused loetakse üheks ettevõtjaks. Eeltoodud põhimõtte kohaldub tavaliselt ema- ja tütarühingu vahelistes suhetes (seal hulgas kaudse kontrolli puhul⁴⁶). Samas on Euroopa kohtute praktikas hinnatud ka olukordi, kus ühing on mitme isiku ühiskontrolli all ning on loetud vastav ühissettevõtja koos mõlema ematühinguga üheks ettevõtjaks⁴⁷. Eelnimetatud ühtse majandusüksuse põhimõtte praktiliseks väljundiks seoses välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamisega on see, et eelnõus reguleeritud loamenetlust ei ole võimalik kuidagi vältida sellega, kui välisinvestor teeb välisinvesteeringu mitme endaga seotud isiku kaudu, näiteks omandab mitmeid osalusi sihtettevõtjas paljude erinevate enda

⁴¹ vt nt Euroopa Kohtu 05.06.2005 otsust kohtuasjades C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P ja C-213/02: P Dansk Rørindustri jt vs. Komisjon (ECLI:EU:C:2005:408), punkt 112; Euroopa Kohtu 10.01.2006 C-222/04: Cassa di Risparmio di Firenze jt (ECLI:EU:C:2006:8), punkt 107; Euroopa Kohtu 11.07.2006 otsus C-205/03 P: FENIN vs. Komisjon (ECLI:EU:C:2006:453), punkt 25.

⁴² Euroopa Kohtu 25.10.2001 otsus nr C-475/99: *Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz* (EU:C:2001:588), punktid 19-22.

⁴³ Euroopa Kohtu 23.04.1991 otsus nr C-41/90: *Höfner and Helsen* (EU:C:1991:161), punkt 22.

⁴⁴ Euroopa Kohtu 24.10.2002 otsus nr C-82/01: *Aéroports de Paris v Commission* (EU:C:2002:617), punkt 81.

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT L 11, 14.1.2019, lk 3–33).

⁴⁶ Euroopa Kohtu 08.05.2013 otsus nr C-508/11: *Eni Spa v Commission* (EU:C:2013:289), punkt 48.

⁴⁷ Euroopa Üldkohtu 02.02.2012 otsus nr T-77/08: *Dow Chemical v Commission* (EU:C:2013:605), punkt 58.

kontrolli all olevate ühingute kaudu, ületades vastavate osalustega kogumis olulise osaluse või kontrolli lävendi.

Kuna hõlmatud on nii otsene kui ka kaudne omandamine või kontrolli saamine, siis võib välisinvestor olla ise välisinvesteeringu aluseks oleva tehingu pooleks või teha seda ühe või mitme tema kontrollitava ettevõtja kaudu. Viimasel juhul võib investeering eelnõu kohaldamisalas olla ka siis, kui tehingu alusel otseseks omandajaks on Euroopa Liidu liikmesriigi (sh Eesti) ühing, kes on kolmanda riigi ühing või füüsilise isiku otsese või kaudse kontrolli all.

§ 4. Sihtettevõtja ja sihtettevõte

Paragrahvi 4 lõikes 1 on määratletud välisinvesteeringute sihtettevõtjad, kellesse investeeringute tegemine on eelnõu alusel hinnatav, sest see võib avaldada mõju julgeolekule ja avalikule korrale. Seaduse kohaldamisala selgeks piiritlemiseks on toodud loetelu strateegilistes majandusvaldkondades tegutsevatest ettevõtjatest, kes Eesti oludes tagavad elutähtsate teenuste toimepidevust majandusvaldkonnas, tagades elutähtsate teenuste toimepidevuse ja kaupade kättesaadavuse ning omades selleks vajalikku taristut.

Määrus 2019/452 annab liikmesriikidele soovituslikud mitteamendavad juhised, kehtestades loetelu teguritest, mida võiks võtta arvesse, kui määratakse kindlaks, kas välismaine otseinvesteering võib mõjutada julgeolekut või avalikku korda. Määruse artikkel 4 nimetab selliste teguritena, mis aitaksid liikmesriikidel hinnata välisinvesteeringu toimet, muuhulgas näiteks mõju elutähtsale füüsilisele või virtuaalsele taristule⁴⁸, elutähtsatele tehnoloogiatele ja nõukogu määruse (EÜ) nr 428/2009⁴⁹ artikli 2 punktis 1 määratletud kahesuguse kasutusega kaupadele⁵⁰, energia või toorainetega varustamisele, samuti toiduga kindlustatusele, juurdepääsule tundlikule teabele⁵¹ või meediavabadusele ja meedia mitmekesisusele. Seega on riikidel üsna laiad võimalused, arvestades riigisiseseid eripärasid ja vajadusi, määratleda need majandussektorid, milles tegutsevad ettevõtjad on tuleviku perspektiivis välisinvesteeringute kontrolli rakendamisel prioriteetse tähtsusega. Samas ei ole eelnimetatud mõjuvaldkonnad järgimiseks kohustuslikud ning iga liikmesriik saab otsustada, milliseid valdkondi, ettevõtjaid või taristuid loetakse riigi eripära ja tingimusi arvestades julgeoleku ja avaliku korra vaates tähtsateks. Sellest tulenevalt laieneb ka määruuses ettenähtud liikmesriikide ja komisjoni vaheline koostöömehhanism selles määratletud investeeringutele kõikides sektorites, mis liikmesriikides sõelumise alla kuuluvad.

Euroopa Liidu liikmesriigid on oma välisinvesteeringute kontrolli regulatsiooni kohaldamisala sektorite piiritlemisel kasutanud erinevat lähenemist, seejuures võib loetelu olulistest sektoritest

⁴⁸ Sealhulgas energia-, transpordi-, vee-, tervishoiu-, side-, meedia-, andmete töötlemise või säilitamise, kosmose-, kaitse-, valimiste või finantstaristu, tundlikud rajatisted ning maa ja kinnisvara, mis on sellise taristu kasutamiseks elulise tähtsusega.

⁴⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks (ELT L 134, 29.5.2009, lk 1—269).

⁵⁰ Sealhulgas tehisintellekt, robootika, pooljuhid, küberturvalisus, kosmose-, kaitse- ja energia salvestamise tehnoloogiad, kvant- ja tuumatehnoloogiad ning nano- ja biotehnoloogiad.

⁵¹ Sealhulgas isikuandmetele või suutlikkusele sellist teavet kontrollida.

olla piiritletud nii väga üldsõnaliselt⁵², jättes riigile sekkumiseks palju paindlikkust, kui ka väga täpselt ja ammendavalt, nimetades nii tegevusvaldkonnad kui ka konkreetsed sihtettevõtjad⁵³.

Eelnõu koostamisel on võetud arvesse vajadust tagada kohaldamisala osas selgus ja ettenähtavus, mistõttu on mõjutatud oluliste majandusvaldkondade ettevõtjate osas piiritletud ettenähtavalt, kitsalt ja ammendavalt. Lähtekohaks on siin põhimõte, et eelnõu kohaldamisalas on keskendutud julgeoleku tagamiseks või avaliku korra säilitamiseks olulistele sisenditele, mille katkemisel, häirel, kadumisel või hävimisel oleks Eestile märkimisväärne mõju.

Riigi julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt loetakse oluliseks järgmised välisinvesteeringute sihtettevõtjad:

- 1) elutähtsa teenuse osutaja hädaolukorra seaduse tähenduses;
- 2) riigi osalusega äriühing;
- 3) ettevõtja, kes toodab või tarnib strateegilise kauba seaduses nimetatud sõjaliste kaupade või kahesuguse kasutusega kaupade nimekirjas sätestatud kaupa või osutab sellise kaubaga seotud tehnilist abi riigiasutustele, välja arvatud relvaseaduse 11¹. peatüki 2. jaos nimetatud sõjarelva, laskemoona ja lahingumoona käitlemisega tegelev ettevõtja;
- 4) üleriigilise televisiooni- või raadioteenuse osutaja või tellitava audiovisuaalmeedia teenuse osutaja meediateenuste seaduse tähenduses; samuti trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastaja, kelle vastava tegevusega seotud majandusaasta käive on vähemalt 3 miljonit eurot;
- 5) ettevõtja, kellel on geoloogilise uuringu või kaevandamisluba põlevkivi või Eestis leiduva Euroopa Liidu kriitilise tähtsusega toorainete loetelus sisalduva toorme uurimiseks või kaevandamiseks;
- 6) ettevõtja, kellega on sõlmitud riigi tegevusvaru hoiuleping või delegeeritud varu leping;
- 7) alalise riigikaitseobjekti omanik riigikaitse seaduse tähenduses;
- 8) ettevõtja, kes omab riigiside toimimist tagavat või ringhäälinguprogrammide edastamiseks vajalikku taristut;
- 9) raudteefrastruktuuri-ettevõtja, kes majandab avalikku raudteed raudteeseaduse tähenduses;
- 10) sertifitseeritud lennupõlv või kopteripõlvaku käitaja, kelle käitatav lennupõlv või kopteripõlvak on avatud rahvusvaheliseks regulaarseks lennuliikluseks, ning Tallinna lennuinfopõlvakonnas lennuliikluse teenindamist tagava aeronavigatsiooniteenuse osutaja lennundusseaduse tähenduses;
- 11) üleeuroopalise transpordivõrku kuuluva Eesti meresadama pidaja vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 661/2010/EL (ELT L 348, 20.12.2013, lk 1–128) lisas II nimetatud sadamate nimekirjale.

Välisinvesteeringute sihtettevõtjate loetelu piiritlemisel on lähtutud põhimõttest, et välisinvesteeringud nendesse ettevõtjatesse võivad negatiivselt mõjutada Eesti või muu Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekut ja avalikku korda. Mõni sihtettevõtja võib tulenevalt

⁵² Näiteks Soome välismaiste omandamiste sõelumise seaduse (soome keeles *Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta*; inglisekeelne tekst kättesaadav: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157939.pdf) kohaselt kohaldatakse kontrolli, kui investor omandab osaluse kaitsetööstusettevõtjas, ettevõtjas, mis toodab või tarnib ühiskonna julgeoleku seisukohalt kesksetele Soome ametiasutustele nende seadusest tulenevate ülesannete seisukohalt kriitilisi tooteid või teenuseid või ettevõtjas, keda oma tegevusala, äritegevuse või kohustustest tulenevalt tuleb pidada tervikut hinnates ühiskonna elutähtsate funktsioonide tagamise seisukohalt kriitilistena. Viimasesse kategooriasse kuuluvad ettevõtjad ei ole kindlaks määratud, vaid seda hinnatakse iga üksikjuhtumi puhul eraldi.

⁵³ Näiteks kuulub Läti välisinvesteeringute kontrollimise kohaldamisalasse 25 riigi julgeoleku seisukohalt olulist äriühingut, kes tegutsevad ühes kuuest kindlaksmääratud sektoris. Läti keelsed andmed kättesaadavad: <https://www.ur.gov.lv/lv/specializeta-informacija/nacionalajai-drosibai-nozimizas-komercsabiedribas/>

oma tegevusvaldkonnast või muudest tunnustest vastata mitmes loetelu punktis nimetatud tingimustele. Näiteks esineb kattuvusi riigi osalusega äriühingute ja muude tunnuste alusel määratletud sihtettevõtjate vahel. Juhul, kui riik otsustab ühel hetkel sellises ettevõtjas osalusest loobuda, siis kuulub ettevõtte tulenevalt oma tegevusvaldkonna olulisusest endiselt välisinvesteeringute usaldusvääruse hindamise kohaldamisalasse.

§ 4 lõike 1 punkt 1 määratleb, et loamenetluse kohaldamisalasse kuuluvad hädaolukorra seaduses sätestatud elutähtsate teenuste osutajad.

Elutähtsate teenuste haavatavust vähendada peetakse tähtsaks ka Eesti julgeolekupoliitika peaeesmärgi saavutamisel.⁵⁴ Julgeoleku ja turvalisuse seisukohalt on oluline elutähtsate teenuste toimepidevus. Suur osa elutähtsatest teenustest on erasektori omandis, mistõttu on riigi ja erasektori koostöö tugevdamine elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel prioriteetne. Elutähtsate teenuste osutamine ei sõltu ainult riigisisestest teguritest, vaid seda mõjutab ka maailmas ja maailmamajanduses toimuv, millega tuleb nende teenuste toimepidevuse plaanidel arvestada.⁵⁵

Hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) § 2 lõike 4 alusel on elutähtsaks teenuseks on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist. Elutähtsat teenust käsitatakse tervikuna koos selle toimimiseks vältimatult vajaliku ehitise, seadme, personali, varu ja muu sellisega.

Elutähtsateks teenusteks *HOS* § 36 alusel loetakse järgmised teenused: 1) elektriga varustamine; 2) maagaasiga varustamine; 3) vedelkütusega varustamine; 4) riigitee sõidetavuse tagamine; 5) telefoniteenus; 6) mobiiltelefoniteenus; 7) andmeside teenus; 8) elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine; 9) vältimatu arstiabi toimepidevuse tagamine; 10) makseteenuste tagamine; 11) sularaharingluse tagamine; 12) kaugküttega varustamine; 13) veevarustuse ja kanalisatsiooni tagamine ja 14) kohaliku tee sõidetavuse tagamine.

Tartu Ülikooli uuringus leitakse, et kuigi hädaolukorraseadus ei tegele riigi julgeoleku või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtudega, on siiski elutähtsa teenuse regulatsioon olemasolu oluline ka riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise aspektist, mida peaks omakorda toetama välisinvesteeringute usaldusvääruse hindamise regulatsioon.⁵⁶

HOS § 38 lõigete 1 ja 3 kohaselt loetakse elutähtsa teenuse osutajaks (edaspidi ka *ETO*) elutähtsat teenust osutav ettevõtjana tegutsev isik, kui ta vastab eriseadustes kindlaksmääratud tingimustele.

Tabel 1. Elutähtsad teenused ja elutähtsa teenuse osutajatele eriseadustest tulenevad tingimused.⁵⁷

⁵⁴ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 7. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf

⁵⁵ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 17. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf

⁵⁶ Tartu Ülikooli uuring, lk 37.

⁵⁷ Tartu Ülikooli uuring, lk 38-44

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale	Näiteid ETO-dest
Elektriga varustamine (HOS § 36 lg 1 p 1)	Teenus, mis seisneb tarbijate elektrienergia varustamises Eesti territooriumil ning mille toimimiseks on vajalik katkematu elektrienergia tootmine, põhivõrgu (sh ühendused teiste riikide võrkudega) ja jaotusvõrgu toimimine.	ETO on ELTL § 21 ¹ kohaselt: 1) tootja, kelle elektrienergia netovõimsus on suurem kui 200 MW; 2) liinivaldaja, kelle riigipiiri ületava elektriliini ülekandevõimsus on suurem kui 100 MW; 3) põhivõrguettevõtja; 4) võrguettevõtja, kelle jaotusvõrguga on ühendatud üle 10 000 tarbija.	Näiteks Elektrilevi OÜ, Elering AS, VKG Elektrivõrgud OÜ, AS Imatra Elekter.
Maagaasiga varustamine (HOS § 36 lg 1 p 2)	Teenus, mis seisneb tarbijate maagaasiga varustamises Eesti territooriumil ning mille toimimiseks on vaja piisavas koguses maagaasi, selle ülekandmiseks rõhu olemasolu ning võrgu katkematu toimimist.	ETO on MGS § 22 lg 15 kohaselt: 1) ettevõtja, kes osutab gaasivõrgus ülekandeteenust; 2) ettevõtja, kelle jaotusvõrguga on ühendatud üle 10 000 tarbija.	Näiteks AS Gaasivõrgud.
Vedelkütusega varustamine (HOS § 36 lg 1 p 3)	Teenus, mis seisneb vedelkütuse kättesaadavuse tagamises tarbijatele Eesti territooriumil ning mille osutamiseks on vajalik kütusetanklate katkematu toimimine ja vedelkütuse varu olemasolu vedelkütusevaru seaduse tähenduses.	ETO on VKS § 3 lg 7 kohaselt kütuse müüja, kes omab kümnet või enam tanklat ja kelle tanklad asuvad vähemalt kolmes maakonnas.	Näiteks AS Olerex, Neste Eesti AS, Circle K Eesti AS, Alexela Oil AS, Jetoil AS, AS Krooning, Sevenoil Est OÜ, AS Tartu Terminal.
Riigitee sõidetavuse tagamine (HOS § 36 lg 1 p 4)	Teenus, mis seisneb tingimuste tagamises transpordi ja inimeste ohutuks liikumiseks ja liiklemiseks Eesti maanteedel (sh kõrvalmaanteedel) ning mille osutamiseks on tagatud maanteedel ja vajalike rajatiste korrashoid ning vajaduse korral tehtud parandustöid. Elutähtsa teenuse osana ei käsitata maanteedel ehitamist ja projekteerimist.	ETO on EhS-i § 97 lg 7 kohaselt riigiteid korrashoidev ettevõtja.	17 erinevat ettevõtjat, kellelega Maanteeamet on sõlminud riigiteede korrashoiu lepingu. Näiteks AS Eesti Teed, AS Trev-2 Grupp, Sakala Teed OÜ, LEONHARD WEISS VIATER EHITUS AS, AS Tariston. Nimekiri nendest ettevõtjatest avaldatud maakondade kaupa MKM-i koduleheküljel ⁵⁸ . Nende korrashoiutööde osas, mis ei tulene riigiteede korrashoiu lepingust, täidab riigiteede sõidetavuse tagamisel

⁵⁸ Teehooldajad. Kättesaadav: <https://www.mnt.ee/et/tee/teehoole/teehooldajad>

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale	Näiteid ETO-dest
			ETO ülesandeid Maanteeamet. ⁵⁹
Telefoni-teenus (HOS § 36 lg 1 p 5)	Üldkasutatav elektroonilise side teenus, mis võimaldab lõppkasutajatel riigisiseste ja rahvusvaheliste kõnede tegemist ning vastuvõtmist Eesti või rahvusvahelise numeratsiooniplaani kuuluva numbrilise abil ning mille osutamiseks on vajalik telefonivõrgu katkematu toimimine.	ETO on ESS-i § 87 lg 4 kohaselt teenuse osutaja, kelle teenust tarbib vähemalt 10 000 lõppkasutajat.	Näiteks Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS.
Mobiil-telefoni-teenus (HOS § 36 lg 1 p 6)	Üldkasutatav elektroonilise side teenus, mis võimaldab lõppkasutajatel kindlaks määratud asukohas riigisiseste ja rahvusvaheliste kõnede tegemist ja vastuvõtmist Eesti või rahvusvahelise numeratsiooniplaani kuuluva numbrilise abil raadioside loomise teel ning mille osutamiseks on vajalik mobiiltelefonivõrgu katkematu toimimine.		Näiteks Telia Eesti AS, Tele2 Eesti AS, Elisa Eesti AS.
Andmeside-teenus (HOS § 36 lg 1 p 7)	Üldkasutatav elektroonilise side teenus, mis võimaldab lõppkasutajatel edastada informatsiooni pakettkommutatatsiooni abil ning mille osutamiseks on vajalik elektroonilise sidevõrgu katkematu toimimine.		Näiteks Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS, Tele2 Eesti AS, STV AS.
Elektrooni-line isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine (HOS § 36 lg 1 p 8)	Teenuse, mis võimaldab elektroonilises keskkonnas tõendada isikut ja kontrollida isikusamasust ning anda digitaalallkirja ning mille osutamiseks peab katkematult toimima ja olema kättesaadav isikutuvastamise ja digitaalallkirjastamise sertifikaatide kehtivuskinnituse teenus. Teisisõnu peab olema	ETO on ITDS-i § 9 ³ lg 3 ¹ kohaselt isikut tõendavate dokumentide seaduse alusel välja antud dokumentidele kantud sertifikaadiga digitaalset tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifitseerimisteenuse osutaja.	Näiteks SK ID Solutions AS.

⁵⁹ Vt majandus- ja taristuministri 09.01.2018 määrus nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“ § 1 lg 2.

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale	Näiteid ETO-dest
	võimalik digitaalse isikutuvastamise (autentimise) või allkirjastamise käigus kontrollida, kas selleks kasutatavad sertifikaadid on sellel ajahetkel kehtivad.		
Vältimatu arstiabi (HOS § 36 lg 2)	Teenuse, mida osutatakse Eesti territooriumil ja mis seisneb abi andmises olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse, samuti eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgistuse esmasel diagnoosimises ja ravis, vajaduse korral abivajaja transportimises haiglasse ja ravimises ööpäev ringi haiglas. Vältimatu abi toimimiseks on vaja vastava väljaõppega personali, kiirabiautode, varustuse, vahendite, ravimite olemasolu ning vereteenistuse toimimine.	ETO on TTKS-i § 17 lg 1 ¹ kohaselt kiirabibrigaadi pidaja. Samuti tervisehoiuteenuse korraldamise seaduse § 55 lg 1 alusel kehtestatud haiglavõrgu haigla (TTKS § 22 lg 4 ¹).	ETO-de hulka kuuluvad kõik haiglad, mis on Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2003. aasta määruses nr 105 „Haiglavõrgu arengukava“ loetelus: 1) SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla; 2) SA Tartu Ülikooli Kliinikum; 3) SA Tallinna Lastehaigla. 4) AS Ida-Tallinna Keskhaigla; 5) AS Lääne-Tallinna Keskhaigla; 6) SA Ida-Viru Keskhaigla; 7) SA Pärnu Haigla; 8) AS Järvamaa Haigla; 9) Kuressaare Haigla SA; 10) SA Läänemaa Haigla; 11) AS Rakvere Haigla; 12) AS Lõuna-Eesti Haigla; 13) SA Narva Haigla; 14) SA Viljandi Haigla; 15) AS Valga Haigla; 16) SA Hiiumaa Haigla; 17) AS Põlva Haigla; 18) SA Raplamaa Haigla; 19) SA Jõgeva Haigla; 20) SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus. ⁶⁰
Makseteenus (HOS § 36 lg 3 p 1)	Teenuse, mis seisneb maksetehingu täitmisel, sealhulgas raha ülekandmisel makseteenuse pakkuja juures avatud maksekontole ning kui	ETO on KAS-i § 3 lg 2 kohaselt krediitiasutus ja välisriigi krediitiasutuse filiaal, kui on	Eesti Panga Presidendi 13.07.2018.a määruse nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja

⁶⁰ Vt Vabariigi Valitsuse 02.04.2003 määruse nr 105 „Haiglavõrgu arengukava“ § 2.

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale	Näiteid ETO-dest
	<p>raha on makseasutuse kliendile antud laenuna, maksetehingu täitmises telekommunikatsiooni-, digitaalse või infotehnoloogilise seadme abil. Makseteenuse osutamiseks on vajalik telekommunikatsiooni võrgu, infotehnoloogilise süsteemi või muu sellesarnase võrgu, maksekaartide või muu samasuguste vahendite katkematu toimimine, mis võimaldab täita makseid.</p>	<p>täidetud vähemalt üks järgmistest tingimustest:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tema osutatava teenuse katkemine või lõpetamine mõjutab märkimisväärselt Eesti finantsturu stabiilsust ning makse- ja arveldussüsteemi järjepidevat toimimist; 2) tema klientide arv moodustab märkimisväärse osa Eestis finantsteenuseid kasutavate klientide arvust; 3) tema Eestis kaasatud hoiuste turuosa ületab kümnet protsenti krediidasutuste kaasatud hoiuste kogumahust. 	<p>toimepidevuse nõuded“ § 2 lg 1 kohaselt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) AS SEB Pank; 2) Swedbank AS; 3) Luminor Bank AS; 4) AS LHV Pank.
<p>Sularaha-ringlus (HOS § 36 lg 3 p 2)</p>	<p>Teenus, mis seisneb sularaha sissemaksete tegemises maksekontole ja sularaha väljavõtmises maksekontolt ning mille osutamiseks on vajalik ehitiste, seadmete (näiteks pangaautomaatide, pangakontorite jne) või muu taolise, sealhulgas sularahaveo katkematu toimimine, mis võimaldab tarbijatel Eesti territooriumil sularaha kätte saada.</p>		
<p>Kaugküttega varustamine (HOS § 36 lg 4 p 1)</p>	<p>Teenus, mis seisneb kaugküttega liitunud tarbijate soojusega varustamises Eesti territooriumil ning mille osutamiseks on vajalik soojuse katkematu tootmine, kaugküttevõrgu kaudu soojuse jaotamine ning tarbijate soojuse ja sooja veega varustamiseks tehniliste vahendite, seadmete ja nendega seotud ehitiste katkematu toimimine.</p>	<p>ETO on KKütS-i § 7 lg 3 kohaselt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) soojuse tootja, kelle tootmise prognoositav maht aastas on vähemalt 50 000 MWh, kes tegutseb võrgupiirkonnas, mille aastane müügimaht on vähemalt 50 000 MWh, ja kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses; 2) võrguettevõtjatest soojusettevõtjad, mis tegutseb võrgupiirkonnas, mille aastane müügimaht on vähemalt 50 000 MWh, ja kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses. 	<p>Näiteks Tallinna linnas AS Utilitas Tallinn, OÜ Utilitas Tallinna Elektri jaam, Enefit Green AS Iru elektri jaam, Adven Eesti AS.⁶¹</p> <p>Samuti näiteks ka Fortum Eesti AS.</p>
<p>Kohaliku tee sõidetavuse tagamine</p>	<p>Teenus, mis seisneb tingimuste tagamises transpordi ja inimeste ohutuks liikumiseks ja liiklemiseks valla teedel, linnas, alevis või</p>	<p>ETO on EHS-i § 97 lg 8 kohaselt kohalikke teid korrashoidev ettevõtja, mis tegutseb tiheasustusalal vähemalt 10 000</p>	<p>Näiteks Tallinna linnas Tänavapuhastuse AS, AS Eesti Keskkonnateenused, Tallinna</p>

⁶¹ Elutähtsa teenuse osutajad, nende ülesanded ja kontaktandmed Tallinna linnas. Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/Elutahtsate-teenuste-osutajad,-nende-ulesanded-ja-kontaktandmed>

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale	Näiteid ETO-dest
(HOS § 36 lg 4 p 2)	alevikus paiknevatel teedel ehk tänavatel ning mille toimimiseks tuleb tänavad ja valla teed hoida korras, tagada teede nõuetekohane tähistamine, teha vajaduse korral parandustöid jne. Elutähtsa teenuse osana ei käsitata tänavate ja valla teede ehitamist ja projekteerimist.	elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses.	Kommunaalteenused OÜ, Tallinna Teede AS.
Veega varustamine ja kanalisatsioon (HOS § 36 lg 4 p 3)	Teenus, mis seisneb liitunud tarbijate varustamises joogiveega ühisveevärgi kaudu ning reovee, sademevee, drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimises ühiskanalisatsiooni, sealhulgas sademeveekanaliseerimise kaudu ning mille osutamiseks peab toimima pinna- või põhjavee haaretest veevõtmine, pinna- või põhjavee puhastamine, veesurve tagamine ja ühisveevärgi ja ühiskanalisatsiooni taristu toimimine ning ärajuhitud reovee puhastamine reoveepuhastis.	ETO on ÜVVKS-i § 7 lg 1 ¹ kohaselt vee-ettevõtja, mis osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses ning kes osutab teenust ühisveevärgi- ja kanalisatsioonisüsteemi kaudu, millega on ühendatud vähemalt 10 000 elanikku.	Näiteks Tallinna linnas AS Tallinna Vesi, Esmar Vesi OÜ, Tehnovõrkude ehituse OÜ, Pääsküla Vesi OÜ. Samuti näiteks AS Viimsi Vesi OÜ, AS Valga Vesi.

Tulenevalt eriseadustes sätestatud kvalitatiiivsetest ja kvantitatiivsetest tingimustest pakub ETO teenust, mille katkemisel võivad olla väga pikaajalised ja rasked tagajärjed, mistõttu on äärmiselt oluline tagada, et ETO tegevus välisinvesteeringu tegemise tulemusel ei saaks ohustatud. Välisinvesteeringu hindamisel uuritakse, kas ETO-ks olevas ettevõtjas olulise osaluse omandamine, ETO üle kontrolli saavutamine või ETO tegevuseks vajaliku ettevõtte või muu vara (näiteks kaugküttevõrgu, elektritootmisüksuse, mobiilsidevõrgu vms) omandamine välisinvestori poolt võib mõjutada elutähtsa teenuse toimepidevust või tekitada selles häireid ning negatiivse mõju korral võib olla tegemist ohuga julgeolekule või avalikule korrale. Elutähtsa teenuse toimepidevus on elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkus ja järjepideva toimimise taastamise võime pärast elutähtsa teenuse katkestust (HOS § 2 lg 5).

Kuigi krediidasutuste puhul on olulise osaluse ja kontrolli omamine allutatud ka krediidasutuste seadusest tulenevale kontrollile, ei asenda vastav finantsjärelevalvealane kontrollimenetlus eelnõust tulenevat välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamist. Eesti Panga Presidendi 13.07.2018 määruse nr 7 "Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded" § 2 lõike 1 kohaselt on Eestis tegutsevatest krediidasutustest antud ETO staatus neljale krediidasutusele: Swedbank AS, AS SEB Pank, Luminor Bank AS ja AS LHV Pank. Krediidasutustest ETO-de lõikes teostab Finantsinspeksioon järelevalvet üksnes AS-i LHV Pank üle tulenevalt ühtselt järelevalvemehhanismist (euroala pangandusjärelevalve süsteem, kuhu kuuluvad Euroopa Keskpank ja euroala riikide järelevalveasutused), mille

kohaselt on Euroopa Keskpanga otsese järelevalve all euroala olulised krediidasutused. 2020. aastal vastasid Eesti ETO-dest AS SEB Pank, Swedbank AS ning Luminor Bank AS ülalviidatud euroala olulisuse kriteeriumidele⁶². Seega siseriikliku tasandil teostatakse osaluste omandamisega seonduvat finantsjärelevalvet, mis tuleneb krediidasutuste seadusest ja vastavatest Euroopa Liidu regulatsioonidest, üksnes ühe krediidasutusest ETO osas (AS LHV Pank) neljast. Kuna eelnõu eesmärgiks on võimaldada Eesti riigil hinnata ETO-de osas välisinvestorite usaldusväärset lähtuvalt peamiselt just Eesti avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustest, siis vastavat riigipoolset tegevust ei ole põhimõtteliselt võimalik asendada ühegi väljaspool Eesti Vabariiki asuva institutsiooni poolse järelevalvega, mille järelevalvealase tegevuse eesmärk on Eesti riigi julgeolekuhuvidest erinev. Samuti tuleb arvesse võtta, et välisinvesteeringute loamenetlusega kaasneb koostöö teiste Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Komisjoniga vastavalt määrusele 2019/452. Euroopa Keskpank vastavasse koostööraamistikku ei kuulu.

Krediidasutuste osaluste omandamisega seonduv loamenetlus on lisaks kantud eesmärgist tagada Euroopa pangandussüsteemi turvalisus ja usaldusväärsus ning suurendada finantslõimumist ja -stabiilsust. Nimetatud loamenetlusel ei ole seetõttu esiplaanil mitte niivõrd Eesti riigi ega Euroopa Liidu liikmesriikide julgeoleku ja avaliku korra kaalutlused, vaid pangandussektori kui sellise toimimine, st loamenetluse fookuses on peamiselt majanduslikud aspektid. Eelnõus ettenähtud loamenetlus on aga oma spetsiifilise avaliku korra ja julgeoleku alase eesmärgi ja hindamisesemega, mis eristub seeläbi krediidasutuste seaduses sätestatud osaluse omandamisega kaasnevast loamenetlusest. Eelnõu seega ei dubleeri finantssektori õigusakte, vaid tegemist on täiendava loamenetlusega. Tuleb arvestada sedagi, et erinevalt finantsjärelevalve alasest kontrollimenetlusest ei rakendu eelnõus sätestatud loamenetlus mitte kõikidele (oluliste või kontrollivate) osaluste omandamistele, vaid üksnes olukordades, kus otsese või kaudse osaluse omandav välisinvestor pärineb kolmandast riigist. Võib eeldada, et välisinvesteeringu usaldusväärse loamenetlusega paralleelselt hakkab kulgema mitmeid muid loamenetlusi nii Eestis kui muudes Euroopa Liidu liikmesriikides, näiteks koondumise kontrolli menetlused. Asjaolu, et teatud tehinguteks võib tehinguosalistel olla vaja hankida erinevaid lube ja kooskõlastusi, ei ole kuidagi erakorraline, vaid see on ka muudes liikmesriikides tavapärase praktika.

Eestis peetakse ETO-de üle arvestust tsiviiltoetuse registris ja nende arv võib muutuda, kuid praegusel ajal on elutähtsa teenuse osutajana määratletud ligikaudu 170 toimijat.

Lähisriikidest on nii Lätis kui ka Leedu välisinvesteeringute kontrolli regulatsiooniga hõlmatud ettevõtjad, kes vastavad Eesti elutähtsa teenuse osutajaga sarnastele tunnustele. Lätis on näiteks riikliku julgeoleku seisukohalt oluline äriühing nimekirjas⁶³ märkimisväärset turuosa omav ning tariifi- ja kuluarvestuse regulatsioonile allutatud elektroonilise side ettevõtja, maagaasi edastamiseks, jaotamiseks või ladustamiseks litsentsi või põhivõrguga ühendatud veeldatud maagaasi rajatist omav ettevõtja, üle 50MW tootmise võimsusega elektri- või soojusenergiatootja, üle 100 km pikkust soojusenergia ülekande- ja jaotusvõrku omav ettevõtja, elektrienergia edastamise litsentsi omav ettevõtja. Leedus on majandustegevuste, mida peetakse riigi julgeoleku tagamiseks strateegiliselt oluliste majandussektorite osaks, loetelusse⁶⁴ kantud muuhulgas näiteks elektritootmine vähemalt 100 MW elektritootmisega tegeleva rajatisega,

⁶² <https://www.eestipank.ee/finantsstabiilsus/uhne-pangandusjarelevalve-euroopas>

⁶³ Läti keelsed andmed kättesaadavad: <https://www.ur.gov.lv/lv/specializeta-informacija/nacionalajai-drosibai-nozimigas-komercsabiedribas/>.

⁶⁴ Inglise keeles kättesaadav: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/247/lithuania-economic-sectors-of-strategic-importance-resolution>.

elektrienergia jaotamine vähemalt 10000 kasutajale, elektrivarustus vähemalt 1000 mittekodutarbijale ja/või vähemalt 10000 kodutarbijale, maagaasi transport maagaasi ülekandesüsteemi kaudu vähemalt 10000 kliendile, soojusenergia tarnimine vähemalt 10000 tarbijale, traadiga ja traadita sideteenused ning makseteenused.

Soomes on välisinvesteeringute sõelumise kohaldamisalas muuhulgas ettevõtjad, keda loetakse kriitilisteks ühiskonna põhifunktsioonide tagamiseks. Seaduse alusel võidakse kontrollida välisinvesteeringut ettevõtjasse, kes tegutseb sektoris, millel on varustuskindluse või muude elutähtsate funktsioonide jaoks võtmeroll. Hinnang, milline ettevõtja kõnealuse kategooria alla kvalifitseerub, antakse juhtumipõhiselt ning selleks on abiks Soome valitsuse avaldatud tarnekindluse ja riikliku julgeoleku avalikud juhenddokumendid⁶⁵.

§ 4 lõike 1 punkti 2 alusel on loamenetluse kohaldamisalas riigi osalusega äriühingud.

Riigivaraseaduse § 3 lg 1 punkti 2 määratluse kohaselt on riigi osalusega äriühing aktsiaselts või osäühing, milles riigile kuulub vähemalt üks aktsia või osa.

Vastavalt Eesti Vabariigi osaluspoliitika põhimõtetele lähtub Vabariigi Valitsus äriühingutes osalemise otsustamisel peamistest eesmärkidest, milleks on avaliku teenuse osutamine (avalikust huvist lähtuv eesmärk), strateegilise huvi kaitsmine (strateegiline eesmärk) ja täiendava tulu teenimine (finantseesmärk).⁶⁶

Riigi osalemine ettevõtluses on õigustatud reeglina vaid avalikust huvist lähtuva või strateegilise eesmärgi puhul, kui tegu on kas turutõrkega (loomulik monopol tegutseb alareguleeritud õigusruumis ja/või riiklik järelevalveorgan pole piisavalt võimekas), avalike funktsioonide teostamisega ja/või seotud strateegiliste huvidega (osutab avalikke või riigile strateegiliselt tähtsaid teenuseid, mida erasektor ei ole valmis pakkuma) või riigi funktsioonide täitmise, mis tulenevad nt ressursipoliitikast (olulisemate/väärtuslikemate loodusressursside kasutamine vms), rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustustest või julgeolekukaalutlustest (varustuskindlus ehk elutähtsa taristu toimimise või teenuse pakkumise tagamine vms). Tulu teenimine osaluse omamise põhieesmärgina on põhjendatud vaid erandjuhtudel või lühiajaliselt. Sellise olukorra kujunemise eelduseks on üldjuhul riigi muude eesmärkide ära langemine.⁶⁷

Riigi osalusega äriühinguteks on 31.01.2021.a seisuga avaldatud andmete⁶⁸ kohaselt 28 tegutsevat äriühingut, sealhulgas on riik ainuomanik 23 äriühingus: AS Eesti Vanglatööstus, OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus, AS A.L.A.R.A., AS Eesti Liinirongid, AS Eesti Loots, AS Eesti Post, AS Eesti Raudtee, AS Operail, AS Metrosert, AS Saarte Liinid, AS Tallinna Lennujaam, AS Teede Tehnokeskus, AS Eesti Varude Keskus, Elering AS, AS Lennuliiklusteeninduse, OÜ Rail Baltic Estonia, AS Nordic Aviation Group, OÜ Transpordi

⁶⁵ Valitsuse otsus varustuskindluse eesmärkide kohta (1048/2018), inglise keeles kättesaadav: <https://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2019/04/08092304/Government-Decision-on-the-Objectives-of-Security-of-Supply.pdf>; Ühiskonna julgeolekustrateegia (valitsuse otsus 2.11.2017) inglise keeles kättesaadav: https://turvallisuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf

⁶⁶ Eesti Vabariigi osaluspoliitika (äriühingutes osalemise poliitika) põhimõtted 16.01.2020, lk 4, kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/osaluspoliitika_pohimotted_20200116.pdf.

⁶⁷ Eesti Vabariigi osaluspoliitika (äriühingutes osalemise poliitika) põhimõtted 16.01.2020, lk 4, kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/osaluspoliitika_pohimotted_20200116.pdf.

⁶⁸ Andmed riigi osalusega äriühingute kohta on kättesaadav Rahandusministeeriumi kodulehel: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigi_osalusega_ariuhingud_jaanuar_2021.pdf

Varahaldus, AS Vireen, Eesti Energia AS, Riigi Kinnisvara AS, AS Eesti Loto, AS Hoolekandeteenused. 5 äriühingus on riigi osalus väiksem kui 100 protsenti: AS Kredex Krediidikindlustus, Eesti Põllumajandusloomade Jõudluskontrolli AS, AS Tallinna Sadam, AS Ökosil, AS Levira.

Eelmärgitud äriühingud tegutsevad väga erinevates majandusvaldkondades. Strateegiliselt olulistena väärivad esiletoomist näiteks taristuettevõtjad (AS Eesti Raudtee, AS Tallinna Sadam), taristut teenindavad ettevõtjad (AS Saarte Liinid, AS Tallinna Lennujaam), teatud teenuste osutajad (AS Eesti Loots, Lennuliiklusteeninduse AS, AS Teede Tehnokeskus, AS Eesti Liinirongid), riigi tegevusvarude haldaja (AS Eesti Varude Keskus).

Riigi osaluspoliitika näeb ette, et riigi tegevuse eesmärgistatuse ja põhjendatuse tagamiseks peavad osaluste valitsejad iga äriühingu puhul hindama riigi osaluse omamise jätkuvat vajalikkust regulaarselt vähemalt kord kolme aasta jooksul. Ühtlasi peab hindama, kas riigi osalusega äriühingu vormis tegutsemine võimaldab kõige efektiivsemat ressursikasutust või on parem tulemus võimalik saavutada läbi alternatiivsete tegevusvormide, omandisuhete, regulatsioonide või maksupoliitika. Kui turg toimib ja erasektoris valitseb piisav konkurents avalikes huvides vajalike teenuste osutamisel, siis ei ole üldjuhul vajalik nende osutamist läbi omandisuhete riigi otsese kontrolli all hoida.⁶⁹

Riigi osalus äriühingutes on langustrendis, mis on põhjustatud nii muutuvatest vajadustest ja majandussektorite arengutest, samuti arvestades muuhulgas avalikku huvi ja julgeoleku tagamist.⁷⁰

Riigivara võõrandamist reguleerib riigivaraseaduse (edaspidi *RVS*) § 30, kus on sätestatud, et vara võõrandamine toimub avalikul enampakkumisel, valikpakkumisel või otsustuskorras. Riigivara võõrandamise otsustab üldjuhul riigivara valitseja, erandjuhtudel toimub see Vabariigi Valitsuse nõusolekul (*RVS* § 37). *RVS* § 36 kehtestab, et riigivara ei saa omandada isik, kelle suhtes seadus sätestab omandamise kitsenduse. Loodav välisinvesteeringute usaldusväärse hindamise regulatsioon loob ühe nimetatud kitsendustest, mis piirab riigivara omandamist kui tegemist ei ole usaldusväärse välisinvestoriga. See on eriti oluline olukorras, kus võõrandamine toimub enampakkumise teel. Välisinvesteeringule on vajalik eelnev luba, sest paljudel juhtudel need äriühingud sihtettevõtjatena täidavad ülesandeid ja osutavad teenuseid, millel on oluline kaal ühiskonnale ja suur mõju elanike heaolule, mis omakorda seondub julgeoleku tagamise vajadusega.

Lätis, Leedus ja Soomes ei ole riigi osalusega äriühingud eraldiseisva välisinvesteeringute kontrolli regulatsioonis välja toodud. Riigi osalusega äriühingud võivad juba olla hõlmatud muude riigi julgeoleku seisukohalt oluliste sektorite või konkreetsete tegevusvaldkondadega.

§ 4 lõike 1 punkti 3 kohaselt määratletakse avaliku korra ja julgeoleku seisukohalt oluliseks ettevõtja, kes toodab või tarnib strateegilise kauba seaduses nimetatud sõjaliste kaupade või

⁶⁹ Eesti Vabariigi osaluspoliitika (äriühingutes osalemise poliitika) põhimõtted 16.01.2020, lk 4, kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/osaluspoliitika_pohimotted_20200116.pdf.

⁷⁰ Näiteks tegi Vabariigi Valitsus 27.04.2021.a kabinetinõupidamisel rahandusministri ettepanekul põhimõttelise otsuse ASi Enefit Green erakapitali kaasamise, AS Operaili mittestrateegilise osa ja AS Teede Tehnokeskuse erastamise kohta. AS Levira riigile kuuluva 51% võimaliku erastamise tingimuste ja etappide ettevalmistamine viiakse lõpuni 2021. aasta lõpuks. Rahandusminister: valitsus soovib ettevõtluses riigi osa vähendada, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/rahandusminister-valitsus-soovib-ettevotluses-riigi-osa-vahendada>

kahesuguse kasutusega kaupade nimekirjas sätestatud kaupa või osutab sellise kaubaga seotud tehnilist abi riigiasutustele, välja arvatud relvaseaduse 11¹. peatüki 2. jaos nimetatud sõjarelva, laskemoona ja lahingumoonna käitlemisega tegelev ettevõtja.

Sisuliselt on tegemist kaitsetööstuse valdkonnas tegutseva ettevõtjaga. Kaitsetööstust eristab teistest tööstusharudest kindel spetsiifika, mida iseloomustab tihe koostöö riigi ja ettevõtjate vahel, mis seab mõlemale kõrgendatud nõuded (näiteks toodangu piiratud kasutajate ring, erandlik ekspordirežiim, erandlik müügikeskkond, kõrgendatud tööstusspionaažioht ja kõrgendatud turvanõuded).

Kõnealuse ettevõtja mõiste täpsemaks sisustamiseks on võetud aluseks kauba liik (sõjaline või kahese kasutusega kaup). Strateegilise kauba seaduse (edaspidi *StrKS*) § 2 lg 2 kohaselt on sõjaline kaup relv, aine, materjal, vahend, seade, süsteem, nende osad, nendega seotud varustus ja spetsiaalsed komponendid, tarkvara ja tehnoloogia, mis on projekteeritud, valmistatud, määratud või kohandatud sõjalisel otstarbel kasutamiseks, mida kasutatakse sõjalisel otstarbel või mis on loetletud sõjaliste kaupade nimekirjas. Täpsem nimekiri on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 171 „Strateegiliste kaupade nimekiri“ lisa 1 (Sõjaliste kaupade nimekiri). *StrKS* § 2 lg 8 alusel loetakse kahesuguse kasutusega kaubaks kaupa, sealhulgas tarkvara ja tehnoloogiat, mida saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel, nii rahuotstarbelisel eesmärgil kui ka abivahendina tuumarelvade või muude tuumalõhkeseadmete tootmisel nõukogu määruse (EÜ) nr 428/2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks⁷¹, tähenduses. Eelnimetatud määruse lisa 1 sisaldab kahesuguse kasutusega kaupade loetelu.

Kõnealuste sihtettevõtjatesse tehtavate välisinvesteeringute usaldusvääruse hindamisel on oluline nii varustuskindluse tagamise kui ka riigikaitsealine aspekt ja need mõlemad seonduvad vajadusega tagada riiklik julgeolek ja avalik kord. Sellest tulenevalt on oluline hõlmata loakohustusega just need ettevõtjad, kes on strateegiliseks partneriks riigiasutustele, omades lepingut vastava kauba tarnimiseks või sellega seotud tehnilise abi teenuse osutamiseks. Peamiselt puudutab see eelnimetatud tingimustele vastava kauba Eestis tootjaid ja tarnijaid, kellel on välisinvesteeringu tegemise ajal sõlmitud leping näiteks Kaitseministeeriumi, Kaitseväe, Kaitseliidu, Välisluureameti, Siseministeeriumi, Kaitsepolitseiameti või Politsei- ja Piirivalveametiga.

Seaduse kohaldamisala võimalikult kitsaks piiritlemiseks on kaitsetööstuse valdkonna ettevõtjate puhul hõlmatud kitsalt sõjalise ja kahese kasutusega kauba müük ja selle kaubaga seotud tehnilise abi⁷² osutamine ning välja on jäetud laiemalt muud vahendusega seotud teenused (nt abi läbirääkimiste pidamisel, tehingute korraldamine).

Relvaseaduse 11¹. ptk 2. jaos on reguleeritud sõjarelva, laskemoona ja lahingumoonna käitlemisega tegeleva ettevõtja aktsiate ja osade ning ettevõtja omandamine, sealhulgas olulise osaluse või ettevõtja omandamise näol. Eelnimetatud relvaseaduse alusel menetlus on oma olemuselt sarnane eelnõus olevaga, kuid laieneb füüsilistele ja juriidilistele isikutele sõltumata

⁷¹ Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0428>

⁷² *StrKS* § 4 lg 6 kohaselt on tehniline abi igasugune tehniline tugi, mis on seotud strateegilise kauba arendamise, tootmise, komplekteerimise, katsetamise, parandamise, transportimise, hooldamise ja muu asjakohase teenusega ning mida võib muu hulgas osutada juhendamise, koolitamise, oskusteabe või tehniliste andmete edastamise või nõuandeteenuse teel.

nende päritolust. Seetõttu ei kohaldu eelnõu kõnealuste sõjaliste kaupade käitlemisega tegelevale ettevõtjale.

Kuigi kaitsetööstusettevõtja mõiste sisustamine võib riigiti erineda, on need ettevõtjad kõrgendatud tähelepanu all ja välisinvesteeringute kontrollimeetmetega hõlmatud enamikes liikmesriikides, kus vastav regulatsioon on kehtestatud. Samuti on kaitsetööstusettevõtjatega seotud välisinvesteeringutest teatamisele mitmetes riikides (nt Saksamaal, Soomes, Austrias) kehtestatud rangemad nõuded, mis võivad seisneda nii osaluse suuruses kui ka kontrollikohustusega hõlmatud välisinvestorite ringi laiendamises. Näiteks on Soomes üldiselt piiritletud kontrolli teostamine nende kaitsetööstusettevõtjate osas, kes toodavad või tarnivad kaitsevarustust või muid sõjaliseks kaitseks olulisi teenuseid või kaupu, sealhulgas kahesuguse kasutusega kaupade tootjad, ning täiendavalt on laiendatud kontrollialuste isikute ringi ka Euroopa Liidust pärit investoritele. Samuti kuulub Leedus seaduse kohaselt sõjatehnika valdkond riikliku julgeoleku tagamiseks strateegiliselt oluliste majandussektorite hulka ning välisinvesteeringute kontroll kohaldub sõjavarustussektoris tegutsevatele ettevõtjatele, kes sealhulgas tegelevad sõjatehnika tootmise, kaubanduse, hoolduse ja remondiga.

Eesti Kaitsetööstus Liidu andmetel⁷³ on näiteks kaitsevaldkonna tulu deklareerinud ligikaudu 70 ettevõtjat. Strateegilise Kauba Komisjoni hinnangul võib erinevate taotluste ja päringute põhjal teha üldistatud järelduse, et vastavas valdkonnas (sõjaline kaup ja kahese kasutusega kaup) tegutsevaid ettevõtjaid on üle 70. Samas ei ole paljud valdkonnas tegutsevad ettevõtjad valitusasutuste lepingupartneriks, mistõttu tegelik eelnõuga mõjutatud sihtettevõtjate arv on oluliselt väiksem.

§ 4 lõike 1 punkti 4 alusel on loamenetluse kohaldamisalasse hõlmatud üleriigilise televisiooni- või raadioteenuse osutaja või tellitava audiovisuaalmeedia teenuse osutaja meediateenuste seaduse tähenduses, samuti trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastaja, kelle vastava tegevusega seotud käive eelneval kalendriaastal oli vähemalt kolm miljonit eurot.

Meediateenuste seadus (edaspidi *MeeTS*) § 5 kohaselt on meediateenuse osutajaks juriidiline või füüsiline isik, kes osutab televisiooni-, tellitava audiovisuaalmeedia või raadioteenust, kellel on toimetusvastutus meediateenuse sisu valikul ja kes määrab selle esitamise järjestuse ning edastamise viisi.

Meediateenuse osutaja tegevusulatus on määratletud Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Ameti tegevusloaga⁷⁴. Üleriigilise televisiooniteenus või raadioteenuse levipiirkonnaks on piirkond, kus elab üle 50 protsendi Eesti elanikkonnast (*MeeTS* § 33 lg 2 p 2, § 34 lg 2 p 2, § 35 lg 2 p 2).

Üleriigiliseks raadioteenuse osutamiseks on mai 2021 seisuga tegevusluba näiteks Postimees Grupp AS-il (Raadio Kuku, Raadio Elmar, Raadio MyHits), Northstar Meedia OÜ-l (Relax FM), AS-il Mediainvest Holding (Star FM, Power Hit Radio), Taevaraadio OÜ-l (Sky Plus, Rock FM, Retro FM, Russkoje Raadio), Ring FM Media OÜ-l (Tre Raadio), Äripäeva AS-il (Äripäeva Raadio).

⁷³ „Defence Estonia“ klasteri strateegia 2019-2023, lk 17, kättesaadav: <https://new.defence.ee/wp-content/uploads/2020/10/klasteri-visioon-strateegilised-eesmargid-ja-tegevussuunad02.pdf>

⁷⁴ Kehtivate tegevuslubade nimekiri on kättesaadav: <https://www.tja.ee/ariklient/ametist/load-ja-riigiloivud/meediateenuste-tegevusluba>

Tingimusjuurdepääsuga üleriigilise televisiooniteenuse osutamise tegevusluba omavad näiteks Duo Media Networks OÜ (Kanal 2, Kanal 11, Kanal 12, MyHits), All Media Eesti AS (TV3, TV6), osaühing ALO-TV (ALO-TV), OÜ Kids Network Television (Duo 3, Duo 6, Kidzone TV, Kidzone Plus, Filmzone, Filmzone+, Smartzone), OÜ Orsent (Orsent TV), Elisa Teleteenused AS (Elisa telekanal), TV Play Baltics AS (TV3 Sport Open), Telia Eesti AS (Inspira).

Tellitavad audiovisuaalmeedia teenused on kättesaadavad olenemata konkreetsest levipiirkonnast, hõlmates sageli ka väljaspool Eestit asuvaid riike. Tellitav audiovisuaalmeedia teenus võib põhimõtteliselt olla mõjult sama oluline, kui televisiooniteenus, seejuures on suund tellitavate audiovisuaalmeedia teenuste kasutajaskonna suurenemisele. Ka tellitav audiovisuaalmeedia teenus võib sisaldada päevakajalisi ja avalikku arvamust oluliselt mõjutavaid saateid, samuti filme, lastesaateid jms. Tellitav audiovisuaalmeedia teenuse tegevusluba omavad Telia Eesti AS (Telia TV videolaenus), Elisa Teleteenused AS (Elisa videolaenus), TV Play Baltics AS (Go3).

Eesti julgeolekupoliitika alustes on välja toodud, et info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning meedia abil saab inimeste informeeritust üha tõhusamalt mõjutada. Pinged rahvusvahelistes suhetes, teatud rühmade radikaliseerumine ning ühiskonna sidususe kahjustamine on ühed tegelikkust moonutava infovälja negatiivsetest mõjudest. Informatsiooniga manipuleerimist ja valetabe levitamist, seda ka riigi tasandil, kasutatakse laialdaselt ka konfliktide eskaleerimiseks. Küberruumi kuritarvitamine suureneb, sealhulgas terrorirühmituste ja organiseeritud kuritegevuse ühenduste poolt. Ründeid panevad toime ka üksikisikud ja grupeeringud, kelle tegevust pahatihti toetavad või suunavad riigid.⁷⁵

Kehtiv meediateenuste regulatsioon ei võimalda pakkuda programmi, mis takistab või ohustab muuhulgas avaliku korra kaitset ning avalikku julgeolekut, sh riigi julgeoleku ja kaitse tagamist, millisel juhul on järelevalveasutusel õigus teha Euroopa Liidu liikmesriigist pärit taasedastajale programmikataloogi pakkumise lõpetamise ettekirjutus (MeeTS § 52 lg 2).⁷⁶

Näiteks juhul, kui välisinvesteeringu tegemise tulemusel meediateenuse osutajasse hakatakse televisioonis, raadios või muul tellitaval audiovisuaalmeedia teenust pakkuval platvormil õhutama vihkamist soo, rassilise või etnilise päritolu, veendumuste või usutunnistuse alusel, alavääristatakse õiguskuulekat käitumist või kutsutakse üles õigusrikkumistele (nt terrorikuritegude ja massirahutuste toimepanemisele), võib oluliselt kahjustada saada ühiskonna turvalisus tervikuna. Samuti võib osaluse või kontrolli omamine meediateenuse osutajas tingida propaganda, sealhulgas libauudiste laialdasemat levikut. Seda ennekõike olukorras, kus vastaval meediateenuse osutajal on üleriigiline levik, mil nt üleskutse õigusrikkumise toimepanemiseks võib ohustada nii riigi julgeoleku kui ka riigikaitse tagamist.⁷⁷

Eeltooduga samal eesmärgil on loamenetlusele allutatud ka välisinvesteeringud, mille puhul on sihtettevõtjaks trükimeedias ja internetis ajalehtede ja ajakirjade kirjastajad. Nimetatud ettevõtjad on välisinvesteeringu loakohustusega hõlmatud, kuna ka nemad osalevad informatsiooni levitamises avalikkusele ning seetõttu on avaliku korra ja riigi julgeoleku huvides vaja tagada, et nende poolt levitatav ühiskonnale vajalik informatsioon oleks

⁷⁵ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 5. Kättesaadav:

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf

⁷⁶ Tartu Ülikooli uuring, lk 55.

⁷⁷ Tartu Ülikooli uuring, lk 55.

kättesaadav ja moonutustevaba. Samal ajal ei ole põhjendatud hõlmata loakohustusega kõik trüki- ja internetimeedia ettevõtjad, vaid ainult sellised, kelle puhul on julgeoleku või avaliku korra kahjustamise võimalus piisavalt reaalne. Nimetatud eesmärk ei ole täidetud ei väikese tiraažiga kohalike trükimeedia väljaannete kirjastajate ega väikese jälgijate ja/või lugejate arvuga veebiväljaannete kirjastajate puhul, mistõttu on kirjastaja olulisuse määratlemiseks lisatud seadusesse kohalduv käibekriteerium.

Kriteeriumi valikul osutus määravaks kriteeriumi kontrollimise lihtsus ja teabe kättesaadavus sihtettevõtjale ja tema kaudu potentsiaalsele välisinvestorile. Objektiivseks kriteeriumina, mille kaudu määratleda kirjastaja olulisust, saanuks teoreetiliselt vaadelda ka tellijate või lugejate arvu, kuid majandusaasta käive on siiski kriteeriumina sobivaim. Tellijate ja lugejate arvu määramine võib kohati olla küllaltki keeruline, eriti internetimeedia korral ja seda iseäranis olukorras, kus väljaanne on täielikult või osaliselt kättesaadav kõikidele internetikasutajatele. Käibenumbri kindlakstegemine on aga oluliselt lihtsam, kuna selleks saab kasutada nii ettevõtja majandusaasta aruannet (eriti kui kirjastustegevus ongi ettevõtja põhiline tegevus või on vastav ärisegment aruandes eraldi välja toodud) kui ka tema raamatupidamisandmeid.

Selleks, et tagada ettevõtja tegevuse puutumust piisaval määral just trüki- ja internetimeedia alase kirjastamistegevusega, on käibekriteerium seotud ära vastava tegevusvaldkonnaga. Kui lähtuda üksnes ettevõtja kogukäibest, läheksid loakohustuse alla ka kõik need ettevõtjad, kelle jaoks kirjastamine on tegelikult juhuslik kõrvaltegevus. Näiteks ka kaubanduse, tootmise või teenindamise valdkonnas blogi pidamine internetis või sellises valdkonnas tegeleva ettevõtja info- või uudiskirja väljaandmine või pabertrükiste levitamine on põhimõtteliselt hõlmatud kirjastustegevusega. Eelnõu eesmärk ei ole selliseid ettevõtjaid hõlmata, vaid üksnes neid, kelle tegevusest oluline osa seondub uudiste kirjastamisega laiemale avalikkusele. Vähemalt 3 miljoni euro suurune käibepiir on paika pandud arvestusega, et kindlasti oleks loakohustusega hõlmatud kõige suuremad trüki- ja internetimeedia ettevõtjad Eestis, so Postimees Grupp AS, AS Ekspress Meedia, Äripäev AS ja Õhtuleht Kirjastus AS.

Käibekriteeriumi täitmist hinnatakse kõikide tulude järgi, mida ettevõtja kirjastamise valdkonnas tegutsemisega seoses teenib. Trükimeedia puhul koosneb asjakohane müügitulu nii trükiväljaannete müügilt teenitavast tulust (sh otsemüük tellijatele, samuti müük edasimüüjate kaudu) kui reklaamituludest, mis seonduvad reklaami avalikustamisega trükistes. Internetimeedia puhul koosneb müügitulu internetireklaami tulude kõrval aga peamiselt tuludest, mis seonduvad juurdepääsu võimaldamisega veebiväljaandes avaldatavale informatsioonile (sh digilehtede tellijate poolt perioodiliselt makstavad tasud, samuti juhuslike lugejate poolt makstavad tasud neile huvipakkuvale veebisisule ühekordse juurdepääsu eest). Välistatud pole ka muude tulude arvesse võtmine, kuna oluline on, et arvesse võetaks kõik tulud, mis on piisavalt seostatavad kirjastamistegevusega. Käibekriteeriumi täitmist kontrollitakse eelkõige välisinvesteeringu tegemisele eelneva kalendriaasta raamatupidamisandmete alusel. Kui käibeinformatsioon sisaldub piisava detailsusega ettevõtja finantsaruannetes, on võimalik kasutada ka finantsaruannetes sisalduvat teavet vastavate müügitulude kohta, vajadusel taandades andmed 12 kuu peale (näiteks kui majandusaasta pikkus erineb kalendriaastast).

Lätis on välisinvesteeringute kontrolli kohaldamisalasse riigi julgeoleku seisukohast olulise äriühinguna hõlmatud meediateenuse osutaja, kelle levipiirkond on vähemalt kas 60 protsenti või 95 protsenti Läti territooriumist, sõltuvalt sellest, millist konkreetset teenust pakutakse.

§ 4 lõike 1 punkti 5 alusel on välisinvesteering loakohustusega, kui sihtettevõtjaks on ettevõtja, kellel on geoloogilise uuringu või kaevandamis luba põlevkivi või Eestis leiduva Euroopa Liidu kriitilise tähtsusega toorainete loetelus sisalduva toorme uurimiseks või kaevandamiseks.

Maapõuepoliitika põhialuste dokumendis on märgitud, et maailma elanikkonna arvukuse kiire kasv, intensiivne linnastumine ja inimeste ootus elamistingimuste paranemisele tingib üha suureneva nõudluse ka maavarade järele. Ka Euroopa Liidus on üha süvenev kohalike toormete nappus ja majandus sõltub järjest rohkem imporditavatest maavaradest.⁷⁸ Majandusjulgeoleku vaates Eesti on majandus osa maailma ja Euroopa majandusest ning mõjutatud üleilmses finantssüsteemis ning energia- ja toormemajanduses toimuvast.⁷⁹

Maapõue kasutamine on aluseks paljudele majandustegevuse harudele, kuid sellega kaasneb tihti märgatav keskkonnahäiring. Maavarasid kaevandatakse, põhjavett ja maasoojusenergiat tarbitakse maapõuest, mis omakorda on toeks ehitistele ning võib keskkonnaohtlike elementide, ainete ja protsesside (maalihked ja vajumised, üleujutused, reostus) lähteallikana mõjutada elukeskkonda. Maapõueressursside teaduspõhine, kestlik ja riigi majanduskasvu edendamisele suunatud haldamine on seega kompleksne ülesanne.⁸⁰ Seetõttu on tähtis, et välisinvesteering maavarasid kaevandavas äriühingus ei mõjutaks negatiivselt maavarade kättesaadavust, kvaliteeti ega ümbritsevat elukeskkonda, mis sageli on ise olulises osas sõltuv maavarade kaevandamise tulemusel pakutavatest teenustest (ennekõike elektrienergia tootmise kontekstis).⁸¹

Eestil on erinevaid maapõueressursse, mille järele on nii täna kui ka tulevikus nõudmine. Varasema geoloogilise kaardistamise ja uurimistööde alusel on teda, et Eestil on konkurentsivõimelisi maapõueressursse, millest saab valmistada tooteid, mille järele on nii praegu kui ka perspektiivis riigi sees ning maailmaturul nõudlus⁸². Täna kaevandatakse Eestis üksnes põlevkivi, turvast ning looduslikke ehitusmaterjale nagu liiv, kruus, lubja- ja dolokivi ning savi.

Julgeolekupoliitika ühe osana majandusjulgeoleku raames on oluline tagada energiajulgeolekut. Energiaallikate impordist sõltuvuse vähendamiseks on Eesti jaoks esmatähtis suurendada energiatõhusust. Energia varustuskindlusele loob soodsa keskkonna Euroopa Liidu strateegia võtta maksimaalselt kasutusele ja arendada oma sisemisi energiaressursse, mis Eesti puhul tähendab põlevkivi ja turba võimalikult ratsionaalset kasutamist ning taastuvenergia tehnoloogiate laialdasemat kasutuselevõttu.⁸³ Seega on põlevkivi kaevandamine ka edaspidi veel oluline riigi julgeoleku seisukohast energiaallikate mitmekesisuse ja sõltumatuse kontekstis, kuigi üldine Eesti suund on toota nii elektrit kui ka soojusenergiat taastuvatest energiaallikatest.

⁷⁸ Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050, lk 2, kättesaadav: https://www.envir.ee/sites/default/files/mpp_2050_kujundatud.pdf

⁷⁹ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 14. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf

⁸⁰ Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050, lk 2, kättesaadav: https://www.envir.ee/sites/default/files/mpp_2050_kujundatud.pdf

⁸¹ Tartu Ülikooli uuring, lk 60.

⁸² Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050, lk 4, kättesaadav: https://www.envir.ee/sites/default/files/mpp_2050_kujundatud.pdf

⁸³ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 15. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf

Samas lisaks eelnimetatud kasutatavatele toormetele leidub Eestis tähelepanuväärses koguses Euroopa Liidu kriitiliste toorainete nimekirja⁸⁴ kuuluvaid ressursse⁸⁵, mida veel ei kaevandata, kuid mille kasutuspotentsiaali ja -tingimuste uurimisega aktiivselt tegeletakse⁸⁶. Kriitilisteks toormeteks on loodusressursid, mis on Euroopa Liidu majanduse jaoks strateegiliselt tähtsad ning kõrge varustuskindluseriskiga. Maailma rahvaarvu kasv ning ühiskonna pidev areng toetub üha enam kriitiliste toormete kättesaadavusele. Maapõues peituvad kriitilised toormed on hädavajalikud keskkonnasäästlike ja moodsate tehnoloogiate väljatöötamiseks ja rakendamiseks, need on esmatähtsad digi – ja rohemajanduse eesmärkide elluviimiseks ja nende osas on Euroopa Liit on sõltuv kolmandatest riikidest. Euroopa Liidu kriitiliste toorainete nimekiri on muutuv ning see vaadatakse üle iga kolme aasta järel. 2020. aasta loetelu sisaldab 30 materjali⁸⁷ (võrreldes 14 materjaliga 2011. aastal, 20 materjaliga 2014. aastal ja 27 materjaliga 2017. aastal.).

Maapõueseadus § 42 lg 2 kohaselt tohib üldjuhul kaevandada ainult maavara, mis on aktiivse tarbevaruna arvele võetud või aktiivse reservvaruna kaevandatavaks ja kasutatavaks tunnistatud. Täiendavate uuringute teostamisel on võimalik Eestis leiduvate strateegilise tähtsusega toormete ressursside ümberhindamine aktiivseks tarbe- või reservvaruks ja kasutuselevõtt. Kuigi käeoleval ajal tegeleb geoloogiliste uuringutega Eesti Geoloogiateenistus, on tõenäoline, et positiivsete uuringute tulemuste korral pakutakse ka lähitulevikus ettevõtjatele võimalus osaleda uurimisprotsessis. Strateegilistel ressurssidel põhineva majandusharu käekäik saab toetuda üksnes usaldusväärsetel välisinvesteeringutel Eesti majandusse, mistõttu riigi strateegiliste ressurssidega seotud äriühingute jätkusuutlikuks arenguks ja kvaliteetsete teenuste pakkumiseks (toormed digi- ja rohemajanduse tarbeks) tuleb kindlustada nende ettevõtjate investeeringud. Ka maapõuepoliitika põhialustes on ette nähtud, et maapõue valdkonna ja majanduse arengu ergutamiseks vajalike investeeringute toomiseks tutvustab riik aktiivselt Eesti maapõueressursse ning nendega seotud andmeid ja uuringuid potentsiaalsetele investoritele.⁸⁸

Eelnimetatud põhjustel on oluline rakendada välisinvesteeringute hindamist ja loamenetlust nende ettevõtja puhul, kellel on geoloogilise uuringu või kaevandamisluuba põlevkivi või Eestis leiduva Euroopa Liidu kriitilise tähtsusega toorainete loetelus sisalduva toorme uurimiseks või kaevandamiseks.

Äriregistri andmetel tegutsevad käesoleval ajal on kategoorias põlevkivi kaevandamine KKT Oil OÜ (Alexela Group OÜ kontserni ettevõtja) ja VKG Kaevandused OÜ (Viru Keemia Grupp AS-i koncerni ettevõtja), lisaks veel Enefit Power AS (Eesti Energia AS kontserni ettevõtja) ja väikeses osas ka AS Kunda Nordic Tsement (HeidelbergCement Groupi kontserni).

⁸⁴ Komisjoni teatis „Kriitilise tähtsusega toorainetega seotud vastupanuvõime: teekond suurema julgeoleku ja kestlikkuse poole“, 03.09.2020, Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>

⁸⁵ Näiteks graptoliitargilliit (sisaldab vanaadiumi), fosforiit (sisaldab fosforit ja märkimisväärsetes kogustes haruldasi muldmetalle, nagu näiteks tseerium, praseodüüm, neodüüm, düsproosium ja terbium). (Allikas: https://www.egt.ee/sites/default/files/content-editors/maavarad/kriitilised_toormed_veeb.pdf)

⁸⁶Vt näiteks: <https://keskkonnatehnika.ee/eestis-on-kaimas-neli-maavarade-uuringut/>

⁸⁷ Antimon, hafnium, fosfor bariit, kerged haruldased muldmetallid, rasked haruldased muldmetallid, skandium, berüllium, räni metall, vismut, indium, tantaal, boraat, magneesium, volfram, koobalt, looduslik grafiit, vanaadium, koksisüsi, looduslik kautšuk, boksiit, fluoriit, niobium, liitium, gallium, platinarühma metallid, titaan, germaanium, fosfaatmaak, strontsium.

⁸⁸ Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050, lk 5, kättesaadav: https://www.envir.ee/sites/default/files/mpp_2050_kujundatud.pdf

Lätis, Leedus ja Soomes ei ole konkreetselt maavarade kaevandamisega tegelevad äriühingud välisinvesteeringute kontrolli regulatsiooni kohaldamisalasse hõlmatud.

§ 4 lõike 1 punkti 6 alusel loetakse julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt oluliseks ettevõtja, kellega on sõlmitud riigi tegevusvaru hoiuleping või delegeeritud varu leping.

Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega⁸⁹ on ette nähtud, et elanikkonna varustuskindluse tagamiseks toimub riigi tegevusvaru moodustamise ja hoiustamise valmisolek läbi AS-i Eesti Varude Keskuse (edaspidi *EVK*) loomise alates 2021. a juulist. EVK hakkab lisaks kütuse valdkonna varu haldamisele tegelema ka muu riigi tegevusvaru seisukohalt olulise varu moodustamise ja haldamisega (nt toidu, käsimüügiravimite (sh retseptiravimite) ja meditsiinitarvikute, isikukaitsevahendite varu). EVK on AS-i Eesti Vedelkütusevaru Agentuur õigusjärglane, kellel oli eelnev pikaajaline kogemus riigi vedelkütusevaru hoiustamisel, hankimisel, roteerimisel ja järelevalve korraldamisel ning vedelkütuseturu seire teostamisel. EVK hakkab vastutama varu moodustamise, hoiustamise, kvaliteedikontrolli teostamise, uuendamise ning kasutusele võtmise ja jaotamise logistika korraldamise eest. Lisaks seirab EVK varuga seotud majandussektorite toimepidevust.

EVK peab varu moodustamisel ja haldamisel tagama muuhulgas, et varu paikneks Eesti riigi territooriumil, oleks igal ajal ligipääsetav, kontrollitav ja kasutatav ehk vastama kvaliteedinõuetele.

EVK-l on varu moodustamiseks kaks põhilist viisi. Parema varustuskindluse tagamiseks ostetakse teenuse pakkuvalt kaupade suuremat riigisisest laoseisu, olles ise varu omanik, või tagades, et EVK-l on nende kaupade omandamise osas eelisostuõigus. Otsuse varu moodustamiseks, kas väljaostetud varuna või delegeeritud varuna, teeb EVK, sealhulgas arvestades Vabariigi Valitsuse otsustes ja valdkondlikes seadustes tooduga.⁹⁰

Pärast varu moodustamist, kas füüsilise või delegeeritud varuna, toimub varu haldamine kuni selle kasutusele võtmiseni. Varu haldaja hoiab enda omandis olevat varu ise või annab varu või selle osa hoiule juriidilisele isikule hoiulepingu alusel. Varu hoiulepingu põhiliste tingimuste kohaselt peab olema võimalik igal ajahetkel kontrollida varu olemasolu ja kvaliteeti, samuti tuleb kirjeldada, kuidas tehniliselt toimub varu väljastamine ja milline on väljastamise võimekus ja seda piiravad tegurid. Varu peab vastama igal ajahetkel kokkulepitud tingimustele, et seda oleks võimalik kasutusele võtta.⁹¹

Sarnaselt hoiulepinguga peab delegeeritud varu leping andma kindluse, et igal ajahetkel oleks võimalik kiire varu omandamine ning varu vastaks nõuetele. Varu maksumuse kujunemine selle eelisõigusega väljaostmisel peab olema lepingus kokku lepitud, et vältida delegeeritud varu hoidja võimalust hinnaga manipuleerimiseks suurenenud nõudluse olukorras.⁹²

⁸⁹ Seadus Riigikogus vastu võetud 02.06.2021. Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/83ceef99-af26-46d5-a2cf-90b91032d02e/H%C3%A4daolukorra%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

⁹⁰ Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega eelnõu 350 SE seletuskiri, kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/83ceef99-af26-46d5-a2cf-90b91032d02e/H%C3%A4daolukorra%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, lk 15.

⁹¹ Samas, lk 15.

⁹² Samas, lk 16.

Eelnevast tulenevalt on ettevõtjatel, kellega sõlmitakse riigi tegevusvaru hoiulepingud või delegeeritud varu lepingud, kaalukas roll tagamaks Eesti elanikkonna vajadusi arvestades selliste tähtsate kaupade nagu vedelkütuse, toidu, käsimüügiravimite (sh retseptiravimite) ja meditsiinitarvikute, isikukaitsevahendite varustuskindluse ja kättesaadavuse tagamisel. Seega on põhjendatud lugeda kõnealuseid ettevõtjaid julgeoleku ja avaliku korra seiskohalt olulisteks, ning neis olulise osaluse omandamine või nende üle kontrolli saavutamine on eelnõu alusel loakohustusega hõlmatud.

Varu moodustamise täpne ajakava, varu kogus ja moodustamise viis lepitakse kokku EVK juhtkonna tasandil, lähtudes Vabariigi Valitsuse, valdkondlikest seadustest, valdkondlike töörühmade ettepanekutest ning varu moodustamist käsitlevatest riskianalüüsides ja riigi kaitsetegevuse kavast saadud sisenditest. Võimalike hoiu- või delegeeritud varu lepingute sõlmimise üle otsustamisel on tähtis leida tasakaal kulu ja pakujate mitmekesisuse ning hoiukohtade katvuse osas riigisiselt. Hinnanguliselt võib EVK lähiaastatel kõnealuseid lepinguid sõlmida 30-40, millest tulenevalt on ka võimalike mõjutatud ettevõtjate arv ligikaudu 40.

§ 4 lõike 1 punkti 7 kohaselt kuuluvad välisinvesteeringu loamenetluse kohaldamisalasse ettevõtjad, kes on alaliste riigikaitseobjektide omanikud.

Riigikaitseobjektid piiritleb riigikaitseseadus (edaspidi *RiKS*). Riigikaitseobjekt võib olla maa-ala, ehitis või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärasest toimimist, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist (*RiKS* § 83 lg 1). Riigikaitseobjektid võivad olla nii alalised kui ka ajutised, küll aga on välisinvesteeringute kaitse regulatsiooniga planeeritud hõlmata üksnes alalised objektid.

Alalisteks riigikaitseobjektideks on määratud need objektid, mille kahjustamine või hävimine häirib oluliselt riigikaitse ja julgeoleku tagamist ning strateegilist juhtimist, samuti riigi seisukohast olulise ja riigikaitseks vajaliku teenuse osutamist võimalikus kriisiolukorras. Teisisõnu moodustavad alalised riigikaitseobjektid riigi funktsioneerimiseks kriitilise tähtsusega taristu⁹³. Alalised riigikaitseobjektid jagunevad alljärgnevalt:

- 1) avaliku võimu organi kasutuses olevad riigikaitseobjektid – nende hulka kuuluvad Eesti Vabariigi toimimise seisukohast olulised riigiasutuste objektid, sh objektid, milles asuvad strateegilise tasandi juhtimisega seotud asutused (näiteks Vabariigi Valitsuse hoone, Siseministeeriumi hoone jms) või muud hooned, mida kasutatakse strateegilise tasandi otsuste tegemisel või nende heakskiitmisel (näiteks Riigikogu hoone);
- 2) elutähtsa teenuse osutamisega seotud riigikaitseobjektid – objektid, mille ründamine võib olulisel määral kahjustada elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada selle lakkamise;
- 3) avaliku korra tagamiseks olulised riigikaitseobjektid, sealhulgas objektid, mille kahjustamise või hävitamisega kaasneb inimeste elu ja tervise, rahvusliku kultuuripärandi ja ühiskonna turvatunde kahjustamise oht - siin kategoorias on tegemist n-ö pehmete sihtmärkidega, mille ründamise eesmärk ei ole riigiasutuste ja ametnike vastane rünnak, vaid võimalikult suure inimkahju või varalise kahju tekitamine hirmutamise eesmärgil (s.o klassikaline terroristlik tegevus). Muuhulgas on selles kategoorias võimalik hõlmata ka ehitised, milles hoitakse erinevaid riigikaitseülesanneteks vajalikke varusid;

⁹³ Vabariigi Valitsuse korralduse „Alaliste riigikaitseobjektide määramine“ eelnõu nr 17-0143 seletuskiri, lk 1.

- 4) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud riigikaitseobjektid, sealhulgas riigikaitseelised ehitised ehitusseadustiku tähenduses;
- 5) julgeolekuasutuse kasutuses olevad riigikaitseobjektid, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitised ehitusseadustiku tähenduses;
- 6) sisejulgeoleku tagamisega seotud riigikaitseobjektid.⁹⁴

Ülaltoodud kategooriate alusel liigitatud konkreetsed maa-alad, ehitised ja seadmed on kindlaks määratud Vabariigi Valitsuse 06.04.2017. a korralduse nr 96 „Alaliste riigikaitseobjektide määramine“ lisades. Küll aga ei ole nimekirjad nendest konkreetsetest riigikaitseobjektidest avalikkusele vabalt kättesaadavad, kuivõrd see teave on tunnistatud piiratud tasemel riigisaladuseks.

Riigikaitseobjekti mõiste hõlmab elutähtsa teenuse osutamist, mille kaitse on hõlmatud eelnõus § 4 lg 1 p 1. Samas pole kaetud avaliku võimu organi kasutuses olevad ja avaliku korra tagamiseks olulised riigikaitseobjektid, sõjalise riigikaitse toimimisega seotud riigikaitseobjektid, sealhulgas riigikaitseelised ehitised ehitusseadustiku tähenduses, julgeolekuasutuse kasutuses olevad riigikaitseobjektid, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitised ehitusseadustiku tähenduses ning sisejulgeoleku tagamisega seotud riigikaitseobjektid, mistõttu ongi välisinvesteeringu usaldusväärse seaduse eelnõu § 4 lg 1 p 7 eraldi välja toodud ettevõtja, kes on alalise riigikaitseobjekti omanik. Riigiasutused ning nende tegevused ei ole käsitletud elutähtsa teenusena hädaolukorra seaduse mõistes. Füüsiline keskkond, millena võib vaadelda riigikaitseobjekti, mõjutab oluliselt riigi teenuste osutamist. Seega on oluline hõlmata välisinvesteeringute usaldusväärse hindamise ka investeeringud, mis võivad mõjutada seda keskkonda.

Avaliku korra ja julgeoleku huvides on tagada riigikaitseobjektide toimepidevus. Esineb olukordi, kus riigikaitseobjekti omanik on ettevõtja. Samuti on võimalik, et edaspidi riigi roll omanikuna väheneb ning kasvab ruumide rentimine, kus riik korraldab oma toimimist, sealhulgas riigi funktsioneerimiseks kriitilisi tegevusi. On võimalik, et välisinvesteeringu sihtettevõtjaks on ettevõtja, kes üürib riigile hoone, kus tegutseb mõni valitsusasutus. Välisinvesteeringu usaldusväärse hindamise raames on oluline ennetada olukorda, kus eelnimetatud ettevõtja üle omandaks kontrolli või omandaks ettevõtjas osaluse välisinvestor, kes võib kujutada ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Hoone või kinnistu omanik saab olulisel määral mõjutada ja kujundada lepingute sisu, samuti hoone või kinnistu kasutamise seotud tingimusi. On võimalik olukord, kus Eesti suhtes vaenulikult meeletatud riigi kontrolli all olev välisinvestor omandab strateegilistel kaalutlustel ettevõtja, kes on hoone omanik, mida üürib Eesti valitsusasutus ning kus tegeletakse riigi funktsioneerimiseks kriitiliste ülesannetega. Sel juhul ei pea riigikaitseobjekti kaitsma ainult klassikalises vaates välise ründe vastu vaid ennetama olukorda, kus sama tagajärg saavutatakse läbi muude meetmete. Teisisõnu tuleb ennetada olukorda, kus mittesõbraliku riigi päritolu omanik saaks takistada riigi tavapärasest toimimisest, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist. Näiteks võib tekkida olukord, kus riigi sisejulgeoleku tagamist korraldava Siseministeeriumi tööruumide omanikettevõtja on ebasõbraliku kolmanda riigiettevõtja kontrolli all.

§ 4 lõike 1 punkti 8 kohaselt on sihtettevõtja riigiside toimimist tagavat või ringhäälinguprogrammide edastamiseks vajalikku taristut omav ettevõtja.

⁹⁴ Vabariigi Valitsuse 06.04.2017. a korraldus n 96 „Alaliste riigikaitseobjektide määramine“ § 2; Riigikaitse seaduse 772 SE seletuskiri, lk 84. (Kättesaadav 31.05.2021 seisuga: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>)

Näiteks osutab § 4 lõike 1 punkt 8 kirjeldatud teenuseid AS Levira, kellelt Eesti Rahvusringhääling ostab edastusteenust. Tänu kõrgete mastide võrgule on signaaliga kaetud enamuse Eesti territooriumist. Lisaks kasutavad AS Levira sidemaste nende kõrguse tõttu kõik Eesti sideettevõtjad, Eestis edastatavad telekanalid, enamik radiokanaleid, turvaettevõtjad, erinevad riigi- ja teadusasutused. Mastide toimimisel on oluline mõju elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel.

Eesti elanikkonnale, liitlastele ja välismaailmale strateegilise kommunikatsiooni edastamine ning operatiivraadioside toimimine kriisiolukorras on olulise tähtsusega riigikaitseülesanded. Näiteks mistahes riigi suveräänsust ohtu seadva olukorra algfaasis on kriitilise tähtsusega edastada objektiivset pilt toimuvast, mis aitab omakorda leida toetust olukorra lahendamiseks. Samuti on oluline, et riigisidet kasutavad operatiivüksused saaksid ohule operatiivselt reageerida.

§ 4 lõike 1 punkti 9 alusel on sihtettevõtja raudteeinfrastruktuuriettevõtja, kes majandab avalikku raudteed raudteeseaduse tähenduses.

Eesti julgeolekupoliitika alustes⁹⁵ on välja toodud, et transporditaristu puhul on esmatähtis rekonstrueerida või välja ehitada üleeuroopalisse transpordivõrgustikku kuuluvad sadamad, lennujaamad ning raudtee- ja maanteevõrk. Vastuvõtva riigi toetuse seisukohalt on transporditaristul tähtis riigikaitse roll. Transpordisüsteemi toimepidevuse kindlustamisel ja kaitsel rakendatakse rahvusvaheliste standardite kohaseid julgeoleku- ja ohutusnõudeid⁹⁶. Välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamine on üks meetmeid, millega tagada eelpool kirjeldatud tingimustele vastavate sadamate, raudteede ja lennuväljade julgeolekunõudeid.

Maantee-, raudtee-, vee- ja lennutranspordis nähakse ka rahvusvaheliselt kriitilist tähtsust riigi ja Euroopa Liidu vastupanuvõime tagamisel. Ka määruse 2019/452 artikli 4 järgi võivad liikmesriigid ja komisjon hinnata välisinvesteeringu mõju julgeolekule ja avalikule korrale muuhulgas transporditaristu puhul.

Euroopa Parlamendis ja nõukogus on arutluse all direktiivi⁹⁷ (direktiiv kriitilise tähtsusega üksuste vastupidavusvõime kohta) kehtestamine, mille kohaselt on eeltoodud valdkonnad vastupidavusvõime seisukohalt kriitilise tähtsusega. Eestis puudub käesoleval ajal ühtne regulatsioon, kus oleks määratletud kriitiline taristu või kriitilise tähtsusega üksuste määratlus vaid seda on tehtud valdkondade põhiselt eriseadustes. Kõige rohkem on riigi vastupanuvõime seisukohalt kriitilisi teenuseid kirjeldatud elutähtsate teenuste kaudu.

Maanteetaristu on hõlmatud välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamisse elutähtsa teenuse kaudu, milleks see liigitub HOS § 36 lg 4 p 2 järgi. Enne 01.07.2017 jõustunud hädaolukorra seaduse muudatust olid ka raudtee-, vee- ja lennutranspordil elutähtsad teenused. Raudtee-, vee- ja lennutranspordi teenused pole eelnõu tegemise hetkel elutähtsate teenustena hõlmatud, küll aga moodustavad nad ühiskonna toimimise ja riigi julgeoleku tagamise seisukohalt kriitilise taristu, mida tuleb kaitsta. Vastavat taristut ja teenuseid haldavaid ettevõtteid võidakse rünnata

⁹⁵ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017). Kättesaadav:

https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf

⁹⁶ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 16. Kättesaadav:

https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf

⁹⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kriitilise tähtsusega üksuste vastupidavusvõime kohta kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0829&from=EN>

või kasutada vahendina mõjuvõimu saavutamiseks. Kaasaegses maailmas kombineeritakse vastavalt võimalustele, vajadustele ja eesmärkidele sõjalisi, küber- ja majanduslikke meetmeid. Viimase hulka liigituvad ka võimalikud julgeolekule ohtu kujutavad välisinvesteeringud kolmandatest riikidest.

Käesoleval ajal on Eestis kaks avalikku raudteed majandavat infrastruktuuriettevõtjat. Nendeks on riigi osalusega AS Eesti Raudtee ja Edelaraudtee AS.

Huvi kolmandatel riikidel Eestiga seotud raudteetaristusse investeerida ilmestab Helsingi-Tallinna raudteetunneli projekt, mille ehitamise ja rahastamise oli kaasatud Hiina ettevõtte China Railway Group Limitedi ja TouchStone Capital⁹⁸. Vajadust hinnata investeeringutega seotud ohte tuleb Hiina Rahvavabariigi senistest tegevustest ja strateegilistest eesmärkidest.

§ 4 lõike 1 punkti 10 on sihtettevõtjana nimetatud sertifitseeritud lennuvälja või kopteriväljaku käitaja, kelle käitav lennuväli või kopteriväljak on avatud rahvusvaheliseks regulaarseks lennuliikluseks, ning Tallinna lennuinfoiirkonnas lennuliikluse teenindamist tagava aeronavigatsiooniteenuse osutaja lennundusseaduse tähenduses. Kõnealuste ettevõtjate hõlmamise vajadus ja põhjused on samad, mis punktis 9 nimetatud raudteefrastruktuuriettevõtjate puhul.

Lennundusseaduse alusel sertifitseeritud lennuvälja või kopteriväljaku käitaja, kelle käitav lennuväli või kopteriväljak on avatud rahvusvaheliseks regulaarseks lennuliikluseks on AS Tallinna Lennujaam, kelle koosseisu kuuluvad lisaks Tallinna lennujaamale ka regionaalsed lennujaamad, mis asuvad Pärnus, Tartus, Kärdlas ja Kuressaares ning Kihnu ja Ruhnu lennuväljad. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1315/2013 lisa II kohaselt kuuluvad üleeuroopalisse transpordivõrku (*Trans-European Transport Network*, TEN-T) Tallinna, Pärnu, Tartu, Kärdla ja Kuressaare lennujaamad. Üleeuroopaline transpordivõrk on nimetatud Euroopa Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2021/2126⁹⁹ lisa liidule huvi pakkuva projektina määruse 2019/452 artikli 8 lõikes 3 tähenduses.

Tallinna lennuinfoiirkonnas lennuliikluse teenindamist tagava aeronavigatsiooniteenuse osutaja on näiteks Lennuliiklusteeninduse AS.

§ 4 lõike 1 punkti 11 alusel loetakse sihtettevõtjaks üleeuroopalisse transpordivõrku kuuluva Eesti meresadama pidaja vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta ja millega tunnustatakse kehtetuks otsus nr 661/2010/EL (ELT L 348, 20.12.2013, lk 1–128) lisa II nimetatud sadamate nimekirjale.

Sadamaseaduse kohaselt on sadama pidaja isik, kes korraldab sadama tegevust tervikuna. Sadama pidaja on sadama puhul kõige olulisem isik, sest temast sõltub, kas ja kuidas sadama tegevus tervikuna toimib.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1315/2013 lisa II kohaselt kuuluvad üleeuroopalisse transpordivõrku järgmised Eesti sadamad: Vanalinna sadam (Vanasadam), Paldiski Lõunasadam ja Muuga sadam (sadama pidaja AS Tallinna Sadam), Sillamäe Sadam

⁹⁸ <https://arvamus.postimees.ee/7251363/iverson-ng-talsinki-tunneli-punane-kapital>

⁹⁹ Komisjoni 29. septembri 2021 delegeeritud määrus (EL) 2021/2126, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2019/452 (millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik) lisa (ELT L 432, 3.12.2021, lk 1).

(sadama pidaja AS Sillamäe Sadam), Pärnu Sadam (sadama pidaja Pärnu Sadam AS), Kuivastu, Virtsu, Rohuküla, Heltermaa sadamad (sadama pidaja AS Saarte Liinid). Ka kõnealuste ettevõtjate välisinvesteeringu hindamise regulatsiooniga hõlmamise vajadus ja põhjused on samad, mis punktis 9 nimetatud raudteefrastruktuuri ettevõtjate puhul. Samuti on seoses Euroopa Liidule huvi pakkuva projektiga oluline eelnimetatud sadamate pidajatesse tehtavate välisinvesteeringute võimalike mõjude hindamine julgeoleku või avaliku korra seisukohast.

Välisinvesteeringutega seotud ohte veetranspordi ja sadamataristule ilmestab 2018. aastal ilmsiks tulnud „Ariston Helmi¹⁰⁰“ kaasus Soomes. Vene Föderatsiooni taustaga ettevõtte omandas Turu saarestikus asuva riigikaitseobjekti ümbrusesse mitmeid kinnistuid sügava veega rannikupiirkonnades, kuhu oli saadud ulatuslikud õigused teha süvendamistöid ning ehitada näiteks sadamaid ja helikopterite maandumisplatse. Lisaks julgeoleku seisukohalt strateegilistele paikadele omandas Ariston Helmi turismiprojekti varjus ka sõjaväelise otstarbega laevu.

§ 4 lõikes 2 määratletakse sihtettevõtte mõiste, milleks loetakse ettevõtte, käitis või vara, mis on tegutsemiseks vajalik eelnõu § 4 lõikes 1 nimetatud ettevõtjale. Seega on välisinvesteeringuks vaja taotleda luba enne sihtettevõtte omandamist, siis kui välisinvestor võtab üle (sealhulgas näiteks tema kontrolli all oleva ühingu kaudu) julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt oluliste ettevõtjate majandustegevuse ilma nendes osalust või nende üle kontrolli omandamata. § 4 lõike 1 loetelusse kuuluvad ettevõtjad, kelle majandustegevus on ühiskonna põhihuvide tõhusat toimimist ning muid asjakohaseid aspekte arvesse võttes tähtis. Seda, kas konkreetsel juhul on ettevõtte, käitis või vara sihtettevõtjale määratletud valdkonnas tegutsemiseks vajalik, tuleb igal üksikjuhul eraldi hinnata. Vajalikuks tuleb lugeda eelkõige selline ettevõtte, käitis või vara, millega seotud või mille abil toimuv toodete tootmine, müük või teenuste pakkumine moodustab märkimisväärse osa ettevõtja majandustegevusest riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohalt olulistes majandusvaldkondades. Kriteerium on täidetud sõltumata sellest, kas sihtettevõttele on omistatav turukäive. Isegi kui otsene turukäive puudub (näiteks põhjusel, et vastav ettevõtte, käitis või vara teenib ettevõtjat ennast, või ta muul põhjusel ei tekita müügitulu, sh kui tema ainus eesmärk on varustada ettevõtjat mõne olulise sisendiga), tuleb seda sellegipoolest lugeda märkimisväärseks, kui ilma selleta on ettevõtjal keeruline või võimatu riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohalt oluliste toodete tootmine, müük või teenuste osutamine. Ettevõtte, käitise või vara puhul, mis on alles loodud, omandatud või käivitatud, lähtutakse vajalikkuse hindamisel sellest, milline on vastava ettevõtte, käitise või vara eeldatav või kavandatav tähtsus sihtettevõtja riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohalt olulises valdkonnas toimuvale majandustegevusele.

2. peatükk

Välisinvesteeringu loamenetlus

§ 5. Välisinvesteeringu loa vajalikkus

Paragrahvi 5 lõike 1 kohaselt on välisinvesteeringuks vajalik Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti luba, mille andmisel hinnatakse välisinvesteeringu mõju Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekule ja avalikule korrale.

100

https://yle.fi/uutiset/osasto/news/yle_examines_russian_businessman_behind_turku_firm_suspected_of_money_laundering/10424822

Eelnõus määratletud välisinvesteeringule tuleb taotleda eelnev välisinvesteeringu luba, mille andjaks on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet välisinvesteeringukomisjoni kooskõlastuse alusel (eelnõu § 9 lõige 1). Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet täidab põhimääruse¹⁰¹ kohaselt tema pädevuses olevaid ülesandeid infoühiskonna, tarbimis-, tehis- ja ettevõtluskeskkonna tegevusvaldkondades. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet väljastab mitmetes valdkondades erineva sisuga tegevus- ja kasutusõigusi ning -lube (näiteks tööstus-, ehitus- ja raudteeohutus, meedia, elektroonilise ja raadioside valdkondades)¹⁰². Samuti teostab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet riiklikku järelevalvet mitmetes valdkondades (sh tööstusohutus, ehitusvaldkond, energiatõhusus, raudteeohutus, elektrooniline side ja meediateenused, raadiosageduste kasutamine, tarbijaõigused). Seega on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil juba olemas laialdane kompetents ja pikaajaline kogemus erinevate lubade väljaandmisel ning riikliku järelevalve läbiviimisel, mistõttu on põhjendatud ja otstarbekas täiendada Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil pädevust välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamise ja asjakohaste lubade väljastamisega. Kõnealune ülesanne on laiemalt seotud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ettevõtluskeskkonna valdkonna ülesannetega.

Välisinvesteeringu luba annab õiguse lõpule viia loataotluses kirjeldatud välisinvesteeringuks olev tehing, mis välisinvestori jaoks tähendab võimalust realiseerida tehingust tulenevad õigused ja kohustused ulatuses, mille järel saab välisinvesteeringu lugeda tehtuks. Tegemist ei ole tegevusloaga majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse mõistes.¹⁰³

Täpsemad hindamiskriteeriumid ja asjaolud, mida välisinvesteeringu loa taotluse menetlemisel julgeolekule ja avalikule korrale mõju hindamisel arvesse võetakse, on sätestatud eelnõu § 10.

§ 5 lõikes 2 on sätestatud keeld eelnõu alusel loakohustusliku välisinvesteeringu lõpuleviimiseks enne Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametilt välisinvesteeringu loa saamist. Tehingu lõpuleviimise keelu rikkumine ei eelda siiski tehingu kõikide õiguste ja kohustuste lõplikku realiseerimist, so tehingu täielikku täitmist, kuna mitte kõik tehingust tulenevad õigused ja kohustused ei pruugi olla seostatavad eelnõu § 2 lg-s 1 sätestatud tagajärgede saabumisega. Näiteks on täiesti võimalik, et välisinvesteeringuga kaasnevad lisaks osaluste või kontrolli tekitamisele või suurendamisele ka erinevad muud, sealhulgas püsiva iseloomuga õigused ja kohustused (näiteks kokkulepped seonduvalt sihtettevõtja edasise juhtimise ja kontrollimisega või talle tulevikus teenuste osutamisega või temalt kaupade ostmisega). Samuti võib välisinvesteering seonduda muude ettevõtjatega kui sihtettevõtjaga, sealhulgas teistest riikides asuvatega, mis on iseäranis tõenäoline välisinvesteeringute puhul, mis tehakse väljaspool Eestit. Kõnealuse keelu eesmärgiks ei ole takistada osaluste saamist ega kontrolli omandamist ettevõtjate üle, kes ei ole eelnõu §-ga 4 hõlmatud, eeldusel, et nende osas on tehingu täitmine piisavalt eraldatav eelnõuga hõlmatud välisinvesteeringust. Eeltoodu

¹⁰¹ Majandus- ja taristuministri 07.12.2018 määrus nr 62 „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus“.

¹⁰² Lisaks kavandatakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile anda õigus väljastada sidevõrgus kasutatava riist- ja tarkvara kasutusluba, seejuures oleks kasutusloa menetluses arvamuse andjateks muuhulgas julgeolekuasutused ning kooskõlastajaks küberjulgeolekunõukogu. (Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2006. a määruse nr 140 „Nõuded sideteenuse osutamisele ja sidevõrkude tehnilised nõuded“ ja Vabariigi Valitsuse 11. detsembri 2015. a määruse nr 129 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu seisuga 16.08.2021, kättesaadav eelnõude infosüsteemis, toimik 20-1187).

¹⁰³ Sarnased load on ette nähtud näiteks krediidiastutuste seaduses pangas võib olulise osaluse omandamiseks, selle suurendamiseks ning panga üle kontrolli saavutamiseks, hasartmänguseaduses hasartmängukorraldajas olulise osaluse omandamiseks või osaluse suurendamiseks või hasartmängukorraldajas kontrollitavaks ühinguks muutmist, konkurentsiseaduses koondumiseks.

tähendab kokkuvõtlikult seda, et tehingu lõpuleviimise keeld puudutab ennekõike just nende tehingust tulenevate õiguste ja kohustuste täitmist, mille tulemusena saab lugeda mõni eelnõu § 2 lõikes 1 sätestatud õiguslik tagajärg saabunuks sihtettevõtja või sihtettevõtte osas.

Enne välisinvesteeringu hindamist Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ja komisjoni poolt ning sellele loa saamist ei tohi seega välisinvesteeringu aluseks olevat tehingut lõpule viia ning astuda mistahes samme ja teha toiminguid, mis annaksid võimaluse olulise osaluse omandamisest, kontrolli saavutamisest või ettevõtja osa omandamisest tulenevaid õigusi kasutama hakata¹⁰⁴. Sarnane põhimõte kehtib ka näiteks konkurentsiseaduses sätestatud koondumiste kontrolli menetluste puhul¹⁰⁵, mille aluseks on omakorda nõukogu määruse 139/2004¹⁰⁶ artikkel 7(1)¹⁰⁷. Euroopa Liidu kohtupraktikas¹⁰⁸ on selgitatud, et kõnealune koondumise lõpuleviimise keeld (nn *stand-still* kohustus) ei piirdu kontrolli lõpliku üleminekuga vastavalt koondumise tehingule, vaid hõlmab endas kõiki toiminguid, mis eraldiseisvana või kogumis võimaldavad kontrolli üleminekut. Seega ka ettevõtja osaluse omandajale antavad ajutised õigused, mis on laiemad, kui on vaja omandatava ettevõtja väärtuse säilitamiseks ajaperioodil alates koondumisest teatamisest kuni loa saamiseni, seal hulgas näiteks võimalused ettevõtja igapäevase majandustegevuse mõjutamiseks või ulatusliku juurdepääsu andmine omandatava ettevõtja valduses olevale tundlikule ärialasele teabele, on vastuolus koondumise peatamise keeluga. Koondumistega analoogsetest tehingu lõpuleviimise keelu põhimõtetest on kohane lähtuda ka välisinvesteeringu puhul.

Välisinvesteeringu lõpuleviimisega seonduvate keelatud toimingute täpsem määratlemine ei ole eelnõus võimalik ega põhjendatud, kuna see sõltub välisinvesteeringu üksikasjadest. Seetõttu on otstarbekas sätestada välisinvesteeringu lõpuleviimise keeld abstraktselt ning tuvastada keelu võimalik rikkumine, kui sellekohane kahtlus on tekkinud, igakordse juhtumipõhise analüüsi teel. Tuleb arvestada ka sellega, et välisinvesteering ei pruugi üldse toimuda Eesti õiguse alusel.

Kõnealune tingimus on seotud eelnõu §-ga 23, mille kohaselt on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus kõnealuse keelu rikkumise korral teha ettekirjutus välisinvestorile, sihtettevõtjale või välisinvesteeringu muule osalisele, kohustades teda osaluse või sihtettevõtte võõrandamiseks, tehingu tagasitaitmiseks või tegema muid toiminguid välisinvesteeringu-eelse olukorra taastamiseks võimalikult suures ulatuses.

¹⁰⁴ Näiteks, kui välisinvesteering toimub väärtpaberina aktsiate omandamise kaudu, siis oluline ei ole ainuüksi aktsiate ostu-müügilepingu allkirjastamise fakt. Ostu-müügilepingu allkirjastamine ei tähenda veel seda, et isik saab teostada kontrolli ühingu üle, seda põhjusel, et üksnes aktsiate omandamine ei anna isikule võimalust oma aktsionäriõigusi teostada ja aktsiaseltsi tegevust mõjutada. Arvestades äriseadustiku § 229 lg 4 teises lauses sätestatud, saab isik teostada oma aktsionäriõigusi arvates hetkest, mil ta on kantud aktsionärina Eesti väärtpaberite registri peetavasse aktsiaraamatusse (Koondumiste kontrolli kohta tehtud Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 07.12.200.a 7 otsuse nr 3-1-1-84-07 p 9 ja selles viidatud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 05.11.2003. a otsus asjas nr 3-2-1-113-03 - RT III 2003, 34, 353, p 16). Küll aga on enne aktsiaraamatu kannet võimalik aktsionäriõigusi kasutada näiteks aktsiaraamatusse kantud isikuga sõlmitud hääletuskokkuleppe alusel. Sarnane põhimõte kehtib ka osahingu osade puhul, mil osanike õigusi saab hakata teostama juhatuse poolt osanike nimekirja muutmisel või Eesti väärtpaberite registris registreeritud osade (osanike nimekirja peab register) korral vastavate kannete muutmisel.

¹⁰⁵ KonkS § 27 lg 6 kohaselt on keelatud koondumise aluseks oleva tehingu jõustamine enne loa saamist.

¹⁰⁶ EL Nõukogu määruse 139/2004/EÜ kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT L 24, 29.01.2004, lk 1–22).

¹⁰⁷ Nõukogu määruse nr 139/2004 artiklis 7(1) on sätestatud, et artiklis 1 määratletud ühenduse seisukohalt olulist koondumist või koondumist, mille komisjon peab läbi vaatama vastavalt artikli 4 lõikele 5, ei viida ellu enne sellest teatamist ega enne, kui see on kuulutatud ühisturuga kokkusobivaks artikli 6 lõike 1 punktile b või artikli 8 lõigetele 1 või 2 vastava otsusega või artikli 10 lõikes 6 sätestatud eelduse alusel.

¹⁰⁸ Euroopa Liidu Üldkohtu 21.09.2021 otsus asjas nr T-425/18, Altice vs Komisjon (ECLI:EU:T:2021:607), p-d 51-169.

§ 5 lõige 3 reguleerib olukorda, kus välisinvesteeringuna olulise osaluse omandamine või kontrolli saavutamine toimub väärtpaberite avaliku pakkumise kaudu või väärtpaberiturul tehtavate tehingute, sealhulgas tehingute seeria tagajärjena. Kuna mitmed sihtettevõtjatest või nende emaühingud on börsiettevõtjad, takistaks antud erandi puudumine oluliselt väärtpaberite käivet väärtpaberiturudel. Selleks, et loamenetluse ajaraamistik ei takistaks väärtpaberiturul toimuvate tehingute läbiviimist, leevendatakse selliste olukordade tarbeks välisinvesteeringu peatamise kohustust, lubades väärtpaberitehingu küll kohe läbi viia, kuid samas kohustades välisinvestorit esitama viivitamatult välisinvesteeringu loa taotluse ning keelates omandatud osalusega kaasnevate õiguste kasutamise kuni loa saamiseni. Välisinvesteeringu loa taotluse viivitamatu esitamine tähendab seda, et taotlus tuleb esitada esimesel võimalusel peale väärtpaberitehingu tegemist, mille tulemusel saab olulise osaluse või kontrolli künnis ületatud.

Samaaegselt ei ole lubatud osaluse omandamisega saadud õiguste kasutamine kuni loa saamiseni. Seega faktiliselt võivad väärtpaberitest tulenevad õigused, näiteks hääleõigused küll välisinvestorile üle minna, kuid seadus piirab vastavate õiguste kasutamist senikaua, kuni on välisinvesteeringu luba antud.

§ 6. Välisinvesteeringu loa taotlemine

Paragrahvi 6 lõikes 1 on sätestatud, et Välisinvesteeringu loa saamiseks esitab välisinvestor (edaspidi ka *taotleja*) Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Ametile elektrooniliselt taotluse koos lisadokumentidega käesoleva seaduse §-s 13 nimetatud infosüsteemi kaudu pärast olulise osaluse, kontrolli või sihtettevõtte omandamise aluseks oleva lepingu sõlmimist või muu tehingu tegemist, kuid enne välisinvesteeringu lõpuleviimist.

Taotluses esitatavad andmed on täpsemalt kirjeldatud eelnõu § 7 lõikes 1 ja eelnõu § 7 lõike 4 alusel kehtestatud valdkonna eest vastutava ministri määruses. Loamenetlusega seonduva halduskoormuse vähendamiseks ja menetluse tõhustamiseks lähtutakse põhimõttest, et dokumentide edastamise toimub elektroonselt selleks loodud infosüsteemi kaudu, kus taotleja täidab vajalikud andmeväljad ja laeb üles dokumendid. Kõnealuse infosüsteemi juurde luuakse vastav menetluskeskkond, mille abil saab luua ühendus kõikide huvitatud osapoolte vahel, et tagada kiire, sujuv ning korrektne menetlus. Kõnealuse infotehnoloogilise lahenduse kaudu on võimalik vähendada halduskoormust ja muuta kogu menetlusprotsess kiiremaks ning tõhusamaks.

Seaduse kohaldamisalasse kuuluvale välisinvesteeringule loa taotlemise kohustus on üldjuhul välisinvestoril. Taotluse võib esitada nii otsene investor, kes ise omandab olulise osaluse või saavutab kontrolli sihtettevõtja üle, kui ka kaudne, kes omab investorile üle otsesest või kaudset kontrolli (lõplik kontrolliv üksus, inglise keeles *ultimate controlling entity*), või ka mõlemad. Välisinvesteeringu tegemise aluseks olevate tehingute lõpuleviimine ei ole seetõttu lubatav enne vastava loa saamist, sealhulgas on keelatud kõik tegevused ja toimingud, mis toovad kaasa selle, et enne loa saamist ületab välisinvestoril osalus kontrollimisele kuuluva olulise osaluse või kontrolli lävendi, või varatehingu puhul läheb enne loa saamist omand ettevõtja oluliseks osaks olevale ettevõttele, käitisele või varale välisinvestorile üle. Praktikast tuleb välisinvestoritel sätestada eelnõus ettenähtud loa saamine välisinvesteeringu aluseks olevate tehingute täitmise ühe eeltingimusena¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Sarnaselt toimub see ka muudes loamenetlustes, näiteks konkurentsiseaduse kohaselt on teatud tingimuste täitmisel vajalik Konkurentsiameti koostöö luba, mis on koostöö järelevalve selliseks eeltingimuseks, või Finantsinspektsiooni luba krediidiasutuse seaduse alusel olulise osaluse omandamiseks või kontrolli saavutamiseks.

§ 6 lõikes 2 sätestatakse, et kui sihtettevõtjale või välisinvesteeringu muule osalisele saab teatavaks, et välisinvestor ei ole käesoleva seaduse § 5 lõikes 1 sätestatud välisinvesteeringu luba taotlenud, teavitab ta sellest Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametit, esitades temale kättesaadavad eelnõu §-s 7 nimetatud andmed.

Juhul, kui välisinvestor on mistahes põhjusel jätnud eelnõus nimetatud välisinvesteeringule loa taotlemata, võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametit välisinvesteeringust informeerida ka välisinvesteeringu sihtettevõtja ise või või välisinvesteeringu muu osaline (kontrolli, osaluse või ettevõtja osa üleandja), kellele loa vajalikkus on teatavaks saanud. Käesolev nõue on oluline sellepärast, et välisinvestor võib nii teadmatusel kui tahtlikult jätta seadusest tuleneva loakohustuse täitmata, kuid välisinvesteeringu hindamine on kohustuslik, et tuvastada ja vältida investeeringust tulenevat võimalikku ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale. Arvestades, et sihtettevõtja on kohalik ettevõtja, kes peab olema teadlik siseriiklike õigusaktidega kehtestatud nõuetest, siis tagab kõnealune kohustus, et komisjon saab võimalikult operatiivselt teavet välisinvesteeringust, mis vajab kontrollimist.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti teavitamisel esitatakse ühtlasi kõik sihtettevõtjale või välisinvesteeringuks oleva tehingu teisele osalisele kättesaadavad andmed välisinvesteeringu kohta, ennekõike need andmed, mille esitamist nõuab välisinvestorilt eelnõu § 7. Selliselt on tagatud, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil on võimalik hinnata välisinvesteeringuga seotud asjaolusid ning pöörduda välisinvestori poole, et teha talle ettepanek esitada taotlus. Vajadusel, kui see on tehingu toimumise asjaolusid ja välisinvestori asukohta arvestades tulemuslik, saab teha ettekirjutuse korrakaitse seadusest tulenevate nõuete täitmiseks ja taotluse esitamiseks.

§ 6 lõike 3 alusel võib välisinvestor, sihtettevõtja või välisinvesteeringu muu osaline enne välisinvesteeringu loa taotlemist või loamenetluses pöörduda Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti poole selgituste saamiseks, samuti küsida Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti nõustamist, kas välisinvesteering on loakohustuslik.

Nii välisinvestoril, tehingu teisel osalisel (näiteks olulise osaluse või kontrolliva osaluse üleandjal, hääletuskokkuleppe osapoolel, sihtettevõtte võõrandajal jne) kui ka sihtettevõtjal on võimalik igal ajal küsida Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti selgitusi nii välisinvesteeringuks loa saamise vajalikkuse, taotluse sisu kui loamenetluse üksikasjade kohta, samuti välisinvesteeringu usaldusvääruse hindamise seaduse kohaldamise kohta.

Selgitusi on võimalik küsida nii loamenetluse kestel kui ka juba enne loamenetluse algust. Menetluseelne konsulteerimine ja nõustamine on vajalik muuhulgas juhul, kui investeeringu tegijal puudub kindlus, kas investeering vajab luba. Näiteks, kui ei ole selge, kas sihtettevõtja on hõlmatud eelnõu § 4 lõikega 1, kas investeeringu tagajärjeks on olulise osaluse või kontrolli saamine sihtettevõtja üle või kui on ebaselge, kas omandamisel olev vara on ettevõtja oluliseks osaks.

Eelnõu § 6 lõike 3 abil kindlustatakse ühest küljest loamenetluse tõhusus ja kvaliteet ning hoitakse ära riigi ressursside kulutamine investeeringute uurimiseks, mis seda tegelikult ei vaja. Teisalt aitab säte muuta komisjoni tegevuse võimalikult läbipaistvaks ning annab välisinvestorile võimaluse esitada korrektne loataotlus, mille menetlemine on võimalikult kiire.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet annab selgitusi, sõltuvalt päringu sisust, haldusmenetluse seaduse (eelkõige HMS § 36) või märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse alusel.

§ 6 lõikes 4 on sätestatud, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib taotlusega seotud andmeid töödelda üksnes välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise eesmärgil ning sihtettevõtja või välisinvestori poolt käesoleva seaduse alusel esitatud andmete kontrollimiseks vajalikus ulatuses. Seega ei ole andmete kogumise ega töötlemise eesmärgiks saada teavet muude menetluste jaoks.

Isikuandmete osas arvestatakse isikuandmete kaitse üldmääruses¹¹⁰ sätestatud põhimõtteid, sealhulgas eesmärgikohasust, mille kohaselt isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei töödelda viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus. Muude andmete töötlemise suhtes kehtib üldine haldusmenetluse seaduse § 7 lõikest 4 tulenev eesmärgipärasuse põhimõte.

§ 7. Taotluses esitatavad andmed

Paragrahvi 7 lõike 1 kohaselt koosneb välisinvesteeringu loa taotlus välisinvesteeringu kirjeldusest ning andmetest välisinvestori, sihtettevõtja ja sihtettevõtte, nende omandistruktuuri, majandustegevuse, välisinvesteeringu väärtuse, rahastamise allika ja tegemise ajakava kohta.

Välisinvesteeringu hindamiseks on üldiselt vajalik saada andmeid välisinvesteeringu, sihtettevõtja või sihtettevõtte ja välisinvestori kohta ning esitatavate andmete täpsem koosseis on sätestatud valdkonna eest vastutava ministri määruses. Välisinvesteeringu kohta on oluline lisaks selle kirjeldusele saada muuhulgas andmeid selle ligikaudse väärtuse, tehingu lõpuleviimise kavandatava aja, rahastamise allika, välisinvestori äristrateegia kohta seonduvalt tehinguga, välisinvestori finantsilise suutlikkuse kohta tagada sihtettevõtja või sihtettevõtte järjepidevus ja nõuetekohane toimimine, välisinvestori osalemise kohta sihtettevõtja osa- või aktsiakapitalis enne tehingut ja tehingu tulemusena, välisinvesteeringu mõju Euroopa Liidule huvi pakkuvatele projektidele või programmidele määruse 2019/452 artikli 8 tähenduses. Sihtettevõtja kohta tuleb lisaks kontaktandmetele muuhulgas esitada sihtettevõtjas olulise osaluse või kontrolli omandamise viisi kirjeldus, majandustegevuse kirjeldus, sealhulgas asjakohased Eurostati klassifikaatori NACE koodid ja pakutavate toodete ja teenuste kirjeldus enne ja pärast tehingut, Euroopa Liidu liikmesriikide loetelu, kus sihtettevõtja tegeleb majandustegevusega tütarettevõtjate filiaalide kaudu, samuti saadavate asendustoodete või -teenuste ja peamiste konkurentide loetelu, andmed patentide või muud intellektuaalomandi õiguste kohta sihtettevõtja omandistruktuuri kirjeldus, sealhulgas teave lõpliku kontrolliva üksuse, osanike või aktsionäride kohta enne välisinvesteeringut, viimase majandusaasta käive eurodes, töötajate koguarv. Sihtettevõtte kohta esitatakse taotluses selle koosseisu kuuluva ettevõttest, käitise või vara kirjeldus, loetelu sihtettevõtte koosseisus olevate intellektuaalomandiõiguste kohta, pakutavate toodete ja teenuste kirjeldus, andmed sihtettevõtte toodete ja teenuste asendatavuse ning peamiste konkurentide kohta. Välisinvestori kohta tuleb lisaks kontaktandmetele esitada muuhulgas näiteks tehingus osalemise kirjeldus (kas tegemist on otsese või kaudse investoriga), omandistruktuuri kirjeldus ja tegelik kasusaaja, majandustegevuse lühikirjeldus ning Euroopa Liidu liikmesriikide loetelu, kus on

¹¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

majandustegevus, peamiste konkurentide loetelu, viimase majandusaasta käive eurodes, töötajate koguarv, selgitus, kas tema või tema kontrollitav ühing on rahvusvahelise sanktsiooni subjektiks.

Loetelu andmetest on koostatud eesmärgiga tagada, et komisjonil oleks võimalikult terviklik ülevaade välisinvestorist ja temaga seotud isikutest, välisinvesteeringu majanduslikust eesmärgist ja välisinvestori kavatsustest, samuti investeeringuks kasutatud rahaliste vahendite päritolust. Vastav andmestik võimaldab hinnata välisinvesteeringu mõjusid julgeolekule ja avalikul korral, sealhulgas identifitseerida investeeringuga kaasnevaid riske eelnõu §-s 4 lõikes 1 nimetatud ettevõtjate tegutsemisvaldkondade. Küsitavate andmete loendi puhul on arvesse võetud määruse 2019/452 artiklis 9 nimetatud teave, mis on täpsustatud liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni poolt kokkulepitud välisinvesteeringutest teavitamise vormis¹¹¹, mille jagamine liikmesriikide ja komisjoni vahel on määruuses ettenähtud koostöökorra täitmiseks vajalik.

Kuigi eelnõu (ja ministri määruse kavand) näeb ette küllaltki suure hulga teabe esitamist taotluses, ei põhjusta infokohustuse täitmine välisinvestorile ülemäärast koormust, kuna võib eeldada, et vastavad andmed on tal juba olemas või talle suhteliselt lihtsalt kättesaadavad. Oluline osa nõutavast informatsioonist käib välisinvestori enda kohta, mille esitamine ei valmista talle raskust. Andmed, mis puudutavad sihtettevõtjat või sihtettevõtet on aga ilmselt kas kättesaadavad avalikest allikatest (näiteks andmed müüdavate toodete ja teenuste ning konkurentide kohta) või on välisinvestorile olnud vajalikud välisinvesteeringu tegemise otsustamisel ja tehingute ettevalmistamisel (näiteks milliseid intellektuaalomandiõigusi omatakse või millise tootearendusega tegeletakse). Isegi juhul, kui kogu informatsioon ei ole välisinvestorile kohe kättesaadav, siis arvestades, et välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamine on kohustuslik ja kõik tehingu osalised on eelduslikult huvitatud loa saamisest, on võimalik ka välisinvesteeringu üheks eeltingimuseks seada selle, et tehingu kõik osapooled aitavad taotluse koostamisele kaasa, sealhulgas annavad vajadusel enda valduses olevaid andmeid.

On oluline, et välisinvestoril oleks taotluse esitajana igakülgse kaasaaitamise kohustus, tagamaks, et komisjon otsustab loa andmise täieliku ja tõese informatsiooni alusel. See on vältimatu, arvestades kindlaksmääratud tähtaegu välisinvesteeringule hinnangu andmiseks. HMS § 38 lg 3 kohaselt on menetlusosaline kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid ning selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata. Kuivõrd välisinvesteeringu loa andmise menetlus toimub välisinvestori huvides, kes taotleb endale soodustava haldusakti andmist, siis on tähtis, et see isik teeks kiiret ja igakülgset koostööd Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ja välisinvesteeringukomisjoniga hindamiseks tähtsust omavate asjaolude selgitamiseks.

§ 7 lõikes 2 on sätestatud nõue, et taotleja teatab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile viivitamata tema poolt varem esitatud andmete või teabe muutumisest. Nimetatud kohustus on vajalik selleks, et komisjon saaks loa andmisel lähtuda võimalikult täpsest ja ajakohasest informatsioonist, kuna loa andmise aluseks olevate uuringute, hinnangute ja analüüside tulemused peavad olema loa andmise seisuga täpsed ja tõesed. Näiteks, kui menetluse kestel

¹¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. märtsi 2019. aasta määruse (EL) 2019/452 (millega kehtestatakse Raamistik Euroopa Liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuteks) artikli 6 kohaste teadete vorm, vormi B osa on kättesaadav: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159530.pdf

toimub oluline muutus välisinvestori tegelikus kasusaajas või välisinvestoriga seotud isikute sekka tekib uusi ettevõtjaid, isikuid või mõne välisriigi asutusi või organisatsioone, on see kahtlemata oluline investeeringu hindamise kontekstis.

§ 7 lõikes 3 on sätestatud volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile taotluses sisalduva andmekoosseisu, sellele lisatavate dokumentide loetelu ja taotluse esitamise korra kehtestamiseks. Seaduses ei ole otstarbekas sätestada põhjalikku nimekirja andmetest ja dokumentidest, mida välisinvesteeringu hindamisel arvesse võetakse. Samuti tuleb andmete küsimisel arvestada määruse 2019/452 alusel koostööks ettenähtud välisinvesteeringu teavitamise vormi, mis võib ka ajas muutuda. Seega on otstarbekam reguleerida teabe esitamisega seotud aspektid ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri määrukses.

§ 8. Teabe küsimine

Paragrahvi 8 lõike 1 alusel on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus nõuda taotlejalt lisaks eelnõu §-s 7 nõutud andmetele või dokumentidele täiendavate andmete või dokumentide esitamist, kui need on vajalikud välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamiseks.

Seega ei ole komisjon hinnangu andmisel seotud taotluses esitatud andmete ja dokumentidega, vaid komisjonil on võimalik vajaduse korral nõuda taotlejalt §-s 7 nimetatud andmete täpsustamiseks ja kontrollimiseks lisaandmeid. Kuna välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamine eeldab välisinvestori tausta ja tegevuse, välisinvesteeringu sisu ja selle mõju igakülgset analüüsimist, siis võib eeldada, et paljudel juhtudel ei piisa selleks üksnes taotluse ja sellele lisatud andmete läbivaatamisest, vaid komisjonil tekib menetluse käigus täiendavaid küsimusi, mis vajavad selgitamist. Seetõttu on komisjonil võimalik menetluse kestel paluda taotlejal esitada andmeid ja dokumente juurde, sealhulgas ka konkreetselt taotluses esitatud faktiliste asjaolude ja väidete kontrollimiseks.

Kuna välisinvesteeringu hindamise menetluse läbiviimine toimub kindlates eelnõu §-s 10 sätestatud ajalistes raamides (30 kalendripäeva + 90 kalendripäeva), siis on oluline, et otsuse langetamiseks oleks olemas kogu vajalik teave ning samuti piisav aeg teabe hindamiseks. Samas tuleb ka arvestada, et täiendava teabe esitamise tähtaeg peab olema mõistliku pikkusega, kuid ei tohi kaasa tuua menetluse põhjendamatut venimist ning see peab mahtuma menetlustähtaja sisse.

Kuna välisinvesteeringu loamenetlus toimub välisinvestori huvides ning tal on kohustus kaasa aidata oluliste asjaolude selgitamisele, siis juhul, kui taotleja ei ole esitanud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil küsitud täiendavaid andmeid, mis võivad mõjutada välisinvesteeringu loa andmist või sellest keeldumist, võib eelnõu § 11 lg 4 punkti 2 alusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet keelduda välisinvesteeringu loa andmisest.

§ 8 lõike 2 kohaselt on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus nõuda sihtettevõtjalt, välisinvesteeringu muult osaliselt, samuti riigi- või kohaliku omavalistuse asutustelt ning muudelt isikutelt välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamiseks vajalike andmete ja dokumentide esitamist. Antud säte on vajalik selleks, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet saaks asjakohast teavet ja dokumente küsida lisaks taotlejale ka kõigilt muudelt isikutelt ja asutustelt, kelle puhul võib eeldada, et neil võib antud välisinvesteeringu hindamiseks vajalikku teavet olla. Kõnealune säte täiendab HMS § 38 lõiget 1, andes Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile selge aluse piiritletud eesmärgil küsida välisinvesteeringu loamenetluses teavet ja dokumente kõigilt isikutelt ja asutustelt, kellel võiks asjakohast teavet

olla. Samuti on teabe küsimine tagatud õigusega teabe esitamata jätmise korral teha ettekirjutus (KorS § 28 lg 1 alusel) ning selle mittetäitmisel määrata sunniraha (eelno § 24).

§ 9. Taotluse menetlemine ja menetlustähtajad

Paragrahvi 9 lõike 1 kohaselt edastab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet saadud taotluse ja sellele lisatud dokumendid välisinvesteeringukomisjonile (edaspidi ka *komisjon*) kooskõlastamiseks, määrates tähtaja. Eelno § 13 lõikes 1 on sätestatud, et komisjon tegutseb Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti juures ja sellesse kuuluvad ministeeriumite ja teiste valitsusasutuste esindajad. Komisjoni kuuluvate valitsusasutuste koosseis määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse määrusega (eelno § 14 lg 2), sealhulgas võivad komisjoni kuuluda näiteks Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti, Rahapesu Andmebüroo, Välisluureameti, Politsei- ja Piirivalveameti esindajad.

Komisjoni kooskõlastus on välisinvesteeringu lubatavuse üle otsustamisel vajalik. Eelno § 9 lg-s 1 sätestatud kooskõlastuse andmisel lähtutakse HMS §-st 16. HMS § 16 lõike 1 eesmärk on käsitleda kooskõlastusi ja arvamusi kui asutuste vahelist asjaajamist enne põhiasjas sisulise otsuse langetamist, mitte kui menetlusosalistele suunatud (eel-)haldusakte¹¹². Kooskõlastuse õiguslik tähendus seisneb selles, et kooskõlastus on konkreetsetes asjas põhiorganile jaatava või eitava seisukoha väljendamine. Täpsemalt on komisjoni ja välisinvesteeringu taotluse kooskõlastamise protsess reguleeritud eelno § 14 lõike 2 alusel kehtestatavas Vabariigi Valitsuse määruhes.

§ 9 lg 2 alusel kestab loamenetlus üldjuhul 30 kalendripäeva, arvates puudusteta taotluse esitamisest arvates. Kui esitatud taotluses on puuduseid, siis lähtutakse nende kõrvaldamisel HMS §-st 15. Menetlustähtaegade algust ja lõppu reguleerib HMS § 33. 30 kalendripäeva jooksul võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti anda nii sisulise hinnangu välisinvesteeringule, kui ka leida, et välisinvesteering ei kuulu seaduse kohaldamisalasse.

Esiteks, kui kõik asjas tähtsust omavad asjaolud on välja selgitatud ja ei tuvastata loa andmisest keeldumise aluseid ning komisjon on kooskõlastanud välisinvesteeringu loa taotluse, annab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet välisinvesteeringu loa (eelno § 9 lg 2 p 1). Välisinvesteeringu hindamisel arvesse võetavad asjaolud ja alus loa andmiseks sisalduvad eelno vastavalt §-s 10 ja § 11 lõikes 1.

Teiseks keeldub Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet välisinvesteeringu loa andmisest (eelno § 9 lg 2 p 2), kui komisjon on põhjendatult jätnud välisinvesteeringu loa taotluse kooskõlastamata ning eelno § 10 kohase hindamise järel on tuvastatud loa andmisest keeldumise alused vastavalt eelno § 11 lõigetele 2 ja 4 ning vastavate asjaolude esinemine on piisavalt selge, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil puudub vajadus põhjalikuma analüüsi ja ohuhinnangu läbiviimiseks.

Kolmandaks võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teatada taotlejale, et välisinvesteering ei ole eelno alusel loakohustuslik (eelno § 9 lg 2 p 3). Välisinvesteeringuks ei ole vaja luba kuna näiteks sihtettevõtja ei kuulu eelno §-s 4 loeteletud julgeoleku või avaliku korra seisukohalt oluliste ettevõtjate hulka, samuti kui omandatav sihtettevõtte ei ole seotud

¹¹² Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 144.

määratletud majandusvaldkonnaga või pole vajalik selles valdkonnas tegutsemiseks. Tegemist on sisuliselt olukorraga, kus välisinvestor on ekslikult esitanud taotluse välisinvesteeringu loa saamiseks olukorras, kus ta seda ei vaja.

§ 9 lõike 3 annab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile õiguse pikendada 30-kalendripäevast tähtaega kuni 90 kalendripäeva võrra, kui on vaja hinnata täiendavalt välisinvesteeringu mõju, et selgitada julgeolekule ja avalikule korrale ohu olemasolu või selle puudumine. Kui välisinvesteeringu mõjudele on vajalik teostada põhjalikum analüüs, siis algne menetlusaeg võib osutuda liiga lühikeseks, et kujundada lõplik seisukoht investeeringu mõjudele, iseäranis kui on vajalik saada rohkem teavet välisinvestori tausta, tegevuse või investori tulevikuplaanide kohta, samuti näiteks kontrollida investeeringu rahastamisallikaid. Taotlejat teavitatakse menetlustähtaja pikendamisest ning vastav teade saadetakse infosüsteemi kaudu.

§ 9 lõike 4 alusel võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet pikendada 30-kalendripäeva pikkust tähtaega 90 kalendripäeva võrra, kui Euroopa Liidu liikmesriik või Euroopa Komisjon on teatanud oma kavatsusest esitada kooskõlas määruse 2019/452 artikliga 6 märkused või arvamuse. Nimetatud juhul on menetluse pikendamine vajalik ainuüksi põhjusel, et liikmesriigil on märkuste ja Euroopa Komisjonil arvamuse esitamiseks ette nähtud aeg pikem kui see on sätestatud eelnõu § 9 lõikes 1. Määruses sätestatud koostööjuhised kohalduvad juhul, kui kolmanda riigi välisinvestor teeb investeeringu liikmesriigi sihtettevõtjasse. Liikmesriik peab Euroopa Komisjonile ja teistele liikmesriikidele eelnimetatud investeeringust teatama, misjärel on neil määruse 2019/452 artikli 6 lg 6 alusel 15 kalendripäeva aega teatada kavatsusest esitada märkusi või arvamuse, samuti võib sihtriigilt taotleda välisinvesteeringu kohta täiendavat teavet. Liikmesriikide märkused või Euroopa Komisjoni arvamus saadetakse välisinvesteeringu loamenetlust läbiviivale liikmesriigile mitte hiljem kui 35 kalendripäeva pärast investeeringu kohta teabe kättesaamist või hiljemalt 20 kalendripäeva pärast täiendava teabe kättesaamist (määruse 2019/452 art 6 lg 7). Seega on menetlustähtaja pikendamine oluline liikmesriikide märkuste ja Euroopa Komisjoni arvamuse kättesaamiseks ja nende dokumentide sisuliseks läbivaatamiseks ning vajadusel ka konsultatsioonide pidamiseks. Samas, kuna juhtumid, mil teised liikmesriigid või Euroopa Komisjon soovivad sekkuda siseriiklikkusse välisinvesteeringute menetlusse esinevad tõenäoliselt harva, siis ei ole ette näha, et seda alust oleks põhjust sageli kasutada.

§ 10. Välisinvesteeringu hindamine

Eelnõu § 10 eesmärgiks on kirjeldada asjaolusid, mida välisinvesteeringu hindamisel tuleks nii Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil kui ka komisjonil arvesse võtta, et otsustada, kas ja kui, siis milliseid negatiivseid mõjusid avalikule korrale ja julgeolekule välisinvesteering omab.

Hindamiskriteeriumite kirjeldamisel on muuhulgas arvestatud määruse 2019/452 artikli 4 lõikeid 1 ja 2, pidades silmas, et määrusesse on koondatud üldistatud kujul välisinvesteeringute kontrolli rakendatavate liikmesriikide parim praktika. Välisinvesteering või omada eeldatavat mõju julgeolekule ja avalikule korrale, kui puudutab kindlaksmääratud valdkondades varustuskindlust ja olulisi sisendeid, sealhulgas elutähtsatele teenustele, kriitilist taristut, mistõttu on vajalik silmas pidada välisinvesteeringu võimalikku toimet nii sihtettevõtjale (ka sihtettevõttele) ning vastavale majandusvaldkonnale tervikuna. Samuti on tähtis arvesse võtta välisinvestoriga seotud asjaolusid. Hindamisasjaolude detailsema loetelu kehtestamine aitab suurendada välisinvesteeringu loamenetluse läbipaistvust ja ettenähtavust ning tagab

välisinvestorile õiguskindluse. Andmed, mille alusel vastav ohuhinnang teha, saadakse suures osas taotlusega ning sellele lisatud dokumentidest.

Eelnõu § 10 lõikes 1 on nimetatud seetõttu põhilised hindamisasjaolude rühmad, millega seonduvat mõju avalikule korrale ja julgeolekule Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ja komisjon välisinvesteeringu usaldusvääruse hindamisel peab kaaluma. Vastavad asjaolud seonduvad välisinvestoriga, sihtettevõtja või sihtettevõtte majandustegevuse ning asjakohase majandusvaldkonnaga.

Eelnõu § 10 lõigetes 2-4 sätestatakse järgnevalt iga hindamiskriteeriumi rühma kohta näidisloetelu olulisematest hindamisteguritest, mida on võimalik arvesse võtta kaalutletud otsuse tegemiseks välisinvesteeringu lubamise või keelamise kohta. Tegemist on mitteammendava näidisloeteluga, kuna asjaolud, mida on asjakohane konkreetse välisinvesteeringu hindamisel kaaluda, on tihedalt seotud hinnatava välisinvesteeringuga ja selguvad seetõttu loamenetluse käigus. Oluline on märkida ka seda, et lisaks sellele, et hindamiskriteeriumid on mitteammendavad, ei ole ühelgi hindamiskriteeriumil eraldiseisvat tähendust, vaid välisinvesteeringu lubamise või keelamise otsuse tegemisel hinnatakse hindamiskriteeriume kogumis ja omavahelises koosmõjus.

§ 10 lõikes 2 on toodud näidisloetelu välisinvestoriga seotud asjaoludest, mille hindamine võib loamenetluses osutada vajalikuks.

§ 10 lõike 2 punkt 1 sätestab olulise välisinvestorit iseloomustava asjaoluna tema majandustegevuse ulatuse, seal hulgas selle, millistes riikides ja majandusvaldkondades ta tegutseb. See teadmine võib anda olulist informatsiooni välisinvestori tegevusplaanide, kavatsuste ja motiivide kohta, seal hulgas selle kohta, kui tõenäoline on, et välisinvestor on suuteline ja motiveeritud sihtettevõtja või sihtettevõtte tegevuses osalema ulatuses ja viisil, mis avalikku korda ja julgeolekut ei kahjusta. Näiteks, kui välisinvestori majandustegevus seonduv üksikute Eestist väga kaugel asuvate kolmandate riikidega ja iseäranis, kui tema senine tegevus seonduv valdkondadega, mis ei kattu ega ole lähedased sihtettevõtja või sihtettevõtte tegevusalaga, annab see märku sellest, et välisinvesteeringu usaldusvääruse ja avalikule korrale ja julgeolekule mõjude hindamine vajab põhjalikumalt analüüsimist.

§ 10 lõike 2 punktis 2 on sätestatud, et oluliseks hindamist vajavaks asjaoluks on see, kas välisinvestori omandistruktuur on selge ja läbipaistev. Kui näiteks ilmneb, et tema omandistruktuur on põhjendamatult keeruline või läbipaistmatu ning see raskendab arusaamist, kes välisinvestori tegevust kontrollivad ja rahastavad, kes on tegelikud kasusaajad või kuidas toimub välisinvestori, samuti tulevikus sihtettevõtja või sihtettevõtte juhtimine ja juhtimisega seonduv otsustusprotsess, seab see välisinvesteeringu usaldusvääruse kahtluse alla.

§ 10 lõike 2 punkt 3 keskendub välisinvesteeringu rahastamise allikatele ja rahaliste vahendite päritolule. Välisinvesteeringu hindamisel tuleb probleemseks lugeda nii olukordasid, kus välisinvestorit rahastab kolmanda riigi valitsus, valitsusasutus või relvajõud, kui ka see, kui rahastajaks on terroristlikud organisatsioonid või mõni kuritegelik ühendus, samuti kui raha on hangitud kuritegelikul teel, seal hulgas on toimunud eelnevalt või toimub välisinvesteeringu tegemisel rahapesu. Välisinvesteeringu usaldusvääruse seab kahtluse alla ka asjaolu, kui rahastamise allikas või päritolu ei ole lõpuni selge. Rahastamine võib seisneda nii toetuste või soodustuste andmises, laenu või krediidi võimaldamises, kui rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemises majanduslikult ebamõistlike tehingute vahendusel (näiteks turuhinnast erineva maksumusega tehingute tegemises). Rahastamist tuleb antud juhul mõista laiemalt ja hõlmata

analüüsi esemega ka rahastamisega seotud tagatised. Näiteks kui välisinvesteeringuks vajalikud rahalised vahendid on välisinvestor küll hankinud krediidi- või laenutehinguga usaldusväärselt finantseerimisasutuselt, kuid laenu või krediidiga seonduva tagatise on andnud mõni eelnimetatutest, vajavad tagatise andmisega seonduvad kokkulepped ja muud asjaolud põhjalikumat analüüsi, et välistada tagatise andnud isiku või üksuse ebasoovitav mõju välisinvestori või tema tegevuse üle.

§ 10 lõike 2 punkti 4 kohaselt arvestatakse välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamisel, kas välisinvestorit kontrollib otseselt või kaudselt kolmanda riigi valitsus, sealhulgas riigiasutus või relvajõud. Eelnimetatud kontroll võib näiteks tuleneda omandistruktuurist või toimuda olulise rahastamise kaudu. Kõnealune aspekt, mis seonduv välisinvestori isikuga ja tema seostega kolmanda riigi valitsusasutusega, on tähtis just julgeolekukaalutlustel.

Kiire tehnoloogia areng ja poliitiliste trendide muutumine on toonud kaasa uued riskid Euroopa majandusele ja liikmesriikide julgeolekule. Majandus ja julgeolek on aina rohkem omavahel seotud ning on osa geopoliitilisest rivaliteedist. Tehnoloogilised uuendused loovad riigi toimimise seisukohalt uusi haavatavusi kriitilises taristus ja teenustes ning avavad uksi välistele ohtudele. Tänapäevaks on küberrünnete ohvriks langenud enamik majandusvaldkondadest. Kriitilises valdkonnas teenuse osutamise kaasaegsuse küsimus, kellele saab riik usaldada oma teenuste toimimise tagamise ülesanded. Mõnede kolmandate riikide väärtused erinevad oluliselt Euroopa Liidu ja teiste lääneriikide omadest. Nende strateegiline eesmärk on lähipiirkondades aga ka maailmas laiemalt majanduslikult ja sõjaliselt domineeriva positsiooni kindlustamine ning konkureerivate rahvusvaheliste jõudude kõrvaletõrjumine. Samuti on teada, et mõjuvõimu saavutamiseks kasutatakse aina enam erinevaid meetmeid omavahel kombineerituna ehk hübriidselt. Selle klassikalised osad on küberründed, desinformatsiooni levitamine, sõjalised manöövrid, mõjutustegevus, majanduslikud meetmed jne. Majanduslike sõltuvussuhete loomine on nende riikide üks teadlik eesmärk, et läbi selle saavutada võimekus mõjutada teise riigi otsuseid või need endale allutada.

Välisluureameti 2021. aasta raporti kohaselt on Venemaa järjekindlalt püüdnud poliitiliste, majanduslike ja sõjaliste mõjutushoobade abil takistada oma lähiregioonis olevate riikide lõimumist ja suhete arendamist euroatlantiliste organisatsioonidega¹¹³. Samuti tuuakse välja, et Hiina juhtkonna strateegiline eesmärk on maailmas sõltuvuse tekitamine oma tehnoloogiast. Hiina Kommunistlik Partei (HKP) ja eraettevõtte on Hiinas tihti otsesemalt või kaudsemalt seotud. Huawei näiteks rõhutab, et ettevõtte kuulub töötajatele, mida juhib Huawei ametiühingu nõukogu. Kõik Hiina ametiühingud kuuluvad aga Ülehiinalisse Ametiühingute Föderatsiooni, mille juht on HKP parteisekretär. Praegune parteisekretär on ühtlasi Hiina parlamendi aseesimees.¹¹⁴

Seega Eesti riigi toimimise seisukohalt olulisse valdkonda investeeriv ettevõtja ei pruugi toimida traditsioonilise ärioloogika alusel vaid teenida kolmanda riigi huve, mis võivad olla vastuolus Eesti julgeolekuhuvidega.

§ 10 lõike 2 punkti 5 järgi arvestatakse välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamisel ka seda, kas välisinvestor on välisinvesteeringu tegemise ajal seotud või on varem olnud seotud Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi avaliku korra või julgeoleku ohustamisega. Tegemist on oma sisult laia kriteeriumiga, mille puhul on vaatluse all välisinvestori varasem tegevus. Näiteks on

¹¹³ Välisluureameti avalik raport 2021, lk 6, kättesaadav <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2021-et.pdf>

¹¹⁴ Välisluureameti avalik raport 2021, lk 77, kättesaadav <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2021-et.pdf>

Eesti oludes võimalik kõnealusel juhul arvestada isiku võimalikke tegevusi riigivastaste süüteokoosseisude valguses, st kas välisinvestor on osalenud selliste kuritegude toimepanemisel, kas välisinvestor on õhutanud, õhutab või on põhjendatud alus arvata, et võib õhutada rahvuslikku, rassilist, usulist või poliitilist vihkamist või vägivalda. Samas, kui aga konkreetse välisinvestori puhul otsene viide sellistele süüteokoosseisudele puudub, tuleb hinnata temast lähtuvat ohtu tema riigi julgeolekule laiemalt¹¹⁵. Samuti võib arvestada füüsilisest isikust välisinvestori puhul seda, kas ta on olnud välisriigi relvajõududes tegevteenistuses, lepingulises teenistuses või on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes, on töötanud, töötab või on põhjendatud alus arvata, et ta on töötanud või töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses või selle kasuks. Kuna avaliku korra kaitseala on objektiivne õiguskord ning kogum kollektiivsetest ja individuaalsetest õigushüvedest, siis ka avalikule korrale mõju hindamisel võetakse seisukoha kujundamisel arvesse, kas välisinvestori tegevus on ohustanud õiguskorraga kaitstavaid õigushüvesid (näiteks elu, tervis, vabadus, vara, looduskeskkond). Oluline on silmas pidada ühiskonna turvalisust, mida määratletakse kui kollektiivsete õigushüvede kogumit, mille olemasolu on vajalik organiseeritud ühiskondlikuks eluks, siia kuuluvad nt elutähtsaid avalikke teenuseid osutavate institutsioonide kaitse ja toimimine (nt liikluse toimimine, vee- ja elektrivarustus ning muud kommunikatsioonid), avalike teabevahendite toimimine, rahvatervise kaitse jne¹¹⁶.

Sisendi selle kohta, mil viisil on välisinvestor olnud seotud teiste Euroopa Liidu liikmesriikide julgeolekut või avalikku korda ohustavate tegevustega, saavad anda asjakohased liikmesriigid määruse 2019/452 koostööreeglitega ettenähtud korras.

Ka see asjaolu on oluline julgeoleku kaalutlusel, kuna usaldusväärseks ei pruugi saada lugeda välisinvestorit, kes on varasemalt käitunud avalikku korda või julgeolekut kahjustaval viisil või näiteks teeb seda mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis välisinvesteeringu tegemise ajal.

§ 10 lõike 2 punktis 6 võetakse välisinvesteeringu usaldusväärseuse hindamisel arvesse, kas välisinvestor tegeleb, on tegelenud või on põhjendatud kahtlus, et ta hakkab tegelema ebaseadusliku tegevusega. Nimetatud teguri puhul uuritakse välisinvestori seadusekuulekust ning õigusnormidest kinnipidamist, mis moodustab ühe osa avaliku korra kaitsealast. Seejuures omab tähtsust nii välisinvestori varasem ebaseaduslik tegevus kui ka tegevus investeeringu hindamise ajal.

Igasugune ebaseaduslik tegevus ei viita kohe võimalusele, et välisinvestor võib ohustada avalikku korda eelnõu tähenduses. Väiksemat tüüpi rikkumiste (sh väärtegade) ja teistes riikides haldusõigusrikkumiste toimepanemine ei ole üldjuhul piisav, et tuvastada märkimisväärne mõju avalikule korrale. Tartu Ülikooli uuringus on märgitud, et tihti on konkreetse isiku puhul oht avalikule korrale tuvastatud juhul, kui ta on varasemalt toime pannud kuriteo.¹¹⁷ Näiteks on Riigikohus pikaajalise elaniku välja saatmise puhul leidnud, et kuriteo toimepanemine ja selle asjaolud on üheks minevikusündmuseks, mis on olulise tähtsusega ka isikust lähtuva jätkuva ohu olemasolu üle otsustamisel, mistõttu on kuriteo toimepanemise fakt avalikule korrale ja seeläbi riigi julgeolekule eksisteerivat ohtu kinnitavaks asjaoluks.¹¹⁸ Riigikohus on nõustunud, et teatud kuritegude olemust ja raskust ning kõrget ühiskonnaohtlikkust arvestades (ennekõike sõltuvuskuritegude puhul), võib eeldada

¹¹⁵ Tartu Ülikooli uuring, lk 28.

¹¹⁶ Korrakaitseseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri, lk 20., kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus>,

¹¹⁷ Tartu Ülikooli uuring, lk 26.

¹¹⁸ Riigikohtu 27.11.2017 otsuse nr 3-3-1-1-14, p 17.

võimalikku ohtu avalikule korrale ka tulevikus.¹¹⁹ Samuti tuleks arvesse võtta isiku korduvat karistatust. Kuritegude jätkuva toimepanemise tõenäosus on suurem nende isikute puhul, keda on ka varem kuritegudes süüdi tunnistanud ja karistatud, ning eeskätt nende kuritegude puhul, mille korduva toimepanemise tõenäosus on kohtupraktika järgi suur.¹²⁰ Välisinvestori seotus kuritegevusega on lihtsamatel juhtudel tuvastatav andmete hankimisega välisinvestori varasemate süüdimõistmiste või karistamiste kohta Eestis või Euroopa Liidu liikmesriikides. Keerulisematel juhtudel võib välisinvestori seos kuritegevusega olla aga kaudne, näiteks seisneda juhtorganite liikmete seotuses kurjategijatega. Ilmselgeks näiteks avaliku korra ohustamise kohta on olukord, kus välisinvestori puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on toime pannud inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid, samuti välisinvestori kuulumine kuritegelikku ühendusse.

§ 10 lõike 2 punktis 7 on üheks hinnatavaks teguriks, kas välisinvestor või tema lõplik kasusaaja on või on olnud rahvusvahelise sanktsiooni subjektiks.

Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (edaspidi *RSanS*) kohaselt on rahvusvaheline sanktsioon välispoliitika meede, mille eesmärk on toetada rahu säilitamist või taastamist, rahvusvahelist julgeolekut, demokraatiat ja õigusriigi põhimõtet, inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse järgimist või muude Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja või Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärkide saavutamist (*RSanS* § 3 lg 1). Rahvusvahelise sanktsiooniga võib keelata rahvusvahelise sanktsiooni subjekti riiki sisenemise, piirata rahvusvahelist kaubandust ja rahvusvahelisi tehinguid ning seada muid keelde või kohustusi (*RSanS* § 3 lg 3).

Välisinvesteeringu usaldusväärsuse ja välisinvestori tegevuse hindamise raames on eelkõige olulised finantssanktsioonid *RSanS* § 14 tähenduses, mis avaldavad kõige suuremat mõju isiku majandustegevusele ja võimekusele oma majandusressursse kasutada. Seejuures võib finantssanktsiooniga olla muuhulgas keelatud finantssanktsiooni subjektile rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemine, rahvusvahelist sanktsiooni rakendavas õigusaktis ettenähtud tingimustel väärtpaberitehingud või investeerimine.

On äärmiselt tõenäoline, et kõnealusele tõsisele rahvusvahelisele meetmele allutatud isik ei pruugi olla soovitud ega usaldusväärne investor strateegiliselt olulistesse ettevõtjatesse. Sarnane on olukord ka siis, kui sanktsioonialuseks isikuks on või on olnud välisinvestor või tema lõplik kasusaaja. Ainuüksi rahvusvahelise sanktsiooni subjektiks olemise või sanktsiooni alla sattumise fakt annab tõsise signaali välisinvestori võimaliku ebasobivuse kohta avaliku korra või julgeoleku seisukohalt olulises valdkonnas tegutsemiseks ja seda isegi siis, kui välisinvesteeringu tegemine mõnda kehtivat sanktsiooni ei riku.

Eelnõu **§ 10 lõige 3** esitab näidisloetelu asjaoludest, mis annavad seoses sihtettevõtja või sihtettevõtte majandustegevusega olulist informatsiooni välisinvesteeringu usaldusväärsuse kohta. Vastavate asjaolude hindamise ja muude loamenetluses tuvastatud asjaoludega kõrvutamise abil on võimalik teha järeldusi selle kohta, millised on välisinvesteeringu tõenäolised mõjud sihtettevõtja ja sihtettevõtte tegevusele.

§ 10 lõike 3 punkti 1 kohaselt on välisinvesteeringu hindamisel võimalik arvesse võtta seda, kui olulises või majanduslikult haavatavas valdkonnas sihtettevõtja või sihtettevõtte tegutseb ja

¹¹⁹ Riigikohtu 27.11.2017 otsuse nr 3-3-1-1-14 p 19.

¹²⁰ Samas, p 20.2 ja selles viidatud kohtupraktika.

kui suur on tema tähtsus vastavas valdkonnas. Sihtettevõtja pakutav sisend, toode, teenus või tehnoloogia, samuti tema valduses olev potentsiaalselt tundlik teave võib olla olulise tähtsusega riigi ja ühiskonna toimimiseks tervikuna, aga näiteks võib see olla vajalik muudele ettevõtjatele tegutsemiseks, sest sihtettevõtjal on vastavas tarneahelas või elutähtsa teenuste toimepidevuse tagamisel oluline roll. Sihtettevõtja tegevusvaldkonna kõrval on samavõrra oluline võtta arvesse sihtettevõtja või sihtettevõtte osatähtsust vastavas valdkonnas, kuna ka see mõjutab otseselt välisinvesteeringu mõju hindamist avalikule korrale ja julgeolekule. Juhul, kui esineb oht, et välisinvestor hakkab sihtettevõtja või sihtettevõtte strateegilise tegevuse suunamisel käituma avaliku korra või riigi julgeolekuhuvide vastaselt, siis riigile olulises valdkonnas on tagajärjed tõsisemad ja pikaajalisemad, kui väiksema tundlikkusega valdkondades. Sama põhimõtte kehtib ka sihtettevõtja või sihtettevõtte olulisuse kohta valdkonnas, see tähendab, mida suurem on sihtettevõtja või sihtettevõtte tähtsus mingis majandusharus, seda raskem ja aeganõudvam on probleemide korral tema asendamine ja meetmete tarvitusele võtmine välisinvestorist tulenevate negatiivsete mõjude leevendamiseks.

§ 10 lõike 3 punktis 2 on olulise asjaoluna nimetatud seda, kas ja millises ulatuses rahastatakse sihtettevõtja või sihtettevõtte tegevust Euroopa Liidu fondidest või muudest avalikest vahenditest, kuna välisinvesteeringu järgselt võivad vastavad rahalised vahendid minna välisinvestori kontrolli alla, seal hulgas hakata soodustama välisinvestori avalikku korda või julgeolekut kahjustavat tegevust.

§ 10 lõike 3 punkti 3 järgi on võimalik välisinvesteeringu hindamisel võtta arvesse seda, kas ja milliseid muutuseid võib välisinvesteering tuua kaasa sihtettevõtja või sihtettevõtte majandustegevuses või sihtettevõtja juhtimises. Välisinvestori võimalused kahjustada avalikku korda või julgeolekut on teinekord otseselt seotud just sellega, kas tal on üldse võimalik sihtettevõtja või sihtettevõtte majandustegevuses muudatusi teha. Näiteks kui välisinvesteering seisneb küllaltki väikese olulise osaluse omandamises, millega ei kaasne võimalust hakata mõjutama sihtettevõtja või sihtettevõtte igapäevast tegevust, ei pruugi vastava välisinvesteeringu keelamine olla vajalik ega põhjendatud. Samas ei tähenda võimaluse puudumine majandustegevuse otseseks mõjutamiseks alati ilmtingimata seda, et välisinvesteeringul puuduvad avaliku korra või julgeoleku seisukohalt negatiivsed tagajärjed. Näiteks kui sihtettevõtja valdab riigi julgeoleku seisukohalt olulist informatsiooni, võib julgeoleku või avaliku korra kaitseks olla vajalik just juurdepääsu takistamine vastavale informatsioonile, millisel juhul ei pruugi pelgalt omandatava osaluse suurus omada hinnangu andmisel otsustavat tähendust.

§ 10 lõike 3 punktis 4 on sätestatud olulise hinnatava asjaoluna see, kas ja millise teadus- ja arendustegevusega sihtettevõtja või sihtettevõtte tegeleb või milliseid intellektuaalse omandi õigusi omab. Juhul kui välisinvesteering toob kaasa vastava teadus- või arendustegevuse tulemi või intellektuaalse omandi ülemineku välisinvestorile või näiteks annab talle võimaluse mõjutada tulevast teadus- ja arendustegevust, võib see sõltuvalt välisinvestori isikust ja eeldatavatest tulevikuplaanidest omada avaliku korra või julgeoleku seisukohalt negatiivseid tagajärgi. Negatiivseteks tagajärgedeks ei pruugi olla üksnes teadus- või arendustegevuse tulemi või intellektuaalse omandi õiguste vahetu üleminek välisinvestorile, vaid ka võimalus, et välisinvestor annab selle omakorda edasi, samuti see, kui välisinvestor saab käimasoleva teadus- või arendustegevuse lõpetada või muuta selle sisu.

Eelnõu **§ 10 lõikes 4** tuuakse asjaolude rühmana välja sihtettevõtja või sihtettevõtte asjakohase majandusvaldkonna. Vastav majandusvaldkond on oluline selleks, et mõista sihtettevõtja või sihtettevõtte äritegevuse ulatust ja olulisust ning vajadusel seda arvesse võtta.

§ 10 lõike 4 punktis 1 on nimetatud, et ühe asjaoluna saab arvesse võtta üldist konkurentsiolekorda kaubaturul, kus sihtettevõtja või sihtettevõtte tegutseb, samuti seda, kes ja kui tugevad on konkurendid. Näiteks kui tegemist on konkurentsitiheda turuga ja sihtettevõtja või sihtettevõtte osakaal turul ei ole sellise suurusega, mis muudaks ta asendamatuks turuosaliseks, on välisinvesteeringu mõju avalikule korrale või julgeolekule väiksem, kui see on sellise sihtettevõtja või sihtettevõtte puhul, kes on turuliider ning kelle puhul probleemide ilmnemisel või muul põhjusel on keeruline asendada uue toote või teenuse pakkujaga.

§ 10 lõike 4 punktis 2 on olulise asjaoluna nimetatud asendustoodete või -teenuste olemasolu hindamine. Sarnaselt eelnõu § 10 lõike 4 punktis 1 nimetatule iseloomustab ka antud asjaolu seda, kui suur on sihtettevõtja või sihtettevõtte majanduslik mõju ning millised on võimalused tema asendamiseks probleemide ilmnemise korral. Asendatavust on võimalik hinnata nii nõudluse kui pakkumise seisukohalt, võttes arvesse rikkalikku konkurentsioiguse praktikat antud küsimuses.

§ 10 lõike 4 punkti 3 alusel on võimalik hinnata välisinvesteeringu mõju sihtettevõtja või sihtettevõtte tegevusele majandusvaldkonnas tervikuna, sealhulgas tema suhetele tarnijate, varustajate ja klientidega. Antud asjaolu võib iseäranis oluliseks osutada siis, kui ta on teiste sihtettevõtjate oluliseks lepingupartneriks (tarnijaks, kliendiks või varustajaks) või kui ta omab olulist mõju mõnes teistele sihtettevõtjatele olulises tarneahelas, samuti kui ta osaleb muus olulises tarneahelas, mille toimimist on vaja tagada avaliku korra või julgeoleku seisukohalt. Antud asjaolu raames on võimalik võtta arvesse ka taristute, seal hulgas virtuaalsete taristute omamist või opereerimist, mille toimimine on teistele sihtettevõtjatele oluline.

Eelnimetatud § 10 lõigete 2–4 loetelu on mitteammendav ning välisinvestoriga, sihtettevõtja või sihtettevõtte majandustegevuse ning asjakohase majandusvaldkonnaga seotud asjaolud ei piira muude asjaolude arvestamist välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamisel Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi avalikule korrale ja julgeolekule. Hinnates välisinvesteeringu usaldusväarsust ja selle võimalikku mõju julgeolekule ja avalikule korrale võib arvestada nii eelnõu § 10 lõigetes 2-4 nimetatud tegureid, aga ka muid asjakohaseid tegureid, mis omavad toimet julgeoleku ja avaliku korra tagamisele. Seaduses ei ole võimalik ammendavalt ette näha kõiki potentsiaalseid aspekte, mis võivad kujutada ohtu julgeolekule ja avalikule korrale. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ja välisinvesteeringukomisjonile peab vastavate õigushüvede kaitseks jääma õigus piisavaks paindlikkuseks, et arvestada nii pidevas muutumises olevat julgeolekukeskkonda kui ka muid konkreetse aja ja olukorra eripärast tulenevaid tähtsust omavaid asjaolusid. Seega on arvesse võetavate asjaolude loetelu mitteammendav ning see, milliseid omavad tähtsust just konkreetsetes välisinvesteeringu loamenetluses, sõltub iga konkreetse juhtumi asjaolude kontekstist.

§ 11. § 11. Välisinvesteeringu loa andmine, kõrvaltingimusega loa andmine ja andmisest keeldumine

Paragrahvi 11 lõikes 1 on sätestatud, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet annab välisinvesteeringu loa, kui välisinvesteering ei ohusta Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekut ja avalikku korda. Kui välisinvesteeringu eelnõu § 10 alusel läbiviidud hindamise tulemusel on komisjon jõudnud seisukohale, et välisinvesteering on usaldusväärne ja puudub negatiivne mõju julgeolekule ja avalikule korrale, kooskõlastab komisjon välisinvesteeringu loa taotluse. Sisendi selle kohta, kas välisinvesteering võib mõjutada Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekut või avalikku korda, saavad anda teised liikmesriigid määruse 2019/452

koostööreeglitega ettenähtud korras. Kui teine liikmesriik ei ole määruse 2019/452 artikli 6 alusel oma põhjendatud märkusi esitanud, siis võib eeldada, et välisinvesteeringul kõnealune mõju teises liikmesriigis puudub. Komisjoni kooskõlastust arvesse võttes saab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet anda välisinvesteeringu loa.

Vastavalt § 11 lõikele 2 keeldub Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet välisinvesteeringu loa andmisest, kui välisinvesteering võib ohustada Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekut või avalikku korda. Julgeoleku ja avaliku korra mõistete sisustamisel tuleb arvestada erinevaid asjaolusid. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ja välisinvesteeringukomisjon välisinvesteeringu loataotluse kooskõlastajana, peavad neid asjaolusid iga üksikjuhtumi puhul hindama eraldiseisvalt, rakendades kaalutusõigust. Nagu oli märgitud eelnõu § 1 lõiget 2 selgitavas osas, on eelnõu kohaselt avalikule korrale ohu hindamisel vaatluse all nii õigusnormidest kinnipidamine kui ka laiemalt see, kas välisinvesteering võib kahjustada mõnda ühiskonna põhihuvi. Julgeoleku tagamise aspektist on oluline teha kindlaks, kas välisinvesteering võib avaldada mõju eelnevalt nimetatud julgeolekupoliitika, siseturvalisuse ja riigikaitse peamistele tegevussuundadele.

Ohuhinnang on prognoosotsus. Näiteks julgeoleku puhul selleks, et tegemist oleks ohuga, ei pea esinema juba negatiivne mõjutus või tegelik rikkumine, mis julgeolekut kahjustab, vaid piisab ka sellest, kui esineb julgeoleku kahjustamise oht. Arvesse tuleb võtta nii mineviku ja oleviku kogemust kui ka võimalikke tuleviku ohte.¹²¹ Tartu Ülikooli uuringus viidatud Riigikohtu praktika kohaselt teeb ohu hindamisel (kas ja milline) pädev haldusorgan tõendatud asjaolude põhjal prognoosi isiku käitumise kohta tulevikus. Seega hõlmab ohuhinnang nii tõendite hindamist kui ka asjakohaste määratlemata õigusmõiste sisustamist.¹²² Ohu tuvastamisel on abiks eelnõu § 10 nimetatud välisinvesteeringu hindamiseks kasutatavad tegurid.

Välisinvesteeringukomisjon kuuluvad lisaks ministeeriumite esindajatele ka julgeolekuasutuste ja korrakaitseorganite esindajad. Välisinvesteeringu hindamise ja taotluse kooskõlastamise raames lähtub komisjon ohu esinemise või puudumise kaalumisel muuhulgas ka vastavate komisjoniliikmete ohuhinnangutest, mis tuginevad nende pädevustest lähtuvalt kogutud teabele.

Sisendi selle kohta, kas välisinvesteering võib mõjutada Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekut või avalikku korda, saavad anda nii teised liikmesriigid kui ka Euroopa Komisjon. Selleks esitab teine liikmesriik oma põhjendatud märkused määruse 2019/452 artikli 6 alusel, näidates ära, kuidas menetletav välisinvesteering tema julgeolekut või avalikku korda negatiivselt mõjutab. Ka Euroopa Komisjon võib esitada oma arvamuse Eestile, kui leiab, et hinnatav välisinvesteering mõjutab tõenäoliselt julgeolekut või avalikku korda rohkem kui ühes liikmesriigis. Seejuures peab Euroopa Komisjon sellise arvamuse esitama juhul, kui vähemalt üks kolmandik liikmesriikidest on oma märkustes väljendanud välisinvesteeringu negatiivset mõju nende julgeolekule või avaliku korrale. Kõnealune säte annab muuhulgas aluse võtta teiste liikmesriikide märkusi ja Euroopa Komisjoni arvamust arvesse ning põhjendatud juhul välisinvesteeringu loa andmisest keelduda.

§ 11 lõikes 3 on reguleeritud kõrvaltingimusega välisinvesteeringu loa andmine. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib anda välisinvesteeringu loa kõrvaltingimusega, mis paneb

¹²¹ J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. – *Juridica* 2/2020, lk 77.

¹²² Riigikohtu 19.02.2019 otsuse 3-17-1545 p 26.

välisinvestorile või sihtettevõtjale Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi julgeoleku või avaliku korra ohustamise vältimiseks meetme täitmise kohustuse, sealhulgas kohustuse sihtettevõtjas teatud suurusega osaluse võõrandamiseks, olemasolevate toodete tarnimise või teenuste osutamise lepingute jätkamiseks. Kõrvaltingimuse seadmise kaudu saab paindlikult lahendada võimalikke välisinvesteeringuga kaasnevaid riske ilma välisinvesteeringut keelamata, mis on välisinvestori jaoks kindlasti vähem koormava mõjuga. Seda, kas võimaliku ohu ärahoidmiseks on sobilikke meetmeid ning kas meetmete kohaldamine võiks olla tulemuslik, hinnatakse eraldi iga juhtumi asjaolusid arvestades. Sõltuvalt konkreetsest kaasusest võivad kõnealused lisatingimused olla erinevad, näiteks osaluse omandamisel on teatud isikute keeld kuuluda äriühingu juhtorganitesse või teatud teabele juurdepääsu piiramine, kohustus võõrandada teatud suurusega osalus ühingust, samuti kohustus ettevõtjale jätkata teatud toodete tarnimist või teenuste osutamist etteantud mahtudes või kvaliteediga, kui sellest võib sõltuda näiteks elutähtsate teenuste toimepidevus. Tingimused võivad näiteks olla seotud ajaliste piirangutega, kuniks leitakse uued tarnekindlust tagavad ettevõtjad.

Võimalikke tõhusaid ja sobilikke kõrvaltingimusi kaalub ka välisinvesteeringu loa taotlusele kooskõlastuse andmisel välisinvesteeringukomisjon, tehes Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile kooskõlastamisel vastavasisulise ettepaneku. Kui meetmete osas on välisinvestoriga vajalik pidada läbirääkimisi, võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet pikendada eelnõus ettenähtud menetlustähtaega kuni 60 kalendripäeva võrra.

Kõnealune võimalus loob aluse mõistlike kompromisside ja kokkulepete saavutamiseks välisinvestori või sihtettevõtja huvide ja riigi julgeoleku või avaliku korra riskide maandamise vajaduste vahel. Ka Tartu Ülikooli uuringus on ühe sobiliku regulatiivse meetmena potentsiaalsete riskide maandamiseks ja seejuures välisinvestori halduskoormuse leevendamiseks nimetatud loast keeldumise asemel seaduse tasandil kõrvalkohustuste sätestamine.¹²³ Sarnaste riske vähendavate või kõrvaldavate meetmetega loa andmise tingimuse kohaldamine või neid kokku leppimine on laialdaselt levinud praktika välisinvesteeringute kontrolli rakendavates riikides¹²⁴.

§ 11 lõikes 4 on ette nähtud täiendavad välisinvesteeringu lao andmisest keeldumise alused.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib keelduda välisinvesteeringu loa andmisest, kui on põhjendatud alus kahelda esitatud dokumentide ja andmete ehtsuses või nende sisu õigsuses (§ 11 lg 4 p 1). Tegemist on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kaalutusõigusega, mille puhul saab loa jätta andmata juhul, kui on esitatud põhjendatud kahtlusega võltsitud või ebaõiged dokumendid ning need andmed on olulise tähendusega välisinvesteeringu hindamisel. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib menetluses nõuda andmete esitajalt nende kontrollimiseks dokumendi originaali või alternatiivses elektroonilises formaadis esitamist. Samuti võib sisulises õigsuses veendumises küsida asjakohaseid täiendavaid andmeid. Kõnealune loast keeldumise alus on seotud taotleja kohustusega aidata kaasa menetluses oluliste asjaolude väljaselgitamisele. Kui isik on menetluses tegutsenud vastupidiselt eelnimetatud nõudele ning eksitanud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ja välisinvesteeringukomisjoni või raskendanud sellega nende tööd, siis on täiendavalt põhjust kahelda ka välisinvestori usaldusväärsuses.

¹²³ Tartu Ülikooli uuring, lk 151.

¹²⁴ Näiteks Austrias, Tšehhis, Saksamaal, Taanis, Hispaanias, Soomes, Prantsusmaal, Itaalias, Leedus, Maltal, Rumeenias, Sloveenias ja Slovakkias.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet saab keelduda välisinvesteeringu loa andmisest, kui taotleja ei ole esitanud eelnõu § 7 lõike 1 alusel täiendavaid andmeid, mis võivad mõjutada välisinvesteeringu loa andmist või sellest keeldumist (§ 11 lg 4 p 2). Sarnaselt eelneva punktiga, kui taotleja on rikkunud kohustust aidata kaasa menetluses oluliste asjaolude väljaselgitamisele, siis on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus keelduda välisinvesteeringu loa andmisest.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib keelduda välisinvesteeringu loa andmisest, kui välisinvesteering võib mõjutada Euroopa Liidule huvi pakkuvaid projekte või programme määruse 2019/452 artikli 8 tähenduses (§ 11 lg 4 p 3).

Vastavalt määruse 2019/452 artikli 8 lõikele 3 on liidule huvi pakkuvad projektid ja programmid need, millega on seotud märkimisväärne summa või oluline osa liidu rahalistest vahenditest või mida reguleerib liidu õigus, mis käsitleb elutähtsat taristut, olulise tähtsusega tehnoloogiaid või olulise tähtsusega sisendeid, mis on julgeoleku või avaliku korra seisukohast olulised. Liidule huvi pakkuvate projektide ja programmide loetelu on esitatud komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2021/2126¹²⁵ lisas¹²⁶. Sisendi, kas välisinvesteering võib negatiivselt mõjutada julgeoleku või avaliku korra seisukohast Euroopa Liidule huvi pakkuvaid projekte või programme, annab Euroopa Komisjonile määruses 2019/452 ettenähtud korras. Euroopa Komisjoni arvamust saab siseriiklikus loamenetluses arvesse võtta ning põhjendatud juhul välisinvesteeringu loa andmisest keelduda.

§ 11 lõikes 5 on sätestatud, et välisinvesteeringu loa andmisest keeldumise otsuse aluseks olevaid põhjendusi, samuti menetluses kogutud teavet ja tõendeid ei avaldata, sealhulgas taotlejale, ulatuses, milles see võib ohustada Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekut või avaliku korra kaitset või milles sellele kohaldub seaduses sätestatud juurdepääsupiirang.

¹²⁵ Komisjoni 29. septembri 2021 delegeeritud määrus (EL) 2021/2126, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2019/452 (millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik) lisa (ELT L 432, 3.12.2021, lk 1).

¹²⁶ 1. Euroopa GNSS-programmid (Galileo & EGNOS);

2. Copernicuse programm;

3. ELi uue riikliku satelliitside programmi ettevalmistamist käsitlev ettevalmistav meede;

4. Kosmoseprogramm;

5. Programm „Horisont 2020“, sealhulgas ELi toimimise lepingu artikli 185 kohased teadus- ja arendusprogrammid ning ELi toimimise lepingu artikli 187 kohaselt loodud ühissettevõtted või muud struktuurid;

6. Programm „Euroopa horisont“, sealhulgas ELi toimimise lepingu artikli 185 kohased teadus- ja arendusprogrammid ning ELi toimimise lepingu artikli 187 kohaselt loodud ühissettevõtted või muud struktuurid;

7. Euratomi teadus- ja koolitusprogramm (2021–2025);

8. Üleeuroopaline transpordivõrk (TEN-T);

9. Üleeuroopaline energiavõrk (TEN-E);

10. Üleeuroopalised telekommunikatsioonivõrgud;

11. Euroopa ühendamise rahastu;

12. Programm „Digitaalne Euroopa“

13. Euroopa kaitsevaldkonna tööstusliku arendamise programm;

14. Kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistav meede;

15. Euroopa Kaitsefond;

16. Alaline struktureeritud koostöö;

17. ITERi Euroopa ühissetevõtte;

18. Programm „EL tervise heaks“.

Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ja kaitse korras on loetletud riigisaladuse põhimõtted ja alused. Riigisaladuseks on näiteks julgeolekuasutuse koosseis, hangitud teave, selleks kasutatud meetodid ning ka analüüsitud ja sünteesitud teave. Välisinvesteeringute hindamiseks avaldatud teave võib luua võimalusi riigisaladusega kaitstud meetodite paljastumiseks. Välisinvesteeringute hindamise regulatsiooni keskmes on kolmandate riikidega seotud asjaolud ning osades sellistes riikides on oluliselt erinev lähenemine inimõiguste kaitsele. Teabe vale käitlemise korral võivad ohtu sattuda inimesed või teabe kogumise meetodid, mille tagajärjel võib kahjustuda riigi kaitsevõime ja võime koguda teavet muude julgeolekuohtude ennetamiseks. Sarnaselt on kaitstud salajased kaastöötajad ja infokogumise meetodid ka kriminaalmenetlustes. Väiksemgi kahtlus võib luhata pikaajalise salajase operatsiooni ning halvimal juhul seada ohtu inimeste elud.

§ 12. Välisinvesteeringu loa muutmine ja kehtetuks tunnistamine

Paragrahvi 12 lõike 1 kohaselt võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet muuta välisinvesteeringu loa tingimusi, kui on muutnud loa aluseks olevad asjaolud, mis muudavad loa tingimused ebatõhusaks. Vajadust loa tingimuste muutmiseks otsustatakse juhtumispõhiselt.

Loa tingimuste muutmine toimub HMS 2. osa 4. peatüki 4. jao sätete alusel, sealhulgas vormistatakse loa muutmise kohta eraldi haldusakt.

§ 12 lõige 2 sätestab tingimused välisinvesteeringu loa kehtetuks tunnistamisele. Loa kehtetuks tunnistamine on võimalik kui:

- 1) taotleja ei täida välisinvesteeringu loa kõrvaltingimust;
- 2) taotleja on esitanud ebaõigeid või eksitavaid andmeid või dokumente, mis olid otsuse tegemisel määravad;
- 3) ilmnevad uued asjaolud, millest teadmise või mille olemasolu korral loamenetluses oleks välisinvesteeringu loa andmisest keeldutud.

Esimesel juhul on välisinvesteeringu luba väljastatud koos lisatingimustega, milleks on meetmed võimalike riskide maandamiseks, mis võivad kaasneda julgeoleku ja avaliku korra ohuga (näiteks teatud toodete või teenuste tarnimise jätkamine etteantud mahus või teatud kvaliteediga kindlaksmääratud ajaperioodi jooksul, keeld teatud isikute kuulumiseks äriühingu juhtorganitesse vms), mille täitmine on eelduseks, et vastav välisinvesteering sai algselt lubava otsuse. Juhul, kui vastavaid tingimusi ei täideta, on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus väljastatud luba kehtetuks tunnistada.

Teiseks, saab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet kaaluda loa kehtetuks tunnistamist juhul, kui selgub, et taotlemisel on lubava otsuse tegemiseks olnud määravad ebaõiged või eksitavad andmete või dokumendid. Kõnealuste andmete (sealhulgas näiteks võltsitud dokumendi) esitamisel muutub välisinvesteeringu loa aluseks olnud informatsioon sisult samaväärseks § 11 lõike 4 punktis 1 nimetatud alusega loa andmisest keeldumiseks. See tähendab, et kui menetluse jooksul oleks tulnud ilmsiks, et esitatud on ebaõigeid või eksitava sisuga andmeid, oleks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet saanud kaaluda sõltuvalt andmete olulisusest loa andmisest keeldumist.

Kolmandaks, on ette nähtud alus, et loa kehtetuks tunnistamist võib kaaluda uute asjaolude ilmnemisel, mis viitaksid võimalikule ohule julgeolekule ja avalikule korrale, mis menetluses oleks põhjustanud loa andmisest keeldumist. Seejuures ei pruugi olla tegemist välisinvestorist

tingitud asjaoludega, vaid laiemalt igasuguste teguritega, mis võiksid avaldada välisinvesteeringu hindamisele mõju ning uue teabe valguses oleks olnud alus teha teistsuguse sisuga otsus.

Ka loa kehtetuks tunnistamine toimub haldusmenetluse seadus 2. osa 4. peatüki 4. jao sätete alusel, sealhulgas vormistatakse selle kohta eraldi haldusakt.

§ 12 lõikes 3 ettenähtud kohustuse eesmärgiks on välisinvesteeringu tegemisele eelneva olukorra taastamine juhul, kui välisinvesteering on lõpule viidud, kuid selle aluseks olev luba on tunnistatud eelmise lõike alusel kehtetuks. Arvestades, et olukorra taastamine ei pruugi sõltuda üksnes välisinvestorist (näiteks kui osutub vajalikuks tehingute muutmine või täiendavate tehingute tegemine, võib see vajada ka muude tehinguosaliste nõusolekut ja/või osalemist), on taastamiskohustus määratletud laiemana, pannes olukorra taastamise kohustuse kõikidele välisinvesteeringu aluseks oleva tehingu osapooltele. Samuti on kohustatud isikute ringi kaasatud sihtettevõtja. See on vajalik eelkõige juhul, kui olukorra taastamine eeldab temapoolseid toiminguid või tehinguid. Näiteks, kui välisinvesteeringu tegemise järgselt on toimunud muudatused sihtettevõtja tegevuses või talle kuuluvate varade koosseisus tulenevalt välisinvesteeringu järgselt välisinvestorile kuuluvate õiguste kasutamisest, siis võib endise olukorra taastamine nõuda vastavate muude tehingute võimalikult suures ulatuses tagasipööramine vajada sihtettevõtja abi. Sihtettevõtja osalemine olukorra ennistamises on vajalik ka siis, kui välisinvesteering seondus sihtettevõtte omandamises, kuna sellisel juhul tuleb olukorra taastamiseks tagastada sihtettevõtte võimalikult terviklikul kujul selle endisele omanikule.

Kuna olukorra taastamine ei pruugi täies ulatuses olla võimalik, eelkõige juhul, kui välisinvesteeringu lõpuleviimisest on möödunud mitu aastat, siis peab olukorra taastamine toimuma asjaolusid arvestades võimalikult suure ulatuses. Samuti tuleb silmas pidada, et võib esineda selliseid õiguslikke ja faktilisi muutusi, mille taastamine ei ole mõistlikult võimalik. Näiteks, kui sihtettevõtte omandamise tulemusena on mõne välisinvestorile üle läinud töötajaga töösuhe lõpetatud, siis pole võimalik nõuda vastava endise töötajaga uue töölepingu sõlmimist, kui ta ise sellest enam huvitatud pole. Kui välisinvesteering seisnes osaluse omandamises sihtettevõtjas, siis üldjuhul piisab olukorra taastamiseks sellest, kui omandatud osalus antakse tagasi osaluse üleandjale. Samuti võib olla vajalik lõpetada osaluse omandamise kõrval sõlmitud muud kokkulepped. Juhul, kui endisele üleandjale pole osaluse tagastamine aga mingil põhjusel võimalik, siis on variandiks ka osaluse võõrandamine mõnele seaduse nõuetele vastavale kolmandale isikule.

§ 13. Andmete kandmine Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti infosüsteemi, säilitustähtaeg

Paragrahvi 13 lõike 1 kohaselt välisinvesteeringu loamenetluse andmed ja dokumendid kantakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi. Välisinvesteeringu loa menetlustoimingutega seonduv teave või dokumendid ning kogu infovahetus loa taotleja, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti, välisinvesteeringukomisjoni liikmete vaheline elektrooniline teabevahetus ja andmete töötlemine toimub infosüsteemi kaudu ning need andmed kantakse ja säilitatakse vastavas andmekogus. Põhimääruse kohaselt on andmekogu nimi tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve infosüsteem ning selle vastutav töötleja on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, kes kasutab andmekogu oma ülesannete ja toimingutega seotud andmete kogumiseks ja süstematiseerimiseks ning nende põhjal oma tegevuse planeerimiseks.

§ 13 lõikes 2 on sätestatud andmekogus välisinvesteeringu loamenetluse kohta töödeldavate andmete ja dokumentide säilitamise tähtjaks 7 aastat menetluse lõpetamisest arvates. Andmete ja dokumentide säilitustähtaja määratlemisel lähtutakse nende kasutamise vajalikkusest, eesmärgikohasusest ning aktuaalsusest. Välisinvestoril, kes on algselt omandanud olulise osaluse sihtettevõtjas, on võimalus hiljem oma osalust suurendada (saavutades kontrolli), mistõttu võivad eelneva loamenetluse andmed ja dokumendid olla vajalikud ja asjakohased ka hilisemas loamenetluses, kus neid võib olla võimalik ja vajalik kasutada. Samuti võib kõrvaltingimusega antud välisinvesteeringu loas olla ette nähtud tähtaeg kohustuse täitmiseks, lisaks on oluline võetud kohustuse täitmise üle kontrolli teostamine. Kuna eelnõuga on ette nähtud ka võimalus teatud tingimustel välisinvesteeringu luba muuta või kehtetuks tunnistada, siis on vajalik, et vastava menetluse dokumendid oleksid piisava ajaperioodi jooksul aktiivse kasutuse võimalusega. Näiteks võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet kaaluda loa kehtetuks tunnistamist, taotleja on esitanud ebaõigeid või eksitavaid andmeid või dokumente, mistõttu on oluline ja otstarbekas küllaldase perioodi jooksul alusdokumente säilitada. Välisinvesteeringu loa andmisest keeldumise puhul tuleb arvestada haldusakti vaidlustustähtaega ja sellega seotud võimalike kohtumenetluse kestusest.

7-aastane säilitustähtaeg on võrreldav ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalveameti muude sarnaste menetluste andmete ja dokumentide säilitamise ajaga.

3. peatükk

Välisinvesteeringukomisjon

§ 14. Komisjoni koosseis ja töökord

Paragrahvi 14 lõike 1 kohaselt tegutseb välisinvesteeringukomisjon Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti juures ja sellesse kuuluvad ministriumite ja teiste valitsusasutuste esindajad. Komisjoni alalised liikmed osalevad kõikide eelnõuga määratletud kohaldamisalaga hõlmatud välisinvesteeringute hindamisel ja välisinvesteeringu loa taotluse kooskõlastamisel.

Vastavalt **§ 14 lõikele 2** moodustab komisjoni ja kehtestab töökorra Vabariigi Valitsus määrusega. Komisjonis alaliste liikmetena osalevate valitsusasutuste valikul tuleks lähtuda vajadusest tagada teadmised ja oskusteave välisinvesteeringu hindamiseks ning võimekus ka vastavalt pädevusele teabe kogumiseks, kuna komisjoni liige kooskõlastuse andmise protsessis esitab hinnangu välisinvesteeringu loa taotluse kohta vastavalt oma pädevusele, lähtudes esindatavale asutusele teada olevast teabest.

§ 15. Komisjoni pädevus

Paragrahvi 15 lõikes 1 on sätestatud komisjoni ülesanded, mis seonduvad välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamisega ja välisinvesteeringu loa taotluse kooskõlastamisega.

Komisjon hindab välisinvesteeringu mõju Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekule ja avalikule korrale ning kooskõlastab välisinvesteeringu loa taotluse või jätab selle kooskõlastamata (§ 15 lg 1 p 1). Välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamisel peab komisjon kaaluma vastava tehingu mõju avalikule korrale ja julgeolekule ning tuvastama võimalikud riskid. Komisjoni liige võib lisaks välisinvesteeringu loamenetluses esitatule kasutada esindatava asutuse põhiülesannete täitmise käigus kogutud teavet, kui see on vajalik komisjoni liikme ülesannete täitmiseks, otsustades selle kasutamise võimalikkuse üle välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamise menetluses. Teabe kasutamist tuleb kaaluda proportsionaalsuse

printsüübist lähtuvalt. Kui teabe kasutamine võib tuua suurema kahju, kui konkreetse välisinvesteeringuga kaasnev oht, siis pole mõistlik seda teavet kasutada. Samas on kriminaal- ja teabehankemenetluste eesmärk tagada riigi avalik kord ja julgeolek ning kui olemasolev teave võimaldab seda teha välisinvesteeringute kontekstis, siis saab seda teavet kasutada. Tuleb vältida stsenaariumi, kus saaks realiseeruda oht avalikule korrale või riigi julgeolekule, samal ajal, kui on olemas teave, et seda ära hoida.

Komisjon teeb julgeoleku või avaliku korra ohu vältimiseks ettepaneku välisinvesteeringu loa kõrvaltingimuse kehtestamiseks, annab kõrvaltingimuse kohta hinnangu (§ 15 lg 1 p 2). Välisinvesteeringu loa andmise võimalikke kõrvaltingimusega ning sobilikke ja tõhusaid meetmeid kaalub komisjon, arvestades konkreetse välisinvesteeringu asjaolusid. Samuti otsustab vajadusel Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2019/452 artikli 6 ja artikli 7 alusel märkuste esitamise ja koostab märkused (§ 15 lg 1 p 3).

§ 15 lõikes 2 on nimetatud komisjoni õigused seoses välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamiseks vajalike andmete saamisega. Komisjonil on ülesannete täitmisel õigus saada välisinvestorilt, muudelt isikutelt või asutustelt ja andmekogudest teavet välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamiseks vajalike asjaolude kohta (§ 15 lg 2 p 1). Andmete küsimist saab teostada komisjoni nimel ja välisinvesteeringu hindamiseks vajalike asjaolude kohta. Samuti võib komisjon teha koostööd teiste riikide pädevate asutuste, Euroopa Komisjoni ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, seahulgas saada teiste riikide pädevatelt asutustelt, Euroopa Komisjonilt, järelevalveasutustelt teavet (§ 15 lg 2 p 2). Välisinvesteeringute hindamisel on väga oluline saada vajalikku teavet ka teistest riikidest, sest globaliseerunud maailmamajanduse tingimustes on tihe rahvusvaheline koostöö vältimatuks eelduseks välisinvesteeringute kontrollimiseks tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks. Täiendavalt komisjonile osalevad ka selle liikmed teabe vahetamises välisriikide, rahvusvaheliste organisatsioonide ja järelevalveasutusega vastavalt oma pädevusele.

5. peatükk

Koostöö Euroopa Liidus välisinvesteeringute menetlemisel

§ 16. Kontaktpunkt

Paragrahvi 16 lõikes 1 määratakse seadusega Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet täitma määruse 2019/452 artikli 11 nimetatud siseriikliku kontaktpunkti ülesandeid koostöömehhanismi alusel. Kuna määrus 2019/452 jõustus 11.10.2020. a, siis kuni välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise seaduse jõustumiseni täidab kontaktpunkti kohustusi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Vabariigi Valitsuse Julgeolekukomisjoni 18. novembri 2019. aasta otsuse alusel.

Kontaktpunkt vastutab infovahetuse korraldamise eest teiste liikmesriikidega ja Euroopa Komisjoniga, sealhulgas konfidentsiaalse teabe nõuetekohane käitlemise tagamise eest, mis aitab teha tulemuslikku koostööd määruses nimetatud alustel ja tingimustel. Arvestades Euroopa Liidu liikmesriikide turgude, omavahel seotud tarneahelate ja riikidevaheliste ühiste infrastruktuuride suurt lõimumist, võib välisinvesteering kujutada endast ohtu julgeolekule või avalikule korrale väljaspool liikmesriiki, kus investeering tehakse. Sisend, teenus või tehnoloogia, mida osutab ühes liikmesriigis asutatud äriühing, võib olla kriitilise tähtsusega teise liikmesriigi julgeoleku või avaliku korra või liidule huvi pakkuva projekti jaoks. Määruse 2019/452 kohaselt on oluline tagada õiguskindlus julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel tehtavate liikmesriikide taustauuringute mehhanismidele ning tagada üleliiduline

koordineerimine ja koostöö seoses nende välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute tegemisega, mis võivad mõjutada julgeolekut või avalikku korda (preambuli punkt 7). Määrusega ettenähtud välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute ja koostöö raamistik peaks andma liikmesriikidele ja komisjonile vahendid, et tegeleda igakülgset ohuga julgeolekule või avalikule korrale ning kohaneda muutuva olukorraga, säilitades samas liikmesriikide jaoks vajaliku paindlikkuse teha julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid, võttes arvesse oma konkreetset olukorda ja riigisisest eripära (preambuli punkt 8). Koostööraamistiku puudumisel võetaks liikmesriigi välisinvesteeringu kontrollimenetluses arvesse üksnes riske selle liikmesriigi julgeolekule või avalikule korrale, kus investeering on kavandatud või lõpule viidud, mistõttu on määruse abil liikmesriikidel ja komisjonil palju parem ülevaade välisinvesteeringutest Euroopa Liidus.

§ 16 lõike 2 kohaselt kogub Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet määruse 2019/452 artikli 5 lõigetes 1 ja 2 nimetatud andmed ja edastab need Euroopa Komisjonile.

Euroopa Komisjon esitab igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande määruse 2019/452 rakendamise kohta. Selleks, et Euroopa Komisjon saaks eelmärgitud koondaruannet koostada on vajalik liikmesriikide sisend, mis hõlmab eelnevat kalendriaastat ja sisaldab koondteavet nende territooriumil tehtud välismaiste otseinvesteeringute kohta neile kättesaadava teabe alusel ning samuti koondteavet teistelt liikmesriikidelt taotluste kohta. Täiendavalt peavad liikmesriigid, kes on kehtestanud taustauuringumehhanismid, esitama ka koondteabe oma kontrollimeetmete kohaldamise kohta. Sättega täpsustatakse määrusega antud ülesannete siseriiklikku täitmist.

§ 17. Koostöö loamenetluses

Paragrahvi 17 lõike 1 alusel teatab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet viivitamata määruse 2019/452 kohaselt välisinvesteeringust Euroopa Komisjonile ja teistele liikmesriikidele kolmanda riigi füüsilise isiku või ettevõtja välisinvesteeringust, mille suhtes viiakse läbi loamenetlust, esitades eelnimetatud määruse artikli 9 lõikes 2 nimetatud teabe. Kõnealune säte täpsustab määruse 2019/452 artikli 6 esimest lõiget.

Nagu oli eelnevalt märgitud, siis määruses 2019/452 sätestatud koostöömehhanism kohaldub peamiselt juhul, kui kolmanda riigi välisinvestor teeb otsese investeeringu liikmesriigi sihtettevõtjasse. Erandiks on olukorrad, kus mõne liikmesriigi ettevõtjat, kellel endal puudub majandustegevus (valdusettevõtja), kasutatakse välisinvesteeringu uurimisest kõrvalehoidumiseks. Seejuures ei ole piiranguid investeeringuks loetavate tehinguga omandatava osaluse suuruse ega majandussektorite (ettevõtjate liikide) osas, see tähendab et, teatamiskohustusega on hõlmatud kõik tehingud ja mistahes majandussektorites tegutsevad sihtettevõtjad, kui need kuuluvad liikmesriigis kehtestatud välisinvesteeringute kontrolli regulatsiooni kohaldamisalasse. Peamiseks täpsustavaks kriteeriumiks on nõue, et välisinvestoriks peaks määruse tähenduses olema kolmanda riigi füüsiline isik või ettevõtja, kes teeb otseinvesteeringu ehk loob otsese püsiva seose kõnealuse välisinvestori ja sihtettevõtja vahel. Seega teatab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet vastavalt ettenähtud koostööreeglitele välisinvesteeringust, kui Eestis taotletakse luba kolmanda riigi füüsilise isiku või ettevõtja poolt eelnõus määratletud julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt tähtsa ettevõtja olulise osaluse otseseks omandamiseks või otseselt selle ettevõtja üle kontrolli omandamiseks.

Selleks, et täita teatamiskohustust võimalikult kiiresti, on oluline, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet saaks juba välisinvesteeringu loa taotlusega kõik vajalikud andmed.

Täiendavalt on teabevahetuse tõhustamiseks ja sujuvamaks muutmiseks liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni poolt määruse 2019/452 rakendamiseks paika pandud teavitusvorm¹²⁷. Kokkuleppel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga võib vastava vormi täita ka välisinvestor ise. Amet lisab sellele muud vajalikud andmed ja saadab seejärel edasi.

§ 17 lõikes 2 reguleeritakse lisateabe kogumist. Määruse 2019/452 artikli 6 lõike 6 kohaselt võivad teised liikmesriigid või Euroopa Komisjon hiljemalt 15 kalendripäeva jooksul pärast välisinvesteeringu kohta teate saamist esitada taotluse määruse alusel märkuste või arvamuse koostamiseks vajalikuks lisateabe saamiseks. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib küsitud lisateabe saamiseks omakorda pöörduda välisinvestori, sihtettevõtja või välisinvesteeringu muu osalise poole, kes on kohustatud nõutava teabe esitama põhjendamatu viivituse, kuid mitte hiljem kui viie kalendripäeva jooksul vastavat taotluse saamisest.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet edastab lisateabe viivitusega teate taotluse esitanud liikmesriigile ja Euroopa Komisjonile, millest arvates hakkab kulgema 20-kalendripäevane tähtaeg välisinvesteeringu kohta märkuste või arvamuse esitamiseks.

Juhul, kui Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ei saa erandlikel asjaoludel teise liikmesriigi või Euroopa Komisjoni taotluses küsitud lisateavet, lahendatakse olukord määruse 2019/452 artikkel 9 lõike 5 alusel.

§ 18. Koostöö loamenetluse puudumisel

Paragrahvis 18 on ette nähtud välisinvesteeringu kohta teabe saamine olukorras, kus vastavale välisinvesteeringule ei ole eelnõu alusel luba vaja. Määruse 2019/452 artiklis 7 on sätestatud, et teised liikmesriigid ja Euroopa Komisjon võivad juhul, kui välisinvesteering mõjutab tõenäoliselt julgeolekut ja avalikku korda, esitada märkused või arvamuse ka siis, kui investeeringu sihtriigis selle osas loamenetlust läbi ei viida. Samuti võivad teised liikmesriigid ja Euroopa Komisjon küsida välisinvesteeringu sihtriigist teavet, mis on neil vajalik seisukoha kujundamiseks. Seetõttu on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus, saades sellise välisinvesteeringu kohta teabe taotluse, küsida vajalikku informatsiooni välisinvestorilt, sihtettevõtjalt või välisinvesteeringu muult osaliselt. Kõnealusele Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti teabe taotlusele on välisinvestor või muu adressaat kohustatud vastama viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie kalendripäeva jooksul vastutava ministeeriumi taotluse saamisest arvates.

Sarnaselt eelnõu eelnevale paragrahvile, kohaldub juhul, kui Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ei saa erandlikel asjaoludel teise liikmesriigi või Euroopa Komisjoni taotluses küsitud lisateavet, määruse 2019/452 artikkel 9 lõige 5.

§ 19. Koostöö teise liikmesriigi välisinvesteeringu loamenetluses

Vastavalt **§ 19 lõikele 1** annab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet komisjonile välisinvesteeringu loamenetluse infosüsteemi kaudu viivitamata edasi määruse 2019/452 alusel saadetud teabe teises liikmesriigis alustatud välisinvesteeringu loamenetluse kohta. Komisjoni liikmed, olles tutvunud edastatud teabega, hindavad vastavalt oma pädevusele, kas teises liikmesriigis uuritav välisinvesteering võib mõjutada julgeolekut või avalikku korda Eestis.

§ 19 lõikes 2 on täpsustatud, et komisjoni liikmed esitavad 10 kalendripäeva jooksul teabe saamisest arvates hinnangu, kas teises liikmesriigis uuritava välisinvesteeringu osas on alust

¹²⁷ Kättesaadav: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159530.pdf

esitada põhjendatud märkused. Määruse 2019/452 artikli 6 lõike 2 kohaselt võib teisele liikmesriigile esitada märkused juhul, kui uuritav välisinvesteering mõjutab tõenäoliselt Eesti julgeolekut või avalikku korda või kui Eestil on välisinvesteeringu uuringu jaoks olulist teavet, mis peaks aitama sihtliikmesriigil hinnata välisinvesteeringu mõju julgeolekule või avalikule korrale. Mõlemal eelnimetatud juhul peavad märkused olema põhjendatud. Vajadusel tuleb hinnangus märkida, kas Eesti julgeolekule või avalikule korrale ohu olemasolu ja ulatuse paremaks hindamiseks ning põhjendatud märkuste esitamiseks on vajalik taotleda lisateavet välisinvesteeringu kohta. Juhul, kui vastavalt komisjoni liikmete hinnangutele esineb alus märkuste esitamiseks, koostab põhjendatud märkused teisele Euroopa Liidu liikmesriigile määruse 2019/452 artiklis 6 sätestatud korras. Kontaktpunktina edastab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teisele Euroopa Liidu liikmesriigile ja Euroopa Komisjonile määruse 2019/452 artiklis 6 sätestatud korras teate kavatsusest esitada välisinvesteeringu kohta märkusi või taotluse lisateabe saamiseks. Kõnealune teade tuleb esitada hiljemalt 15 kalendripäeva jooksul pärast teise liikmesriigi välisinvesteeringu kohta teavituse saamist. Põhjendatud märkused edastab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet välisinvesteeringu sihtliikmesriigile ja Euroopa Komisjonile määruse 2019/452 artiklis 6 lõikes 7 sätestatud tähtaegade jooksul.

5. peatükk

Riiklik järelevalve

§ 20. Riikliku järelevalve teostaja

Välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamise seaduse eelnõus sätestatud nõuete täitmise üle on riikliku järelevalve teostajaks määratud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Nagu oli eelnevalt märgitud, teostab juba praegu Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet riiklikku järelevalvet mitmetes valdkondades (sh tööstusohutus, ehitusvaldkond, energiatõhusus, raudteeohutus, elektrooniline side ja meediateenused, raadiosageduste kasutamine, tarbijaõigused), mistõttu on ametil juba olemas laialdane kompetents ja pikaajaline kogemus riikliku järelevalve menetluste läbiviimisel.

§ 21. Riikliku järelevalve erimeede

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet viib riikliku järelevalvet läbi korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras ning võib kohaldada korrakaitseaduse §-des 30–32 ja 49–51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. Vastavad paragrahvid viitavad järgnevatele meetetele: küsitlemine ja dokumentide nõudmine, kutse ja sundtoomine, isikusamasuse tuvastamine, vallasasja läbivaatus, valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus. Eelnimetatud erimeetmete rakendamise kaudu saab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet tõhusalt teostada järelevalvet nii eelnõus ettenähtud välisinvesteeringu loakohustuse täitmise üle.

§ 22. Teabe nõudmine välisinvesteeringu loa kõrvaltingimuse täitmise kontrollimiseks

Paragrahvis 22 on ette nähtud täiendav alus välisinvestorilt või sihtettevõtjalt teabe küsimiseks olukorras, kus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil on vajalik kontrollida välisinvesteeringu loa kõrvaltingimuse täitmist. Korrakaitseaduses alusel küsitlemine ja muude meetmete rakendamine eeldab, et rikutud on avalikku korda, mis hõlmab peamiselt õigusnormide (st üldaktidest tulenevaid norme) täitmist. Välisinvesteeringu luba koos selles lisatingimusega sätestatud kohustusega on haldusakt ja üksikaktina ei kuulu korrakaitseaduse tähenduses avaliku korra mõiste alla, mistõttu on vajalik selgelt ette näha lisatingimusega

välisinvesteeringu loa antud, siis võiks seaduses olla eraldi õiguslik alus¹²⁸, mis võimaldab nõuda teavet selle kohta, kas loa tingimust täidetakse või mitte.

§ 23. Ettekirjutus loata välisinvesteeringu tegemise ja loa tingimuste rikkumise korral

Avalik-õiguslike meetmete kasutamine on oluliseks vahendiks, kuidas kindlustada eelnõus sätestatud nõuete täitmine. Meetmete valikul on vajalik järgida proportsionaalsuse põhimõtet valides kohustatud isiku jaoks vähem koormav ja sobivam variant, mis tagaks ka taotletava eesmärgi saavutamise. Kuivõrd välisinvesteeringu usaldusvärsuse hindamise sihiks on julgeoleku ja avaliku korra tagamine, siis on tähtis, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet saaks vajadusel võtta tarvitusele meetmeid julgeolekule ja avaliku korrale ohu ärahoidmiseks ja kõrvaldamiseks.

Haldusaktiga välisinvesteeringuks oleva tehingu osalistele õigusaktides määratud nõuete rikkumise eest kohustusliku meetme rakendamise õigus on pädevale asutusele ette nähtud mitmete Euroopa Liidu liikmesriikide asjakohastes seaduses, sealhulgas näiteks Taanis, Saksamaal, Soomes.

Paragrahvi 23 lõike 1 alusel on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus riikliku järelevalve üldmeetmena ettekirjutusega kehtestada kohustus teha kindlaksmääratud tegu, kui loakohustuslik välisinvesteering on tehtud välisinvesteeringu loata. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet võib välisinvestorile, sihtettevõtjale või välisinvesteeringu muule osalisele teha ettekirjutuse, kohustades teda osaluse või sihtettevõtte võõrandamiseks, tehingu tagasitäitmiseks või tegema muid toiminguid välisinvesteeringueelse olukorra taastamiseks.

Vastavalt eelnõu § 5 lõikele 2 on eelnõukohase loakohustusliku välisinvesteeringu lõpuleviimine keelatud enne välisinvesteeringu loa saamist. KorS § 28 on riikliku järelevalve üldmeetmena õiguse teha ettekirjutus muuhulgas ka korrarikkumise kõrvaldamiseks. Kui isik on jätnud eelnõu alusel välisinvesteeringule luba taotlemata, siis saab teda ettekirjutusega kohustada esitama taotluse KorS § 28 alusel (sest loakohustuse täitmata jätmise näol tegemist on avaliku korra rikkumisega korrakaitseseaduse tähenduses). Kõnealuses paragrahvis on tegemist KorS §-s 28 sätestatud ettekirjutuse üldvolituse täpsustamisega, mistõttu tüüplokord ja selle osas rakendatavad tüüpkohustused on õigusliku alusena eriseaduses reguleeritud. Kuna tegemist on isikute õigusi olulisel määral riivava meetmega, siis on põhjendatud selge erinormi loomine. Ettekirjutusega kehtestatud kohustus peab olema vajalik loata tehtud välisinvesteeringu tagajärgede tõhusaks kõrvaldamiseks ja proportsionaalne. Hinnang, millise sisuga ettekirjutus on kohane, sõltub konkreetse välisinvesteeringu kontekstist ja sellega seotud asjaoludest. Näiteks juhul, kui investeeringueelse olukorra taastamine ei ole täies ulatuses võimalik või õiguslikke ja faktilisi muudatusi silmas pidades mõistlik, saab nõuda taastamist asjaolusid arvestades võimalikult suure ulatuses.

§ 23 lõikes 2 on täiendavalt sätestatud veel kaks alust, mille esinemisel on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil õigus ettekirjutusega kehtestada kohustus teha kindlaksmääratud tegu. Ettekirjutuse võib välisinvestorile, välisinvesteeringu muule osalisele või sihtettevõtjale teha juhul, kui ei täideta välisinvesteeringu loa kõrvaltingimust või välisinvesteeringu loa kehtetuks tunnistamise korral kohustust teha vajalikud toiminguid välisinvesteeringueelse

¹²⁸ Näiteks Sarnane alus sisaldub ka konkurentsiseaduses § 57 lg-s 1, mis võimaldab Konkurentsiametil nõuda kõigilt füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt ning nende esindajatelt, samuti riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse üksustelt ning nende ametiisikutelt teavet muuhulgas koondumise loa tingimuste täitmise kontrollimiseks (punkti 6).

olukorra taastamiseks. Sarnaselt eelnevale on tegemist KorS § 28 täpsustava sättega, mille alusel võib amet kohustada välisinvestorit, välisinvesteeringu muud osalist või sihtettevõtjat kõrvaltingimuse täitmiseks, samuti tehingu tagasitaitmiseks, osaluse või sihtettevõtte võõrandamiseks või tegema muude toimingute tegemiseks välisinvesteeringueelse olukorra taastamiseks. Nagu eelkirjeldatud löike puhul, tuleb arvestada, et kehtestatav kohustus oleks tõhus ja proportsionaalne rikkumine kõrvaldamaks.

§ 24. Sunniraha ülemmäär

Riikliku järelevalve käigus tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet rakendada sunniraha kuni 100 000 eurot asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär võimaldab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil tõhusalt sekkuda eelnõus ettenähtud nõuete rikkumisel. Sunniraha määramisel amet peab hindama, millises määras sunniraha rakendamine on Eesti kontekstis proportsionaalne.

6. peatükk

Rakendussätted

§ 25. Krediidiasutuste seaduse muutmine

KaS-i §-s 88 on määratletud pangasaladuse termin ning reguleeritud pangasaladuse avaldamise tingimusi. Eelnõu §-ga 25 täiendatakse krediidiasutuste seaduse § 88 löike 5 punkti 1 selliselt, et lisaks tarbijakaitse seaduses sätestatud ülesannete täimiseks peab krediidiasutus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile avaldama pangasaladuse kirjalikus või elektroonilises vormis esitatud järelepärimise vastusena ka välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise seadusest tulenevate riikliku järelevalve teostamisega seotud ülesannete täitmiseks. Eelnev on vajalik selleks, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet saaks vajadusel andmeid arveldus- ja väärtpaperikontodel toimunud tehingute kohta, sealhulgas tehingute tegemisel kasutatud või välisinvestori kasutuses olevate rahaliste vahendite päritolu kohta. Samuti on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil võimalik saada juurdepääs krediidiasutuste poolsete hoolsusmeetmete kohaldamise käigus kogutud andmetele välisinvestori, tema tehingute ning välisinvestori lõplike kasusaajate kohta, samuti, kui krediidiasutus on välisinvestoriga keeldunud kliendisuhete loomisest, siis keeldumise põhjuste kohta.

§ 26. Seadme ohutuse seaduse muutmine

Seadme ohutuse seaduse (edaspidi ka *SeOS*) ja tarbijakaitse seaduse (edaspidi ka *TKS*) muudatused on peamiselt seotud Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi andmekogu volitusnormi viimisega ühte seadusesse. Andmekogu loomiseks ei ole vaja volitusnormi nii seadme ohutuse seaduse kui ka tarbijakaitse seaduse alusel. Tehnilise Järelevalve Ameti andmekogu on välja kasvanud Tehnilise Järelevalve Ameti andmekogust, mis loodi seadme ohutuse seaduse alusel, seetõttu on mõistlik andmekogu volitusnorm jätta seadme ohutuse seadusesse.

§ 26 punktiga 1 täiendatakse SeOS § 12 lg-t 1 tekstiosaga, mis sisaldus varem TKS § 22 lg-s 1. TKS § 22 lg 1 kohaselt oli Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti andmekogu, mille pidamise eesmärk on ameti õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmise seonduvate toimingute ja menetlustega seotud andmete elektrooniline talletamine, süstematiseerimine, asjaomaste asutuste vahel vahetamine ning nende andmete alusel järelevalve teostamine ja

ülevaadete koostamine. SeoS § 12 lg 1 kohaselt on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti andmekogu pidamise eesmärk seaduses sätestatud juhtudel riikliku järelevalve teostamise hõlbustamine ning seadmete ja nendega seotud protsesside ohutuse tagamine. SeOS § 12 lg 1 ja TKS § 22 lg 1 ühisosa puudutab järelevalve teostamist, muus osas on andmekogude eesmärgid sõnastatud erinevalt, mistõttu on mõistlik TKS § 22 lg 1 sõnastus viia üle seadme ohutuse seadusesse ning täiendada lubade ja tunnistuse väljastamisega, kuna see osa oli varem puudu, vaatamata sellele, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ülesanne on väljastada lube ja tunnistusi. Seega on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti andmekogu eesmärk ameti õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmisega seonduvate toimingute ja menetlustega seotud andmete elektrooniline talletamine, süstematiseerimine, asjaomaste asutuste vahel vahetamine, nende andmete alusel järelevalve teostamine ja ülevaadete koostamine, lubade ja tunnistuste väljastamine ning seadmete ja nendega seotud protsesside ohutuse tagamine.

§ 26 punktiga 2 täpsustatakse 12 lg 4 p 4 sõnastust, et tagada parem ülevaade sündmustest, mida andmestikus edaspidi kajastatakse. Kehtiva § 12 lg 4 p 4 sõnastusest, mille kohaselt kantakse andmekogusse ameti tegevusvaldkonnaga seotud sündmused, ei selgu, milliste sündmuste andmed andmekogus kajastatakse. Seetõttu täpsustatakse, et sündmuste andmestikku kantakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärusest tulenevate tegevusvaldkondadega seotud sündmused, näiteks õnnetused, mis on seotud kaevandamise, lõhkematerjalide või raudteega, samuti raadiohäirete teated. Selline viide Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimääruses toodud tegevusvaldkondadele on tingitud asjaolust, et ameti tegevusvaldkonnad võivad ajas muutuda ning sellest tingituna võivad muutuda ka sündmuste andmed, mida järelevalveasutusele edastatakse, mistõttu ei ole mõistlik lisada ammendav sündmuste loetelu.

§ 26 punktiga 3 täiendatakse § 12 lg 4 punktiga 9, mille kohaselt kantakse edaspidi andmekogusse pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste kogumüügi aruannete ning tagatiste informatsioon. Muudatus on tingitud andmekogu volitusnormi toomisest seadme ohutuse seadusesse, mistõttu tuli ka TKS § 22 lg 3 p 5 säte, mis puudutab turismiseaduse § 15² (pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste kogumüügi aruanne) andmete esitamist, viia üle seadme ohutuse seaduse.

§ 27. Tarbijakaitseaduse muutmine

Paragrahvi 27 punktiga 1 muudetakse ja sõnastatakse ümber §-i 22 tekst. Paragrahvi 22 kohane Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi regulatsiooni dubleerimine nii TKS-is kui SeOS-is lõpetatakse ja kogu infosüsteemi regulatsioon sätestatakse SeOS §-s 12 ning TKS-i § 22 jääb üksnes viide, mille kohaselt tarbijakaitseaduse alusel Tarbijakaitse ja Tehnilise järelevalve Ametile esitatavad andmed ja dokumendid kantakse SeOS § 12 alusel loodud Tarbijakaitse ja Tehnilise järelevalve Ametile andmekogusse.

§ 28. Turismiseaduse muutmine

Turismiseaduse § 15² lg-s 1 asendatakse viide tarbijakaitseaduse §-le 22 viitega seadme ohutuse seaduse §-le 12, kuna Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti andmekogu volitusnorm, andmekogus sisalduv andmestike loetelu info asub seadme ohutuse seaduse eelnimetatud paragrahvis. Seega turismiseaduse § 15² lg 1 eeslause kohaselt esitab turismiseaduse §-s 6 nimetatud tegevusalal tegutsev reisiettevõtja andmed Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile seadme ohutuse seaduse §-s 12 nimetatud järelevalve infosüsteemi kaudu.

§ 29. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

Kriminaalmenetluse seadustiku §126¹² lõiget 3 täiendatakse selliselt, et jälitustoiminguga saadud andmeid oleks lubatav ka välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamiseks.

Kehtiv KrMS § 126¹², mis reguleerib jälitustoimikute ja jälitustoiminguga kogutud teabetalletuste säilitamist, kasutamist ja hävitamist, võimaldab lõike 3 alusel jälitustoiminguga saadud andmeid kasutada teises jälitustoimingus, teises kriminaalmenetluses, julgeolekukontrollis ning seaduses sätestatud juhul rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, isiku tööle või teenistusse võtmise ja loa või litsentsi andmise otsustamisel isiku seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Seega kehtiv regulatsioon võimaldab jälitustoimingutega kogutud teavet kasutada sätestatud juhul laiemalt kui ainult kriminaalmenetluslikel eesmärkidel. Jälitustoimingutega kogutud teabe kasutamiseks välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamiseks on vajalik see õigus sätestada KrMS § 126¹² lõikes 3. Jälitusteabe kasutamise eesmärk ei ole olemuslikult vastuolus välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamise eesmärgiga. Pigem teenivad mõlemad sama eesmärki, milleks on vastavalt eelnõu § 1 lõikele 2, Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriigi julgeoleku ja avalik korra tagamine.

Välisinvestori puhul hinnatakse muu hulgas kolmanda riigi kodaniku või selle kontrollitava ettevõtjaga seotud asjaolusid. Võib esineda olukordi, kus varasema jälitustoiminguga kogutud andmed on asjakohased. Kuritegevus muutub üha rahvusvahelisemaks ning on võimalik, et rahvusvahelise haardega kuritegudes osaleb kolmandate riikide isikuid ja ettevõtjaid. Samuti on oluline arvestada Eesti geograafilist asukohta ja piiriülest kuritegevust. Raske ja organiseeritud kuritegevus on latentne ning avalikku infot on vähe, mistõttu on jälitustoimingutel oluline roll. Samuti kasutab siseriiklik julgeolekuasutus kriminaalmenetlust ja jälitustoiminguid vastavalt uurimisalluvusele, kus suure tõenäosusega sisaldub ka kolmanda riigi element. Näidetena saab tuua vaadelda terrorismi toetamist, rahastamist ja terrorikuritegu, riigireetmist, sanktsiooni rikkumist, korruptsioonikuritegusid, põhiseadusliku korra vastaseid sütteod jne. Politsei- ja Piirivalveameti ning Maksu- ja Tolliameti uurimisalluvuses on näiteks narkokuritegevus, rahapesu või muud majanduskuriteod, mis tihti on rahvusvahelise mõõtmega ning tõenäosus, et jälitustoimingutega koguneb teavet kolmandate riikide isikute kohta, on märkimisväärne. Samuti võib näiteks riigireetmise kuriteo uurimise käigus jälitustoiminguga kogutud teabest nähtuda kolmanda riigi kodaniku seosed Eestile vaenuliku riigi eriteenistusega. Ei saa välistada, et sama isik võib hiljem olla välisinvestori rollis. Mitmetes riikides on levinud praktika, et endised eriteenistuse töötajad asuvad juhtima riigi või erasektori ettevõtjaid, kellest võivad saada ka investorid. Sellisel juhul on Eestil varasem teave isiku kohta olemas ja seda on oluline kasutada konkreetse investori ja investeeringu usaldusväarsuse hindamisel, et ennetada ohte.

Kolmanda riigi kodanik võib olla Eestis ettevõtja ja panna toime maksukuritegusid ning karistuse vältimiseks Eestist põgeneda. Aastate möödudes võib sama isik soovida uuesti Eestisse investeerida. Kuriteo uurimiseks kasutatud jälitustoimingutega kogutud teabest võib saada olulist infot isiku tausta kohta, mida avalikult pole teada aga mis võib olla keeldumise aluseks. Ka Eestis aset leidnud korruptsioonikuritegudega on olnud seotud kolmandate riikide isikud ja ettevõtjad.

Kogutud jälitusteabele pääseb ligi ainult seda kogunud asutus, kes otsustab selle kasutamise üle ning kujundab sellele tuginedes oma ohuhinnangu. Käimasoleva jälitusmenetluse osas tehakse otsus koostöös prokuratuuriga kaaludes uuritava kuriteo raskust ja mõju ning

välisinvesteeringuga kaasneva ohu mõju sarnaselt teiste KrMS §126¹² eranditega. Teistele välisinvesteeringukomisjoni liikmetele tutvustatakse keeldumise aluseks olevat teavet proportsionaalselt sellises mahus, mis on vajalik kõrvaltingimuse seadmiseks või välisinvesteeringu loa taotluse kooskõlastamata jätmiseks. Välisinvesteeringu loa andmisest keeldumise põhjendamisel peab olema võimalik kasutada andmeid, millele tuginedes on vastav hinnang tekkinud. Teistel välisinvesteeringukomisjoni liikmetel peab olema vastav riigisaladuse juurdepääsu luba. Kui tegemist on tundliku teabega ning teistel välisinvesteeringukomisjoni liikmetel puudub teadmismajadus, saab teabe valdaja teavitada neid ainult keeldumisest üldiselt ning teha vastava riigisaladuse tasemega dokumendi keeldumise põhjendamiseks. Sellega on õigus tutvuda Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve ameti esindajal, kes vormistab sellele tugineva välisinvesteeringu loa andmisest keeldumise. Vaidlustamise korral saab teabega tutvuda vastavat riigisaladuse luba omav halduskohtunik. Välisinvestorile riigisaladust ei avaldata.

§ 30. Seaduse jõustumine

Välisinvesteeringu usaldusvärsuse seaduse jõustumine on kavandatud 2023. aasta 1. maiks. Enne seaduse jõustumist on vajalik teha infotehnoloogilised arendused Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi täiendamiseks ning menetluskeskkonna loomiseks. Samuti on vajalik anda ettevõtjatele piisav aeg seaduse regulatsiooniga tutvumiseks ja kohanemiseks.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud järgmiste dokumentidega:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19.03.2019 määrus (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

5. Seaduse mõjud

Tartu Ülikooli uuringus on suures mahus analüüsitud eelnõu võimalikke majanduslikke mõjusid ning on kokkuvõtlikult jõutud järeldusele, et välisinvesteeringu usaldusvärsuse hindamise meetme, mille raames kontrollitakse, et välisinvesteeringuga ei kaasneks ohtu julgeolekule ja avalikule korrale, rakendamine ei põhjusta Eestis suurt muutust otseste välisinvesteeringute voos alljärgnevatel põhjustel.

1. Arvestades laiemat majanduskeskkonda, võib investeerimiskliima ootamatult muutuda. Seda ilmestab näiteks hiljutine tervisekriis ja majanduslik haavatavus, mille tagajärjel välisinvesteeringud ajutiselt langesid. Kui kogu Euroopa muutub mingil põhjusel investorite silmis vähem atraktiivseks, siis on sellest mõjutatud ka Eesti, vaatamata riigis sisse viidud muudatustele. Seega on makromajanduslikud mõjurid oluliselt suuremad kui välisinvesteeringu kontrollimeetme rakendamisest tulenevad mõjud otseste välisinvesteeringute voogude prognoosimisel.
2. Muud majanduslikud faktorid (näiteks riigi asukoht, turu suurus, innovatsioonivõime, tööjõu kättesaadavus, finantsilised põhjused) on olulisemad otseste välisinvesteeringute mahtude determineerijad kui regulatiivsed piirangud.

3. Kavandatavad meetmed ei ole seotud sektoritega, mis moodustaksid märkimisväärse osa Eesti otsestest välisinvesteeringutest, arvestades vaid kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringuid. Kui arvestada ka Euroopa Liidu liikmesriikidest pärit investeeringuid, siis puudutab kavandatav meede enam teatud sektoreid. Kõige selgemalt tuleb see aspekt ilmselt esile panganduse sektoris. Samas Eestis väliskapitalil põhinevas finants- ja kindlustustegevuse sektoris on konkurentsituatsiooni muutumiseks vähem ajendeid, kuna sektorisse sisenemine on kapitalimahukas ning turul on suuremate ettevõtjate kliendid stabiilsed, mistõttu pole see majandussektor lähiajal mõjutatud välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamise meetmest.
4. Julgeoleku kaalutlustel tehtud välisinvesteeringute kontroll ei tõsta otseste välisinvesteeringute piirangute indeksit. See tähendab, kui tegemist on vaid julgeoleku tagamise meetmega, siis indeksi järgi ei ole sellel olulist mõju Eesti otseste välisinvesteeringute mahtudele. Sama järeldus kehtib ka juhul, kui hinnatakse Euroopa Liidu liikmesriikidest pärit välisinvesteeringuid.¹²⁹

Eelnõuga mõjutatud ettevõtjate arv, keda loetakse julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt oluliseks, on ligikaudu alljärgnev:

1) elutähtsa teenuse osutajad	170
2) riigi osalusega äriühingud	28
3) kaitsetööstusvaldkonna ettevõtja	< 30
4) televisiooni-, raadioteenuse osutaja või tellitava audiovisuaalmeedia osutaja	< 20
5) põlevkivi kriitilise tähtsusega toorainete nimekirja kuuluva toorme uuringu või kaevandamisluba omavad ettevõtjad	< 5
6) riigi tegevusvaru hoiu- või delegeeritud varu lepingut omavad ettevõtjad	< 40
7) alaliste riigikaitseobjektide omanikud	< 20
8) riigiside toimimist tagavat taristut omavad ettevõtjad	< 3
9) avalikku raudteed majandavad raudteefrastruktuuri ettevõtjad	2
10) sertifitseeritud lennuvälja või kopteriväljaku käitaja Tallinna lennuinfopiirkonnas lennuliikluse teenindamist tagava aeronavigatsiooniteenuse osutajad	2
11) üleeuroopalisse transpordivõrku kuuluvate Eesti meresadamate pidajad	< 5

Tartu Ülikooli uuringus nimetatud järeldusi arvesse võttes on eelnõu mõjud alljärgnevad.

1. Kavandatav meede	Luuakse üldine õiguslik raamistik välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamiseks, kui välisinvestorid soovivad teha välisinvesteeringuid eelnõu kohaldamisalas määratletud julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt olulistesse sihtettevõtjatesse (välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamine)
Mõju valdkond	Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele
1.1. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> • Valitsusasutused • Eesti ja EL-i liikmesriikide elanikud

¹²⁹ Tartu Ülikooli uuring, lk 10-11, 180.

1.1.1. Mõju kirjeldus

Avaliku võimu kandjad saavad veenduda välisinvesteeringuid tegevate ettevõtjate usaldusvärsuses, tuvastades julgeolekule ja avalikule korrale ohu puudumise, nii enne välisinvesteeringu tegemist kui ka välisinvesteeringu tegemise järgselt.

Eelnõul tõenäoliselt ei ole mõju riigi välissuhetele, kuna kohaldamisala hõlmab valdavalt majandussektoreid, kuhu välisinvesteeringuid ei tehta väga sageli.

Eelnõu mõjub kuritegevuse tasemele vähendavalt ja kitsendab inimeste võimalusi ja valmisolekut kuriteo toimepanemiseks.

Eelnõu mõjutab õiguskaitseorganite tööd, sealhulgas võimaldab ennetada kuritegude toimepanemist näiteks seoses riigi jaoks olulistesse äriühingutesse investeerimiseks kasutatava raha kuritegeliku päritolu tõkestamisega. Veel mõjutab eelnõu laiemalt riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitset. Eelnõuga viiakse ellu Eesti julgeolekupoliitikat, millega muuhulgas soovitakse kaitsta majandusjulgeolekut. Ohud võivad seisneda nii majanduskeskkonna ebakindluses, esineda küberruumis ja selles toimivas kui ka olla seotud tehnoloogia arenguga.¹³⁰ Järelikult ei saa ka välisinvesteeringute tegemisel riigile olulistes sektorites, valdkondades või ettevõtjates välistada võimalikku ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Eelnõuga luuakse mehhanism ohu avalikule korrale ja julgeolekule ennetamiseks ja kõrvaldamiseks.

Eelnõu ei mõjuta isikute õigusi kriminaalmenetluses vms menetluses, sest välisinvestorile on tagatud kõik tavapärased menetluslikud õigused. Sealhulgas on tagatud võimalus vaidlustada välisinvesteeringut keelavat otsust, mis on haldusakt ning seega kontrollitav halduskohtu poolt.

Välisinvesteeringute usaldusvärsuse hindamine eeldab täiendavate ressursside eraldamist vastavatele ametkondadele. Vastupidisel juhul võib see negatiivselt mõjutada teiste sisejulgeoleku seisukohalt oluliste ülesannete täitmist.

Riigi üks peamisi ülesandeid on oma elanikele turvalisuse tagamine. Välisinvesteeringute usaldusvärsuse hindamise regulatsiooni kaudu saab riik ennetada ja tõkestada asjaolusid, mis seda turvalisust kahjustavad ja riigi julgeolekut ohustavad. Sellest tulenevalt on loodaval regulatsioonil positiivne mõju Eesti ning EL-i julgeolekule ning elanike turvalisusele ja stabiilsusele.

Nii Eestis, kui lääne väärtustruumis on mõistetud vajadust välisinvesteeringute kaudu tekkivatele julgeoleku ohtudele vastu seista. Õigusriigis on selliste olukordade ennetamiseks ja tõkestamiseks vaja selgeid seaduses sätestatud volitusi, mida

¹³⁰ Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 14-15, Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf#.

	<p>kavandatava regulatsiooniga ka kehtestatakse. Riigi kasutuses olevad meetmed julgeoleku tagamiseks peavad käima ajaga kaasas ning võimaldama maandada uusi ohte.</p> <p>Välisinvesteeringu usaldusvärsuse hindamise regulatsioonil on laiem, preventiivne ja heidutav mõju. Halbade kavatsustega välisinvestor võib oma kavatsustest loobuda, kui teab, et riigis on kehtiv regulatsioon, mis võimaldab nende tegevust julgeoleku tagamiseks tõkestada. Seega positiivne mõju riigi julgeolekule saabub juba ainuüksi regulatsiooni olemasolust, mõjub heidutusena. Selle tulemusena säilib Eestis ja Euroopa Liidus turvaline ja õigusriigile omane ühiskond.</p>
1.1.2. Mõju olulisus	<p>Välisinvesteeringu usaldusvärsuse hindamise regulatsiooni loomine tähendab, et kontrollitakse välisinvesteeringuid riigi jaoks olulistesse valdkondadesse. Samas ei ole tegemist laia kohaldamisalaga hindamismenetlusega ning sihtettevõtjate arv on piiritletud. Kuna kehtivas õiguskorras sarnane usaldusvärsuse hindamine puudub, siis võimaldab kontrollikohustuse loomine julgeolekut ja avalikku korda mõjutavate välisinvesteeringute tegemist vältida ja ennetada ning kaitseb Eesti investeerimiskliimat. Meede annab süsteemse ülevaate puudutatud valdkondade ettevõtjatesse tehtavatest välisinvesteeringutest ja suurendab seotud valitsusasutuste koostööd.</p> <p>Mõjutatud sihtrühm valitsusasutuste osas on väike, puudutades eelkõige neid asutusi, kelle esindajad hakkavad kuuluma välisinvesteeringukomisjoni (v.t 1.3). Mõju ulatus on väike, kuna asutuste tegevuses ei ole märkimisväärsed muutusi ette näha.</p> <p>Mõjutatud sihtrühm Eesti elanikud on suur, kuid mõju avaldumine on pigem kaudne üldise julgeolekuolukorra tagamise kaudu. Mõju ulatus keskmine. EL-i liikmesriikide elanikele samuti kaudne, kuna puudutab vaid neid üksikuid juhtumeid, kus Eestis toimuv investeering võib omada toimet mõne teise liikmesriigi julgeolekule, ja seega mõju ulatus on väike.</p> <p>Ebasoovitavat mõju julgeoleku vaates ei ole.</p> <p>Eeltoodust tulenevalt on meetmel pigem oluline mõju.</p>
Mõju valdkond	Majanduslikud mõjud, alavaldkond: mõju leibkondade toimetulekule ja majanduslikele otsustele, mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele.
1.2. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> • A Välisinvestorid, kes soovivad teha investeeringu seaduseelnõu kohaldamisalal olevatesse sihtettevõtjatesse.

	<ul style="list-style-type: none"> • B Ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või sihtettevõtet, ning sihtettevõtjad
1.2.1 Mõju kirjeldus	<p>Eelnõu peamine mõju leibkondade majanduslikele otsustele tuleneb võimalike elutähtsate teenuste hindade tõusust tingitud muudatustest. Analüüsi tulemusena leiti, et hindade kasvu tõenäosus on minimaalne, seega on ka tõenäosus, et leibkonnad enda käitumist eelnõu tulemusena muudavad, väike. Muudatusel ei ole mõju tarbimise, säästmise ja investeerimise vahekorrale, kuna puudutab välisinvesteeringuid, mitte siseriiklike tehinguid. Seega, kuna peamine mõju seisneb võimalikus hindade tõus, siis võime järeldada, et mõju leibkondade majanduslikele otsustele on väike.</p> <p>Kavandatav meede mõjutab välisinvestoreid ja võib muuta investeeringute tegemise Eesti teatud majandussektoritesse mõnevõrra kallimaks. Eelnõu võib kaasa tuua lisakulusid (nii ajalisi kui ka rahalisi) investorile, ning lisanduvad kulud võivad mõjutada investeerimisotsust. Välisinvestorid peavad taotlema välisinvesteeringu luba, esitades selleks ettenähtud andmeid, mis on selgelt piiritletud ega põhjusta märkimisväärset aja- ega ressursikulu selle kogumiseks ja sisestamiseks. Uuringu tulemusena leitakse, et olulise mõju avaldumine seejuures on väheldane, kui loakohustuse süsteemi on korraldatud efektiivselt (on selgelt ja täpselt piiritletud, millal on vajalik välisinvesteeringu luba; loamenetlust viiakse läbi tulemuslikult kindlates ajalistes raamides). Kavandatav meede vastab eelnimetatud tingimustele.</p> <p>Kavandatav meede mõjutab Eesti ettevõtluskeskkonda ning ettevõtjate tegevust rahastamisstruktuuride (ehk raha kaasamise võimaluste) muutumise kaudu. Peamine välisinvesteeringu sihtettevõtjate mõjur seega on finantseerimisvõimaluste võimalik vähenemine või nende kallinemine. Uuringu tulemusena leiti, et tõenäosus nende riskide realiseerumiseks on väike. Esiteks ei ole suurem osa välisinvesteeringutest seotud kohaldamisala majandussektoritega ning teiseks on meetme kehtestamine pigem väheoluline majanduslik faktor välisinvestori poolt investeeringuotsuste tegemisel. Seega on ettevõtluskeskkonna ning ettevõtjate tegevuse muutuse mõju avaldumise tõenäosus väike.</p> <p>Ei ole tõenäoline, et meede mõjutaks kehtestatud maksusid, tasusid või ettevõtlustoetusi otseselt või kaudselt, kuna avaldumise tõenäosus on väike. Meede ei põhjusta muutusi äritegevuse suunitluses. Meede mõjutab eelkõige elutähtsa teenuse osutajate tegevussektoreid. Ei ole tõenäoline, et muudatus mõjutaks ettevõtjate vahelist konkurentsi, uute</p>

	<p>ettevõtjate pääsu turule, turu koondumistaset või ettevõtjate konkurentsimeetodite kasutamist.</p> <p>Eelnõu pigem ei mõjuta väikeettevõtjaid või äritegevust alustavaid ettevõtjaid või teisi majanduslikult vähemkindlustatud ettevõtjaid, kuna mõjualaga hõlmatud majandussektorites on tegemist kapitalimahukate aladega. Eelnõu meetme tulemusena ei ole tõenäoline, et innovatsiooni toimumine saab mõjutatud. Sarnaselt ei ole tõenäoline, et eelnõus ettenähtud meede mõjutab ettevõtjate vahelist koostööd, kuna mõjutab investeeeringud, mitte koostöövõimalusi.</p> <p>Eelnõu ei mõjuta maaettevõtlust.</p> <p>Mõju halduskoormusele on käsitletud järgnevalt alapunktis 3.2.1.</p>
<p>1.2.2 Mõju olulisus</p>	<p>Mõju ulatus on välisinvestorite suhtes väike, sest ei ole kuigi tõenäoline, et üsna väheoluline majanduslik faktor väga palju majandusotsuseid muudaks. Siiski võivad sihtrühma käitumises teatavad muudatused kaasneda, kuid nende esinemise tõenäosus on väike. Kuna mõju ulatus on välisinvestorite vaates väike, siis on ka mõju ulatus sihtettevõtjate seas väike.</p> <p>Mõju avaldumise sagedus on välisinvestori vaatevinklist varieeruv. Valdav osa välisinvesteeringutest ei ole seotud kohaldamisalasse jäävate majandussektoritega, meetmega hõlmatud sihtettevõtjate arv on väike (paarsada sihtettevõtjat). Seega ei puuduta vastav muudatus enamikke välisinvestoreid üldse. Samas need vähesed välisinvestorid, kes soovivad suuremahuliselt sisenda vaatlusalusesse sektorisse, on kindlasti muutusest puudutatud. Ei ole välistatud, et üleminekuperioodil võivad hindamismehhanismi rakendamisel investoritele kaasneda kohanemiskasused, mis on seotud uue regulatsiooni nõuete täitmise teadvustamise ning uue olukorraga arvestamisega. Mõju avaldub tehingu tegemisel, mis on eelnõus ette nähtud valdkondi arvestades pigem harv.</p> <p>Seega võib öelda, et mõju avaldumise sagedus on keskmine. Ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või sihtettevõtet, ning sihtettevõtja vaates on mõju avaldumise sagedus madal. Mõju avaldub tehingu tegemisel, mis on eelnõus ette nähtud valdkondi arvestades (kõikidest sektoritest) harv.</p> <p>Kavandatav meede ei ole seotud sektoritega, mis moodustaksid märkimisväärse osa Eesti kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringutest, ning mõjutatud Eesti sihtettevõtjate hulka (ligikaudu 300), mistõttu on mõjutatud sihtrühmad A ja B väiksed, arvestades sihtgruppidesse kuuluvate ettevõtjate arvu ja neisse seni tehtavate investeeringute mahtu.</p>

	<p>Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk on väike. Meede puudutab ainult väikest osa kõikidest aspektidest, mida välisinvestor riiki sisenedes vaatab, seega on ka teiste negatiivsete kõrvalmõjude esinemise tõenäosus väike, kui välisinvestorite käitumine ei muutu.</p> <p>Eeltoodust tulenevalt ei ole kavandataval meetmel olulist majanduslikku mõju.</p>
Mõju valdkond	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele
1.3 Mõju sihtrühm	<p>Valitsusasutused:</p> <p>Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet</p> <p>Muud valitsusasutused, kelle esindajad kuuluvad välisinvesteeringukomisjoni, sealhulgas: Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Välisministeerium, Kaitsepolitsei amet, Rahapesu Andmebüroo, Välisluureamet, Politsei- ja Piirivalveamet.</p> <p>Komisjon võib oma töösse kaasata teiste ametiasutuste esindajaid ja eksperte.</p>
1.3.1 Mõju kirjeldus	<p>Avaliku võimu kandjad saavad veenduda välisinvesteeringuid tegevate ettevõtjate usaldusväärsuses ning julgeolekule ja avalikule korrale ohu puudumises nii enne välisinvesteeringu tegemist kui ka välisinvesteeringu tegemise järgselt. Välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamiseks luuakse välisinvesteeringukomisjon, kes annab kooskõlastuse välisinvesteeringu loa taotlusele Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile välisinvesteeringu loamenetluses.</p>
1.3.2 Mõju olulisus	<p>Mõjutatud sihtrühm valitsusasutuste osas on väike, puudutades eelkõige neid asutusi, kelle esindajad hakkavad kuuluma välisinvesteeringukomisjoni (kuni 13) ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametit. Mõju ulatus on kas keskmine või väike, kuna asutuste tegevuses ei ole märkimisväärsed muutusi ette näha. Mõju sagedus on pigem väike, sest prognoositavate välisinvesteeringute loamenetluste arv aastas jääb ilmselt alla paarikümne, millest omakorda keerulisemate ja põhjalikumate hindamist vajavate juhtumite arv on veel oluliselt väiksem. Mõju ulatus on väike, sest asjakohased asutused ei pea tegema märkimisväärsed muudatusi töökorralduses. Mõju ametnike ja töötajate liikuvusele asutuste vahel on väike. Asutustest on meetmel olulisem mõju Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Ametile (vt punkti 3.3).</p> <p>Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on meetme kohaldamise algusperioodil keskmine, arvestades reaalselt võimalikku töökoormuse lisandumist ning praktilise</p>

	<p>rakendamise seonduvaid oletatavaid raskusi. Samas risk peaks ajapikku muutuma madalamaks.</p> <p>Kokkuvõttes on meetmel väike mõju.</p>
2. Kavandatav meede	Luuakse välisinvesteeringukomisjon
Mõju valdkond	Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele
2.1. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> • Valitsusasutused <p>Välisinvesteeringukomisjoni võivad muuhulgas kuuluda Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti, Rahapesu Andmebüroo, Välisluure ameti, Politsei- ja Piirivalve ameti ja muude valitsusasutuste esindajad. Komisjoni koosseis määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse määrusega.</p> <p>Komisjon võib oma töösse kaasata teiste ametiasutuste esindajaid ja eksperte.</p> <p>Komisjoni juhib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti peadirektor.</p>
2.1.2 Mõju kirjeldus	<p>Eelnõu mõjutab valitsusasutuste tööd julgeoleku seisukohast, kuna seaduse rakendamiseks luuakse välisinvesteeringukomisjon, kelle koostööst välisinvesteeringu loa taotlusele on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile oluline välisinvesteeringu loa andmiseks. Lisaks määratakse määruses 2019/452 ettenähtud koostöömehhanismist siseriikliku kontaktpunkti ülesandeid täitma Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.</p> <p>Eelnõu kohaselt hindab komisjon välisinvesteeringu mõju Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi julgeolekule ja avalikule korrale ning koostööst välisinvesteeringu loa taotluse või jätab selle koostööstamata, teeb ettepaneku välisinvesteeringu loa kõrvaltingimuse kehtestamiseks ja otsustab määruse 2019/452 alusel märkuste esitamise ning koostab vajadusel märkused. Komisjon või teha koostööd välisriikide pädevate asutuste, Euroopa Komisjoni ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.</p> <p>Koostöö ning teabevahetuse hõlbustamine mõjutab asjakohaste valitsusasutuste võimet ennetada ja hoida ära võimalikku ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, sealhulgas võimalikke õigusrikkumisi.</p> <p>Pädevuse jaotamine Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti vahel ja välisinvesteeringu komisjoni vahel tagab ka</p>

	<p>määruse 2019/452 tuleneva koostööreeglite tulemusliku täitmise.</p>
2.1.3 Mõju olulisus	<p>Mõjutatud sihtrühma suurus on kajastatud punktis 2.1 (kuni 13 asutuse esindajat). Mõju ulatus on väike, sest sihtrühma (valitsusasutuste) töökorralduses ja käitumises erilisi muudatusi ei toimu ning puudub oluline tarvidus muutustega kohanemiseks suunatud tegevustele. Mõni asutus (nt Kaitsepolitseiamet) on planeerinud ka täiendavate ametikohtade loomise, seoses ohuhinnangute andmisega seotud võimalike lisaülesannete täitmisega. Välisinvesteeringute usaldusvääruse hindamine ja nendega seonduvate tõenäoliste julgeolekule (ja avalikule korrale) mõjude olemasolu või puudumise tuvastamine peab otseselt või kaudselt seonduma komisjoni liikmeteks olevate asutuste töö ja pädevusvaldkondadega, mistõttu ei ole ette näha kaalukaid muudatusi asjakohaste valitsusasutuse tavapärasest tegevuses ja korralduses.</p> <p>Mõju ulatus on pigem väike väike, kuna asutuste tegevuses ja töökorralduses ei ole märkimisväärseid muutusi ette näha.</p> <p>Mõju avaldumise sagedus on väike kuni keskmine. Prognoositavate välisinvesteeringute loamenetluste arv aastas jääb ilmselt alla paarikümne, millest omakorda keerulisemate ja põhjalikumalt hindamist vajavate juhtumite arv on veel oluliselt väiksem. Määruse 2019/452 alusel teise EL-i liikmesriikide välisinvesteeringute teavituste läbivaatamisega seotud töökoormus ei ole suur, sest keskmine kuus edastatud teavitatud juhtumite arv on ligikaudu mõnikümmend, millest võib Eestiga hindamisväärselt puutumust olla vaid mõnel üksikul juhul.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on meetme kohaldamise algusperioodil madal kuni keskmine, arvestades reaalselt võimalikku töökoormuse lisandumist ning praktilise rakendamise seonduvaid oletatavaid raskusi. Samas risk muutub ajapikku madalaks.</p> <p>Seega on meetme olulisus pigem väike.</p>
Mõju valdkond	Mõju riigiasutustele
2.2.Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> • C Välisinvesteeringukomisjon <p>Komisjoni võivad kuuluda Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Kaitsepolitseiameti, Rahapesu Andmebüroo, Välisluureameti ning Politsei- ja Piirivalveameti esindajad. Komisjoni koosseis määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse määrusega.</p> <p>Komisjon võib oma töösse kaasata teiste ametiasutuste esindajaid ja eksperte.</p>

	Komisjoni juhhib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti peadirektor.
2.2.1 Mõju kirjeldus	<p>Eelnõu mõjutab riigiasutuste sisemist töökorraldust ja ülesannete hulka, kuna tekib täiendav vajadus kooskõlastust andva komisjoni järgi. Välisinvesteeringukomisjoni kuuluvad valitsusasutused määravad komisjoni oma esindajad, kellele lisanduvad vastavad ülesanded seoses välisinvesteeringute hindamise protsessis osalemisega. Välisinvesteeringukomisjoni kuuluvad erinevate valitsusasutuste esindajad saavad anda hinnangu välisinvesteeringu loa taotluse kohta vastavalt oma pädevusele, lähtudes esindatavale asutusele teada olevast teabest, mis kindlustab välisinvesteeringu loa taotluse kooskõlastamisel võimalikult mitmekülge ja põhjaliku sisendi. Eelnõu mõjutab vähesel määral asutuste vahelisi suhteid, (sh riigiasutuste omavahelisi pädevussuhteid ja koostööd) või riigiasutuste omavahelist tööjaotust ja koostööd.</p> <p>Meetmel pole mõju omavalitsuste töökoormusele, sest küsimused lahendatakse riigi tasandil.</p> <p>Riigi poolt seisnevad suurimad kulud algse õigusliku regulatsiooni loomise ja välisinvesteeringu loamenetluse infosüsteemi loomisega. Loakomisjoni, kuhu kuuluvad 8-13 erineva valitsusasutuse esindajad. Komisjoni töö korraldamise ja tehnilise teenindamise tagab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.</p> <p>Meetme loomisel on arvestatud seaduse kohaldamisala kitsa ja selge piiritlemisega (strateegiliselt tähtsates valdkondades tegutsevate sihtettevõtjate ning välisinvesteeringuks olevate tehingute loend). Eelnõuga hõlmatud sihtettevõtjate arv on väike (ligikaudu 300), mistõttu ei ole ette näha ka loamenetluste suurt arvu (eeldatavasti jääb see aastas alla 10). Välisinvesteeringu loa taotluste menetlus on teabe ja dokumentide elektroonilise esitamise ja infosüsteemi kasutamise tõttu tõhus ning toimub kiirelt kindlates ajalistes raamides. Välisinvesteeringukomisjoni töökord välisinvesteeringu loa taotluste kooskõlastamisel on lihtne, menetlusprotsess läbipaistev ja tulemuslik.</p> <p>Komisjoni liikmel on samuti juurdepääs teiste liikmesriikide määruse 2019/452 tehtud teavitustele (ja muudele dokumentidele) välisinvesteeringute kohta, mille kaudu saab kasulikku teavet teistes liikmesriikides toimuvate tehingute ja võimaliku mõju kohta Eesti avalikule korrale ja julgeolekule. Keskmise kuus edastatud teavituste arv on 20-30, millest puutumus Eestiga võib olla mõnel üksikul juhul.</p>
2.2.2 Mõju olulisus	Mõju ulatus on väike, sest valitsusasutuste senine toimimine ei muutu.

	<p>Mõju välisinvesteeringukomisjoni töö regulaarsusele ja sagedusele on pigem väike, arvestades kohaldamisala piiritlemist ja menetluse olemust. Kavandatava meetme toime asjakohaste valitsusasutuste töökorraldusele ja ülesannete hulgale ei ole ulatuslik, ega eelda kohanemiseks suunatud ja planeeritud tegevusi pikema perioodi jooksul. Võttes arvesse, et aastas läbiviidavate loamenetluste arv, milles on vajalik välisinvesteeringukomisjoni kooskõlastus, on väike, samuti teiste liikmesriikide määruse 2019/452 alusel saadetud teistes liikmesriikides toimuvaid Eestiga seost omada võivate välisinvesteeringute vähesust, siis on kavandatava meetme mõju asjakohaste valitsusasutuste üldisele töökoormusele väike. Olulist töökoormuse kasvu ette näha ei ole.</p> <p>Mõju sihtrühmale C on väike, sest eelduslikult osaleb igast valitsusasutustest loakomisjoni töös 1-2 inimest (nn põhiliige ja asendusliige). Võimalike menetluste arvu silmas pidades on osavõtt komisjonist osalise koormusega töö. Täiendavate ametikohtade loomise vajaduse on ära märkinud Kaitsepolitsei amet.</p> <p>Arvestades reaalselt võimalikku töökoormuse lisandumist ning praktilise rakendamise seonduvaid oletatavaid raskusi, on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on meetme kohaldamise algusperioodil madal kuni keskmine, kuid risk muutub ajapikku madalaks.</p> <p>Kokkuvõtlikult on mõju olulisus pigem väike.</p>
--	---

3. Kavandatav meede	Välisinvesteeringu usaldusväärust hinnatakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti loamenetluses
Mõju valdkond	Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele
3.1. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> • A Välisinvestorid, kes soovivad teha investeeringu seaduseelnõu kohaldamisalas olevatesse sihtettevõtjatesse: • B Ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või sihtettevõtet. • C Valitsusasutused (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet)
3.1.1 Mõju kirjeldus	<p>Kavandatav loamenetlus mõjutab nii sihtrühmi A, B kui ka C. Mõju sihtrühmale A ja B on, et enne välisinvesteeringu usaldusvääruse hindamist loamenetluse läbimise kaudu ei ole neil võimalik soovitud välisinvesteeringuks olevat tehingut lõpuni viia.</p> <p>Loamenetluse sätestamine võib piirata kolmandatest riikidest pärinevate füüsiliste isikute ja ettevõtjate välisinvesteeringute</p>

	<p>tegemist Eesti äriühingutesse. Kui välisinvesteeringu tegija ei saa investeeringu tegemiseks loamenetluses Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti heakskiitu, siis ei ole tal võimalik investeeringut teha. Seega on üldine loamenetluse mõju julgeolekule see, et investeerimiskeskond muutub kindlaksmääratud sektorite osas läbipaistvamaks ning takistatud on avalikku korda või julgeolekut ohustavad investeeringud. Oluline kaalutlus on välisinvesteeringu hindamise abil julgeoleku ja avaliku korra tagamine, mis võib põhjustada täiendava aja- ning rahalise kulu välisinvestoritele. Samas on eelnõus arvestatud kohaldamisala selge ja kitsa piiritlemise vajadusega, samuti loamenetluse tõhususe ja tulemuslikkusega.</p> <p>Mõju välissuhetele samameelsete ja Eestiga samu väärtusi jagavatele riikidele on positiivne, kuivõrd nad saavad kindlust, et Eestis on turvaline majanduskeskkond ning riigil on olemas meetmed ja kaitse majandusväliste manipulatsioonide eest, mida võivad taotleda riigid, kes ei jaga Eestiga samu väärtusi, andes õiguse vajadusel piirata investeeringuid julgeoleku kaalutlustel.</p>
3.1.2 Mõju olulisus	<p>Kavandatav meede ei ole seotud sektoritega, mis moodustaksid märkimisväärse osa Eesti kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringutest, ning mõjutatud Eesti sihtettevõtjate hulka (ligikaudu 300), mistõttu on mõjutatud sihtrühmad A ja B väiksed, arvestades sihtgruppidesse kuuluvate ettevõtjate arvu ja neisse seni tehtavate investeeringute mahtu. Mõju ulatus on keskmine nende välisinvestorite hulgas, kellele rakendatakse tehtava välisinvesteeringu olulise osaluse suuruselt või kontrolli saavutamise tulenevalt loakohustust. Mõju sagedus avaldub välisinvesteeringust tulenevalt alati, kui välisinvesteering vastab seaduseelnõu kohaldamisalas loetletud tingimustele. Mõjutatud isikute sihtrühma suurus on väike. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, rakendamise ja loa taotlemisega seotud probleemid on võimalik lahendada, kasutades Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti nõustamist.</p> <p>Mõju ulatus sihtrühmale C on väike kuni keskmine, suuremahulisi muudatusi töökorralduses sõltuvalt loamenetluste regulaarsusest pigem ette näha ei ole. Loamenetluste prognoositav arv aastas ei ole suur (kuni paarkümmend juhtumit aastas), mistõttu mõju sagedus on väike. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk pigem madal, sest loamenetluses annab välisinvesteeringu julgeolekule mõju hindamises olulise panuse kooskõlastuse kaudu välisinvesteeringukomisjon.</p> <p>Seega on meetmel keskmiselt oluline mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele.</p>
Mõju valdkond	Mõju majandusele

3.2 Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> • A Välisinvestorid, kes soovivad teha investeeringu seaduseelnõu kohaldamisalas olevatesse sihtettevõtjatesse • B Ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või sihtettevõtet.
3.2.1 Mõju kirjeldus	<p>Eelnõu kohaselt on taotluse esitamise kohustus pandud välisinvestorile. Peamine mõju välisinvestoritele seisneb ressursikulus välisinvesteeringu loa taotluse esitamiseks ning ajakulus välisinvesteeringu loa menetlemiseks. Samas ei ole taotluse esitamise ja infokohustuse täitmisega seotud toimingud koormavad, sest vajalik teave on välisinvestoril olemas või on see kergelt kättesaadav. Võimalikud lisanduvad rahalised kulud loa saamiseks võivad välisinvestorile kaasneda kohalike nõustajate palkamise näol, kuid nõustajate kasutamine on taoliste osaluste, kontrolli või vara omandamiste puhul tavapärane praktika, ega ole otseselt seotud eelnõu meetmega. Kuna investeeringuga võib kaasneda tavapärases protsessis ka muid loakohustusi või muude tehingu eeltingimuste täitmisi, siis ei pruugi välisinvesteeringu loamenetlus tehingu lõpuleviimise ajakava märkimisväärselt mõjutada. Seega ei põhjusta kokkuvõttes kavandatav meede välisinvestoritele ebamõistlikke kohustusi ning mõju halduskoormusele on pigem väike.</p> <p>Lisaks kaasnevatele kuludele võib välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise menetluse läbiviimise aeg oluliselt mõjutada nii riigile kui ka ettevõtjatele tekkivat halduskoormust. Välisinvesteeringu loa taotlus tuleb esitada enne tehingu täitmist, mistõttu välisinvestori jaoks tekib teatud ooteaeg. Loakomisjon teeb välisinvesteeringu kohta otsuse üldjuhul 30 kalendripäeva jooksul. Vajadusel võib menetlustähtaega pikendada 90 kalendripäeva võrra.</p>
3.2.2 Mõju olulisus	<p>Kuna meede ei ole seotud sektoritega, mis moodustaksid märkimisväärse osa Eesti kolmandatest riikidest pärit välisinvesteeringutest, ning mõjutatud Eesti sihtettevõtjate hulka (ligikaudu 300), siis on mõjutatud sihtrühmad A ja B väiksed, arvestades sihtgruppidesse kuuluvate ettevõtjate arvu ja neisse seni tehtavate investeeringute mahtu.</p> <p>Mõju ulatus, arvestades menetlemise kiirusest ning kulu ettevõtjale, on väike kuni keskmine (menetlustähtajad on täpselt fikseeritud ega põhjusta ebamõistlikke viivitusi, kulu ei tulene otseselt meetmest).</p> <p>Mõju avaldumise sagedus on pigem harv, sest kõikidest välisinvesteeringutest on hõlmatud vaid kindlaksmääratud ettevõtjatega seotud piiritletud hulk tehingud.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on madal kuni keskmine, arvestades reaalselt võimalikku lisanduvat halduskoormust ettevõtjatele ja hindamise regulatsiooni reaalselt tõhusat toimimist (eelkõige meetme rakendamise algusperioodil). Samas on</p>

	<p>välisinvestoril võimalik rakendamisega ja loa taotlemisega seotud probleemid on võimalik lahendada, kasutades Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti nõustamist.</p> <p>Seega on eelnõu meetmel keskmiselt oluline mõju.</p>
Mõju valdkond	Mõju riigiasutustele
3.3.Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> • Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet
3.3.1 Mõju kirjeldus	<p>Eelnõu mõjutab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti korraldust, kuna välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamise ja loataotluste menetlemine on täiendav ülesanne, mistõttu lisanduvast töökoormusest tulenevalt kasvavad ka kulud. Eelkõige võib töökoormus suureneeda uue õigusliku regulatsiooni rakendamise eel ning mõne aja jooksul sellele järgnevalt, sest võib olla vajalik teha selgitus- ja teavitustööd.</p> <p>Välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamisega kaasnevad mõjud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti töökoormuse suurenemisenä seoses juhtumipõhise hinnangu andmisega kindlate tähtaegade jooksul. Samas on välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamisel oluline roll ka välisinvesteeringukomisjonil, kelle kooskõlastus on vajalik välisinvesteeringu loa andmiseks või sellest keeldumiseks. Arvestades eelnõu piiritletud kohaldamisala ja sellest tulenevat võimalikku lisanduvat töökoormust on planeeritud täiendavalt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti koosseisu 2-3 ametnikku, kelle ülesandeks on nii välisinvesteeringu loa taotluste menetlemine, välisinvesteeringu komisjoni abistamine ning eelnõus sätestatud nõuete täitmise üle riikliku järelevalve teostamine. Samuti täidavad ametnikud määruse 2019/452 alusel kontaktpunkti ülesandeid, sealhulgas teiste liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni teavitamine välisinvesteeringust, teiste liikmesriikide välisinvesteeringute kohta tehtud teavituste läbivaatamine, teabe taotlustele vastamine. Seega on peamine kulu 2–3 liikmelise Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti meeskonna palgakulu. Lisaks seonduvad meetme rakendamisega ühekordsed infosüsteemi arendamise kulud, millele edaspidi lisanduvad halduskulud.</p> <p>Samas on meetme loomisel arvestatud vajadusega seaduse kohaldamisala kitsaks ja selgeks piiritlemiseks, mistõttu välisinvesteeringu loa taotluste menetluste arv aastas on tõenäoliselt väike.</p>
3.3.2 Mõju olulisus	<p>Mõju ulatus on keskmine. Vaatamata asjaolule, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti toimimine ja sisemine korraldus märkimisväärselt ei muutu, eeldab uue funktsiooniga kohanemine ja selle rakendamine suunatud ja planeeritud tegevusi pikema perioodi vältel.</p> <p>Mõju Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti töö regulaarsusele ja sagedusele on meetme rakendusaja algul ilmselt</p>

	<p>intensiivsem, hiljem võib sagedus olla keskmine, arvestades kohaldamisala piiritlemist, menetlusprotsessi, muid lisandunud ülesandeid.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine, mis võib väljenduda töökoormuse kasvus oodatust suuremas ulatuses, mille tagajärjel võib halveneda muude ülesannete kvaliteet.</p> <p>Kokkuvõtlikult on mõju olulisus keskmine.</p>
--	---

6. Seaduse eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamine ei too kaasa tulusid.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile lisandub 3 töökoha kulu (2 menetleja ja 1 IT toe ametikoht). Kuna välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamine toimub kindlaks määratletud tähtaegade jooksul, tuleb Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti poolt tagada protsessi katkematu toimimine (nii IT lahenduse töökindluse kui ka isikkoosseisu näol). Samuti tuleb kindlustada ka määruses 2019/452 ettenähtud kontaktpunkti ülesannete täitmine ning määruse artikkel 11 punkti 2 alusel Euroopa Komisjoni poolt kontaktpunktide vahelise koostöö ja teabevahetuse toetamiseks loodud süsteemi toimimine Eestis.

Välisinvesteeringu loamenetluse infosüsteemi loomiseks on vajalik teha IT arendus ja välja töötada vastava turvatasemega IT lahendus.

2022. a alguse seisuga lisanduvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile täiendavad kulud alljärgnevat:

- 1) IT lahenduse (välisinvesteeringu loamenetluse infosüsteemi) loomise ühekordne kulu – 390 000 EUR;
- 2) tarkvara halduskulu – 60 000 EUR (iga-aastane);
- 3) personalikulu 180 000 EUR (iga-aastane).

Siseministeeriumi hinnangul toovad eelnõuga kehtestavad uued ülesanded Kaitsepolitseiametile kaasa eelarvevajaduse seoses uute ametikohtade mehitamisega - 2 uue ametikoha loomine. Välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamise menetluste puhul tuleb arvestada Kaitsepolitseiametile lisanduva täiendava koormusega, mis seisneb investeeringu vastavuse hindamises ning vajaliku informatsiooni kogumises ja töötlemises. Eelarvevajadus tuleb katta riigieelarvest. Juhul, kui Kaitsepolitseiametile riigieelarvest vahendeid ei eraldata, siis ei ole võimalik Euroopa Liidu õigusaktist tulenevat kohustust täita.

Personalikulu võib kaasneda ka muudele välisinvesteeringukomisjoni alaliselt kuuluvatele valitsusasutustele seoses 2 esindaja osalise tööajaga komisjoni töös osalemisega.

7. Seaduse rakendusaktid

Eelnõu alusel tuleb kehtestada kaks uut määrust ning muuta ühte kehtivat määrust:

- eelnõu § 7 lõike 3 alusel kehtestatakse ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määrus „Välisinvesteeringu loa taotluse esitamise kord“ (kavand seletuskirja lisa 1);
- eelnõu § 14 lõike 2 alusel kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrus „Välisinvesteeringukomisjoni moodustamine ja töökord“ (kavand seletuskirja lisa 2);
- tarbijakaitseaduses tehtava muudatuse tõttu muudetakse majandus- ja taristuministri 19. märtsi 2020. aasta määrust nr 5 „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi põhimäärus“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/124032020010> (kavand seletuskirja lisa 3).

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2023. aasta 1. mail.

9. Seaduse kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Kaitsepolitseiametile, Välisluureametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Maksu- ja Tolliametile, Rahapesu Andmebüroole, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Mittetulundusühingule Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaitsetööstuse Liidule ning AS-ile Eesti Varude Keskus.