



TARTU ÜLIKOOL  
RAKE

SORAINEN



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

# VÄLISINVESTEEERINGUTE TAUSTAURINGU MÕJUDE HINDAMINE

Lõpparuanne



2021

Märts

# Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine

Tellinud Riigikantselei

Tartus ja Tallinnas 2021. aastal



Uuringu välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamisest tellis Riigikantselei ja tööd finantseeriti Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Uuringu tegi Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE koostöös Advokaadibüroo Sorainen ASiga.

## **UURINGU AUTORID:**

**Siim Espenberg**

**Sandra Mikli**

**Kristjan Pulk**

**Paul Künnap**

**Andra Grünberg**

**Norman Aas**

**Uku Varblane**

Uuringu tegijad tänavad Maria Pihlakut ja Urmas Varblast nõuannete eest ning tellija esindajaid Ivar Hendlat Riigikantseleist ning Merike Koppelit ja Natalja Rüütlit Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist pühendatud aja ja soovitude eest.

## **KONTAKTANDMED:**

Lossi 36-303, 51003, Tartu

rake@ut.ee

<http://rake.ut.ee>

ISBN:

# SISUKORD

<b>SISUKORD</b> .....	<b>4</b>
<b>LÜHIKOKKUVÕTE</b> .....	<b>7</b>
<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>14</b>
<b>1. VÄLISINVESTEERINGUTE TAUSTAKONTROLI ÕIGUSLIK RAAMISTIK</b> .....	<b>16</b>
1.1. PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE RIIVE VÄLISINVESTEERINGS TAUSTAKONTROLI LÄBIVIIMISEL JA KINNISASJADE OMANDAMISE PIIRAMISEL.....	16
1.2. VÄLISINVESTEERINGUTE TAUSTAKONTROLI JA KINNISASJADE OMANDAMISE PIIRAMISE RAKENDAMISE KOHALDAMISALA PIIRITLEMINE SEoses TEHINGU LIIKIDEGA.....	23
1.3. OHT AVALIKULE KORRALE JA JULGEOLEKULE .....	25
1.3.1. Avaliku korra mõiste ja oht avalikule korrale.....	25
1.3.2. Julgeoleku mõiste ja oht julgeolekule.....	28
1.3.3. Riigi julgeoleku ja avaliku korra piiritlemine, haldusorgani kaalutusõigus .....	30
1.4. KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	34
<b>2. LÄHIAASTATE PERSPEKTIIVIS PRIORITEETSE TÄHTSUSEGA MAJANDUSVALDKONNAD</b> .....	<b>36</b>
2.1. ELUTÄHTSAD TEENUSED .....	36
2.2. ELUTÄHTSA TEENUSE OSUTAJA .....	38
2.3. RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUD .....	46
2.4. ALALISTE RIIGIKAITSEOBJEKTIDE OMANIKUD .....	48
2.5. KAITSETÖÖSTUSETTEVÕTJAD NING STRATEEGILISE KAUBAGA SEOTUD TEENUSE OSUTAJAD .....	50
2.6. RIIGISIDE TOIMIMIST TAGAVAD ÄRIÜHINGUD.....	52
2.7. MEEDIA TEENUSE OSUTAJAD JA VIDEOJAGAMISPLATVORMI PIDAJAD .....	54
2.8. PÕLEVKIVI, RAUAMAAGI JA EL KRIITILISTE MAAVARADE LOETELUS NIMETATUD MAAVARADE KAEVANDAMISE ÄRIÜHINGUD .....	57
2.9. MUUD SEKTORID, VALDKONNAD JA ETTEVÕTJAD .....	61
2.9.1. Ohtlikud ettevõtted ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted.....	61
2.9.2. Riigi tegevusvaru moodustajad.....	62
2.9.3. Üldhuviteenuse osutajad.....	64
2.9.4. Muud olulised äriühingud .....	65
2.10. OTSESED VÄLISINVESTEERINGUD EESTIS .....	66
2.11. ELUTÄHTSATE TEENUSTE SEKTORITE OTSESTE VÄLISINVESTEERINGUTE SEISUD.....	72
2.11.1. Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine .....	73
2.11.2. Ehitus.....	74
2.11.3. Info ja side .....	75
2.11.4. Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne .....	77
2.11.5. Veega varustamine ja kanalisatsioon .....	79
2.11.6. Finants- ja kindlustustegevus .....	79
2.11.7. Mäetööstus .....	81
2.12. KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	82
<b>3. INVESTEERINGUTE TAUSTAKONTROLI MÕJU INVESTEERIMISKLIIMALE JA ATRAKTIIVSUSELE VÄLISINVESTEERINGUTE SIHTRIIGINA TEISTE RIIKIDE NÄITEL</b> .....	<b>86</b>
3.1. ÜLDISED PIIRANGUD VÄLISINVESTEERINGUTE SÕELUMISEL.....	87
3.1.1. Läti õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil.....	89
3.1.2. Leedu õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil .....	92
3.1.3. Soome õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil.....	96

3.1.4.	<i>Saksamaa õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil</i> .....	99
3.2.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	103
<b>4.</b>	<b>ETTEPANEKUD VÄLISINVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGU LÄBIVIIMISEGA SEONDUVA HALDUSKOORMUSE MINIMEERIMISEKS NII RIIGI KUI ÄRIÜHINGU/INVESTORI SEISUKOHAST</b> .....	<b>104</b>
4.1.	ETTEPANEKUD VÄLISINVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGU LÄBIVIIMISEGA SEONDUVA HALDUSKOORMUSE MINIMEERIMISEKS RIIGI SEISUKOHAST.....	105
4.2.	ETTEPANEKUD VÄLISINVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGU LÄBIVIIMISEGA SEONDUVA HALDUSKOORMUSE MINIMEERIMISEKS ÄRIÜHINGUTE SEISUKOHAST .....	107
4.2.1.	<i>Välisinvesteeringu taustauuringu menetluse olemus</i> .....	107
4.2.2.	<i>Välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimise aeg, taotluse esitaja ning menetluse aja- ja rahaline kulu</i> .....	109
4.2.3.	<i>Välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimisel esitatavad andmed ja taotluse vormistamine</i> .....	112
4.3.	VÕRDLUSRIIKIDE ANALÜÜS .....	115
4.3.1.	<i>Läti õigustvõrdlev analüüs</i> .....	115
4.3.2.	<i>Soome õigustvõrdlev analüüs</i> .....	117
4.4.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	118
<b>5.</b>	<b>MILLISED MÕJUD KAASNEVAD PIIRANGUTE SEADMISEGA KINNISVARA OMANIKELE, KINNISVARA ARENGULE JA MAJANDUSELE ÜLDISELT?</b> .....	<b>121</b>
5.1.	OMANDAMISE PIIRANGUTE ÜLDINE OLEMUS JA ÕIGUSLIK TAUST.....	121
5.2.	OMANDAMISE PIIRANGUTE SEADMISEGA KAASNEVAD MÕJUD.....	124
5.3.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	128
<b>6.</b>	<b>ETTEPANEKUD MAA OMANDAMISELE PIIRANGUTE SEADMISE OSAS, MIS PUUDUTAVAD PIIRANGUALA SEADMIST JA ISIKUTE RINGI, KEDA REGULATSIOON PUUDUTAB</b> .....	<b>131</b>
6.1.	OMANDAMISE PIIRANGUTE LAIENDAMISE ÕIGUSLIKUD VÕIMALUSED.....	131
6.2.	MUUD ÕIGUSLIKUD VÕIMALUSED PIIRANGUTE SEADMISEKS .....	133
6.2.1.	<i>Ostueesõigus</i> .....	133
6.2.2.	<i>Kinnisasja omandamine avalikes huvides</i> .....	134
6.2.3.	<i>Täiendavad alused ehitamiseks ja kasutamiseks piiranguvõndis, sh lubade kooskõlastamiseks või loa kõrvaltingimustena</i> .....	135
6.3.	VÕRDLUSRIIKIDE ANALÜÜS .....	136
6.3.1.	<i>Läti õigustvõrdlev analüüs</i> .....	136
6.3.2.	<i>Leedu õigustvõrdlev analüüs</i> .....	136
6.3.3.	<i>Soome õigustvõrdlev analüüs</i> .....	137
6.3.4.	<i>Saksamaa õigustvõrdlev analüüs</i> .....	138
6.4.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	138
<b>7.</b>	<b>TAUSTAUURINGUMEHCHANISMI RAKENDAMISE VÕIMALIK NEGATIIVNE MÕJU ÄRIÜHINGUTE INVESTEERINGUTELE JA RISKIDE MAANDAMINE</b> .....	<b>140</b>
7.1.	OTSESEID VÄLISINVESTEERINGUID PIIRAVAD FAKTORID NING INVESTEERINGUTEST ILMAJÄÄMISE HINDAMINE .....	141
7.2.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	143
<b>8.</b>	<b>MILLINE ON VÕIMALUS, ET INVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGUMEHCHANISMI RAKENDAMISEL SUURENEB ELUTÄHTSATE TEENUSTE MAKSUMUS ÜHISKONNA JAKS?</b> .....	<b>145</b>
8.1.	ELUTÄHTSATE TEENUSTE MAKSUMUSE SUURENEMISE HINDAMINE .....	145
8.2.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	148
<b>9.</b>	<b>MILLISED ON RIIGI POOLT VÕIMALIKUD INVESTORILE PAKUTAVAD LEEVENDUSMEETMED JULGEOLEKUT OHUSTAVA INVESTEERINGUGA KAASNEVATE RISKIDE MAANDAMISEKS?</b> .....	<b>149</b>
9.1.	HALDUSÕIGUSLIKUD MEETMED .....	149

9.2.	KULUDE HÜVITAMINE .....	150
9.3.	VÖRDLUSRIIKIDE ANALÜÜS .....	150
9.3.1.	<i>Läti õigustvõrdlev analüüs .....</i>	<i>150</i>
9.3.2.	<i>Soome õigustvõrdlev analüüs .....</i>	<i>151</i>
9.4.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	151
<b>10.</b>	<b>MILLISED ON RIIGIPOOLSED VÕIMALIKUD SANKTSIOONID INVESTORI VÕI ÄRIÜHINGU SUHTES TAUSTAUURINGU TINGIMUSTE MITTETÄITMISEL?.....</b>	<b>153</b>
10.1.	VÕIMALIKUD SANKTSIOONID EESTI ÕIGUSE KONTEKSTIS.....	153
10.1.1.	<i>Tehingute tegemise eraõiguslikud järelmid .....</i>	<i>153</i>
10.1.2.	<i>Tehingute tegemise avalik-õiguslikud järelmid .....</i>	<i>158</i>
10.2.	VÕIMALIKUD SANKTSIOONID TEISTE RIIKIDE NÄIDETEL .....	159
10.2.1.	<i>Läti õigustvõrdlev analüüs .....</i>	<i>162</i>
10.2.2.	<i>Soome õigustvõrdlev analüüs .....</i>	<i>162</i>
10.3.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	163
<b>11.</b>	<b>MILLISED KOHUSTUSED JA KAHJUNÕUETE HÜVITAMISED KAASNEVAD RIIGILE INVESTEERINGU MITTELUBAMISE JA TAGASIPÕÖRAMISE KORRAL?.....</b>	<b>165</b>
11.1.	VÕIMALIK VASTUTUS RIIGIVASTUTUSE SEADUSE ALUSEL .....	165
11.2.	VÕIMALIK VASTUTUS INVESTEERINGUTE KAITSE LEPINGUTE ALUSEL .....	166
11.3.	VÖRDLUSRIIKIDE ANALÜÜS .....	167
11.3.1.	<i>Läti õigustvõrdlev analüüs .....</i>	<i>167</i>
11.3.2.	<i>Soome õigustvõrdlev analüüs .....</i>	<i>167</i>
11.4.	KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD .....	168
<b>12.</b>	<b>ÕIGUSAKTIDE MUUDATUSTE KOKKUVÕTE.....</b>	<b>169</b>
	<b>SUMMARY .....</b>	<b>170</b>
	<b>LISA 1. EESTIS REGISTREERITUD ÜHINGUS ÜLE 10% OSALUSE OMANDAMISE VÕIMALUSED.....</b>	<b>176</b>
	<b>LISA 2. MÕJUHINDAMISE KOKKUVÕTE.....</b>	<b>178</b>

## LÜHIKOKKUVÕTE

1. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 2019/452, 19. märts 2019, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringu raamistik (edaspidi määrus 2019/452), kehtestamise eesmärk on kontrollida kolmandatest riikidest pärinevaid välismaiseid otseinvesteeringuid, et välistada investeeringutest tõusetuda võiv oht julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt olulistesse sektoritesse, ettevõtjatesse ja tegevusvaldkondadesse. Seetõttu on ka Eestis väljatöötamisel välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõu, milles määratletakse need riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohalt olulised äriühingud, millesse välisinvesteeringu tegemine allub väljatöötatavas regulatsioonis kirjeldatud taustakontrolli menetlusele. Võimaliku avaliku korra või julgeolekuohu tuvastamisel tuleb taustakontrolli teostaval komisjonil rakendada kaalutusõigust, mis tähendab tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ühiskonna põhihuvi kahjustava ohu tuvastamist. Taustakontrolli regulatsiooni sätestamisel on oluline aru saada, millist julgeolekuohtu või ohtu avalikule korrale proovitakse ennetada. Seetõttu on vajalik, et eelnõul oleks selge kohaldamisala, et rakendatav mehhanism oleks proportsionaalne. Välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse rakendamisel tuleb silmas pidada, et seaduse kohaldamisala oleks valdkondade ja sektorite nimetamisel piisavalt määratletud ning et regulatsiooni rakendamisalala oleks ettenähtav. Keskenduda tuleb sektoritele, valdkondadele ja ettevõtjatele, mille tegevuse kahjustamisel või peatamisel võivad olla väga rasked ja pikaajalised tagajärjed riigi julgeolekule ja avalikule korrale. (ptk 1.3)

2. Analüüsi järeldustes soovitatakse piirata seaduseelnõu kohaldamisala. Kohaldamisala piirab ühest küljest strateegiliselt tähtsate valdkondade loend (st milliseid on riigi julgeoleku ja avaliku korra seisukohast olulised äriühingud) ning teisest küljest tehingu ulatus (omandatava osaluse või kontrolli ulatus). Näiteks on tehtud ettepanek kohaldada välisinvesteeringute usaldusväarsuse seadust hädaolukorra seaduse (HOS) tähenduses elutähtsate teenuste osutajate (ETO-de) suhtes, mitte aga kõikide elutähtsat teenust pakkuvate ettevõtjate ehk üldhuviteenuse osutajate suhtes. Samas on riigi osalusega äriühingute, alaliste riigikaitseobjektide omanike ja riigiside toimimist tagavate ettevõtjate võõrandamine kolmandatele isikutele (sh välisinvestoritele) riigi strateegilise kontrolli all. See tähendab, et saab eeldada riigi huvi osaluse säilitamise osas ning seejuures on riigil võimalik vastavaid otsuseid sisuliselt mõjutada, mistõttu nende kohaldamisalasse eraldiseisev hõlmamine ei ole vajalik. Seega on küsimus riigile, milliste strateegilistes valdkondades toimivate tehingute puhul on välisinvesteeringu taustakontroll siiski vajalik. Oluline on kontrolli alla hõlmata riigi strateegilised partnerid kaitsetaristu ja -tehnoloogia valdkonnas<sup>1</sup>. Lisaks ka meediateenuse osutajad ja videojagamisplatvormi pidajad, kellel on vähemalt 100 000 inimesega püsiv jälgijas-, kuulajas- või vaatajaskond (ennekõike tellitava audiovisuaalmeedia teenuse osutajate ja videojagamisplatvormi pidajate puhul) või üleriigiline või rahvusvaheline levik (ennekõike televisiooni- ja raadioteenuse osutajate puhul). Trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastad oleks mõistlik kohaldamisalast välja jätta, kuna ka kõige suuremate ajalehtede ja ajakirjade tiraažid ei ulatu vähemalt 100 000 inimesega püsiva jälgijas- ja lugejaskonnani, samuti on mitmed kirjastajad kohaldamisalaga hõlmatud meediateenuse osutajatena. (ptk 2)

3. Välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse kohaldamisalasse võib teatud juhtudel lugeda ka kinnisvaratehingud, kui tegu on otseinvesteeringuga, mille käigus omandatakse kinnisasi näiteks ettevõtja käitise (majandusüksuse) omandamise tehingu käigus. Kinnisvaratehinguid (Nõukogu

<sup>1</sup> Vt täpsemalt ptk 2.5. Eelnõus välja pakutud kaitsetööstusettevõtja mõiste võib seaduse kohaldamisala vaates olla liialt lai, mistõttu on nimetatud alapeatükis analüüsitud vastava mõiste kitsendamise võimalusi. Vrdl ka määruse 2019/452 art 4 lg 1 p a ja b.

direktiivi, 24. juuni 1988, asutamislepingu artikli 67 tähenduses) kontrollikohustusega eraldiseisvalt ei hõlmata. Kui kinnisvaratehing kuulub erandlikul juhul välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse kohaldamisalasse, siis tuleb selle kontrollimisel rakendada kinnisasja omandamise kitsendamise seadusest (KAOKS) tulenevaid lisatingimusi, mis piiritlevad kontrollikohustuse ulatuse. KAOKS-ist tulenevad lisatingimused on eelkõige tehingute liigid, territoriaalsed alad ning isikute ring. (ptk-d 1.2, 6)

4. Teiste riikide võrdlusena võib välja tuua, et Läti ning Leedu puhul on otseste välisinvesteeringute (OVI) profiilid Eestiga võrdlemisi sarnased. Läti puhul on OVI seis Eestiga kõige sarnasem – peamiselt tulenevad investeeringud nii Eesti kui Läti puhul Euroopa Liidu riikidest ning üsna vähese osakaaluga on investeeringud kolmandatest riikidest ning ka mitmed ettevõtjad on samad (näiteks finants- ja kindlustusvaldkonnas). Sarnaselt Eestile on suurem osa OVI-dest Läti puhul suunatud finants- ja kindlustusvaldkonda, aga ka töötlevasse tööstusesse. Teisalt on Eestis ligi kaks korda kõrgem OVI seis suhtena SKP-sse. Leedus on töötlev tööstus suurema osakaaluga, kuid üldine pilt on siiski võrdlemisi sarnane teiste Balti riikidega. Soome OVI profiil on aga Eestiga võrreldes mõnevõrra erinev. OVI seisud on võrdlemisi stabiilsed ning kasvutrendi ei ole märgata. Suur osa otsestest välisinvesteeringutest on seotud finants- ja kindlustustegevuse ning töötleva tööstusega, nagu ka Eestis, kuid Eesti puhul on kogu OVI rohkem ühtlasemalt teiste (v.a pangandus) vahel jaotunud. Soomel on selgemalt üks kõige tähtsam välispartner ning muus osas OVI küllaltki võrdselt jaotunud osakaalud. Saksamaa puhul on tegemist kõige rohkem erineva OVI profiiliga. Saksamaa puhul on näha suurt kolmandatest riikidest pärit otseste välisinvesteeringute osakaalu, eelkõige USA-st. Ka tegevusalade kaupa on olukord Eestiga võrreldes väga erinev – kutse-, teadus- ja tehnikaalased tegevused hõlmavad märksa suuremat osa investeeringutest kui teistes riikides. (ptk 3)

5. Taustauuringumehhanismi rakendamisega kaasnevad mõjud nii riigile kui ka erasektorile. Riigi vaates suureneb eelkõige töökoormus. Välisriikide kogemuste põhjal mõjutavad riigile kaasnevaid kulusid menetluse keerukus, välisinvesteeringu tegemise jaoks vajaliku loa taotlejate tahe ja võimalus koostööks, menetletavate kaasuste arv ning juhtumite identifitseerimise selgus. Riigile kaasnevate kulumõjude leevendusmeetmeks on taotlustega tegeleva meeskonna kompetentsi tagamine juhtumipõhiselt taustauuringu regulatsiooni kohaldamise vajaduse hindamiseks. Töökoormust leevendab ka efektiivse taotluste töötlemise protseduuri sätestamine ning selgitustöö tegemine ettevõtjatele ja/või investoritele taotluse esitamise ja menetluse käigu osas. (ptk 4.1)

6. Erasektori jaoks on halduskoormuse seisukohast oluline, kas kavandatava regulatsiooni puhul on tegemist teavitus- või loamenetlusega või vastavate menetluste kombinatsiooniga. Kui teavituskohustus ettevõtja edasist tegevust ei takista, siis loakohustus piirab tegevust (välisinvesteeringut) kuni komisjoni poolt antava loa saamiseni. Ettepaneku kohaselt on tasakaalustatud võimalus need menetlusliigid kombineerida. See tähendab üldjuhul teavituskohustuse sätestamist ning erandlikel juhtudel teavitusmenetluse üleminekut loamenetluseks õigusaktis sätestatud kaalukatel alustel, millisel juhul on alust kahtlustada potentsiaalset ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule (näiteks olukorras, kus esineb asjaolu, mis viitab loa andmisest keeldumise alustele või sellise ohukahtluse välistamiseks on vaja investorilt täiendavat teavet või dokumente). (ptk 4.2)

7. Riigipoolsed leevendusmeetmed ettevõtjate riskide maandamiseks ja neile tekkiva halduskoormuse vähendamiseks võivad olla nii regulatiivsed kui ka mitteregulatiivsed. Mitteregulatiivsed meetmed on muuhulgas menetlust selgitavad juhendid, võimalus vabatahtlikult haldusorganitega konsulteerida, enesekontrolli küsimustikud, samuti riigipoolne aktiivne selgitustöö enne keelduva otsuse tegemist. Regulatiivse meetmena võib potentsiaalseid riske

maandada ja seejuures välisinvestori halduskoormust leevendada loast keeldumise asemel seaduse tasandil kõrvalkohustuste sätestamine. Sellisteks loa kõrvaltingimusteks võivad muuhulgas olla näiteks kohustus võõrandada teatud osa või ettevõtte ühingust või nõue ühingu restruktureerida. (ptk 9)

8. Eesti õiguskorras ei ole reeglina sätestatud aluseid haldusmenetluses osalevale ettevõtjale kulutuste hüvitamiseks. Seega peaks riik arvestama kulutuste hüvitamisega erandlikel juhtudel kinnisvaratehingutele välisinvesteeringu regulatsiooni kohaldamise ning avalikes huvides kinnisasja omandamise õiguse teostamise puhul. Kinnisasja (sh hoonestusõiguse ja kasutusvalduse) omandamisele piirangute seadmine peab toimuma selgel eesmärgil ning vastama ka muus osas proportsionaalsuse põhimõttele. Oluline on maa omandamise täieliku piiramise asemel kaaluda ka välisinvestori suhtes paindlikumaid lahendusi, näiteks seada teatud piirangud maa edasisele kasutamisele. Maa omandamist on võimalik piirata ka hilisemas etapis kinnisasja sundvõõrandamise kaudu, kuid selleks on vaja selge seaduslikku alust. (ptk 9.2)

9. Ettevõtja suhtes, kes ei ole täitnud välisinvesteeringu usaldusväärsuse seaduse tingimusi, on võimalik kaaluda nii era- kui ka avalik-õiguslikke sanktsioone. Võimalikest eraõiguslikest sanktsioonidest (teingu tühisus, kohustus osalus edasi võõrandada või ühingu lõpetamine likvideerimise või sundlõpetamise teel) peavad autorid kõiki osapooli kõige vähem kahjustavaks meetmeks investorile kehtestatavat kohustust osalus võõrandada. Võõrandamine peaks toimuma kindlaks määratud tähtaja jooksul ning isikule, kes kas ei vaja luba investeeringu tegemiseks või kes vastava loa saab. Avalik-õiguslike sanktsioonidega saab mõjutada teingu osapooli teingu sisu muutma või teingu tegemist katkestama. Seega on võimalik loa- või teavituskohustuste rakendamisega preventiivselt välisinvesteeringu tegemisse sekkuda. (ptk 10)

10. Kui vastavat teavitus ei ole esitatud või välisinvesteeringu tegemiseks ei ole luba taotletud, on võimalik teha ettekirjutus, mida on võimalik tagada sunnivahenditega. Samuti on haldusorganil õigus nõuda täiendavat teavet ning otsustada välisinvesteeringu seadustamise või peatamise üle. Lisaks on võimalik nõuete mittejärgimise korral rakendada väärtekaristust. (ptk 10.1.2)

11. Riigile kaasnev võimalik vastutus investeeringu mittelubamise korral tugineb riigivastutuse üldalustele. Samuti võib vastutuse alus kolmandatest riikidest pärinevate investorite suhtes tuleneda rahvusvahelistest lepingutest, täpsemalt investeeringute vastastikuse soodustamise ja kaitse lepingutest (ingl. k *bilateral investment treaty* ehk BIT lepingud). Üldjuhul on siiski BIT lepingutes eraldi kokku lepitud, et lepingupool lubab investeeringuid oma õigusaktide kohaselt, mistõttu tuleb välisinvestoritel lähtuda vastavatest siseriiklikest nõudmistest. (ptk 11.2)

12. Järgnevalt toome välja analüüsis käsitletud majanduslikud mõjud. Vaatamata maailma mastaabis väikesele majandusele, on Eestisse suunatud võrdlemisi suures koguses otseseid välisinvesteeringuid (OVI). Teisisõnu on SKP järgi arvestades Eesti populaarne OVI-de sihtriik. Enamik sellistest investeeringutest on suunatud finants- ning kindlustustegevusse, aga ka kinnisvarategevusse, kaubandusse ning töötlevasse tööstusesse. Ülekaalukas osa tehtud OVI-dest pärineb Euroopa Liidu liikmesriikidest, eelkõige Rootsist (seonduvalt finants- ja kindlustustegevusega) ja Soomest (kinnisvaraala tegevus). EL-i välised otsesed välisinvesteeringud tulenevad peamiselt Euroopa riikidest, eeskätt Suurbritanniast, Norrast, Šveitsist jt riikidest. Suurimad väljastpoolt Euroopat Eestisse välisinvesteeringuid tegevad riigid on Venemaa ning USA, Aasia puhul Jaapan ja Singapur, Lähis-Ida osas Araabia Ühendemiraadid. Siiski tuleb rõhutada, et kõik Euroopa Liidust väljaspool asuvad riigid moodustavad väikese osa kogu OVI mahtudest (moodustades 25 mld € OVI kogupositsioonist 4,2 mld €, millest suurem osa on teised Euroopa riigid). Teisalt on võimalik, et EL-i välised investorid on loonud juriidilise keha mõnes

Euroopa Liidu riigis, ning sellisel juhul tuleks vaadata tegelikke kasusaajaid, kuid paraku praegused andmed seda ei võimalda (ptk 2.10; 8.1).

13. Otseste välisinvesteeringute (OVI) voogu determineerivad väga mitmed erinevad faktorid. Näiteks on OVI-de meelitamiseks kasulikud soodsad maksutingimused, soodne ja hästi kvalifitseeritud tööjõud ning kaubanduspartnerite olemasolu. Teisalt on vajalik mõningal määral OVI sissevoolu kontrollida ning teatud juhtudel ka piirata. Tuleb arvestada, et Eesti on otseste välisinvesteeringute piirangute indeksi järgi hinnates üks liberaalsemaid riike maailmas. Siiski ei saa Eesti populaarsust välisinvestorite seas põhjendada ainult väheste piirangute leidumisega, see on palju mitmekülgsem. (ptk 3)

14. Mis puudutab taustakontrolli meetme rakendamise mõju OVI voogudele Eestis, siis esiteks on oluline arvestada laiemat majanduskeskkonda. On väga tõenäoline, et OVI mahud vähenevad kogu maailmas tervisekriisi tulemusena, mida kinnitavad ka OECD uuringud ja investeerimiskliima aruanded. Seega on märksa vähem kapitali riikide vahel ringlemas, mis tõenäoliselt põhjustab OVI voogude vähenemise ka Eesti kontekstis. Aruandes analüüsiti selle tarbeks Läti, Leedu, Soome ning Saksamaa OVI profiile (vt ptk 3.1), aga ka laiemalt maailmas muutuvat investeerimiskliimat. Teisisõnu, 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 taustakontrolli meetme rakendamisest tulenevad mõjud OVI voogude prognoosimisel.

15. Teiseks on muud majanduslikud faktorid olulisemad OVI mahtude determineerijad kui seda on regulatiivsed piirangud. Seda on Eesti puhul ka hästi näha – majanduslikud tegurid võivad olla seotud näiteks tööjõu kättesaadavusega, reguleerimata töötajatega, riigi asukoha, turu suuruse, innovatsioonivõime, finantsiliste põhjuste ja veel paljude teiste teguritega. Ärilubade ja ettevõtja loomise ning maa omandiõiguste puhul ei ole Eesti välisomanikega firmade juhtide arvates sisuliselt üldse takistusi. Viimasel viiel aastal on välisinvesteeringute vood Eestisse olnud eriti volatiilse iseloomuga (vt ptk 2.10). Lisaks on ajavahemiku 2010–2020 jooksul otseste välisinvesteeringute vood kõikunud 500 mln € ja 2,7 mld € vahel. Seega on selge, et Eesti OVI vood sõltuvad riigisisestest teistest majanduslikest faktoritest (praegustes tingimustes) rohkem kui välisinvesteeringute reguleerimisest. Teisalt võib ka välja tuua, et mida rangemalt ning keerulisemalt taustakontrolli meede üles ehitada, seda suurem on selle mõju investeeringutele. Teisisõnu, kuigi suuremas plaanis on meetmel üsna väike roll, siis palju oleneb sellest, kuidas uut süsteemi rakendada ning kui paljusid tulevastest investoritest see puudutab. Võrreldes OVI seise on mitmed ETO sektorid Eestis tugevalt mõjutatud välisinvesteeringutest (ilmekaks näiteks on pangandus).

16. Kolmandaks ei puuduta kavandatavad piirangud neid sektoreid, mille voog on Eestis kõige suuremate kaaludega. Seega ei ole kavandatavad piirangud seotud sektoritega, mis moodustaksid märkimisväärse osa Eesti OVI-dest (vt ptk 2.10 ja 8.1), kui arvestada vaid kolmandate riikide suhtes regulatsiooni rakendamisega. Kui arvestada ka EL-i liikmesriike, siis on olukord teine. See, kui palju suuremat osa kujutab kõikide riikide arvestamine ainult kolmandate riikide asemel, on näha ka aruande vaatlusalustes sektorites. Näiteks suuremate mäetööstuse sektori ettevõtete puhul on välismaise kontrolli all ligi 50% ettevõtetest, samas kui kolmandatest riikidest pärinevaid on vaid 1–2 (ehk 10–20%). Kõige selgemalt tuleb see aspekt ilmselt esile panganduse sektoris, mis põhineb EL-i välisinvesteeringutel. Kuigi osad teised riigid kontrollivad kõiki OVI-sid, siis on oluline täheldada, et Eesti on riiki saabunud investeeringute ja sisemajanduse kogutoodangu suhte alusel 2019. a seisuga riikide järjestuses Euroopas seitsmes (97%), Lätil on vastav näitaja 56%, Soomel 49% ning Leedul 44%. Seega saame öelda, et mõjutatud isikute ring on mitmekordselt suurem, kui regulatsioon kehtiks kõikide välisriikide kohta.

17. Lisaks on rahvusvaheliste uuringute järgi OVI piirangute indeksi tõus seotud ka OVI mahtude vähenemisega, kuigi tegemist ei pruugi olla põhjusliku seosega. Hinnanguliselt tähendab 10% OVI piirangute indeksi langust OVI mahtude suurenemist 2,1% võrra. Loakohustuse kehtestamine suurendab riigi OVI piirangute indeksit maksimaalselt 0,025 võrra (indeksi koostamise metoodikast tulenevalt) ehk Eesti puhul umbes tasemeni 0,05. Tasub aga tähele panna, et julgeoleku kaalutlustel tehtud läbivaatus ei tõsta OVI piirangute indeksit. Seega kui tegemist on vaid julgeoleku tagamise taustakontrolliga, siis OVI piirangute indeksi metoodika järgi ei ole meetmel olulist mõju Eesti OVI mahtudele. Sama argument jääb kehtima ka siis, kui kontrollida ka EL-i liikmesriike.

18. Peamiselt nendele kolmele argumendile toetudes võime öelda, et kättesaadavate andmete kohaselt ei ole alust arvata, et taustakontrolli muudatuse elluviimine põhjustab suurt muutust OVI-de voos. Samale tulemusele on jõudnud ka mitmed rahvusvahelised uuringud ning selline seisukoht jäi kõlama ka läbiviidud intervjuudes võrdlusaluste riikide ekspertidega<sup>2</sup>. Siinkohal on oluline arvestada, kas taustakontrolli kohaldatakse ka EL-i liikmesriikide suhtes või mitte. Kui arvestada, et see kontroll kohalduks ka EL-i liikmesriikide suhtes, siis puudutaks see suurel määral mitmeid aruandes käsitletud sektoreid ehk regulatsioonist mõjutatud isikute ring laieneks kordades. Kaks olulist aspekti Eesti konkurentsieelse tagamiseks on aga regiooni teiste riikide tegemistega arvestamine ning taustakontrolli meetme protsessi efektiivsus, sh kiired vastused taotlejatele. Seetõttu on oluline töötada välja sõelumise sisemine protsess, mis oleks kiire ning minimeeriks taotlejate ajalisi riske (nagu kirjeldatud aruande peatükis 4).

19. Aruandes analüüsiti ka mõju eraisikutele, mis peamiselt võib realiseeruda teenuste hindade võimaliku tõusu näol. Aruande koostajad leiavad, et tõenäosus selleks on väike. Suurem osa vaatlusalustest valdkondadest on niigi juba kontsentreeritud, mis tähendab, et hind on juba praegu hinnanguliselt kõrge. Lisaks saame öelda, et investeeringumahud, mis kolmandatest riikidest tulenevad, on praegustes tingimustes liiga väikesed, et märgataval määral konkurentsitingimusi mõjutada. Tulevikus peaks aset leidma mitmekordne suurenemine kolmandate riikide OVI mahus, et see suudaks hindu läbi konkurentsituatsiooni mõjutada. Seega ei ole alust arvata, et meetme rakendamine mõjutaks hindu nendes majandusvaldkondades. (ptk 8)

20. Välisinvesteeringute taustakontrolli mõju ettevõtjatele seisneb esiteks peamiselt võimaluses investeeringutest ehk rahastusest ilma jäämisest. Aruande koostajad leiavad, et tõenäosus selleks on valdavalt väike. Põhjendused selleks kattuvad riigi OVI mahtude mõju hindamise argumentidega ehk puudutatud valdkonnad pole sedavõrd oluliselt OVI sihtgrupid ning muudel majandusteguritel on investeeringute saamise edukuse juures suurem osatähtsus. Kõige tõenäolisem tulem on aga teataval määral riskide suurenemine, mis tuleneb regulatsiooni täitmisele kuluvast ajast. Teisisõnu võivad väga ajakriitilised investeeringud olla rohkem mõjutatud, kuid jällegi ei puuduta see niivõrd palju käsitletud majandusvaldkondi. (ptk 7)

21. Aruandes analüüsiti ka taustakontrolli meetme rakendamise halduskoormuse suurenemist riigi vaatest ning kulu ettevõtjatele. Keskmine sõeluuringu maksumus Euroopas oli 2016. aastal hinnanguliselt 2000 € ja selle tasu kannab taotleja või teavitav pool. Tuvastatud peamised kulutegurid taustakontrolli meetme puhul on juhtumite identifitseerimine, kaasuste arv, sõelumisprotseduuri keerukus ning taotlejate ja sihtettevõtja tahe teha koostööd ning avaldada

<sup>2</sup> Intervjuud viidi läbi Läti, Leedu ning Saksamaa ekspertidega. Intervjuueriti otseste välisinvesteeringute komisjonide liikmeid (Saksamaa, Läti ja Leedu puhul) ning vajadusel vastavate riikide Keskpankade statistika töötajatega (Leedu ja Läti puhul) mõjude hindamiseks. Kuna Läti ning Leedu puhul koosneski OVI taustakontrolli meeskond vaid ühest kuni kahest liikmest, siis olid antud inimesed kõige pädevamad olukorda hindamiseks, sest tegelesid nii süsteemi ülesehituse kui ka rakendamisega. Saksamaa puhul intervjuueriti OVI taustakontrolli konsultanti. Soome puhul oli vastav ekspert juba Eestis olemas ning uuringu valmimisse kaasatud.

nõutav teave ja dokumendid. Antud aspektide hoolikas optimeerimine aitab seotud kulutusi vähendada. Tuleb keskenduda OVI sõeluuringu sisemise protsessi arusaadavusele ning seada üles taotluste töötlemise protseduur, mis soodustab kiiret ning konfidentsiaalset haldust. Riigi poolt seisnevad suurimad kulud algse süsteemi ülesehitamisega ning seejärel saavad tööülesannetega hakkama paariliikmeline meeskond. Seega on riigi jaoks peamine kulu 2–3-liikmelise meeskonna palgakulu. (ptk 4)

22. Järgnevalt on kirjeldatud peamisi **mõjude hindamise** tulemusi vastavalt „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE)“ § 46 ja 47 järgi. Välisinvesteeringute sõelumise näol on sisuliselt tegemist võrdlemisi leebe piiranguga väliskapitali liikumisele. Taustakontrolli meetme regulatsioon on seega väga erinev välisinvesteeringute keelustamisest teatud majandussektorites, kuna võimaldab loa saanud investoritel siiski edukalt ettevõtlusega tegeleda. Seega on kõige olulisem hinnata majanduslikke mõjusid, kuna ülejäänud mõjude (näiteks mõju regionaalarengule või looduskeskkonnale) avaldumine tugineb majanduslike olude muutumisele.

23. Aruande autorid leiavad, et majanduslikud mõjud välisinvesteeringute taustakontrolli rakendamisel kolmandate riikide suhtes on minimaalsed.

- 1) OVI mahud on kohaldumisaslasse hõlmatud majandussektorites väikesed ning lisaks on kolmandate riikide osakaalud antud sektorites minimaalsed; samas EL-i liikmesriike arvesse võttes on osakaalud kordades suuremad.
- 2) Julgeolekukaalutlustel kolmandatest riikidest OVI-de piiramine ei mõjuta riigi OVI piirangu indeksit.
- 3) OVI taustakontrolli meede on väheoluline faktor teiste majanduslike, juriidiliste jm mõjurite kõrval OVI voogude prognoosimisel.

24. Lisaks nendele kolmele argumendile on aruandes (sh eelnevas lühikokkuvõttes) välja toodud hulk täpsemaid nüansse. Oluline on pöörata tähelepanu sellele, et OVI vood Eestisse kõiguvad suures mahus aastast aastasse ning on arvestatav võimalus, et pärast regulatsiooni rakendamist OVI vood langevad. Siinkohal ei tohiks mõju aga omistada taustakontrollimeetmele, vaid pigem globaalmajanduslikele oludele. Tuleb kindlasti arvestada, et kohaldamisala laiendamise korral esimene argument enam ei kehti, kuna mitmed vaatlusalused sektorid on tugevasti mõjutatud EL liikmesriikidest pärit investeeringutest.

25. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele on positiivne. Regulatsioon võimaldab täpsemalt kontrollida sõjaliste või kahesuguse kasutusega kaupade (*dual-use goods*) tarnimise või toomisega seonduvaid isikuid.

26. Lisaks seondub regulatsiooniga ka teatav mõju riigiasutuste töökorraldusele. Peamiselt seisneb see taustakontrolli meetme töös hoidmises ehk soovitatavalt 2 ametniku töökoha loomises. Tegemist on ka (vastavalt HÕNTE § 47) peamise regulatsiooni kuluga. Keskmise palk sarnastel töökohtadel on Eesti Panga avaliku sektori palgauuringu<sup>3</sup> järgi 17 000 € aastas ehk kulu oleks umbes 34 000 € aastas. Lisaks seonduvad meetme rakendamisega ühekordsed IT süsteemi kulud, nagu infovahetuse süsteem ning asjakohase informatsiooni kättesaadavaks tegemine internetis. Kuna need on osaliselt juba aruande esitamiseks ajal valminud, siis ei ole võimalik väga täpselt konkreetset kulu prognoosida. Ühekordsetele IT süsteemi ülesehitamise kuludele lisanduvad ka süsteemi halduskulud. Seega võib kokkuvõtvalt hinnata, et regulatsiooni rakendamisega seonduvad kulud on 34 000 € aastas, millele lisanduvad IT süsteemiga seotud ühekordsed kulud ning halduskulud.

<sup>3</sup> <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/personali-ja-palgastatistika>

27. Taustakontrolli meetme rakendamisega seonduvad otsesed tulud puuduvad.

28. Kuna aruandes analüüsitud majanduslikud mõjud on minimaalsed ning ülejäänud HÕNTE § 46-s välja toodud mõjuvaldkonnad tuginevad majanduslikele mõjudele, siis ei ole ka alust eeldada, et teistes mõjuvaldkondades olulisi muutusi esineb. Seega on aruande autorid vastavalt HÕNTE § 46-le seisukohal, et meetme mõju on väike nii majanduslike, sotsiaalsete, elu- ja looduskeskkonna, regionaalarengu ja kohaliku omavalituse korralduse aspektide kaupa.

## SISSEJUHATUS

Eesti majanduse käekäik põhineb muuhulgas usaldusväärsetel välisinvesteeringutel Eesti majandusse ja Eesti ettevõtjate suutlikkusel realiseerida oma potentsiaali, investeerides kasvuvõimalusi pakkuvatele stabiilsetele turgudele. Eesti riigi julgeolekupoliitika tagamisel, sh riigi strateegiliste äriühingute jätkusuutlikuks arenguks ja kvaliteetsete teenuste pakkumiseks (energia, transport, side ja infotehnoloogia), on oluliseks peetud investeeringud kindlustada.<sup>4</sup>

Euroopa Parlament ja Nõukogu võttis 19. märtsil 2019. a vastu määruse nr 2019/452 (edaspidi määrus 2019/452), millega luuakse Euroopa Liitu tehtavate välismaiste ostuinvesteeringute taustauuringute raamistik.<sup>5</sup> Määrus 2019/452 näeb ette koostöömehhanismi ning sätestab infovahetuse korra nii EL liikmesriikide kui ka Euroopa Komisjoni vahel kolmandate riikide poolt tehtavate välismaiste otseinvesteeringute suhtes, mis võivad olla ohuks julgeolekule või avalikule korrale.

Välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli ja koostöö raamistik annab liikmesriikidele ja Euroopa 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 taustakontrolli, võttes arvesse oma konkreetset olukorda ja riigisisest eripära.

Selleks, et määrust 2019/452 Eestis nõuetekohaselt rakendada ja arvestada riigisiseste eripäradega, on keskse tähtsusega välja selgitada, millised kaalutlused või tegevused võiksid Eesti kontekstis olla ohuks julgeolekule või avalikule korrale. Analüüsimist vajab, kuidas tõlgendada selliseid määratlemata õigusmõisteid nagu riigi julgeolek ja avalik kord.

Oluliseks lähtepunktiks seejuures on Eesti julgeolekupoliitika alused<sup>6</sup>, milles on sõnastatud nii julgeolekupoliitika eesmärk, põhimõtted kui ka tegevussuunad. Eesti julgeolekupoliitika eesmärk on kindlustada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, rahva ja riigi kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ja elanikkonna turvalisus. Eesti viib julgeolekupoliitikat ellu põhiõigusi ja -vabadusi järgides ning põhiseaduslikke väärtusi kaitstes.<sup>7</sup> Seejuures üha enam on traditsiooniliste julgeolekuohtude kõrval esile kerkimas sellised ohud, mis ei tunne riigipiire ja mille allikad on raskesti tuvastatavad. Need ohud võivad seisneda nii majanduskeskkonna ebakindluses, esineda küberruumis ja selles toimivas kui ka olla seotud tehnoloogia arenguga.<sup>8</sup> Järelikult ei saa ka välisinvesteeringute tegemisel riigile olulistest sektorites, valdkondades või firmades välistada võimalikku ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

<sup>4</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 14-15, Kättesaadav:

[https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>5</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2019/452, 19. märts 2019, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik.

<sup>6</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017). Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>7</sup> Samas, lk 2.

<sup>8</sup> Samas, lk 4.

Nende mõistete teatud määral piiritlemise tulemusel ja seostamisel Eesti julgeolekupoliitika põhialustega on võimalik võtta seisukoht, millised on sellised prioriteetsed Eesti majandussektorid, valdkonnad või ettevõtjad, mille osas on tarvis lähiaastate perspektiivis välisinvesteeringute taustauuringute mehhanismi rakendada.

Määruses 2019/452 on nimetatud mitmed asjaolud, mida võiks arvesse võtta, otsustamaks, kas välismaine investeering võib mõjutada julgeolekut või avalikku korda. Selliste tegurite loetelu kehtestamine on oluline muuhulgas selleks, et võimaldada kehtestatava taustauuringumehhanismi läbipaistvust nii teiste liikmesriikide, Euroopa Komisjoni kui ka nende investorite jaoks, kes kaaluvad Eestisse välismaise otseinvesteeringu tegemist või on seda juba teinud. Siiski peab selline loetelu teguritest jääma mitteammendavaks.

Määruse 2019/452 artikkel 4 nimetab selliste teguritena, mis aitaksid liikmesriikidel hinnata, kas tegemist võiks olla ohuga julgeolekule ja avalikule korrale, muuhulgas näiteks mõju elutähtsale taristule, tehnoloogiale ja julgeoleku tagamiseks või avaliku korra säilitamiseks olulistele sisenditele, mille katkemisel, häirel, kadumisel või hävimisel oleks liikmesriigis või liidus märkimisväärne mõju. Näiteks mõju mis tahes energia-, transpordi-, vee-, tervishoiu-, side-, meedia-, andmete töötlemise või säilitamise, kosmose-, kaitse-, valimiste või finantstaristule, samuti maale ja kinnisvarale, mis on füüsilise või virtuaalse taristu kasutamiseks elulise tähtsusega. Lisaks riigisestele eripäradele tuleks arvestada konkreetse välismaise otseinvesteeringu ja välisinvestoriga seonduvaid tegureid, sh seda kas välisinvestorit kontrollib otse või kaudselt (näiteks olulise rahastuse või toetuste kaudu) kolmanda riigi valitsus või kas välisinvestor on juba olnud seotud liikmesriigi julgeolekut või avalikku korda mõjutatavate tegevustega või esineb selleks tõsine oht.

Selliste tegurite väljatöötamise eelduseks on oluline ennekõike selgitada, mida mõistetakse üldiselt julgeoleku ja avaliku korra nähtuna nii Eesti kui ka liidu tasemel ning milliseid asjaolusid on varasemalt (kohtu)praktikas käsitletud võimalike ohtudena julgeolekule ja avalikule korrale. Eelnevaid küsimusi on paljuski käsitletud migratsiooniõiguse kontekstis, seejuures hinnatud kolmandatest riikidest pärit isikute puhul võimalikku ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale, mida analoogia korras ka käesolevas analüüsis käsitleda saab. Samuti on oluline mõista, millisel juhul on lubatud julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel isikute põhiõigustesse (näiteks eraelu puutumatuse, ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse kontekstis) sekkuda. Seda seetõttu, et taustauuringumehhanismi rakendamisel on äärmiselt oluline piiritleda tasakaalupunkt nii era- kui ka avalike huvide vahel.

Analüüsi struktuur on ehitatud üles Tellija esitatud küsimuste järgi. Lisaks küsimustele on peetud oluliseks luua vastamiseks kontekst – see tähendab, et käsitletud on põhiseaduslikku raamistikku, õigusakti loomise eesmärki (ohu ennetamine avalikule korrale ja julgeolekule) ning kohaldamisala ulatust (kohaldamisalas olev tehingute ring).

# 1. VÄLISINVESTEERINGUTE TAUSTAKONTROLLI ÕIGUSLIK RAAMISTIK

## 1.1. Põhiõiguste ja -vabaduste riive välisinvesteeringu taustakontrolli läbiviimisel ja kinnisasjade omandamise piiramisel

Välisinvesteeringute taustakontrolli ning kinnisasjade omandamise piiramisega riivatakse mitmeid Eesti Põhiseaduses (PS) ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi. Tehingupoolte taustakontroll ning kinnisasjade omandamise piiramine võib riivata PS § 19, § 26, § 31, § 32, § 33 ja § 45 nimetatud põhiõigusi. Euroopa Liidu toimimise leping sätestab kaupade, kapitali ja tööjõu vaba liikumise, asutamisvabaduse ning elukoha valiku vabaduse. Välisinvesteeringute taustakontroll ning kinnisasjade omandamise piiramine avaldab negatiivset mõju vaba liikumise ning asutamisvabaduse põhimõttele.

Välisinvesteeringute taustakontrollimehhanismi rakendamine võib riivata privaatautonomia põhimõtet (PS § 19), mis sätestab õiguse vabale eneseteostusele ehk üldise vabaduspõhiõiguse. Riigikohus on leidnud, et S § 19 lg-st 1 tuleneb üldine vabaduspõhiõigus, mille riive vastavust ei ole vajalik kontrollida, kui vaidlusalune säte riivab mõnd spetsiifilist põhiõigust.<sup>9</sup> Sellisteks spetsiifilisteks põhiõigusteks võivad olla näiteks õigus eraelu kaitsele (PS § 26), mida võib välisinvesteeringute usaldusvääruse kaitse seadusega riivata näiteks juhul, kui nõutakse välisinvesteeringuga seotud isikute (omanikud, tegelikud kasusaajad, juhatuse liikmed, muud volitatud isikud) osas eraelulist teavet. Samuti võib kavandatav seadus riivata ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuivõrd taustauuringumehhanismi rakendamine seab täiendavad tingimused investeeringu teostamiseks (taustakontrolli teostamiseks vajaliku teabe ja dokumentide esitamine, sellega seonduv täiendav ajaline ja rahaline ressurss) ja teatud tingimustel võib investeeringu teostamine olla ka takistatud, kui see on õigustatud riigi julgeoleku ja avaliku korra kaalutlustel. Lisaks võib esineda omandiõiguse riive (PS § 32), kui seatakse täiendavad piirangud isikule enda omandit vabalt käsutada ja piirangud nende isikute suhtes, kes vara omandada võivad. RKTk on tuletanud §-st 32 ka üldise lepinguvabaduse põhimõtte: "Sellest tuleneb üldine lepinguvabaduse põhimõte, mille järgi võib igaüks põhimõtteliselt vabalt valida, kellega ja missugustel tingimustel ta lepingu sõlmib."<sup>10</sup>

Seega on taustauuringumehhanismi rakendamisel üldiseks küsimuseks kas ja kuivõrd peaks riik eraõiguslikesse küsimustesse, ennekõike ettevõtlusvabaduse piiramise kontekstis sekkuma. Õiguskirjanduses on seejuures tõstatatud küsimus, kui kaugele saab seadusandja minna isikutele täiendavate kohustuste ja piirangute seadmise ja korrakaitseorganitele täiendavate ülesannetega panemisega. Otsustamiseks peab seadusandja igal üksikul juhul eraldi hindama

<sup>9</sup> RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16; RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3.

<sup>10</sup> RKTko 04.03.2010, 3-2-1-164-09, p 30.

põhiseaduslikku lubatavust, seda nimelt ennekõike põhiseaduse §-s 19 sätestatud mõõdupuud silmas pidades.<sup>11</sup>

Riigikohus on leidnud, et ettevõtlusvabaduse olemusega käib kaasas õigus vabalt otsustada ettevõtluse üksikasjade üle.<sup>12</sup> See tähendab, et ettevõtlusühingu juhil on üldjuhul võimalik ise otsustada, kellele ja millistel tingimustel ta osaluse võõrandab. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse, teisalt ka õiguse teatud positiivsete meetmete järele. Ettevõtlusvabadus kaitseb ka ettevõtja lepinguvabadust, sh usaldust ettevõtluse raames sõlmitud lepingute kehtima jäämise suhtes.<sup>13</sup> Seega on ettevõtlusvabaduse tagamisel oluline, millised on riigipoolsed sanktsioonid juhiks, kui pole järgitud välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooni ning kas sellega võiks kaasneda ettevõtja jaoks tehingu tühisus.

Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus siiski pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.<sup>14</sup> Säärast õigust olla vaba riigi sekkumisest on kohus käsitletud laialt. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.<sup>15</sup> Näiteks on Riigikohus pidanud ettevõtlusvabaduse riiveks üldistatult mis tahes keeldusid ja piiranguid mõne majandustegevusega tegeleda, isikule pandud teavitamiskohustused ettevõtlusega tegelemise korral, loakohustused, sh tegevusloaga kõrvalkohustuste või tingimuste kehtestamine, hoolsuskohustused, mida majandustegevuses tuleb järgida, ja muud kõrvalkohustusi. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud juba siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt – nt halvendatakse varem kehtinud õigusraamistikku.<sup>16</sup> Seega peab Riigikohus sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabadust riivavaks. Järelikult on välisinvesteeringute usaldusväarsuse seadusega kehtestatav regulatsioon igal juhul ettevõtlusvabadust riivav.

Samas piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest.<sup>17</sup> See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Arvestada tuleb, et mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.<sup>18</sup>

Näiteks lubab põhiseadus seadusega sätestada välismaalastele piiranguid ettevõtlusvabaduse teostamiseks. Selliste piirangute eesmärk saab olla nii Eesti kodanike majanduslike huvide parem kaitse (piisav töökohtade olemasolu) kui ka riigi julgeoleku ja riigi fiskaalsed huvid, nt oluliste ettevõtlussektorite toimimise tagamine. Tulenevalt PSTS-st ning EL-i õigusest ei või neid piiranguid siiski rakendada EL-i teiste liikmesriikide kodanike suhtes.<sup>19</sup> Seega on ka PS-i normide tõlgendamisel

<sup>11</sup> I. Pärnamägi „Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused“ – *Juridica* X/2016, lk 690.

<sup>12</sup> RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15, p 14.

<sup>13</sup> RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 108.

<sup>14</sup> RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

<sup>15</sup> RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00.

<sup>16</sup> RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13.

<sup>17</sup> RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15.

<sup>18</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51.

<sup>19</sup> O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. Põhiseadus § 131 kommentaar, komm 8. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2020.

piirangute seadmist ettevõtlusvabaduse kontekstis õigustatud riigi julgeoleku huvides ennekõike kolmandatest riikidest pärit välisinvestorite puhul.

Kuna oma abstraktsusastmelt on riigi julgeolek ja avalik kord sarnased õigushüved, mida põhiseadus kasutab sarnases funktsioonis, siis on õiguskirjanduses järeldatud, et avalik kord võib ilmselt õigustada ka ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste piiramist või selliste kvalifitseeritud piirangu põhjusega põhiõiguste piiramist, mis avalikku korda piirangu põhjusena otseselt ette ei näe.<sup>20</sup>

Samas on võimalik riigi julgeoleku kaalutlustel väga ulatuslikult sekkuda üksikisiku õigustesse ja piirata nende vabadusi. Riigi julgeolekut silmas pidades on julgeolekuasutused õigustatud näiteks isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid töötlemata, koguma, varjatult jälgima ja varjatult teavet koguma, asja läbi vaatama jm sarnaseid meetmeid rakendama.<sup>21</sup> Demokraatlikus õigusriigis peab julgeoleku argumendil põhiõiguste riivel olema legitiimne eesmärk ning piirang peab olema proportsionaalne. Legitiimse eesmärgina nähakse eeskätt kokkuvõtlikult avalike huvide või kellegi teise isiku põhiõiguste kaitset.<sup>22</sup> Järelikult tuleb analüüsida, kuidas tagada võimalikult proportsionaalne riive ka taustauuringumehhanismi rakendamisel, sh kuidas ja mil määral on õigustatud riigi julgeoleku kaalutlustel sellise teabe kogumine, töötlemine ja andmesubjekti õiguste piirangud.

Lisaks üksikisikute õigustesse sekkumisele on oluline hinnata võimalikku mõju ka haldusorganitele endile. See tähendab, et liigne sekkumine ei pruugi olla probleem mitte ainult üksnes kodanike perspektiivist vaadatuna, vaid see võib murekohaks osutuda (piiratud ressursside tingimustes) ka riigi enda ülesannete kvaliteetsel täitmisel (nt märkimisväärsel töökoormuse suurenemisel).<sup>23</sup>

Käesoleva analüüsi kontekstis tuleb silmas pidada ka EL-i õigust, ennekõike kapitali vaba liikumise põhimõtet ELTL-i art 63 tähenduses. Kapitali vaba liikumise põhimõtte kohaselt on keelatud kõik kapitali vaba liikumise piirangud liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Erandid, mis võimaldavad kapitali vaba liikumise osas piiranguid, piirduvad suuresti kolmandate riikidega seotud kapitali liikumisega (vt ELTL art 64). Täiendavad õigustatud piirangud kapitali vaba liikumisele (sh EL-i piires) sätestab ELTL-i artikkel 65, muuhulgas on peetud õigustatuks piiranguid, mis on õigustatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku seisukohalt (ELTL art 65 lg 1 p b).

Kapitali vaba liikumine hõlmab ka välisinvesteeringuid. Kapitali vaba liikumise osas piirangute tegemise võimalikkust on analüüsitud mitmel juhul ka Euroopa Kohtu praktikas. Määrus 2019/452 viitab ELTL art 65 lg 1 p-le b, mille alusel on võimalik liikmesriigil piirata kapitali vaba liikumist avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel.

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt keelab ELTL art 63 lg 1 (endine EÜ art 56 lg 1) üldiselt kapitali liikumise piirangud liikmesriikide vahel.<sup>24</sup> Euroopa Kohus on leidnud, et kapitali liikumist ELTL art 63 (endine EÜ art 56 lg 1) tähenduses kujutavad endast eelkõige otseinvesteeringud, see tähendab sellised investeeringud, mille puhul osalus ettevõtjas omandatakse aktsiate kujul, mis annavad

<sup>20</sup> M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – *Juridica* IV/2012, lk 251.

<sup>21</sup> Võimalikke meetmeid käsitletud julgeolekuasutuste seaduse (JAS) §-des 21<sup>1</sup>, 25, 26.

<sup>22</sup> J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. – *Juridica* 2/2020, lk 77.

<sup>23</sup> I. Pärnamägi „Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused“ – *Juridica* X/2016, lk 691.

<sup>24</sup> EKo liidetud kohtuasjad C-282/04 ja C-283/04: komisjon vs. Madalmaad, p 18 ja seal viidatud kohtupraktika; EKo C-112/05: komisjon vs. Saksamaa, p 17; EKo C-171/08: komisjon vs. Portugal, p 48.

võimaluse ettevõtja juhtimises ja kontrollimises tegelikult osaleda, ning portfelliinvesteeringud, mis tähendab kapitaliturul väärpaberite omandamist ainsa kavatsusega teha finantspaigutus, kavatsemata mõjutada ettevõtja juhtimist ja kontrolli.<sup>25</sup> Seega on Euroopa Kohus „piirangutena“ ELTL-i artikli 63 lg 1 tähenduses pidanud kõiki siseriiklikke meetmeid, mis võivad takistada või piirata asjaomastes äriühingutes aktsiate omandamist või mis võivad pärssida teiste liikmesriikide investorite tahet investeerida selliste ettevõtjate kapitali.<sup>26</sup> Määrus nr 2019/452 reguleerib samuti välismaiseid otseinvesteeringuid.

Siiski võivad kapitali vaba liikumist piiravad siseriiklikud meetmed olla õigustatud põhjustel, mis on nimetatud ELTL-i artiklis 65 (endine EÜ art 58) või ülekaaluka üldise huvi tõttu, tingimusel et need meetmed on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.<sup>27</sup>

Näiteks on Euroopa Kohus kohtuasjas nr C-543/08<sup>28</sup> analüüsinud, kas Portugalis vastu võetud kapitali vaba liikumist piiravad siseriiklikud meetmed, millega võimaldatakse riigile ja teistele avalik-õiguslikele aktsionäridele elektri ja maagaasi jaotamise valdkonnas tegutsevas ühingus eelisaktsiaid, on õigustatud ELTL art 65 (endine EÜ art 58) toodud erandeid silmas pidades. Nimelt kaasnesid eelisaktsiatega riigile ja teistele avalik-õiguslikele aktsionäridele ühingu juhtimisel eriõigused – vetoõigus üldkoosolekul tehtavate otsuste suhtes ja õigus määrata juhtorgani liikmed. Portugal leidis, et selliste eelisõiguste omamine võimaldab kriisi- või sõjaolukorras või terrorismiohu korral tagada liikmesriigis energiaga varustamise kindluse, s.t piirang on õigustatud avaliku julgeoleku kaalutlustel.

Kohus ei välistanud, et selliste eriõiguste andmine riigile ja avalik-õiguslikele asutusele võiks olla õigustatud selleks, et tagada riigis energia varustuskindlus. Samas toonitas ta, et piiranguid avaliku julgeoleku kaalutlustel ei saa rakendada ühepoolselt, ilma liidu institutsioonide kontrollita. Avalikule julgeolekule saab tugineda vaid siis, kui ühiskonna põhihuvisid ähvardav oht on tegelik ja piisavalt tõsine.<sup>29</sup> Vaidlusalusel juhul ei põhjendanud Portugal, kuidas võiksid eelisaktsiatega saadavad eriõigused võimaldada vältida ühiskonna põhihuvide kahjustamist. Seega ei pidanud kohus avaliku julgeoleku kaalutlustel õigustatuks Portugali poolt seatud piiranguid.<sup>30</sup>

Teises kohtuasjas nr C-78/18 analüüsis Euroopa Kohtu suurkoda Ungaris vastu võetud nn „lābipaistvuse seadust“, millega kehtestati registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustus teatavatele Ungari kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes otse või kaudselt saavad kindlat piirmāāra ületavat välisabi. Välisabina käsitleti nii teistest liikmesriikidest kui ka kolmandatest riikidest

<sup>25</sup> EKo liidetud kohtuasjad C-282/04 ja C-283/04: komisjon vs. Madalmaad, p 19 ja seal viidatud kohtupraktika; EKo C-112/05: komisjon vs. Saksamaa, p 18; EKo C-171/08: komisjon vs. Portugal, p 49.

<sup>26</sup> EKo C-367/98: komisjon vs. Portugal, p 45; EKo C-483/99: komisjon vs. Prantsusmaa, p 40; EKo C-463/00: komisjon vs. Hispaania, p-d 61 ja 62; EKo C-98/01: komisjon vs. Ühendkuningriik, p-d 47 ja 49; EKo C-174/04: komisjon vs. Itaalia, p-d 30 ja 31; EKo liidetud kohtuasjad C-282/04 ja C-283/04: komisjon vs. Madalmaad, p 20; EKo C-112/05: komisjon vs. Saksamaa, pt 19; EKo C-171/08: komisjon vs. Portugal, p 50.

<sup>27</sup> EKo C-112/05: komisjon vs. Saksamaa, p-d 72 ja 73 ning seal viidatud kohtupraktika; EKo C-171/08: komisjon vs. Portugal, p 69.

<sup>28</sup> EKo C-543/08: komisjon vs. Portugali Vabariik.

<sup>29</sup> Samas, p 85 ja selles viidatud kohtupraktika.

<sup>30</sup> Samas, p 87.

teatavat piirmäära ületavas summas rahalise abi saamist. Kohus analüüsis muuhulgas, kas nimetatud seadus rikub ELTL art 63 tulenevat kapitali vaba liikumise põhimõtet.

Kohus tõdes, et läbipaistvuse seaduses toodud kohustused toovad kaasa täiendavad formaalsused ja halduskulud, mis lasuvad üksnes välismaist abi saavatel organisatsioonidel, kuna nende käsutusse antud rahaline abi on „välismaine“. Lisaks asjaolu, et seadus kohustab avaldama teavet nende isikute ja kõnealuse rahalise abi kohta, võib viia selleni, et need isikud loobuvad rahalise abi andmisest.<sup>31</sup> Seega järeltas kohus, et läbipaistvuse seaduses toodud sätted kohtlevad kogumis vaadelduna erinevalt mitte ainult neid Ungaris asutatud ühinguid ja sihtasutusi, kes saavad rahalist abi teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest, võrreldes nendega, kes saavad rahalist abi Ungarist, vaid ka isikuid, kes annavad neile ühingutele ja sihtasutustele rahalist abi teisest liikmesriigist või kolmandast riigist, võrreldes isikutega, kes annavad seda Ungaris paiknevast elu- või asukohast.<sup>32</sup> Kohus leidis, et selline erinev kohtlemine kõnealuse rahalise abi kodumaise või „välismaise“ päritolu ja seega abi andvate füüsiliste või juriidiliste isikute elu- või asukoha alusel kujutab endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel.<sup>33</sup>

Kohus kinnitas, et kapitali vaba liikumise piirangud on ELTL artikliga 63 keelatud, välja arvatud juhul, kui see on EL toimimise lepingu ja kohtupraktika kohaselt põhjendatud. Seega asus kohus hindama, kas selline kapitali vaba liikumise piirang võiks olla põhjendatud.

Ungari väitis enda kaitseks, et sellised piirangud on põhjendatud ülekaaluka üldise huviga selleks, et tagada kapitali vaba liikumise, sh organisatsioonide rahastamise suurem jälgitavus ja läbipaistvus. Teiselt poolt on sellised piirangud Ungari hinnangul põhjendatud ka ELTL art 65 lõige 1 punkti b tähenduses avaliku korra ja avaliku julgeoleku kaalutlustel, milleks on võitlus rahapesu, terrorismi rahastamise ja üldisemalt ka organiseeritud kuritegevuse vastu, suurendades läbipaistvust seoses rahastamisega, mis võib varjata kahtlast tegevust.

Kohus selgitas, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtuvalt saab kapitali vaba liikumist piirav riiklik meede olla lubatud üksnes tingimusel, et esiteks on see põhjendatud mõne ELTL artiklis 65 nimetatud põhjusega või ülekaaluka üldise huviga, ja teiseks järgib see proportsionaalsuse põhimõtet, mis tähendab, et meede on sobiv, et tagada taotletava eesmärgi saavutamine ühtselt ja süstemaatiliselt, mis ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.<sup>34</sup> Lisaks peab asjaomane liikmesriik tõendama, et need kaks kumulatiivset tingimust on täidetud.<sup>35</sup>

Esmalt hindas kohus, kas selline kapitali vaba liikumise piirang võiks olla õigustatud ülekaaluka üldise huviga, kinnitades, et eesmärki, mis seisneb füüsilistele või juriidilistele isikutele liidu poolt antud rahalise abi läbipaistvuse suurendamises deklareerimis- ja avalikustamiskohustuse kaudu, võib avatuse põhimõtet ja läbipaistvuse põhimõtet arvestades, pidada ülekaalukaks üldiseks huviks.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> EKo C-78/18, p 59, 60.

<sup>32</sup> EKo C-78/18, p 61.

<sup>33</sup> EKo C-78/18, p 62.

<sup>34</sup> EKo C-235/17: komisjon vs. Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus), p-d 59–61 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>35</sup> EKo C-110/05: komisjon vs. Itaalia, p 62 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>36</sup> EKo C-78/18, p 78.

Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast<sup>37</sup>, et ülekaaluka üldise huvina võib ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamise eesmärgiga põhjendada selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmist, mis piiravad kolmandatest riikidest pärit kapitali vaba liikumist rohkem kui teistest liikmesriikidest pärit kapitali vaba liikumist.<sup>38</sup>

Siiski märkis kohus, et läbipaistvuse seadusega kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustused ning karistused kohaldusid Ungaris vahet tegemata kõikidele kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes saavad mis tahes muust liikmesriigist kui Ungari või mis tahes kolmandast riigist rahalist abi. Ungari ei selgita - ehkki tal on põhjendatuse osas tõendamiskoormis, miks on vaatluse all rahaline abi, mis pärineb mis tahes muust riigist kui Ungari. Lisaks ei ole Ungari esitanud ka põhjusi, kuidas on ülekaaluka avaliku huvi kaalutlustel õigustatud see, et vaidlusaluseid kohustusi kohaldatakse vahet tegemata kõigi selle seaduse kohaldamisalasse kuuluvate organisatsioonide suhtes, selle asemel et keskenduda organisatsioonidele, kes nende eesmärgi ja nende käsutuses olevaid vahendeid arvestades realselt võivad avalikku elu ja avalikku arutelu oluliselt mõjutada.

Kohus rõhutas, et ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamise eesmärgiga, ükskõik kui õiguspärane see ka ei oleks, ei saa põhjendada liikmesriigi õigusnorme, mis lähtuvad põhimõttelisest ja ühetaolisest eeldusest, et igasugune rahaline abi, mida annab teises liikmesriigis või kolmandas riigis asuv füüsiline või juriidiline isik, ja iga sellist rahalist abi saav kodanikuühiskonna organisatsioon võib juba iseenesest ohustada liikmesriigi poliitilisi ja majanduslikke huve ning selle liikmesriigi institutsioonide ilma sekkumiseta toimimist.<sup>39</sup> Seetõttu ei pidanud kohus ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamist selliseks eesmärgiks, mille alusel oleks võimalik õigustada vaidlusaluseid kapitali vaba liikumise piiranguid.

Lähtudes ülaltoodud kohtu kaalutlustest, saab järeldada, et äärmiselt oluline on võimalikult täpselt piiritleda need sektorid, valdkonnad ja ettevõtjad, kelle osas kapitali vaba liikumise piiranguid kohaldatakse. See tähendab, et kohus ei ole pidanud õigustatuks lähtuda eeldusest, et mis tahes teisest riigist (sh nii EL-i liikmesriigist kui ka kolmandast riigist) pärit rahaline abi on automaatselt välismaise päritolu tõttu ohuks riigi poliitilistele ja majanduslikele huvidele.

Teisena hindas kohus, kas kapitali vaba liikumise piiranguid saab õigustada ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b nimetatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku kaalutlustel. Euroopa Kohtu eelnevast praktikast<sup>40</sup> tuleneb, et sellistele kaalutlustele võib tugineda konkreetses valdkonnas, tingimusel et liidu seadusandja ei ole valdkonna kaitse tagamise meetmeid täielikult ühtlustanud.<sup>41</sup> Kuna liidu seadusandja on rahapesu ja terrorismi rahastamise vastased meetmed ühtlustanud ainult osaliselt, võivad liikmesriigid tugineda kapitali vaba liikumist piiravate riigisiseste õigusnormide põhjendamiseks rahapesu ja terrorismi rahastamise vastasele võitlusele kui avaliku korraga seotud

<sup>37</sup> Vt selle kohta 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus A, C-101/05, EU:C:2007:804, punktid 36 ja 37, ning 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus X (kolmandates riikides asuvad vaheäriühingud), C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 90.

<sup>38</sup> EKo C-78/18, p 80.

<sup>39</sup> EKo C-78/18, p 86.

<sup>40</sup> Vt selle kohta 23. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-112/05, EU:C:2007:623, punktid 72 ja 73, ning 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punkt 60.

<sup>41</sup> EKo C-78/18, p 88.

põhjusele.<sup>42</sup> Samuti võivad liikmesriigid juhul, kui valdkonnas puudub üldisem ühtlustamine, tugineda organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele kui avaliku julgeolekuga seotud põhjusele ELTL artikli 65 lõike 1 punkti b tähenduses.<sup>43</sup>

Kuna avaliku korra ja avaliku julgeoleku põhjustel on lubatud teha erand ELTL-s ette nähtud põhivabadusest, tuleb neid põhjusi tõlgendada kitsalt, mistõttu ei saa iga liikmesriik määrata nende ulatust kindlaks ühepoolset, ilma liidu institutsioonide kontrollita. Seega saab neile põhjustele tugineda üksnes siis, kui esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.<sup>44</sup>

Vaidlusaluses kohtuasjas esitas Ungari enda tõendid selle kohta, et Ungari territooriumil on aastatel 2010–2015 suurenenud kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise juhtumid teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit kapitali kaudu. Siiski nentis kohus, et Ungari ei ole esitanud ühtegi argumenti, mis konkreetselt kinnitaks, et see arvudes väljendatav suurenemine on kaasa toonud kirjeldatud ohu.<sup>45</sup> Seetõttu järeldas kohus, et Ungari ei ole läbipaistvuse seaduse puhul lähtunud mitte tegeliku ohu olemasolust, vaid põhimõttelisest ja ühetaolisest eeldusest, et teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit rahaline abi ja niisugust abi saavad kodanikuühiskonna organisatsioonid võivad sellise ohu tekitada. Potentsiaalset ohtu ei kinnita ka läbipaistvuse seaduses toodud rahalised piirmäärad, mis ilmselgelt ei vasta eeldusele, et esineb piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi ja mida need kohustused peaksid ära hoidma.<sup>46</sup>

Kokkuvõtlikult leidis kohus, et ei ole tõendatud, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi ning mis võimaldaks tugineda ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b nimetatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku põhjustele. Kuna läbipaistvuse seadust ei saanud põhjendada ka ülekaaluka üldise huviga suurendada ühingute rahastamise läbipaistvust, asus kohus seisukohale, et Ungari rikkus läbipaistvuse seaduse vastuvõtmisel ELTL artiklit 63 ehk kapitali vaba liikumise põhimõtet.

Tulenevalt ELTL artiklite 63, 64 ja 65 koosmõjus tõlgendamisest ning ülalviidatud Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud seisukohtadest, tuleb Eestis välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooni loomisel võtta proportsionaalsuse vaates arvesse, et Euroopa Liidu siseselt on keelatud kapitali vaba liikumist piiravate kitsenduste tegemine, välja arvatud tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu ilmnemisel. Nii ELTL artiklid kaupade vaba liikumise osas ja sellekohane Euroopa Kohtu praktika eristavad piirangute tegemist kapitali vaba liikumise osas nii EL-siseselt kui ka kolmandate riikide puhul. Seega võib välja tuua, et ohuhinnangu aste on EL-i väliste ning EL-i siseste investeeringute kontrollimisel erinev. See tähendab, et kui kolmandatest riikidest pärit investeeringute puhul saab piiranguid kapitali vaba liikumise osas teatud eelduste kohaselt pidada õigustatuks (tuginedes näiteks ELTL artiklile 64), siis EL-i siseste investeeringute puhul on tõendamiskoormis piirangute

<sup>42</sup> Vt selle kohta 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270, punktid 61–64, ja 31. mai 2018. aasta kohtuotsus *Zheng*, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 38); EKo C-78/18, p 89.

<sup>43</sup> EKo C-78/18, p 90.

<sup>44</sup> Vt selle kohta 14. märtsi 2000. aasta kohtuotsus *Église de scientologie*, C-54/99, EU:C:2000:124, punkt 17; EKo C-78/18, p 91.

<sup>45</sup> EKo C-78/18, p 92.

<sup>46</sup> EKo C-78/18, p 94.

õigustatuse osas kõrgem, s.t tõendada tuleb igal juhul tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu ilmnemist. Kui määrusega nr 2019/452 on EL-i tasemel tunnustatud kolmandatest riikidest tulenevate välisinvesteeringute taustakontrolli vajadust, siis EL-i siseste investeeringute puhul ei ole vastav vajadus ilmne. Sellest tulenevalt on proportsionaalne lahendus, kus taustakontrolli regulatsiooni rakendamisel lähtutaks erinevatest ohuastmetest.

## 1.2. Välisinvesteeringute taustakontrolli ja kinnisasjade omandamise piiramise rakendamise kohaldamisala piiritlemine seoses tehingu liikidega

Kapitali vaba liikumise osas on vastu võetud eraldi nõukogu direktiiv 88/361/EMÜ, 24. juuni 1988, asutamislepingu artikli 67 rakendamise kohta. Nimetatud direktiivi eesmärk oli järk-järgult kaotada kõik EL-i riikide vahelised kapitali vaba liikumise piirangud, rakendades endist Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 67, mis tänaseks on asendatud ELTL-i artikliga 63.

Nimetatud nõukogu direktiiv 88/361/EMÜ on oluline ennekõike seetõttu, et direktiivi I lisas sisaldub kapitali liikumise nimekiri, mille alusel on võimalik määratleda, milliseid tehinguid üldse loetakse kapitali liikumiseks. Ka Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et kuna ELTL-is ei ole määratletud mõistet „kapitali liikumine“, võetakse selle mõiste määratlemisel soovituslikuna arvesse nimetatud nomenklatuur.<sup>47</sup> Direktiivi lisas esitatud nimekiri ei ole aga ammendav.<sup>48</sup> Eelnev on asjakohane ka välisinvesteeringute regulatsiooni kontekstis, määratlemaks, milliste tehingute suhtes võiks taustauuringumehhanismi kohaldada.<sup>49</sup>

Nõukogu direktiivi 88/361/EMÜ I lisa kohaselt mõistetakse kapitali liikumisena eraisikute, organisatsioonide või ettevõtjate riikidevahelisi kapitali ümberpaigutamisi. Siia hulka kuuluvad otseinvesteeringud, kinnisvaratehingud, väärtpaberitehingud, jooksvate ja hoiukontodega seotud tehingud ning finantslaenu- ja -krediit.

Otseinvesteeringutena käsitletakse:

- ettevõtja asutamist, laiendamist ning olemasolevate täielikku omandamist;
- osalemist uues või olemasolevas ettevõtjas püsivate majandussidemete loomiseks või säilitamiseks, mis võimaldab aktsionäril kooskõlas siseriiklike õigusaktidega tõhusalt osaleda äriühingu juhtimises või selle kontrollimisel;
- pikaajaliste (rohkem kui viieks aastaks antud) laenu- andmist püsivate majandussidemete loomiseks või säilitamiseks;
- kasumi reinvesteeringut püsivate majandussidemete säilitamiseks.

Otseinvesteeringust eristatakse kinnisvaratehingut. Kinnisvaratehingutena käsitletakse füüsiliste isikute poolt hoonete ja maa ostmist ning hoonete ehitamist kasu saamise eesmärgil või isiklikuks kasutamiseks. See kategooria hõlmab ka kasutusvaldust, realservituuti ja hoonestusõigust. Seega tuleb hilisema analüüsi käigus otsustada, millistele kinnisvaratehingutele peaks rakendama

<sup>47</sup> EKo C-318/07, Persche, p 24; EKo C-235/17: komisjon vs. Ungari, p 54.

<sup>48</sup> EKo C-450/09: Schröder p 25.

<sup>49</sup> Vt analüüsi Lisa 1, kus on välja toodud erinevad võimalused tehingute tegemiseks.

kinnisasjade omandamise piiranguid. Etteruttavalt võib selgitada, et välisinvesteeringute taustakontrolli seaduse kohaldamisalas peaksid olema üksnes need otseinvesteeringud, mis hõlmavad tehinguid kinnisasjadega, näiteks kui kinnisasi on seotud ettevõtja olulise majandustegevusega.

Väärtpaberitehingutena käsitletakse muuhulgas nii börsil noteeritud kui ka noteerimata väärtpaberite omandamist mitteresidentide kui ka residentide poolt. Samuti väärtpaberite emissiooni nii avaliku pakkumise teel kui ka avaliku pakkumiseta otsemüüki emitendi poolt. Väärtpaberitehingu mõistega on hõlmatud ka märkimisõigus väärtpaberite väljalaskmisel.

Finantslaenude ja krediidina käsitletakse igat finantseerimisasutuste (pangad, hoiupangad, muud krediiti andvad institutsioonid, kindlustusseltsid, elamuhoiupangad, investeerimisühingud ja muud sellised institutsioonid) poolset rahastamist, sh äritehingute ning selliste teenuste rahastamist, milles ei osale residendid. See kategooria hõlmab hüpoteeklaene, tarbijakrediiti ja kapitalirenti ning asenduskrediidiliini ja teisi võlakirja emissiooniteenuseid.

Välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõus on välisinvesteeringut käsitletud kui investeeringut, mille teeb välisinvestor ja mille eesmärk on luua või säilitada püsivat ja otsest seost välisinvestori ja selle ettevõtja vahel, millele rahalised vahendid kättesaadavaks tehakse, et tegeleda majandustegevusega Euroopa Liidu liikmesriigis. Eelnõu kohaselt kohaldatakse loamenetlust ennekõike juhul, kui tegemist on riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohalt olulise äriühingu asutamisega või selles otsese või kaudse olulise osaluse või kontrolli omandamise või saamisega. Seega saab sellist välisinvesteeringut nõukogu direktiivi 88/361/EMÜ I lisa tähenduses käsitleda otseinvesteeringuna. See tähendab, et välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõust on välja jäetud muuhulgas suur osa kinnisvaratehinguid, väärtpaberitehinguid, jooksvate ja hoiukontodega seotud tehinguid ning finantslaenud ja -krediit. Siiski on oluline mainida, et igal juhul ei saa välistada kinnisvaratehingute hõlmamist välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse kohaldamisalaga. Näiteks need kinnisvaratehingud, mille raames omandatakse oluline osa ettevõtjast, on hõlmatud taustakontrolli regulatsiooniga. Samuti võib otseinvesteeringu üks osa hõlmata kinnisvaratehingut. Näiteks juhul, kui osaluse või kontrolli omandamise tehingu käigus omandatakse ka kinnisasi või muu kasutusõigus ettevõtte osana või selle olulise majandustegevusena.

Eraldi analüüsimist vajab, kas muude võimalike tehinguliikide (kinnisvaratehingud, väärtpaberitehingud, jooksvate ja hoiukontodega seotud tehingud, finantslaenud ja krediit) hõlmamine välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõuga oleks vajalik ja mõistlik. Kõik eelnevalt nimetatud tehinguliigid (mitte ainult otseinvesteeringud) hõlmavad kapitali vaba liikumist, mille osas ELTL-i art 65 lg 1 p b kohaselt on võimalik avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel piiranguid teha. Siiski ei saa iga välismaise kapitali vaba liikumist hõlmava tehingu puhul automaatselt ohtu eeldada.

Nagu on eelnevalt mainitud, siis kinnisvaratehingute hõlmamine välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse kohaldamisalasse on võimalik. Praegu välja pakutud eelnõus on aga valitud lähenemine, kus kinnisvaratehingutest on seaduse kohaldamisalaga hõlmatud üksnes erandlik osa. Samas tuleb tähele panna, et kinnisvaratehingute kontrollikohustuse eesmärk tuleneb samuti avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustest.

Kuna kinnisvaratehingud ei hõlma klassikalises tähenduses üksnes kinnisasjade omandamist, vaid ka kinnisasjade koormamist näiteks kasutusvalduse, hoonestusõiguse või realservituudiga, võib lisaks omandamisele ka valduse või muu kasutusõiguse omandamine potentsiaalset ohtu kujutada, eeldusel, et tegemist on näiteks riigikaitse seisukohast olulises või strateegilises asukohas paikneva kinnisasjaga (teatud piiralad, saared), elutähtsa teenuse osutamiseks vajaliku kinnisasjaga või sellel paikneva ehitisega, riigikaitseobjektiga. Samuti juhul, kui kinnisvaratehing on osaks otseinvesteeringu tehingust (nt ühingute omandamistehingute puhul). Siiski ei saa ohtu automaatselt eeldada. Kuna kinnisvaratehingu mõiste on laiem ega ei vasta otseselt välisinvesteeringu ega otseinvesteeringu definitsioonile, on sobivam kasutada eriregulatsiooni. Erasektori seisukohast on aga oluline, et riik ei kehtestaks mitut erinevat, aga sarnase sisuga kontrollikohustust. Kinnisasjade omandamise osas piirangute seadmist ja välisinvesteeringute kohaldamisalasse lisamist on analüüsitud täpsemalt käesoleva analüüsi peatükis 6.

## 1.3. Oht avalikule korrale ja julgeolekule

### 1.3.1. Avaliku korra mõiste ja oht avalikule korrale

Avaliku korra mõiste piiritlemine võimaldab mõista, millised asjaolud, tegurid ja kaalutlused võiksid välisinvesteeringute kontekstis kujutada ohtu avalikule korrale.

Avaliku korra mõistet ei defineeri otseselt ei Euroopa Liidu esmane ega teisene õigus, samas on avaliku korra mõistet käsitletud kohtupraktikas ning see ei seonu üksnes korrakaitseorganite või nende poolt rakendatavate meetmetega. Eesti seadustes on avalik kord defineeritud nii rahvusvahelise eraõiguse seaduses (REÕS) kui ka korrakaitse seaduses (KorS). REÕS § 7 defineerib avalikku korda kui 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.

Seega hõlmab avaliku korra mõiste KorS-i alusel kolme põhilist kaitstavat hüve – õigusnormide järgimine, õigushüvede kaitstus ja isiku subjektiivsete õiguste kaitstus. Esimene neist, s.t õigusnormide järgimine hõlmab kogu positiivset õiguskorda. Selle all on mõeldud just ennekõike avaliku õiguse norme (seadused, määrused), s.o need õigusnormid, mis panevad isikule suhetes riigiga teatavaid kohustusi (ka karistus- ja väärteo õiguse kontekstis).<sup>50</sup> Avaliku korraga kaitstavad õigushüved tuleb mõista avaramalt kui konkreetset käsku või keeldu sisaldavat õigusnormi. Sellised õigushüved võivad olla nii individuaalsed (inimese elu, kehaline puutumatus, tervis, vabadus, au ja hea nimi, omand, valdus ja vara) kui ka kollektiivsed (looduskeskkond, ühiskonna turvalisus, avaliku võimu ning avalike teenuste toimimine).<sup>51</sup> Avaliku korraga kaitstavateks subjektiivseteks õigusteks saab lugeda nii isikute põhiõigusi ja vabadusi, kui ka muid avalik-õiguslikke subjektiivseid kui ka eraõiguslikke varalisi või mittevaralisi õigusi, mida kaitstakse ennekõike tsiviilkohtulikult.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> I. Pärnamägi. Avaliku korra mõiste Eesti ohutõrjeõiguses. – *Juridica* IV/2016, lk 246.

<sup>51</sup> Samas, lk 247-248.

<sup>52</sup> Samas, lk 248.

Kuivõrd KorS-is sisalduv avaliku korra mõiste on piiratum näiteks kui REÕS-is, on õiguskirjanduses samuti arutatud milline on avaliku korra ulatus, sh kas avalik kord on piiritletud õiguskorraga. Põhiseaduse tõlgendamise kontekstis mõistetakse avalikku korda laias tähenduses, s.t avaliku korra käsitletakse selliseid sotsiaalseid norme, mis on vajalikud ühiskonna kui terviku toimimiseks ning mida riik õiguskorra kaudu sunni ähvardusel kaitseb, tagamaks ühiskonna rahumeelne kooselu. Kuigi nii avalik kord kui ka põhiseaduslik kord on mõlemad normide ja reeglite kogumid, siis saab neid mõisteid omavahel ka eristada. Mõiste "avalik kord" erineb mõistest "põhiseaduslik kord" selle poolest, et reguleerib ühiskonna kooselu ning üksiku isiku elu ühiskonnas, samas kui põhiseaduslik kord hõlmab norme, mis on suunatud riigi määratlemisele ja selle toimimise tagamisele. Avalikku korda ohustab inimese tegevus, mis kahjustab ühiskonda ja teisi inimesi, sh kooselu reguleerivate normide rikkumine. Põhiseaduslikku korda ohustab eelkõige konstitutsiooniliste normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine.<sup>53</sup>

Seega hõlmab avaliku korra kaitseala lisaks õigusaktidele ka kogu objektiivset õiguskorda. Avaliku korra rikkumisega on tegemist alati, kui rikutakse õigusnormi. Kaitstav ei ole aga mitte ainult õiguskord kui õigusnormide süsteem, vaid ka sellele üles ehitatud elukorraldus tervikuna – isikute era- ja avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused, ühiskonna turvalisus ning avaliku võimu ja avalike teenuste toimimine.<sup>54</sup> Seejuures võib ühiskonna turvalisust määratleda 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 jne.<sup>55</sup> Nende hüvede ohustamine või kahjustamine ei pea alati tähendama, et võib osutada konkreetsele lihtseaduse normile, mille rikkumisega on ühtlasi tegemist, vaid hüve kaitstus peab tuginema vähemasti põhiseaduse normile või põhiseaduslikule väärtusele. Seega ei eelda avaliku korra rikkumine alati õigusnormi rikkumist, sest „elukorralduse“ mõistega pole hõlmatud ainult õigusnormid ise, vaid ka õiguskorraga kaitstavaid õigushüved (elu, tervis, vabadus, vara, looduskeskkond).<sup>56</sup>

Järelikult selleks, et tagada välisinvesteeringu usaldusväärsus ja vastavus riigi avaliku korra kaalutlustest lähtuvalt, on oluline, et selline tegevus ei läheks vastuollu mitte ainult positiivse õigusega, vaid ka ühiskondlikult aktsepteeritud sotsiaalsete normidega. Eelnõu seletuskirja koostades tasuks seega läbi mõelda, kui laialt käsitletakse avaliku korra mõistet välisinvesteeringute taustakontrolli ning kinnisasjade omandamise piiramise normide loomisel. Välisinvestorite usaldusväärsus on vaatluse all ka rahapesu ja terrorismi tõkestamise valdkonnas, kus teatud tehingute tegemisel tuleb anda tehingu teise poole osas hinnang finantsvahendite seadusliku päritolu kohta. Ka kuritegeliku vara investeerimise või rahvusvahelise sanktsiooni rikkumine võib olla üks näide, millal välisinvestor on ebausaldusväärne.

Konkreetseid asjaolusid, mis viitavad avaliku korra rikkumistele või selle ohule, on käsitletud ka kohtupraktikas. Tihti on konkreetse isiku puhul oht avalikule korrale tuvastatud juhul, kui ta on varasemalt toime pannud kuriteo. Ka Euroopa Liidu õigusaktides on sätestatud, et mõiste „avalik

<sup>53</sup> M. Kodar, O. Kask jt. Põhiseadus § 130 kommentaar, komm 6. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>54</sup> Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri, lk 19.

<sup>55</sup> Samas, lk 20.

<sup>56</sup> Samas, lk 19.

kord“ võib hõlmata süüdimõistmist tõsise kuriteo eest.<sup>57</sup> Seejuures on ka 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.<sup>58</sup> Riigikohus on nõustunud, et teatud kuritegude olemust ja raskust ja kõrget ühiskonnaohtlikkust arvestades (ennekõike sõltuvuskuritegude puhul), võib eeldada võimalikku ohtu avalikule korrale ka tulevikus.<sup>59</sup> Samuti tuleks arvesse võtta isiku korduvat karistatust. Kuritegude jätkuva toimepanemise tõenäosus on suurem nende isikute puhul, keda on ka varem kuritegudes süüdi tunnistatud ja karistatud, ning eeskätt nende kuritegude puhul, mille korduva toimepanemise tõenäosus on kohtupraktika järgi suur.<sup>60</sup>

Seega saab ka välisinvesteeringute puhul ohtu avalikule korrale seostada konkreetse välisinvestori ja temaga seotud asjaoludega. Samuti tuleb ka määruse 2019/452 art 4 lg 2 punkt c kohaselt ohuna julgeolekule või avalikule korrale käsitleda seda, kui välisinvestor tegeleb ebaseadusliku või kriminaalse tegevusega.

Siiski ei ole eelnev karistus ja/või seaduserikkumise toimepanemine, sh ebaseaduslik või kriminaalne tegevus selliseks asjaoluks, mis kinnitaks igal juhul ohtu avalikule korrale. Euroopa Kohus on korduvalt mõiste „oht avalikule korrale“ tõlgendamisel kinnitanud, et „see mõiste eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi.“<sup>61</sup> Ohtu avalikule korrale tuleb hinnata juhtumipõhiselt. Selleks, et teha kindlaks, kas konkreetse isiku käitumine kujutab reaalselt ja tegelikku kohta, tuleb arvesse võtta, et pelgast asjaolust, et sellele kodanikule on mõistetud kriminaalkaristus, ei piisa iseenesest niisuguse ohu esinemiseks.<sup>62</sup> Seega võimaldab taustauuringumehhanismi rakendamine edaspidi juhtumipõhiselt hinnata võimalikku ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Sealjuures peab taustauuringu läbiviimisel koostama põhjalikud kaalutlused ja põhjendused, miks näiteks välisinvesteeringu tegemist otsustakse piirata. Hüpotetiline oht avalikule korrale ei võimalda teha keelduvat otsust, vaid selleks peavad esinema konkreetse juhtumi asjaoludest tulenevad kaalukad põhjendused.

Sageli on ohtu avalikule korrale ja julgeolekule ka omavahel seostatud. Euroopa Kohus on korduvalt selgitanud, „mõiste avalik kord“ hõlmab ühtaegu nii liikmesriigi sise- kui ka välisjulgeolekut.<sup>63</sup> Samuti on õiguskirjanduses leitud, et avalik kord on põhiõiguspiiranguna kollektiivne õigushüve, mis seondub tihedalt selliste piirnevate hüvedega nagu riigi julgeolek, kuritegude ärahoidmise vajadus ning teiste inimeste õigused ja vabadused.<sup>64</sup> Seega eeldab avaliku korra kaitsele tuginemine igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele, mida põhjustab mis tahes seaduserikkumine, ka seda, et

<sup>57</sup> Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, preambula p 8.

<sup>58</sup> RKHKo 27.11.2017, 3-3-1-1-14, p 17.

<sup>59</sup> Samas, p 19.

<sup>60</sup> Samas, p 20.2 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>61</sup> EKo C-18/19:WM, p 43; EKo C-554/13: Zh. ja O., , p 60.

<sup>62</sup> EKo C-240/17, p 49.

<sup>63</sup> EKo C-145/09: Tsakouridis , p 43 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>64</sup> M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – Juridica IV/2012, lk 251.

esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.<sup>65</sup> Riigi julgeolek hõlmab nii liikmesriigi sise- kui ka välisjulgeolekut ning seega võib avalikku julgeolekut mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele koeksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine.<sup>66</sup> Järelikult on oluline hinnata lisaks välisinvestoriga seonduvatele asjaoludele ka seda, kas välisinvesteering ise võiks kujutada ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile, näiteks ohtu elutähtsale taristule ja selle teenuse toimimisele.

### 1.3.2. Julgeoleku mõiste ja oht julgeolekule

Samuti nagu avaliku korra mõiste puhul, võimaldab julgeoleku mõiste piiritlemine määratleda, millised asjaolud, tegurid ja kaalutlused võiksid välisinvesteeringute kontekstis kujutada ohtu riigi julgeolekule.

Euroopa Kohus on sisustanud olukorda, millal võib julgeoleku tagamiseks võtta meetmeid. Kõige laiemas tähenduses võib meetmeid julgeoleku tagamiseks käsitleda kavandatava (üldjuhul KarS-i järgi riigivastase) kuriteo tõkestamisena.<sup>67</sup> Seega on näiteks võimalik ohtusid riigi julgeolekule sisustada vastavalt KarS-i 15. peatükis sätestatud riigivastaste süüteokoosseisude valguses. Kui aga välisinvesteeringu ja/või konkreetse välisinvestori puhul otsene viide sellistele süüteokoosseisudele puudub, tuleb hinnata ohtu riigi julgeolekule laiemalt.

Põhiseaduse kohaselt on riigi julgeolek riigi seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleval viisil. Samuti nagu ka avaliku korra mõiste puhul, tuleb riigi julgeoleku mõistet eristada põhiseaduslikust korrast. Riigi julgeolekut ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimimise vastu.<sup>68</sup> Seega saab julgeolekut mõista ka kui isiku võimalust teostada oma põhiülesandeid ja täita oma põhifunktsioone. Näiteks hinnates seda, kas riigi institutsioonid saavad takistamatult teostada oma põhiülesandeid (Riigikogu teostada seadusandlikku, valitsus täidesaatvat ning kohus kohtuvõimu), saab teha järelduse kas esineb oht riigi julgeolekule.<sup>69</sup> Järelikult juhul, kui välisinvesteeringu tegemise tulemusel ei ole riigi institutsioonidel võimalik kas või osaliselt neile põhiseadusega pandud ülesandeid täita, võiks tegemist olla potentsiaalse ohuga riigi julgeolekule.

Õiguskirjanduses on julgeolekut laiemas tähenduses mõistetud ka kui isiku või asja või isiku positsiooni edasikestmist ehk olemasoleva (rahu)seisundi kaitsena. Kõik, mis seda negatiivselt mõjutab, kahjustab isiku või asja (rahu)seisundit ja seega mõlema julgeolekut.<sup>70</sup> Sellisest tõlgendusest lähtudes võiks kaitset vajavaks asjaks olla näiteks riigile elutähtis taristu, mille sellisel kujul säilimine on oluline nii riigi, valitsuse kui ka rahva seisukohast.

<sup>65</sup> EKo C-249/11: Byankov, p 40 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>66</sup> EKo C-373/13: H.T vs Land Baden-Württemberg, p 78.

<sup>67</sup> N. Parrest, E. Vene. Põhiseadus § 43 kommentaar, komm 20. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>68</sup> M. Kodar, O. Kask jt. Põhiseadus § 129 kommentaar, komm 2. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>69</sup> J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. – Juridica 2/2020, lk 72.

<sup>70</sup> Samas, lk 72.

Euroopa Kohus on samuti leidnud, et mõiste „avalik julgeolek“ hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka välisjulgeolekut, mistõttu võib avalikku julgeolekut mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele koeksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine.<sup>71</sup>

Seejuures võib julgeoleku mõistet seostada ka riigikaitse mõistega PS-i tähenduses. Riigikaitse ei tähenda ilmtingimata üksnes sõjalist valmisolekut, vaid on laiem ja muutuv mõiste, mis sõltub riiki ähvardavatest julgeolekuohtudest ning riigi julgeolekupoliitikast.<sup>72</sup> Eesti julgeolekupoliitika peaesmärki silmas pidades, on olulisteks tegevussuundadeks muuhulgas nii turvalisus ja põhiseadusliku korra kaitse, majandusjulgeolek ja seda toetav taristu, küberjulgeolek, elukeskkonna kindlus.<sup>73</sup> Riigikaitse arengukava aastateks 2017-2026 näeb ette, et riigikaitse peamised tegevussuunad on riigi ja ühiskonna toimivuse tagamine elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamise kaudu, rahvusvaheline tegevus, strateegilise kommunikatsiooni arendamine, sisejulgeoleku tagamine, sõjaline kaitse ja tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele.<sup>74</sup> Järelikult tuleks kaaluda taustauuringumehhanismi rakendamise vajadust selliste välisinvesteeringute puhul, mis võiksid avaldada (negatiivset) mõju eelnevalt nimetatud julgeolekupoliitika ja riigikaitse peamistele tegevussuundadele.

Hinnates võimalikku mõju riigi julgeolekule, tuleks lisaks nimetatud peamistele kaalutlustele arvestada ka asjaolu, et julgeolekukeskkond on pidevas muutumises, mis tähendab, et riigikaitseliste küsimustega tuleb arvestada ka sellistes valdkondades, kus neid varem ei esinenud, näites küber- ja energiajulgeoleku puhul.<sup>75</sup> Eelnevale on tähelepanu juhitud ka määruses 2019/542<sup>76</sup>, sedastades, et mõju julgeolekule ja avalikule korrale võib avalduda ka juhul, kui välisinvesteering mõjutab lisaks füüsilisele taristule ka virtuaalset elutähtsat taristut, samuti elutähtsaid tehnoloogiaid, sealhulgas küberturvalisust.

Järelikult ei ole julgeoleku kontekstis oluline mitte ainult sõjalise kaitse tagamine selle klassikalises tähenduses, vaid oht võib esineda ka mittesõjaliste mõjutusvahendite ja meetmete kasutamises. Selleks, et selliseid riske maandada, on täidesaatval võimul õigus ellu viia selliseid tegevusi, mille eesmärk on hoida ära ja vajadusel tõrjuda Eesti-vastaseid rünnakuid.<sup>77</sup> Eelneva valguses võiks samuti välisinvesteeringuid käsitleda kui mõjutusvahendeid, mille teostamise tulemusel, näiteks riigile strateegiliselt olulistest sektorites, valdkondades või ettevõtjates osaluse omandamine võib mingil

---

<sup>71</sup> EKo C-18/19: WM, p 44.

<sup>72</sup> M. Kodar, O. Kask jt. Põhiseaduse X peatükk, sissejuhatuse komm 3. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>73</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017). Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>74</sup> 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](https://kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/eesmargid_tegevused/rkak_2017_2026_avalik_osa.pdf).

<sup>75</sup> M. Kodar, O. Kask jt. Põhiseaduse X peatükk, sissejuhatuse komm 4. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>76</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2019/452, 19. märts 2019, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik, art 4 p 1 a) ja b).

<sup>77</sup> M. Kodar, O. Kask jt. Põhiseadus § 124 kommentaar, komm 2. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

määral avaldada mõju riigi julgeolekule, eeldusel, et sellise välisinvesteeringu on teinud välisinvestor, keda kontrollib näiteks otseselt või kaudselt kolmanda riigi valitsus.

Oluline on jällegi rõhutada, et selleks, et tegemist oleks ohuga, ei pea esinema juba negatiivne mõjutus või tegelik rikkumine, mis julgeolekut kahjustab. Piisab ka sellest, kui esineb julgeoleku kahjustamise oht. Järelkult tuleb arvesse võtta nii mineviku ja oleviku kogemust, kui ka võimalikke tuleviku ohte. Ohu hindamine kui selline on prognoosotsus.<sup>78</sup>

Asjaolusid, mis võiksid kujutada ohtu julgeolekule, on teatud määral piiritletud ka Eesti seadustes, näiteks välismaalaste seaduses (VMS), täpsemalt tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise alustena. Sellisteks asjaoludeks võivad VMS-i § 124 lg 3 järgi olla muuhulgas kui välismaalane on esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta; ta ei ole järginud Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte; tema tegevus on või on olnud suunatud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu; ta on õhutanud või õhutab rahvuslikku, rassilist, usulist või poliitilist vihkamist või vägivalda; ta on välisriigi relvajõududes tegevteenistuses või lepingulises teenistuses; ta on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest; tema kohta on andmeid või on põhjendatud alus arvata, et ta kuulub kuritegelikku ühendusse, terroristlikku ühendusse või ta on toime pannud või on põhjendatud alus arvata, et ta võib toime panna terrorikuriteo, või ta on seotud terrorikuriteo rahastamise, toetamise või rahapesuga; välismaalane töötab või on põhjendatud alus arvata, et ta töötab või on töötanud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses; tema puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on toime pannud inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid jne.

Küll aga on ülaltoodud asjaolud peamiselt seotud isiku endaga, seetõttu ei ole välistatud, et ohuna riigi julgeolekule võib käsitleda ka muid asjaolusid, sh tegureid, mis on seotud välisinvesteeringu enda mõjudega riigi julgeolekule, näiteks elutähtsale taristule.

### 1.3.3. Riigi julgeoleku ja avaliku korra piiritlemine, haldusorgani kaalutusõigus

Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et riigi julgeolek hõlmab lisaks põhiseadusliku korra kaitsele ka avaliku korra kaitset, s.t vaieldav on, kas avalik kord, riigi julgeolek, samuti põhiseaduslik kord on osaliselt kattuvad või erinevad mõisted. Mõnel juhul on leitud, et avaliku korra mõiste kõikehõlmavat iseloomu silmas pidades võib öelda, et avaliku korra mõiste hõlmab ka julgeoleku ja põhiseadusliku korra mõisteid ennekõike julgeolekuasutuste seaduse (JAS) tähenduses.<sup>79</sup> Teisalt on leitud, et riigi julgeoleku tagamisel on esiplaanil riigi kui terviku kaitse, samas kui avaliku korra tagamisel on esiplaanil üksikisiku turvalisus.<sup>80</sup> Küll aga sõltub nende eristamine mõistete mahu määratlemisest. Kehtivas õiguses ja praktikas neid mõisteid mõnel juhul eristatakse ning sellest sõltub pädev organ, õiguslik tagajärg või kohaldatava meetme lubatavus.<sup>81</sup> Näiteks sellel, kuidas

<sup>78</sup> J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. – Juridica 2/2020, lk 77.

<sup>79</sup> I. Pärnamägi. Avaliku korra mõiste Eesti ohutõrjeõiguses. – Juridica IV/2016, lk 250.

<sup>80</sup> A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – Juridica 2004/7, lk 500.

<sup>81</sup> J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. – Juridica 2/2020, lk 75.

piiritleda avaliku korra mõistet, on oluline mõju nii politsei kui ka teiste korrakaitseorganite pädevuse ulatusele.<sup>82</sup>

Ohtu julgeolekule ja avalikule korrale on eristanud ka Riigikohus. Riigikohus analüüsis kolmandast riigist pärit isiku rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamist PPA poolt põhjusel, et esineb põhjendatud alus arvata, et kaitset taotleb isik võib ohustada avalikku korda või riigi julgeolekut (vt VRKS § 22 lg 3 p 4). PPA tuvastas ohu avalikule korrale kaebaja telefoni sisu, sotsiaalmeedia konto ning Usbekistanis esitatud süüdistuse põhjal, mis viitavad kaebaja süvendatud huvile Süüria sõjategevuse vastu ning seotusele Usbekistanis keelatud islamistliku organisatsiooniga. Eelneva osas kinnitas Riigikohus, et PPA tuvastas tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu avalikule korrale vastavalt kehtestatud menetlusreeglitele.<sup>83</sup>

Riigikohus on ka varasemalt nentunud, et ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale tuleb sageli hinnata äärmiselt piiratud informatsiooni alusel.<sup>84</sup> Eelnevalt nimetatud asjas tuvastati oht avalikule korrale PPA poolt Kaitsepolitsei ameti (KAPO) hinnangu alusel. Riigikohus kinnitas, et JAS §-st 6 tulenevalt on riigi julgeoleku ohu hindamine KAPO pädevuses. KAPO hinnangut sisaldav kiri PPA-le on käsitatav dokumentaalse tõendina, mille põhjal teeb PPA kui menetlust läbi viiv haldusorgan kindlaks asjas tähtsust omavad asjaolud. Kolleegium leidis, et vaidlusaluse otsuse aluseks olev VRKS § 22 lg 3 p 4 ega ka direktiivi 2011/95/EL art 17 lg 1 p-d, mis sätestavad alused, mil välismaalast ei tunnustata täiendava kaitse saajana, ei näe ette kaalutusõigust. Normides sisalduvad määratlemata õigusmõisted, mille sisustamise õigus ja kohustus lasub menetluse eest vastutaval haldusorganil PPA-l. Kas ja milliseid täiendavaid tõendeid PPA selleks kogub, on uurimispõhimõtte (HMS § 6) järgi tema otsustada. Vastutus menetlustulemuse õiguspärasuse eest jääb igal juhul PPA-le.<sup>85</sup> Seega eelnevale tuginedes leidis Riigikohus, et täidetud on VRKS § 22 lg 3 kohaldamise eeldused. Esineb põhjendatud alus arvata, et kaebaja ohustab avalikku korda ja riigi julgeolekut, mistõttu jättis PPA põhjendatult kaebaja täiendava kaitse saajana tunnustamata.<sup>86</sup>

Eelnev lahend kinnitab, et eristada tuleb nii ohtu riigi julgeolekule kui ka avalikule korrale, kuivõrd erisused ilmnevad juba pädevate organite osas. Ohtu julgeolekule saab hinnata üksnes julgeolekuasutus, s.t JAS-i § 5 tähenduses kas Kaitsepolitsei amet või Välisluureamet. Ohtu avalikule korrale hinnatakse aga korrakaitseasutuse alusel ja üldjuhul politsei poolt, kui ohu väljaselgitamine ja tõrjumine ei kuulu ühegi muu korrakaitseorgani pädevusse eriseaduste alusel (KorS § 6 lg 2).

Järelikult peaks ka välisinvesteeringute tegemise kontekstis võimalikku julgeolekuohtu hindama esimeses järjekorras moodustav komisjon, mis muuhulgas lähtub julgeolekuasutuselt ja teistelt kooskõlastajatelt saadud teabest. Komisjon on aga sealjuures tavapärane (osa) haldusorgan, mis peab oma tegevuses järgima HMSi, sealhulgas lähtuma olulistest menetluslikest põhimõtetest, nagu on selgitamis- ja ärakuulamiskohustus.

Selliste määratlemata õigusmõistete nagu julgeolek ja avalik kord sisustamine tingib seda, et haldusorganil tuleb iga üksikjuhtumit eraldiseisvalt hinnata, rakendades kaalutusõigust. Riigikohus

<sup>82</sup> I. Pärnamägi. Eraõiguse normid avaliku korra osana. - Juridica VI/2016, lk 390.

<sup>83</sup> RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 31.

<sup>84</sup> RKHKm 29.01.2015, 3-3-1-52-14, p 12.

<sup>85</sup> RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 33.

<sup>86</sup> Samas, p 36.

on seejuures kirjeldanud neid kaalutlusi, mida haldusorganil tuleb määratlemata õigusmõistete ja võimaliku ohu hindamisel arvesse võtta. Ohu hindamisel (kas ja milline) teeb pädev haldusorgan tõendatud asjaolude põhjal prognoosi isiku käitumise kohta tulevikus. Seega hõlmab ohuhinnang nii tõendite hindamist kui ka määratlemata õigusmõiste sisustamist.<sup>87</sup> Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja loodud, tuleb seda sisustada eelkõige seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.<sup>88</sup> Näiteks on Riigikohus selliste määratlemata õigusmõistete nagu „oluline oht“, „kõrgendatud oht“ puhul leidnud, et neid sisustatakse neile julgeoleku- ja jälitusametute ning korrakaitseorganite tegevuses omistatud tähendust aluseks võttes.<sup>89</sup>

Juhul, kui tõendite hindamise tulemusel on jõutud arusaamiseni, et olemas on põhjendatud oht riigi julgeolekule või avalikule korrale, ei võimalda Eesti seadused haldusorganil igal juhul kaalutusõigust teostada. Näiteks välismaalaste seaduse (VMS) ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) alusel ei tohi sellisel juhul tunnustada välismaalast täiendava kaitse saajana (VRKS § 22 lg 3 p 4), samuti tuleb PPA-l tunnustada välismaalasele antud tähtajaline elamisloa kehtetuks (VRKS § 43 lg 1 p 3; VMS § 135 lg 2).

Samas on teatav kaalutusruum võimaldatud näiteks pikaajalise elaniku elamisloa andmisel, selle andmisest keeldumisel ning selle kehtetuks tunnistamisel. See tähendab, et juhul kui isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule või ta on esitanud pikaajalise elaniku elamisloa taotlemisel valeandmeid või kasutanud pettust või välismaalast on karistatud Eestis riigivastase tahtliku kuriteo eest ja tema karistus ei ole kustunud, tuleb kaaluda välismaalase poolt toimepandud õigusrikkumise raskust või laadi või asjaomase isikuga seotud ohte, võttes arvesse muuhulgas välismaalase Eestis elamise kestust ning sidemeid Eesti ja päritoluriigiga, kehtetuks tunnistamise puhul ka välismaalase vanust ja kehtetuks tunnistamise tagajärge nii välismaalase kui ka tema perekonnaliikmete jaoks (VMS § 237 lg 3, § 241 lg 3).

Ka Riigikohus on kinnitanud, et iga oht avalikule korrale ei tingi automaatselt elamisloa kehtetuks tunnistamist – vastupidi, nii sätte enda sõnastus kui ka VMS-i § 241 lg-s 3 nimetatud asjaolud viitavad PPA kaalutusõigusele selles küsimuses. Seda enam ei saa elamisloa kehtetuks tunnistamist pidada kuriteo paratamatuks järelmiks – kõigepealt tuleb tuvastada isikust jätkuvalt lähtuva ohu tase ning ka seejärel täiendavalt kaaluda muid asjaolusid.<sup>90</sup> Samuti tuleb isiku ohtlikkuse prognoosimisel lisaks ohtlikkust tõendavatele asjaoludele võtta arvesse ka tema kasuks rääkivaid olulisi asjaolusid.<sup>91</sup> Eelnevat on kinnitanud Euroopa Kohus, leides, et tõelist, vahetut ja piisavat tõsist ohtu avalikule korrale ei saa automaatselt teha ainuüksi isiku poolt varem toime pandud kuritegude põhjal. Sellise järelduseni jõudmiseks tuleb konkreetselt hinnata kõiki juhtumi vahetuid ja tähtsust omavaid asjaolusid kogumis, võttes seejuures arvesse proportsionaalsuse põhimõtet.<sup>92</sup> Järelikult üksnes asjaolu, et isik on toime pannud kuriteo, ei saa pidada automaatselt selliseks asjaoluks, mis tingiks raskeima tagajärje õigussubjektile. See tähendab välisinvesteeringute tegemise kontekstis komisjoni poolt kohest loa andmisest keeldumist välisinvesteeringu tegemiseks.

<sup>87</sup> RKHKo 19.02.2019, 3-17-1545, p 26.

<sup>88</sup> RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 29.

<sup>89</sup> RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 75.

<sup>90</sup> RKHKo 13.04.2016, 3-3-1-2-16, p 20.

<sup>91</sup> RKHKm 17.04.2020, 3-19-1068, p 24.

<sup>92</sup> EKo C-82/16: K. A., M. Z., M. J., N. N. N., O. I. O., R. I., B. A vs Belgische Staat, p 93.

Samuti võimaldatakse haldusorganile teatavat kaalutlusruumi tähtjaliste elamislubade andmisel ja selle andmisest keeldumisel. Näiteks isegi juhul, kui tegemist on ohuga avalikule korrale (VMS § 124 lg 1 p 1). Samuti võib ka potentsiaalse julgeolekuohu puhul olla kaalutlusõigus, sõltuvalt sellest, milline asjaolu viitab julgeolekuohule. Nagu ülal viidatud, käsitletakse ohuna riigi julgeolekule VMS § 124 lg 2 p-des 1-4, 6 ja 9-14 nimetatud asjaolusid (VMS § 124 lg 3). Kuigi üldjuhul tuleb selliste asjaolude esinemisel tähtjalise elamisloa andmisest keelduda, on võimalik üldreeglist ka erandeid teha. Juhul, kui välismaalase suhtes ei esine muid VMS §-s 124 nimetatud aluseid, võib erandina anda tähtjalise elamisloa.

Seega, kui esineb ainult üks ülaltoodud erandlikest alustest, tuleb haldusorganil kaaluda, kas isikule tähtjaline elamisluba anda või mitte. Riigikohus on seejuures toonitanud, et erandite tegemisel VMS- § 125 lg 1 kohaselt tuleb elamisloa andmist siiski igal üksikjuhtumil kaaluda, võttes arvesse isikust lähtuvat ohtu ja seda, kas õigus era- ja perekonnaelu puutumatusel kaalub või ei kaalu selle ohu üles.<sup>93</sup> Samuti teises lahendis on Riigikohus selgitanud, et „Pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine eeldab, et esiteks tehakse kindlaks isikust lähtuv oht ja seejärel langetatakse kaalumisotsus, kas avalik huvi kaalub üles isiku erahuvi säilitada elamisluba (VMS § 241 lg 1 p 2 ja lg 3). Oht peab olema reaalne ja piisavalt tõsine.“<sup>94</sup>

Seega hinnates ohtu, mis tuleneb konkreetsest isikust, tuleb arvesse võtta ka tema isikut, elukäiku, toime pandud õigusrikkumisi ja käitumist karistuse kandmise ajal ja tuvastada nii positiivselt kui ka negatiivselt iseloomustavad asjaolud. Nende põhjal tuleb haldusorganil esitada selged ja konkreetsed põhjendused, miks on õigusnormis sätestatud ohulävend ületatud. Ohu hindamine hõlmab nii tõendite hindamist kui ka määratlemata õigusmõiste sisustamist ning see on kohtulikult kontrollitav.<sup>95</sup>

Järelikult tuleks ka välisinvesteeringute tegemise puhul loa andmisel või sellest keeldumisel hinnata, kas tuvastatud põhjendatud oht julgeolekule ja avalikule korrale on selline asjaolu, mis moodustataval komisjonil kaalutlusõiguse teostamist enam ei võimalda. Kui kaalutlusõigust võimaldada, siis igal juhul tuleks arvesse võtta välisinvesteeringu keelamisega seotud tagajärgi ja sellega seonduvaid võimalikke põhiõiguste riiveid. Tuleb hinnata, kas avalik huvi ja/või riigi julgeolek (sh tagades elutähtsate teenuste kättesaadavuse) kaalub üles isiku huvi ettevõtlusvabadust ja/või omandiõigust rakendada. Samuti on oluline analüüsida, millisel juhul on võimalik kaasnevaid ohtusid leevendada (näiteks täiendavate tingimuste esitamisel).

Seejuures tuleb silmas pidada, et vastutus menetluse ja selle tulemuste õiguspärasuse eest lasub moodustataval komisjonil, kes asub kaalutlusõiguse alusel hindama millised asjaolusid üldse käsitleda võimalike ohtudena julgeolekule ja avalikule korrale. Küll aga on selliste määratlemata õigusmõistete, nagu ka „oht riigi julgeolekule“ sisustamine kohtulikult kontrollitav.<sup>96</sup> Riigikohus on leidnud, et kuna ohu ja selle lävenditega seotud mõistete sisustamisel ei ole täitevvõimul kontrollivabast hindamisruumist tulenevat monopoli, on kohtul võimalik lugeda prognoositav olukord tegelikuks ja piisavalt tõsiseks ohuks ka siis, kui haldusorgan ei ole neid mõisteid sõnaselgelt

<sup>93</sup> RKHKo 13.04.2016, 3-3-1-2-16, p 22.

<sup>94</sup> RKHKo 27.02.2014, 3-3-1-1-14, p 15.

<sup>95</sup> RKHKo 03.05.2019, 3-18-89, p 10.

<sup>96</sup> RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 34.

kasutanud.<sup>97</sup> Seega juhul, kui välisinvestor leiab, et temale on loa andmisest keeldutud seetõttu, et esineb põhjendatud oht julgeolekule ja avalikule korrale, on tal võimalik pöörduda kohtu poole selliste asjaolude tuvastamiseks.

## 1.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis on kirjeldatud üldist välisinvesteeringute taustakontrolli puudutavat õiguslikku raamistikku. Sealhulgas on välja toodud, milliseid põhiõigusi ja -vabadusi tuleb arvesse võtta täiendavate piirangute seadmisel ja regulatsiooni kohaldamisala piiritlemisel. Kuna välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse üheks eesmärgiks on välistada oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule, on käesolevas peatükis kirjeldatud, mida käsitletakse üldse võimalike ohtudena.

Peamised järeldused ja ettepanekud on järgmised.

1. Välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli läbiviimise regulatsiooni eesmärk on välistada oht investeeringute tegemisel kolmandate riikide poolt Eesti julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt olulistesse sektoritesse, ettevõtjatesse ja tegevusvaldkondadesse. Nii avalik kord kui ka riigi julgeolek on määratlemata õigusmõisted, mida tuleb iga üksiku juhtumi puhul sisustada eraldi.
2. Avaliku korra kaitseala hõlmab lisaks õigusaktidele ka kogu objektiivset õiguskorda, s.t elukorraldust tervikuna – isikute era- ja avalik-õiguslikke subjektiivseid õigusi, ühiskonna turvalisust ning avaliku võimu ja avalike teenuste toimimist. Seega ei hõlma avaliku korra mõiste üksnes kaitset õigusnormide rikkumise eest, vaid kaitstud on ka õiguskorraga kaitstavad õigushüved (elu, tervis, vabadus, vara, looduskeskkond).
3. Seetõttu on oluline, et välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsioon võimaldaks ennetada võimalikke ohtusid näiteks sellistele kollektiivsetele õigushüvedele, mille olemasolu on vajalik organiseeritud ühiskondlikuks eluks. Siia hulka kuuluvad nii elutähtsaid avalikke teenuseid osutavate institutsioonide kaitse ning toimimine, avalike teabevahendite toimimine kui ka rahvatervise kaitse.
4. Avaliku julgeolekuna mõistetakse kohtupraktikas nii sise- kui ka välisjulgeolekut, mistõttu võib avalikku julgeolekut mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele koosseksiteerimisele või militaarhuvide kahjustamine.
5. Kuna julgeolekukeskkond on pidevas muutumises (julgeolek ei tähenda täna üksnes sõjalist kaitset ja valmisolekut), tuleb võimalike julgeolekuohtudega arvestada ka sellistes valdkondades, kus neid varem ei esinenud, näites küber- ja energiasektoris. Kuna välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooni kehtestamisel tuleb arvesse võtta riigisiseseid erisusi, on oluline võimalike ohtude kaardistamisel arvestada riigi julgeolekupoliitika aluseid<sup>98</sup> ja riigikaitse peamisi tegevussuundaid<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> RKHKo 19.02.2019, 3-17-1545 p 26.

<sup>98</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017). Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>99</sup> 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](https://kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/eesmargid_tegevused/rkak_2017_2026_avalik_osa.pdf).

6. Igal juhul tuleb välisinvesteeringuga kaasneva võimaliku avaliku korra või julgeolekuohu tuvastamisel rakendada komisjoni poolt kaalutusõigust. Kohtupraktika kohaselt eeldab see, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Taustakontrolli regulatsiooni sätestamisel on oluline aru saada, millist julgeolekuohu või ohtu avalikule korrale proovitakse ennetada. Seetõttu on vajalik, et eelnõul oleks selge kohaldamisala.

## 2. LÄHIAASTATE PERSPEKTIIVIS PRIORITEETSE TÄHTSUSEGA MAJANDUSVALDKONNAD

Järgnevalt analüüsitakse, millised Eesti majandussektorid, ettevõtjad ja valdkonnad on lähiaastate perspektiivis välisinvesteeringute taustauuringu rakendamisel riigi toimimiseks oluliste elutähtsate teenuste osutamise ja kriitilise taristu toimepidevuse mõttes prioriteetse tähtsusega.

Analüüsi aluseks võetud välisinvesteeringu usaldusväarsuse seaduse eelnõu § 4 lg 7 nimetab riigi julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt olulisteks äriühinguteks:

- 1) elutähtsa teenuse osutajad;
- 2) riigi osalusega äriühingud;
- 3) alaliste riigikaitseobjektide omanikud;
- 4) kaitsetööstusettevõtjad ning strateegilise kaubaga seotud teenuse osutajad;
- 5) riigiside toimimist tagavad äriühingud;
- 6) meediateenuse osutajad ja videojagamisplatvormi pidajad ning
- 7) põlevkivi, rauamaagi ja EL-i kriitiliste maavarade loetelus nimetatud maavarade kaevandamise äriühingud.

Analüüsimist vajab, kas nendes sektorites ja valdkondades tegutsevate ühingute suhtes välisinvesteeringute taustauuringumehhanismi kohaldamine on proportsionaalne ja vajalik. Eesmärgiks on mõista, milline on taustauuringumehhanismi ja regulatsiooni kohaldamisala ulatus, sh kas kavandatav ulatus katab kõik olulised Eesti majandussektorid, ettevõtjad ja valdkonnad, mis on lähiaastate perspektiivis välisinvesteeringute taustauuringu rakendamisel prioriteetse tähtsusega. Käesolev peatükk annab seega ülevaate, millise ulatusega on eelnõu kohaldamisala ning kas välja pakutud loetelu on piisav või ülemäärane.

### 2.1. Elutähtsad teenused

Eesti julgeolekupoliitika arendamisel on peaesmärgi saavutamisel muuhulgas peetud oluliseks vähendada elutähtsate teenuste haavatavust.<sup>100</sup> Elutähtsate teenuste toimepidevus on oluline nii julgeoleku kui ka turvalisuse seisukohalt. Kuna suur osa elutähtsatest teenustest on erasektori omandis, on riigi ja erasektori koostöö tugevdamine elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel äärmiselt oluline.<sup>101</sup>

Selleks, et tagada riigi toimimiseks oluliste elutähtsate teenuste osutamine ja kriitilise taristu toimepidevus, on oluline ennekõike analüüsida, mida käsitletakse elutähtsa teenuse, kriitilise taristu ja elutähtsa teenuse osutajana. Peamise allikana tuleks siinkohal aluseks võtta hädaolukorrasedus (HOS).

<sup>100</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 7. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf)

<sup>101</sup> Samas, lk 17.

HOS-i § 2 lg 4 defineerib elutähtsa teenuse. Elutähtsal teenusel 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. Seadusandja on elutähtsa teenusena käsitlenud neljateist erinevat teenust, mis on nimetatud HOS §-s 36. Välisinvesteeringute sõelumisel uuritakse, kas välisinvesteering võib mõjutada elutähtsa teenuse toimepidevust või tekitada selles häireid.

Siseministerium on välja töötanud meetodika<sup>102</sup>, piiritlemaks elutähtsaid teenuseid. Selleks, et hinnata teenuse elutähtsust, võeti arvesse seitset asjaolu:

- teenuse kasutajate arvu või teenusest kasu saavate inimeste arvu;
- teenuste kasutamise sagedust aasta kaupa (harva või igapäevaselt);
- teenuse asendatavust, võttes arvesse nii asendusteenuse pakkumise kiirust kui ka alternatiivi samaväärsust;
- teenuse mõju teistele teenustele, kui teenus peaks katkema;
- kas teenust ise saab kasutada alternatiivse teenusena mõne teise teenuse katkestuse korral;
- tagajärgede saabumise kiirust (rohkem kui kuu või mõne tunni jooksul);
- mõju teenuse vajaja elule ja tervisele (kas teenuse katkestus mõjutab inimese harjumuspärasest käitumist, elu või tervist).

Ülaltoodud meetodika alusel sisustati ka elutähtsa teenuse termin. Elutähtsaks teenuseks loeti teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ehk selline teenus, mis on kõigis seitsmes kategoorias saanud keskmisest kõrgemaid punkte (teenusel on suur kasutajaskond, seda kasutatakse sageli, on vähesel määral asendatav, tagajärg saabub kiiresti jne). Ühtlasi on elutähtis selline teenus, mille katkemine võib viia teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse katkemiseni või mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist.<sup>103</sup>

HOS-is loetletud neliteist elutähtsat teenust on aluseks nii tavatarbijale kui ka ettevõtjatele ning arusaadavalt on nad olulised ka riigikaitse valdkonnale. See tähendab, et elutähtsad teenused peaksid olema kättesaadavad kõikidele sihtrühmadele sõltumata kriisiolukorrast.<sup>104</sup> Kuigi HOS 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 taustauuringute regulatsioon.

Järelikult tuleb ka välisinvesteeringute taustauuringumehhanismi kohaldamisala piiritlemisel hinnata, kas välisinvesteering võiks avaldada mõju sellisele (elutähtsale) teenusele, millel on

- 1) ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist;
- 2) ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist.

Elutähtsat teenust käsitatakse tervikuna koos selle toimimiseks vältimatult vajaliku ehitise, seadme, personali, varu ja muu sellisega (HOS § 2 lg 4). Elutähtsa teenuse osutamiseks on enamikul juhtudel vältimatult vajalik ka töökorras taristu, varude olemasolu (nt kütusevaru generaatorite tööks). See

<sup>102</sup> Hädaolukorra seaduse 205 SE seletuskirja lisa 1.

<sup>103</sup> Hädaolukorra seadus 205 SE seletuskiri, lk 22.

<sup>104</sup> Samas, lk 86.

tähendab, et oluline ei ole mitte ainult näiteks sidevõrgu või soojuselektrijaama olemasolu, vaid ka selle kasutatavus, vajaliku personali olemasolu, seadmete ja protsesside töö, et saaks teenust osutada.<sup>105</sup> Järelikult tuleks ka välisinvesteeringute puhul hinnata, kas see võiks omada mõju lisaks elutähtsate teenuste endale ka selle toimimiseks vältimatult vajalikule.

## 2.2. Elutähtsa teenuse osutaja

Kuna välisinvesteeringuid käsitletakse muuhulgas kui osaluse või kontrolli omamist või omandamist elutähtsate teenuste osutavas ettevõtjas, on oluline lisaks elutähtsate teenuste liigitusele piiritleda ka elutähtsa teenuse osutajad (ETO-d). ETO on juriidiline isik, kelle pädevuses on HOS §-s 36 elutähtsa teenusena määratud avaliku halduse ülesande täitmine või ettevõtja, kes täidab seadusega kindlaks määratud tingimusi (HOS § 38 lg 1). ETO ülesandeks on elutähtsa teenuse igapäevase toimimise tagamine.

Lisas ETO-dele on majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) § 5 lg-s 3 eraldi defineeritud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja (üldhuviteenuse osutaja). Selleks võib olla ETO või muu ettevõtja kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse valdavale enamikule elanikest kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust.

Seda, kas tegemist on ETO-ga HOS tähenduses või üldhuviteenuse osutajaga MSÜS tähenduses on samuti oluline eristada. Kehtiva käsitluse kohaselt on iga ETO üldhuviteenuse osutaja MSÜS tähenduses, kuid iga üldhuviteenuse osutaja ei ole ETO. See tähendab, et ettevõtja võib küll osutada teenust, mis on elutähtis teenus HOS-i tähenduses, kuid ta ei ole ETO, kui ta ei vasta kindlatele kriteeriumidele, mis tulenevad valdkondlikest eriseadustest. Näiteks KKütS-i § 4 lg 2 järgi on iga võrguettevõtja ehk soojusettevõtja üldhuviteenuse osutaja MSÜS-i tähenduses. ETO on aga soojusettevõtja vaid siis, kui tema tootmise prognoositav maht aastas ületab 50 000 MWh võrgupiirkonna kohta ja kes osutab teenust vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses (KKütS § 7 lg 3). Seega on iga võrguettevõtja üldhuviteenuse osutaja, kuid ETO on vaid see ettevõtja, mille tootmise prognoositav aastamaht on üle 500 000 MWh.<sup>106</sup> Seega on ETO-dele sätestatud eriseadustes täiendavad kriteeriumid.

Loetelu elutähtsatest teenustest, elutähtsa teenuse osutajatest ja neile eriseadustest tulenevate tingimustest on toodud alljärgnevas tabelis.

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

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale (ETO)	Näiteid ETO-dest
<b>Elektriga varustamine</b>	Teenus, mis seisneb tarbijate elektrienergiaga varustamises Eesti territooriumil ning mille	ETO on ELTL § 21 <sup>1</sup> kohaselt:	Näiteks Elektrilevi OÜ, Elering AS, VKG

<sup>105</sup> Samas, lk 22.

<sup>106</sup> Hädaolukorra seadus 205 SE seletuskiri, lk 22, 23.

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale (ETO)	Näiteid ETO-dest
(HOS § 36 lg 1 p 1)	toimimiseks on vajalik katkematu elektrienergia tootmine, põhivõrgu (sh ühendused teiste riikide võrkudega) ja jaotusvõrgu toimimine.	1) tootja, kelle elektrijaama 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.	Elektrivõrgud OÜ, AS Imatra Elekter.
<b>Maagaasiga varustamine</b> (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 katkematut 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.
<b>Vedelkütusega varustamine</b> (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 kümmet 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.
<b>Riigitee sõidetavuse tagamine</b> (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 maanteede ja vajalike rajatiste korrashoid ning vajaduse korral tehtud parandustöid. Elutähtsa teenuse osana ei käsitata	ETO on EhS-i § 97 lg 7 kohaselt riigiteid korrashoidev ettevõtja.	17 erinevat ettevõtjat, kellega 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

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale (ETO)	Näiteid ETO-dest
	maanteede ehitamist ja projekteerimist.		MKM-i koduleheküljel <sup>107</sup> . Nende korrashoiutööde osas, mis ei tulene riigiteede korrashoiu lepingust, täidab riigiteede sõidetavuse tagamisel ETO ülesandeid Maanteeamet. <sup>108</sup>
<b>Telefoni-teenus</b> (HOS § 36 lg 1 p 5)	Üldkasutatav elektroonilise side teenus, mis võimaldab lõppkasutajatel riigisest ja rahvusvaheliste kõnede tegemist ning vastuvõtmist Eesti või rahvusvahelisse numeratsiooniplaani kuuluva numbri 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.
<b>Mobiil-telefoni-teenus</b> (HOS § 36 lg 1 p 6)	Üldkasutatav elektroonilise side teenus, mis võimaldab lõppkasutajatel kindlaks määramata asukohas riigisest ja rahvusvaheliste kõnede tegemist ja vastuvõtmist Eesti või rahvusvahelisse numeratsiooniplaani kuuluva numbri abil raadioside loomise teel ning mille osutamiseks on vajalik mobiiltelefonivõrgu katkematu toimimine.		Näiteks Telia Eesti AS, Tele2 Eesti AS, Elisa Eesti AS.
<b>Andmeside-teenus</b> (HOS § 36 lg 1 p 7)	Üldkasutatav elektroonilise side teenus, mis võimaldab lõppkasutajatel edastada informatsiooni pakettkommutatatsiooni abil		Näiteks Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS, Tele2 Eesti AS, STV AS.

<sup>107</sup> Teehooldajad. Kättesaadav: <https://www.mnt.ee/et/tee/teehoole/teehooldajad>

<sup>108</sup> 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 (ETO)	Näiteid ETO-dest
	ning mille osutamiseks on vajalik elektroonilise sidevõrgu katkematu toimimine.		
<b>Elektrooni- line isiku- tuvastamine ja digitaalne all- kirjastamine</b> (HOS § 36 lg 1 p 8)	Teenus, 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 võimalik digitaalse isikutuvastamise (autentimise) või allkirjastamise käigus kontrollida, kas selleks kasutatavad sertifikaadid on sellel ajahetkel kehtivad.	ETO on ITDS-i § 9 <sup>3</sup> lg 3 <sup>1</sup> kohaselt isikut tõendavate dokumentide seaduse alusel välja antud dokumentidele kantud sertifikaadiga digitaalset tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifitseerimisteenuse osutaja.	Näiteks SK ID Solutions AS.
<b>Vältimatu arstiabi</b> (HOS § 36 lg 2)	Teenus, 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 esmases 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 <sup>1</sup> kohaselt kiirabibrigaadi pidaja. Samuti tervisehoiuteenuse korraldamise seaduse § 55 lg 1 alusel kehtestatud haiglavõrgu haigla (TTKS § 22 lg 4 <sup>1</sup> ).	ETO-de hulka kuuluvad kõik haiglad, mis on Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2003. aasta määruses nr 105 „Haiglavõrgu arengukava“ loetusel: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla;</li> <li>2) SA Tartu Ülikooli Kliinikum;</li> <li>3) SA Tallinna Lastehaigla.</li> <li>4) AS Ida-Tallinna Keskhaigla;</li> <li>5) AS Lääne-Tallinna Keskhaigla;</li> <li>6) SA Ida-Viru Keskhaigla;</li> <li>7) SA Pärnu Haigla;</li> <li>8) AS Järvamaa Haigla;</li> </ol>

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale (ETO)	Näiteid ETO-dest
			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 Rehabilitatsiooni-keskus. <sup>109</sup>
<b>Makseteenus</b> (HOS § 36 lg 3 p 1)	Teenus, mis seisneb maksetehingu täitmisel, sealhulgas raha ülekandmisel makseteenuse pakkuja juures avatud maksekontole ning kui raha on makseasutuse kliendile antud laenuna, maksetehingu täitmisel telekommunikatsiooni-, digitaalse või infotehnoloogilise seadme abil. Makseteenuse osutamiseks on vajalik telekommunikatsiooni võrgu, infotehnoloogilise süsteemi või muu sellesarnase võrgu, maksekaartide või muu samasuguste vahendite	ETO on KAS-i § 3 lg 2 kohaselt krediitiasutus ja välisriigi krediitiasutuse filiaal, kui on täidetud vähemalt üks järgmistest tingimustest: 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 kümme protsenti krediitiasutuste kaasatud hoiuste kogumahust.	Eesti Panga Presidendi 13.07.2018.a määruse nr 7 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ § 2 lg 1 kohaselt: 1) AS SEB Pank; 2) Swedbank AS; 3) Luminor Bank AS; 4) AS LHV Pank.

<sup>109</sup> Vt Vabariigi Valitsuse 02.04.2003 määrus nr 105 „Haiglavõrgu arengukava“ § 2.

Elutähtis teenus (HOS § 36)	Teenuse kirjeldus	Tingimused elutähtsa teenuse osutajale (ETO)	Näiteid ETO-dest
	katkematu toimimine, mis võimaldab täita makseid.		
<b>Sularaharinglus</b> (HOS § 36 lg 3 p 2)	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.		
<b>Kaugküttega varustamine</b> (HOS § 36 lg 4 p 1)	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.	ETO on KKütS-i § 7 lg 3 kohaselt: 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.	Näiteks Tallinna linnas AS Utilitas Tallinn, OÜ Utilitas Tallinna Elektri jaam, Enefit Green AS Iru elektri jaam, Adven Eesti AS. <sup>110</sup>  Samuti näiteks ka Fortum Eesti AS.
<b>Kohaliku tee sõidetavuse tagamine</b> (HOS § 36 lg 4 p 2)	Teenus, mis seisneb tingimuste tagamises transpordi ja inimeste ohutuks liikumiseks ja liiklemiseks valla teedel, linnas, alevis või alevikus	ETO on EhS-i § 97 lg 8 kohaselt kohalikke teid korrashoidev ettevõtja, mis tegutseb tiheasustusosalal vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses.	Näiteks Tallinna linnas Tänavapuhastuse AS, AS Eesti Keskkonnateenused, Tallinna

<sup>110</sup> 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 (ETO)	Näiteid ETO-dest
	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.		Kommunaalteenused OÜ, Tallinna Teede AS.
<b>Veega varustamine ja kanalisatsioon</b> (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 ÜVVK-i § 7 lg 1 <sup>1</sup> 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.

Ülaltoodud tabel toob välja, millised ettevõtjad võiksid olla hõlmatud eelnõus välja toodud kohaldamisalaga. Lisaks näitab tabel, kui suur on kontrollitavate ettevõtjate hulk. 2017. aasta seisuga oli ETO-sid Eestis vahemikus 130-140. Tuleb arvestada, et ETO-de hulk muutub pidevalt, eelkõige riigi- ja kohalike teede korrahoidu tagavate ettevõtjate pärast.<sup>111</sup> Nagu on välja toodud eelmises peatükis, peab kohaldamisalasse minevate ettevõtjate puhul hindama, kas neis osaluse või kontrolli omandamine võib kaasa tuua ohu avalikule korrale või julgeolekule.

Nagu ülaltoodud tabelist nähtub, on mitmete elutähtsate teenuste ja ETO-ks määratlemise tunnuste puhul piirmääraks pandud 10 000 tarbijat ja/või teenuse osutamine 10 000 või rohkema elanikuga

<sup>111</sup> Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Siseministeerium, 2017. Kättesaadav:

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos\\_kasiraamat\\_veebi.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos_kasiraamat_veebi.pdf).

KOV-s. Seejuures ei ole 10 000 tarbija või elaniku piir juhuslik. Lähtutud on põhimõttest, et HOS-i reguleerimisalasse ei kuulu kõik ettevõtjad ja KOV-id, vaid üksnes sellised, kelle territooriumil võib elutähtsa teenuse katkestus põhjustada hädaolukorra ehk viia pikaajalise või raskete tagajärgedega elutähtsa teenuse katkestuseni. Ka väiksemad KOV-id ja ettevõtjad peavad korraldama teenuseid, st osutama veevarustuse, kanalisatsiooni, kohaliku tee sõidetavuse, kaugküttega varustamise teenust ja tagama nende toimepidevuse, küll aga seda mitte HOS-i, vaid KOKS-i alusel. Väiksemates piirkondades on ka sõltuvus tsentraliseeritud taristust väiksem, kuna kasutatakse palju ka individuaalseid lahendusi või on lähiümbruses maapiirkond, kust saab vajaduse korral abi.<sup>112</sup> Need teenused, mis on harjumuspärased ja vajalikud igapäevaseks toimimiseks, kuid mille toimimine tagatakse hädaolukorra ajal vaid võimaluse korral, reguleeritakse üldhuviteenuste regulatsiooniga. Need teenused on muutunud tavaelus harjumuspärasteks, kuid elanikkond suudab vajaduse korral teatud ajaperioodi (nädalad või kuud) ilma selle teenuseta olla.<sup>113</sup>

Analüüsi kontekstis on oluline tagada ETO-de toimimine. Üldjuhul pakub ETO teenust, mille katkemisel võivad olla väga pikaajalised ja rasked tagajärjed, sh riigi julgeolekule ja avalikule korrale. Näiteks juhul, kui üle 10 000 elanikule ühes KOV-is või tarbijale ei ole võimalik tagada vajalikku vee- ja elektriühendust ja vältimatut arstiabi. Arvestades võimalikke väga kaalukaid tagajärgi, on äärmiselt oluline tagada, et ETO tegevus välisinvesteeringu tegemise tulemusel ei saaks ohustatud.

Sarnastest kaalutlustest on lähtutud ka Läti ja Leedu regulatsioonide kohaldamisala puhul. Lätis peetakse riigi julgeoleku seisukohalt oluliseks äriühinguks elektri- või soojusenergiatootjat, mille tootmise võimsus ületab 50MW. Leedus aga elektritootjat, kelle tootmisrajatiste koguvõimsus on vähemalt 100 MW või kes toodab või jaotab elektrit vähemalt 10 000 tarbijale. Seega on nii Läti kui ka Leedu regulatsioonis toodud täiendavad tingimused selleks, et sõelumismehhanismi kohaldada.

Soomes on aga lähenetud probleemile teistmoodi. Soome on nii seaduse eelnõu seletuskirjas kui ka kõikides seadust puudutavates avalikustatud materjalides rõhutanud, et Soome lähenemine välisinvesteeringutesse on positiivne ning ETO-de kontekstis on Soomes välisinvesteeringute seire kohustuslik selliste teenusepakujate ja kaubatarbijate puhul, mis tarnivad kriitilisi kaupu või teenuseid kesksetele Soome ametiasutustele nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Lisaks on Soome jätnud võimaluse kohaldada seiret mistahes ettevõtja osas, mida terviklikult hinnates tuleb pidada ühiskonna elutähtsate funktsioonide tagamise seisukohalt kriitilisena. Viimast kategooriat tuleb hinnata igal ajahetkel eraldi sõltuvalt olukorrast, võimaldades hõlmata kohaldamisalasse näiteks spetsiifiliselt maskitootjaid kui tehingu ajal on just see tegevus ühiskonna jaoks kriitiline. Soome sellise lähenemise eelduseks on, et seire läbiviimine ja menetlus on oluliselt paindlikum ja investorile halduslikult vähemkoormavam kui näiteks eelnõus on ette nähtud. Täpsemalt on võrdlusriikide regulatsiooni analüüsitud peatükis 3.

Juhul, kui välisinvesteering omab (negatiivset) mõju näiteks üldhuviteenuse osutaja poolt pakutavale teenusele ja selle toimimisele, ei pruugi tagajärjed olla nii tõsised kui ETO poolt pakutavate teenuste katkemise puhul. Üldjuhul on üldhuviteenuse toimimise katkemine üksnes lokaalse mõjuga. Seetõttu on oluline ja proportsionaalne, et taustauuringumehhanismi rakendataks ennekõike ETO-de suhtes,

<sup>112</sup> Hädaolukorra seadus 205 SE seletuskiri, lk 84.

<sup>113</sup> Samas, lk 86.

mitte kõigi üldhuviteenust osutavate ettevõtjate suhtes, kes võivad samuti olla elutähtsa teenuse pakkujaks.

Seetõttu võimaldabki ülaltoodud tabel piiritleda välisinvesteeringute taustauuringumehhanismi kohaldamisala. Kui juriidiline isik, millesse soovitakse välisinvesteeringut teha, vastab ETO tunnustele, tuleks läbi viia taustauuring. See on oluline selleks, et vältida pikaajalisi ja raskeid tagajärgi nii ühiskonna kui ka riigi toimimisele, juhul, kui välisinvesteering peaks negatiivselt mõjutama elutähtsat teenust ja selle toimimist.

## 2.3. Riigi osalusega äriühingud

Välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse eelnõus on kohaldamisalaga hõlmatud ka riigi osalusega äriühingud. Riigi osalusega äriühingute regulatsioon allub peamiselt riigivaraseadusele (RVS). RVS võimaldab Eesti Vabariigil osaleda nii Eestis registreeritud kantud juriidilises isikus ja varaühisuses kui ka välisriigis registreeritud piiratud vastutusega eraõiguslikus juriidilises isikus. Seega on riigil lisaks äriühingutele võimalik osaleda ka sihtasutustes ja mittetulundusühingutes. Välisinvesteeringute kontekstis on planeeritud kohaldamisalaga hõlmata üksnes äriühingud.

Riigi osalusega äriühinguteks saavad olla üksnes aktsiaseltsid või osaühingud, milles riigile kuulub vähemalt üks aktsia või osa (RVS § 3 lg 1 p 2). 2019. aasta seisuga avaldatud andmete kohaselt osales riik kokku 31 äriühingus, neist jätkuvalt tegutsevaid oli 29 (ainuosalusega 24 äriühingut; ülejäänud äriühingute puhul väiksem kui 100% osalus). Nendeks äriühinguteks on AS A.L.A.R.A., AS Eesti Liinirongid, AS Eesti Loots, AS Eesti Loto, AS Eesti Post, AS Eesti Raudtee, AS Eesti Teed (erastamisel), AS Eesti Vanglatööstus, AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, AS Operail, AS Hoolekandeteenused, AS Levira, AS Metrosert, AS Nordic Aviation Group, AS Saarte Liinid, AS Tallinna Lennujaam, AS Tallinna Sadam, AS Teede Tehnokeskus, AS Vireen, AS Ökosil, Eesti Energia AS, Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ, Eesti Põllumajandusloomade Jõudluskontrolli AS, Elering AS, AS KredEx Krediidikindlustus, Lennuliiklusteeninduse AS, OÜ Transpordi Varahaldus, OÜ Rail Baltic Estonia ja Riigi Kinnisvara AS.<sup>114</sup>

Selleks, et hinnata, kas taustauuringumehhanismi peaks riigi osalusega äriühingute puhul rakendama, tuleb analüüsida, millised on riigi enda väljavaated osaluste võõrandamise osas. Huvi osalust võõrandada lähiaastate perspektiivis on väljendatud järgmiste äriühingute suhtes:

- Eesti Energia AS taastuvenergia tütarettevõtja Enefit Green AS kuni 49% ulatuses börsile viimine;
- AS Operail kuni 49% osaluse võõrandamine.<sup>115</sup>

Konkreetsed otsused nimetatud äriühingute võõrandamise osas ei ole siiani vastu võetud ning samuti on ilmne, et riik soovib enamikes äriühingutes enamusosalust säilitada. Eelnevat kinnitab ka Eesti siseriiklik regulatsioon – riigivara võõrandamise otsustab üldjuhul riigivara valitseja,

<sup>114</sup> Nimekiri riigi osalusega äriühingutest ja nende tegevusvaldkondadest on kättesaadav Rahandusministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koondaruandest „Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruanne 2019. a kohta.“ lisast 1.1. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivara/riigi-osaluste-valitsemine>. Eelnevalt viidatud nimekirjas võib olla analüüsi esitamise päeva seisuga esinenud muutusi, muuhulgas on riik võõrandanud 100% osaluse AS-s Eesti Teed.

<sup>115</sup> Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruanne 2019. a kohta, lk 19. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivara/riigi-osaluste-valitsemine>.

erandjuhtudel toimub see Vabariigi Valitsuse nõusolekul (RVS § 37). Seega ei toimu riigivara võõrandamist, kui vastavat otsust vastu ei ole võetud. Kuna riigi omanduses olevate äriühingute osalustega pigem ei tehta tehinguid, siis tuleks analüüsida, kas nende kohaldamisalasse eraldiseisvana lisamine on vajalik. Tulenevalt riigile kuuluva äriühingu tegevusvaldkonnast ei pruugi samuti olla mõistlik taustauuringu kohaldamine kõikide ettevõtjate suhtes. Üksnes riigi osaluse olemasolu äriühingus ei peaks olema taustauuringu läbiviimise alus.

Riigivara võõrandamist reguleerib RVS-i § 30, kus on sätestatud, et vara võõrandamine toimub avalikul enampakkumisel, valikpakkumisel või otsustuskorras. RVS-i § 36 kehtestab, et riigivara ei saa omandada isik, kelle suhtes seadus sätestab omandamise kitsenduse. Loodav välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsioon saab olema üks nimetatud kitsendustest, mis piirab riigivara võõrandamist.

Välisinvesteeringu taustakontrolli tingib oht julgeolekule või avalikule korrale. Välja pakutud eelnõu sõnastuses puuduvad selged seosed kõikide riigile kuuluvate äriühingute ning ohu vahel riigi julgeolekule või avalikule korrale. Eelnev sõltub paljuski tegevusalast, milles riigi osalusega äriühing tegutseb. Näiteks juhul, kui riigi osalusega äriühing on samaaegselt elutähtsa teenuse osutaja (näiteks Eesti Energia AS puhul), võib oht riigi julgeolekule ja avalikule korrale välisinvesteeringu puhul olla tõenäoline. Iga riigile kuuluva äriühingu puhul tuleb eraldi hinnata, kas ta vastab ETO-dele eriseadustes toodud tingimustele, mille osas on ülevaatlik tabel lisatud analüüsi peatükki 2.2. Kui riigi äriühing ei ole ETO, siis tuleb hinnata, kas tal on muu riigile oluline strateegiline tähendus.

Samas võib näiteks strateegilise tähenduse omistada infrastruktuuri ettevõtjatele, nt AS Eesti Raudtee või infrastruktuuri teenindavatele ettevõtjatele nagu on AS Saarte Liinid, AS Tallinna Lennujaam, AS Tallinna Sadam ja AS Teede Tehnokeskus. Need on riigile kuuluvad äriühingud, mille osaluse või olulise ettevõtluse võõrandamisel tuleb kaaluda taustakontrolli läbiviimist.

Küll aga saab välistada tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu olukorras, kui välisinvesteeringud tehakse näiteks riigi osalusega äriühingusse, mille peamiseks tegevusalaks on vangide tööhõive tagamine (AS Eesti Vanglatööstus), keskkonnauuringute läbiviimine (OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus), ehitusalane ja transpordiga seotud teadus- ja arendustegevus (AS Teede Tehnokeskus), teenuste pakkumine põllumajandustootjatele ja teistele toidukäitlejatele loomsetest kõrvalsaadustest vabanemiseks (AS Vireen) või hasartmängude korraldamine (AS Eesti Loto).

Ka võrdlusriikides Lätis, Leedus ja Soomes ei ole riigi osalusega äriühingud eraldiseisva grupina (või riigi osalus eraldiseisva alusena) sõelumismehhanismide regulatsioonis välja toodud. Riigi osalusega äriühingud võivad juba olla hõlmatud muude riigi julgeoleku seisukohalt oluliste sektorite või konkreetsete tegevusvaldkondadega.

Seega on küsimus, kas kohaldamisalasse on vajalik eraldiseisvana lisada riigi osalusega äriühingud. Need riigi osalusega äriühingud, mis on ETO-d ja millega seonduvad häired teenuse pakkumise toimepidevuses on hõlmatud elutähtsa teenuse osutaja alapunktiga, on vastava taustauuringu nõudega nagunii kaetud. Muude riigi osalusega äriühingute hõlmamine kohaldamisalasse ei pruugi olla eesmärgipärane.

## 2.4. Alaliste riigikaitseobjektide omanikud

Välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõus on kohaldamisalaga hõlmatud ka alaliste riigikaitseobjektide omanikud. Riigikaitseobjektid piiritleb riigikaitseseadus (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 tavapärast 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. Käesoleva küsimuse vastus on ühtlasi seotud analüüsi alapeatükkidega 5 ja 6.

Alalised 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 taristu.<sup>116</sup> Alalised riigikaitseobjektid jagunevad:

- 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 lakkamist;
- 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;
- 4) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud riigikaitseobjektid, sealhulgas riigikaitse ehitised ehitusseadustiku tähenduses;
- 5) julgeolekuasutuse kasutuses olevad riigikaitseobjektid, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitised ehitusseadustiku tähenduses;
- 6) sisejulgeoleku tagamisega seotud riigikaitseobjektid.<sup>117</sup>

Ülaltoodud kategooriate alusel liigitatud konkreetset maa-ala, 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 (ega ka analüüsi autoritele) vabalt kättesaadavad, kuivõrd see teave on tunnistatud piiratud taseme

<sup>116</sup> Vabariigi Valitsuse korralduse „Alaliste riigikaitseobjektide määramine“ eelnõu nr 17-0143 seletuskiri, lk 1.

<sup>117</sup> Vabariigi Valitsuse 06.04.2017. a korraldus n 96 „Alaliste riigikaitseobjektide määramine“ § 2; Riigikaitse seaduse 772 SE seletuskiri, lk 84.

riigisaladuseks. Samuti ei saa avalikkus (ega analüüsi autorid) vabalt ligipääsu julgeolekuasutuste riigivara registrile, milles on andmed julgeolekuasutuste valduses olevate kinnis- ja vallasasjade, sh nendega seotud õiguste ja kohustuste osas. Seetõttu ei ole analüüsi autoritele kättesaadavad ka andmed riigikaitseobjektide omanike kohta, kelle puhul välisinvesteeringute tegemisel taustauuringumehhanismi kohaldama peaks.

Avaliku korra ja julgeoleku huvides on tagada riigikaitseobjektide toimepidevus ennetades võimalikke rünnakuid, nii füüsilisi kui ka selliseid rünnakuid, mis võivad mõjutada riigikaitseobjekti töövõimet. Riigikaitseobjekti töövõimet võivad mõjutada ka riigikaitseobjektide läheduses välisinvestori poolt omandatud kinnisasjad, millel toimuva tegevuse tulemusena on võimalik riigikaitseobjekti kahjustada või kasutada omandatud maa-ala muul moel riigivastaseks tegevuseks või selle ettevalmistamiseks. Kuna ei ole teada milliseid konkreetseid maa-ala, ehitised ja seadmed on riigikaitseobjektidena määratletud ja kes on nende omanikeks, siis ei saa teha ka ammendavaid järeldusi selle kohta, kas igasugune välisinvesteering nende objektide omanikesse võiks omada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

Täpset analüüsi nimetatud objektide omanike osas ei ole võimalik teha. Saab aga pidada tõenäoliseks, et sõjalise riigikaitse, julgeolekuasutuste kasutuses olevad ning sisejulgeoleku tagamisega seonduvad riigikaitse objektid ning nendega seonduvad kinnisasjad on riigi omandis. Seetõttu puudub nendel objektidel puutumus välisinvesteeringute taustakontrolli otsese eesmärgiga – kontrollida osaluse omandamist ettevõtjas, mille toimimine võib mõjutada avalikku korda või julgeolekut. Nimetatud objektide kaitse laiemalt on aga seotud käesoleva analüüsi peatükkidega 5 ja 6.

Kinnistusraamatu andmepäringute lühikese analüüsi pinnalt võib väita, et enamik avaliku võimu kasutuses olevaid (olulisemaid) hooneid on riigi omandis, sealhulgas Riigi Kinnisvara AS kaudu. Eelduslikult on riigi soov ka edaspidi säilitada omandiõigus oluliste riigikaitseobjektide suhtes. Seetõttu tuleks analüüsida, kas nende kohaldamisalasse eraldiseisvana lisamine on vajalik.

Pigem võiks küsimus olla selles, kas riigikaitse ehitisi ümbritsevad ja riigikaitse ehitise piiranguvööndis<sup>118</sup> asuvad kinnisasjad ning nende omandi või valduse võõrandamine välisinvestorile võiks tuua kaasa potentsiaalse ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Lisaks on eraldiseisev küsimus, kuidas eristada mõisteid riigikaitse ehitise, riigikaitseobjekt ja nende sätestatavad piiranguvööndid. Seda küsimust on täpsemalt analüüsitud käesoleva analüüsi peatükkides 5 ja 6.

Riigikaitseobjektidena on loetletud ka elutähtsa teenuse osutamise ning avaliku korra tagamisega seonduvad objektid. Elutähtsa teenuse osutamist on käsitletud käesoleva analüüsi alapeatükkides 2.1 ja 2.2. Analüüsi alapeatükis 2.2 on jõutud järeldusele, et elutähtsa teenuse toimepidevuse seisukohast on oluline säilitada ETO-de tegevus. Seda põhjusel, et igasugune liin või trass näiteks elektri-, gaasi-, vee- ja kanalisatsiooniühenduse tagamisel ei oma olulist mõju elutähtsale teenusele, sh avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Kõikide ettevõtjate, mis pakuvad elutähtsat teenust, kuid ei vasta ETO-de tingimustele (tegemist on üldhuviteenuse osutajatega, mitte ETO-dega), hõlmamine kavandatava seaduse kohaldamisalasse on ülemäärane. Kuna riigikaitseobjekti mõiste hõlmab ka elutähtsa teenuse osutamist, siis on eelnõus välja pakutud kohaldamisala valdkonnad omavahel

<sup>118</sup> EhS § 120 sätestab piirangu riigikaitse ehitise ümbruses või seda mõjutada võivate ehitiste ehitamisel.

kattuvad. Sealjuures on ebaselge, kas riigikaitseobjektiks olev elutähtis teenus on igasugune elutähtis teenus või see mõiste on seotud ETO-de regulatsiooniga.

Seoses riigikaitseobjekte puudutavate nimekirjadega on küsimus, kas võib esineda juhtumeid, kus riigikaitseobjekt asub maal, mille omanik on kolmas isik. Kui esineb kinnisasju, millele on näiteks piiratud asjaõiguse alusel ehitatud riigikaitseobjektiks olevaid ehitisi, siis on eraldiseisev küsimus, kuidas peab käituma seda maad võõrandada sooviv omanik. Kui maa on näiteks ettevõtja vara koosseisus, samas kinnisasja omanikul puudub selge arusaam sellel asuva ehitise kui riigikaitseobjekti kohta, siis kellel ja millal on kohustus esitada taotlus kontrolli läbiviimiseks – kas maaomaniku arusaama ehitise olemuse kohta saab sellisel juhul eeldada.

Samuti ei pruugi riigikaitseobjekti omanikuks alati olla äriühing, vaid omanikuks saavad olla ka riik, sh riigiasutused ning füüsilised isikud, kelle puhul ei saa rääkida välisinvesteeringu tegemisest selle klassikalises tähenduses (osaluse või kontrolli omandamine). Seda, kas välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse regulatsioon peaks hõlmama lisaks osaluse ja kontrolli omandamisele ka kinnisvara omandamise tehinguid, on analüüsitud käesoleva analüüsi peatükkides 5 ja 6.

Seoses ülaltooduga kaasneb täiendav koormus menetluslikus mõttes, mil konkreetse äriühingu puhul tuleb teha täiendav päring kas Siseministeriumile, Kaitseministeriumile või muule asjakohasele asutusele, saamaks teada, kas sellele konkreetsele äriühingule võib kuuluda maa-alasid, ehitisi või seadmeid, mis on Vabariigi Valitsuse korraldusega määrusega kinnitatud riigikaitseobjektideks või asuvad need riigikaitseobjektide piiranguvööndis. Kuna see teave ei ole avalikult kättesaadav, tuleb välja töötada lahendus, kuidas isikutel on võimalik tuvastada, et tehingu tegemisel võivad kaasneda täiendavad piirangud seoses riigikaitseobjektide või piiranguvööndite olemasoluga. Üheks võimalikuks lahenduseks oleks ehitisregistri juurde tehnilise lahenduse loomine, mis võimaldaks tuvastada riigikaitseobjektide piiranguvööndid ilma piiratud teavet avaldamata.

Seega oleks asjakohane ka riigikaitseobjektide omanike puhul seada täiendavad kriteeriumid või tingimused selleks, et need välisinvesteeringute taustakontrollimehhanismi kohaldamisalaga hõlmata.

## 2.5. Kaitsetööstusettevõtjad ning strateegilise kaubaga seotud teenuse osutajad

Välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõus on kohaldamisalaga hõlmatud kaitsetööstusettevõtjad. Nendeks on eelnõu § 3 lg 4 kohaselt sellised ettevõtjad, mis tegelevad kaitse- ja julgeolekuotstarbelise teadus- ja arendustegevusega, tootmise või teenuse osutamisega ning kellele on riik kehtestanud erinõuded, nagu näiteks toodangu piiratud kasutajate ring, erandlik ekspordirežiim, erandlik müügikeskkond, kõrgendatud tööstusspionaažioht ja kõrgendatud turvanõuded.

Selgusetuks jääb, milliseid ettevõtjaid täna on võimalik kaitsetööstusettevõtjatena käsitleda ja kuidas on kujunenud ülaltoodud kaitsetööstusettevõtja definitsioon, kuivõrd Eesti seadused sellist mõistet ei defineeri. Seega võib mõiste kaitsetööstusettevõtja jääda liiga üldiseks ja tekitada täiendavat halduskoormust. Hetkeseisust tulenevalt ei saa ka statistikat ettevõtjate kohta seetõttu välja tuua – kui konkreetselt näiteks EMTAK koodi C254: Relva- ja laskemoonatootmine alla kuulubki ainult 2

ettevõtjat, siis nende puhul pole statistika leidmine konfidentsiaalsuse kaalutlustel võimalik. Laiema definitsiooni koha pealt seisneb andmete avaldamise keerukus aga kogumise puudumisest, kuna Eestis ei liigitata eraldi kaitsetööstuse tegevusi, kui need on kahesuguse kasutusega kaubad (vt ülejäämine lõik). Kaitsetööstuse Liitu kuuluvate ettevõtjate tegevusvaldkond on aga liialt lai, et proovida kaitsetööstusettevõtjaid defineerida vastavasse ühendusse kuuluvate ettevõtjate kaudu (vt nt liidu liige Suva AS).

Eelnõu hõlmab strateegilise kauba tootjaid ja strateegilise kaubaga seotud teenuse osutajaid nõukogu määruse (EÜ) 428/2009 artikli 2 punkti 1 tähenduses. Kuigi strateegiline kaup on liigitatud neljaks erinevaks kategooriaks: sõjaline kaup, kaitseotstarbeline toode, inimõiguste rikkumiseks kasutatav kaup ja kahesuguse kasutusega kaup (StrKS § 2 lg 1), siis eelnõuga on hõlmatud üksnes viimane. Kahesuguse kasutusega kaupade hulka kuuluvad need kaubad, sh tarkvara ja tehnoloogia, mida saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel ning samuti kaubad, mida saab kasutada nii rahuotstarbelisel eesmärgil, s.t mitte lõhkeainena, kui ka abivahendina tuumarelvade või muude tuumalõhkeseadmete tootmisel.<sup>119</sup>

Eestis on Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud konkreetsete kaupade nimekiri, mida saab käsitleda strateegilise kaubana.<sup>120</sup> Seejuures loetleb nõukogu määrus 428/2009 lisa 1 väga detailselt need kaubad, mida kahesuguse kasutusega kaubana käsitleda. Näiteks on selliseks kaubaks erinevad tuumamaterjalid (tuumareaktorid), isotoopide eraldustehased, konkreetset materjalid (nt uraan) jm seonduvad süsteemid, seadmed ja komponendid. Seega on tegemist väga spetsiifilist liiki kaupadega, mille ekspordiks on üldjuhul vaja taotleda eriluba.

Määrus 2019/452 toob art 4 lg 1 p-des a ja b välja kaitsetaristu ning -tehnoloogia kaitsmise vajaduse. Kaitsetaristu on hõlmatud riigikaitseobjektide alapunktiga. Kaitsetehnoloogia on hõlmatud määruse 428/2009 lisaga 1, kus on detailselt loetletud kahesuguse otstarbega seadmed ja tehnoloogiad, mille käitlemist rahvusvaheliselt kontrollitakse. Määruse 428/2009 lisa 1 ütleb, et kontrolli ei kohaldata sellise „tehnoloogia“ suhtes, mis on minimaalselt vajalik selliste kaupade paigaldamiseks, kasutamiseks, hoolduseks (kontrolliks) ja remondiks, mis ei kuulu kontrolli alla või mille eksport on lubatud. Kaitsetaristu ja -tehnoloogia viitavad pigem riigikaitse eesmärkide tagamisele kui julgeolekuvaldkonnale laiemalt.

Eelnõus on tehtud ettepanek hõlmata sõjalised ja kahesuguse kasutusega kaubad taustauuringumehhanismi alla ning võimalusel lisada ka nende kaupadega seonduvate teenuste osutamine teatud riigiasutustele. Määruse 2019/452 sõnastus on kitsam kui kavandatava eelnõu sõnastus, sest kaitsetaristu või -tehnoloogia kaitse eesmärk on kitsam kui näiteks kahesuguste kaupade loetelus toodud muud seadmed või tehnoloogiad. Seega ei pruugi olla kohane nimetada kaitsetööstusettevõtjaks äriühingut, kes toodab või tarnib kahesuguse kasutusega kaupu (nt tuumaenergiaga seonduvad seadmed ei ole ilmingimata seotud kaitsetööstusega). Selleks, et saavutada taustakontrolli eesmärk, on võimalik ka loobuda kaitsetööstusettevõtja mõiste sätestamisest ning kehtestada kontrollikohustus eesmärgi kaudu, mis vastaks määruse 2019/452 sõnastusele.

<sup>119</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, 5. mai 2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks, art 2 p 1.

<sup>120</sup> Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määrus nr 171 „Strateegiliste kaupade nimekiri“.

Näiteks on võimalik öelda, et riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohalt oluliseks äriühinguks loetakse äriühingut, kes toodab, tarnib või viib läbi arendustegevust kaitsetaristu või -tehnoloogiga seonduvas valdkonnas sõjaliste või kahesuguse kasutusega kaupade kaudu või äriühingut, kes osutab vastavate kaupadega seonduvat teenust Kaitseministeeriumile, Siseministeeriumile või nende valitsemisala asutustele.

Võrdluseks, näiteks Soomes on üldiselt piiritletud taustakontrolli teostamine nende kaitsetööstusettevõtjate osas, mis toodavad või tarnivad kaitsevarustust või muid sõjaliseks kaitseks olulisi teenuseid või kaupu, sh kahesuguse kasutusega kaupade tootjad. Samuti ka Leedus on üldiselt piiritletud sõjavarustussektor, kus sõelumismehhanismi kohaldatakse nende ettevõtjate puhul, mis tegelevad sõjatehnika tootmise, kaubanduse, hoolduse ja remondiga.

## 2.6. Riigiside toimimist tagavad äriühingud

Välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse eelnõus on kohaldamisalaga hõlmatud ka riigiside toimimist tagavad juriidilised isikud elektroonilise side seaduse (ESS) tähenduses. Riigisidet hõlmab ESS-i alusel kolme põhilist teenust:

- 1) kriitilise tähtsusega side – elektroonilise side teenus Vabariigi Valitsuse määratud asutustele ja isikutele sõnumite katkematuks ja töökindlaks edastamiseks (ESS § 100<sup>3</sup>);
- 2) mereraadioside – elektroonilise side teenus, mida osutatakse mereraadiosidevõrgu kaudu ja mille eesmärk on side tagamine ohutuks laevaliikluseks Eesti Vabariigi vastutusallas (ESS § 100<sup>4</sup>).
- 3) operatiivraadiosidevõrguteenus – elektroonilise side teenus, mis võimaldab teha ja võtta vastu Eesti Vabariigi territooriumil kindlaks määramata asukohas ja ajal kasutajate terminalide vahelisi võrgusiseseid rühmakõnesid ja individuaalkõnesid ning saata ja võtta vastu sõnumeid (ESS § 100<sup>5</sup>).

Kriitilise tähtsusega side eesmärk on tagada geograafiliselt sõltumatu andmeedastusvõime kriitilise informatsiooni edastamiseks ja võrgupõhise võime tagamiseks. Selleks on oluline kindlustada integreeritud sidekanalite süsteem, mis hõlmab olemasolevaid ja loodavaid sidekanaleid nii fikseeritud, raadio- kui ka satelliitvõrkudes ning millega tagatakse tavaolukorras kasutatud sidekanalite katkemise korral võimalikult kiire üleminek teistele kanalitele. Mereraadioside on oluline mereohutuse tagamiseks ning ametkondliku ja erakorrespondentsi edastamiseks mere ja kalda vahel (mereraadioside abil saab ühendust karile sõitnud veesõidukiga ning reageerida operatiivselt sündmustele, samuti kasutatakse mereraadiosidet laevaliikluse korraldamiseks).<sup>121</sup>

Riigiside toimimine hõlmab paljuski ka selle toimimiseks vajalikku taristut, näiteks erinevate kaablite, raadiosidemastide jms näol. Need nimetatud objektid võivad olla nii riigi enda, kui ka eraomandis. Seega juhul, kui välisinvesteeringut tehakse ühinguusse, mille omandis on objekt, mis on oluline riigiside toimimise tagamisel, tuleks hinnata ka taustauuringumehhanismi rakendamise vajadust.

Riigiside tagamise olulisust saab hinnata sarnaste kriteeriumite alusel nagu elutähtsate teenuste puhul, hinnates täpsemalt seda, millised võivad olla riigiside toimimise häirimise või katkestuse tagajärjed, juhul, kui välisinvesteering sellist negatiivset mõju riigiside toimimist tagavale äriühingule

<sup>121</sup> Hädaolukorra seaduse 205 SE seletuskiri, lk 108.

omaks. Analüüsida tuleb, kas riigiside katkestus võib kaasa tuua tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi ja ohustab seeläbi avalikku korda ja riigi julgeolekut.

Eesti julgeolekupoliitika alustes on samuti märgitud, et Eesti digitaalsed teenused on riigi lahutamatuks osaks, millela riik ei saa tänapäeval viisil enam toimida, ja see suurendab võimalike rünnete mõju riigi julgeolekule. Side- ja infosüsteemide seotuse tõttu võib ühe elutähtsa või olulise teenuse katkemine mõjutada veel paljude teiste teenuste kättesaadavust, ühtlasi ohustada riigi toimimist tervikuna.<sup>122</sup>

Kriitilise tähtsusega sideühendus, sh mereraadioside kui ka operatiivraadioside on kõik riigi põhifunktsioonide, ametkondade vahelise koostöö ja nende süsteemide kasutamise kaudu inimeste elu ja tervise seisukohalt (nt tagades erakorralise meditsiini kättesaadavuse) väga olulised teenused. Sideteenus tagab suhtluse nii operatiivteenistuste (kiirabi, politsei, pääste) kui ka Häirekeskuse vahel. Sideteenuse katkestus võib tähendada lisaks telefonikõnede tegemise ja vastuvõtmise võimatusele ka internetiühenduse puudumist, televisioonisaadete vastuvõtmise võimatust, samuti võib muutuda võimatuks IT-süsteemidel põhinevate kaardimaksete ja sularahaautomaatide toimimine. Samuti mõjutab sidekatkestus digitaalse usaldusteenuse toimimist.<sup>123</sup> Arvestades sideteenuste toimimise märkimisväärset seotust ja sõltuvust erinevate infosüsteemide ja teiste elutähtsate teenuste toimimisega ning asjaolu, et sideteenustele pole olemas väga häid alternatiive, tuleb järeldada, et riigiside toimimise häiringud või katkestused võivad kaasa tuua tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu nii avalikule korrale kui ja riigi julgeolekule.

Samas tuleb arvestada, et kuigi kriitilise tähtsusega sideteenuste osutajad võiksid olla välisinvesteeringute taustauuringumehhanismi kohaldamisalas, on sideteenuse osutamine ennekõike riigi kontrolli all. Näiteks arendab ja haldab siseturvalisusega seotud infosüsteeme Politsei- ja Piirivalveametile, Häirekeskusele, Päästeametile, Sisekaitseakadeemiale ja Siseministeriumile Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT), mis on riigi poolt hallatavaks riigiasutuseks. Samuti on riigi sihtasutuseks Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (RIKS), mis tagab riigiasutuste ja teiste riigieelarveliste institutsioonide sidealase teenindamise ning eriotstarbelise ja operatiiv-raadioside, osutades muuhulgas andmekeskuste ja riigi pilveteenuse opereerimise, mereside- ning telefoniteenuseid. RIKS-i põhitegevuseks on tagada riigi funktsioneerimiseks, avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalike eriotstarbeliste telekommunikatsioonivõrkude pidev toimimine, kvaliteet ja turvalisus.

Seega tuleb jõuda sarnasele järeldusele nagu riigi osalusega äriühingute puhul – ka riigiside toimimist tagavate ettevõtjate puhul saab eeldada riigi huvi osaluse või kontrolli säilimise osas. Järelkult ei ole nende eraldiseisev kohaldamisalasse hõlmamine vajalik.

Teistsugune lähenemine on võrdlusriigis Soomes, kus taustakontrolli mehhanismi rakendumine võib side-ettevõtjate puhul tuleneda kas sellest, et kriitilisi sideteenuseid osutatakse riigi kesksetele ametiasutustele (näiteks kaitsevägi, piirivalve või politsei) nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks või on sideteenuse pakkuja terviklikust hinnates ühiskonna jaoks elutähtsate funktsioonide tagamiseks kriitiline.

<sup>122</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 5. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>123</sup> Samas, lk 108.

## 2.7. Meediateenuse osutajad ja videojagamisplatvormi pidajad

Välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse eelnõus on kohaldamisalaga hõlmatud ka meediateenuste osutajad meediateenuste seaduse (MeeTS) tähenduses ja videojagamisplatvormi pidajad.

MeeTS-i § 5 kohaselt on meediateenuse osutajaks juriidiline või füüsiline isik, kes osutab televisiooni-, tellitava audiovisuaalmeedia või raadioteenust, kellel on toimetust vastutus meediateenuse sisu valikul ja kes määrab selle esitamise järjestuse ning edastamise viisi. Kuna meediateenuse osutaja peab enda tegevuseks hankima tegevusloa (televisiooni- ja raadioteenuse osutamisel), on teada ka nende isikute ring ja arv, keda meediateenuste osutajana käsitletakse. Nendeks on muuhulgas Postimees Grupp AS (Raadio Kuku, Raadio Elmar, Kanal 2, Kanal 11, Kanal 12, MyHits jne), AS Mediainvest Holding (Star FM, Power Hit Radio), Taeva raadio OÜ (Sky Plus, Rock FM, Retro FM), All Media Eesti AS (TV3, TV6), Telia Eesti AS ja Elisa Teleteenuse AS jne.<sup>124</sup> Seejuures kohustuvad ka tellitava audiovisuaalmeedia teenuse osutajad enda tegevusest teavitama, esitades selleks majandustegevusteate. Võttes arvesse audiovisuaalmeedia turul ja tarbimises ning tehnoloogiavaldkonnas toimunud olulisi muutusi, siis planeeritakse meediateenuste seaduse kohaldamisalaga hõlmata edaspidi ka videojagamisplatvormi pidajad, kelleks on näiteks Youtube ja erinevate teiste sotsiaalmeediakanalite pidajad.<sup>125</sup> Nimetatud kohustus tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist (EL) 2018/1808 ehk audiovisuaalmeedia teenuste direktiivist. Seetõttu on välisinvesteeringute taustauuringu regulatsiooniga kavandatud hõlmata lisaks meediateenuste osutajatele ka videojagamisplatvormide pidajad.

Videojagamisplatvormi teenuse eesmärk või põhiline otstarve on pakkuda elektroonilise side võrgu kaudu teavituslikke, hariduslikke või meelelahutuslikke saateid, kasutaja loodud videoid või mõlemaid. Videojagamisplatvormile laadivad videosisu üles teenuse kasutajad (nt videosisuloojad) ja platvormi pidajal puudub seal pakutava sisu üle toimetust vastutus. Seevastu on argumenteeritud, et videojagamisplatvormi pidaja toimetust vastutuse puudumise tõttu ei ole nende hõlmamine välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse kohaldamisalasse mõistlik.

Samas ei saa videojagamisplatvormi pidajate puhul igal juhul vastutust nende platvormile laetud sisu osas välistada. Siinkohal saab paralleelse tuua Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja 16.06.2015 lahendiga asjas Delfi vs Eesti<sup>126</sup>, mille puhul EIK leidis, et Delfi AS vastutavaks pidamine anonüümsete au teotavate kommentaaride eest oli põhjendatud ja proportsionaalne. Kuigi veebiväljaanne ise ei olnud kommentaaride tegelikult autoriks, oleks veebiväljaanne pidanud võtma meetmeid selleks, et au teotav kommentaar avalikkuseni ei jõuaks või et see võimalikult kiiresti portaalist eemaldataks. EIK rõhutas, et kui kõne all on kolmandate isikute või ühiskonna tervikuna õiguste kaitse, võib riikidel olla õigus teha internetiportaali vastutavaks ilma, et see rikuks artikliga 10 kaitstud sõnavabadust,

<sup>124</sup> Nimekiri meediateenuste osutajatest ja neile väljastatud meediateenuste osutamise lubadest kättesaadav Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Ameti kodulehel. Kättesaadav: <https://www.ttja.ee/et/ettevottele-organisatsioonile/meediateenused>.

<sup>125</sup> Meediateenuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 20-1112/01. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#qpRJV5yh>.

<sup>126</sup> EIKo 64569/09, Delfi AS vs. Eesti.

kui portaal ei võta viivitamata meetmeid, et kustutada selgelt õigusvastased kommentaarid, ja seda isegi siis, kui väidetav ohver või kolmandad isikud ei ole teadet esitanud.

Siiski tuleb silmas pidada, et tegemist ei ole kõikide internetiportaalide suhtes tehtava pretsedendiga, vaid seda rakendatakse suure, professionaalselt juhitava internetiportaali osas, mis tegutseb ärilisel eesmärgil, kutsudes isikuid kommenteerima. Seetõttu ei saa välistada, et ka suurematel ja professionaalsematel videojagamisplatvormi pidajatel lasub mõistlikus ulatuses vähemalt kontrolli- ja monitooringukohustus enda platvormile laetava sisu osas, kohustudes vajadusel õigusvastase sisu osas meetmeid rakendama. Selleks, et kohaldamisalaga ei oleks hõlmatud väikese kasutajate arvuga videojagamisplatvormi pidajad, on tehtud ettepanek täiendavate kriteeriumite kohaldamiseks püsiva vaatajas-, lugejas- ja jälgijaskonna osas.

Meediateenuste osutajate ja videojagamisplatvormide pidajate tegevus lähtub Eestis sõna- ehk väljendusvabaduse põhimõttest (PS-i § 45). Välisinvesteeringute taustakontrolli kehtestamisel saab kindlasti rääkida teataval määral võimalikust väljendusvabaduse riivist juhul, kui piiratakse teatud isikute võimusi enda seisukohti vabalt enda valitud meediateenuse osutaja või videoplatvormi pidaja kaudu avaldada. Siiski ei ole väljendusvabaduse põhimõtte absoluutne. Ka PS-i § 45 sätestab, et seda õigust võib piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Samuti nagu põhiõiguste alapeatükis (vt alapeatükk 1.1) käsitletud, on avalik kord ja riigi julgeolek sellised põhiseaduse sätte ja vaimu kohased väärtused, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.

Analüüsida tuleb, kas välisinvesteeringu tegemine meediateenuse osutajasse või videojagamisplatvormi pidajasse võiks omada mõju avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Eesti julgeolekupoliitika alustes on samuti info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat ning meediat nimetatud sellisteks teguriteks, millega on võimalik inimeste informeeritust üha tõhusamalt mõjutada. Pinged rahvusvahelistes suhetes, teatud rühmade radikaliseerumine ning ühiskonna sidususe kahjustamine on ühed tegelikkust moonutava infovälja negatiivsetest mõjudest. Seejuures kasutatakse informatsiooniga manipuleerimist ja valetabe levitamist (seda ka riigi tasandil) konfliktide eskaleerimiseks.<sup>127</sup>

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).

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 õiguskulekat 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 või videojagamisplatvormi pidajas tingida propaganda, sh libauudiste laialdasemat levikut. Seda ennekõike olukorras, kus vastaval meediateenuse osutajal on üleriigiline või ka rahvusvaheline levik, mil nt üleskutse õigusrikkumise toimepanemiseks võib ohustada nii riigi julgeoleku kui ka riigikaitse tagamist. Saab eeldada, et mida

<sup>127</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 5. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

väiksem on levipiirkond, seda väiksem on eeldatavasti ka võimalik (negatiivne) mõju. Siiski ei ole igal televisiooni-, raadio-, tellitava audiovisuaalmeedia- ja videojagamisteenuse pakkujal üleriigilist või rahvusvahelist levikut. Üleriigiliseks levikuks peetakse MeeTS-i tähenduses tegutsemist levipiirkonnas, kus elab üle 50 protsendi Eesti elanikkonnast. Rahvusvaheliseks levikuks piisab, kui teenus on ka mõnele välisriigile suunatud. Kui käsitleda klassikalisi televisiooni- ja raadioteenuse osutajaid, siis nende levipiirkonnad (sh kättesaadavus) on tegevusloas kindlaks määratud üldjuhul maakonna, rahvusvahelise leviku puhul ka riigi täpsusega. Seega oleks võimalik üleriigilist ja rahvusvahelist levikut vähemalt televisiooni- ja raadioteenuse osutajate puhul määrata tegevusloa järgi.

Tellitavad audiovisuaalmeedia teenused ja videojagamisplatvormi teenused on kättesaadavad olenemata konkreetsest levipiirkonnast, hõlmates sageli ka väljaspool Eestit asuvaid riike. See ei tähenda ilmingimata, et teenuse kasutajate/tarbijate hulk oleks märkimisväärselt suur. Videojagamisplatvormil tegutseva videosisuloojal võib jälgijaskond ulatuda paarist jälgijast kuni miljonite jälgijateni.

Seetõttu ei ole iga meediateenuse osutaja või videojagamisplatvormi pidaja hõlmamine välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse kohaldamisalasse mõistlik. Paari, saja või tuhande jälgija, kuulaja või vaatajaga meediateenuse osutajasse või videojagamisplatvormi pidajasse välisinvesteeringu tegemisel ei saa eeldada automaatselt tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu olemasolu nii avalikule korrale kui ka riigi julgeolekule. Lätis on samuti lähtunud levipiirkonna kriteeriumist, piiritlemaks kas äriühing on riigi julgeoleku seisukohast oluliseks äriühinguks, milles olulise osaluse või kontrolli omandamisel rakendatakse loamenetlust. Selleks peab meediateenuse osutaja levipiirkond olema vähemalt kas 60% või 95% Läti territooriumist, sõltuvalt sellest, millist konkreetset teenust pakutakse.

Seega tuleks kindlaks määrata need täiendavad kriteeriumid, millele meediateenuse osutaja või videojagamisplatvormi pidaja peab vastama selleks, et välisinvesteeringute taustakontrolli kohaldama peaks. Üheks võimaluseks oleks lähtuda levipiirkonnast, käsitledes oluliste äriühingutena teenuseosutajaid, kellel on üleriigiline ja/või rahvusvaheline levik (ennekõike televisiooni- ja raadioteenuse osutajate puhul) või näiteks vähemalt üle 100 000 inimesega püsiv jälgijas-, kuulajas- või vaatajaskond (ennekõike tellitava audiovisuaalmeedia teenuse ja videojagamisplatvormi osutajate puhul).

Täiendava kriteeriumina võiks kaaluda ka nende meediateenuse osutajate või videojagamisplatvormide pidajate hõlmamist, millel on avaliku arvamuse kujundamisel oluline roll. See võimaldaks hõlmata ka sellised teenuseosutajad, kellel küll puudub nõutav levipiirkond või arv püsikuulajaid, -vaatajaid, -lugejaid või -jälgijaid, kuid kes omavad olulist tähtsust kohaliku meelsuse kujundamisel teatud piirkondades. Eelnev eeldaks välisinvesteeringu kontrollimisel komisjoni poolt täiendava kaalutusõiguse teostamist, hindamaks igakordselt millisel meediateenuse osutajal või videojagamisplatvormi pidajal on avaliku arvamuse kujundamisel oluline roll.

Lisaks meediateenuse osutajatele ja videojagamisplatvormi pidajatele, on samadel kaalutlustel arutatud, kas trükimeedia ja interneti ajalehtede või ajakirjade kirjutajad võiksid olla hõlmatud välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse kohaldamisalaga. Ennekõike arvestades, et nii trükis kui ka internetis avaldatavate ajalehtede ja ajakirjadega on võimalik saavutada eelnevalt kirjeldatud ohuolukordi (ebasobivate ja õigusvastaste üleskutsete tegemine, libauudiste levik). Isegi juhul, kui

trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastajad kohaldamisalaga hõlmata, tuleks samuti lähtuda täiendavatest kriteeriumitest – vähemalt 100 000 inimesega püsiv vaatajas-, kuulajas-, jälgijas- ja lugejaskond, et tagada piirangute proportsionaalsus.

Näiteks oleks üheks võimaluseks püsiva lugejaskonna puhul arvestada kas trükiteeräži või tasulisi digitellimusi. Samas võttes arvesse Eesti Meediaettevõtete Liidu poolt avalikustatud statistikat 2020. aastal nii ajalehtede kui ajakirjade tiraaži osas<sup>128</sup>, saab järeldada, et ka kõige suurema tiraažiga ajalehed (Postimees, Õhtuleht, Eesti Ekspress, Maaleht, Maa Elu, Gorod, Severnoje Poberežje Ekstra, Tallinna Linnaleht jne) ja ajakirjad (Naisteleht, Ristik, Teleleht, Tiiu, Imeline Ajalugu, Kroonika, Eesti Naine, Maakodu jne) ei ole tiraaži mõttes niivõrd suure levikuga, et ulatuks vähemalt 100 000 inimesega püsiva lugejaskonnani. Samuti oli 2020. a detsembri seisuga tasulisi digitellimusi kõikide interneti ajalehtede ja ajakirjade peale kokku 126 601. Järelikult ei saa trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastajate puhul kinnitada sellist püsivat lugejaskonda, et oleks täidetud täiendavad kriteeriumid taustakontrolli regulatsiooni kohaldamiseks.

Lisaks on mitmete trükimeedia ja interneti ajalehtede või ajakirjade kirjastajaks samad ettevõtjad, kes pakuvad ka meediateenust ja kes on kavandatud välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse kohaldamisalaga hõlmata. Näiteks Postimees Grupp AS, kes lisaks raadioteenusele kirjastab ka selliseid suure tiraažiga ajalehtesid ja ajakirju nagu Postimees, Tartu Postimees, Pärnu Postimees, Sakala, Virumaa Teataja, Järva Teataja, Lõuna-Eesti Postimees, 60+, Maa Elu ning lisaks tegutseb veebimeedias. Samuti näiteks Äripäev AS, kes lisaks raadioteenuse pakkumisele väljastab ka ajalehte Äripäev nii trükis kui ka veebis.

Samuti ei ole trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastajaid hõlmatud kohaldamisalaga ka võrdlusriikides Lätis, Leedus ega Soomes. Järelikult ei ole nende eraldiseisev kohaldamisalasse hõlmamine vajalik.

## 2.8. Põlevkivi, rauamaagi ja EL kriitiliste maavarade loetelus nimetatud maavarade kaevandamise äriühingud

Välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse eelnõus on kohaldamisalaga hõlmatud ka põlevkivi, rauamaagi ja EL kriitiliste maavarade loetelus<sup>129</sup> nimetatud maavarade kaevandamise äriühingud. Olulised äriühingud siinkohal on mitmed, näiteks toome äriregistri andmete järgi välja põlevkivi kaevandajatest Osaühing VKG Kaevandused (u 500 töötajat), KKT Oil OÜ (u 600 töötajat). Metallimaakide kaevandamine on äriregistri andmetel Eestis väga väheldane.

Maavarasid on Eestis samas veel palju erinevaid, nagu välja toodud järgmises tabelis. 2019. aasta lõpu seisuga kehtis Eestis 726 maavara kaevandamise luba. Muudest maavarade kaevandajatest on ühed suuremateks näiteks aktsiaselts Tootsi Turvas, Paekivitoodete tehase osaühing, Aktsiaselts Harku Karjäär, osaühing ASB Greenworld Eesti jt. Märkusena on siinkohal arvestatud

<sup>128</sup> Eesti Meediaettevõtete Liidu liikmete tiraažid. Kättesaadav: <https://meedialiit.ee/statistika/statistika-2020/#ajalehed>.

<sup>129</sup> Eelduslikult on silmas peetud Euroopa Liidus kriitilise tähtsusega toormaterjale, mille loetelu on kättesaadav: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en).

põhitegevusalana kaevandajaid – osalise tegevusena on äriühinguid märkimisväärselt rohkem (näiteks AS Kunda Tsement).

**Tabel 2.** Maavaravarude koondbilanss (2019). Allikas: Maa-amet

Maavara	Mõõtühik	Kaevandamine (kaod) 2019. a	Maavaravarud seisuga 31.12.2019		
			Aktiivne tarbevaru	reservvaru	Passiivne
Põlevkivi	tuhat t	12 127,60 (-3472,9)	946 710	302 554	3 377 740
Fosforiit	tuhat t	–	–	–	2 935 735
Tsemendilubjakivi	tuhat m <sup>3</sup>	418,2	56 792	76 141	50 994
Tehnoloogiline lubjakivi	tuhat m <sup>3</sup>	137,5 (-0,02)	24 026	41 024	73 610
Ehituslubjakivi	tuhat m <sup>3</sup>	1 786,30 (-9,9)	135 137	192 884	366 374
Tehnoloogiline dolokivi	tuhat m <sup>3</sup>	93,6	12 459	82 582	–
Viimistlusdolokivi	tuhat m <sup>3</sup>	8,5 (-0,1)	2 524	20 603	2 261
Ehitusdolokivi	tuhat m <sup>3</sup>	690,5 (0,1)	70 487	98 026	81 038
Täitedolokivi	tuhat m <sup>3</sup>	9,1	3 490	–	–
Aluskorra ehituskivi	tuhat m <sup>3</sup>	–	1 245 062	1 723 932	–
Tsemendisavi	tuhat m <sup>3</sup>	22,3	14 905	11 213	489
Raskeltsulav savi	tuhat m <sup>3</sup>	–	–	–	341
Keraamiline savi	tuhat m <sup>3</sup>	15,3	9 992	235 886	13 028
Keramsiidisavi	tuhat m <sup>3</sup>	–	8 046	2 248	228
Ehituskruus	tuhat m <sup>3</sup>	1 780,70 (-43,5)	71 971	61 983	17 688
Täitekruus	tuhat m <sup>3</sup>	85,2 (6,7)	3 140	–	14
Tehnoloogiline liiv	tuhat m <sup>3</sup>	33,2	5 186	3 231	2 128
Täiteliiv	tuhat m <sup>3</sup>	1 918,30 (84,8)	107 113	5 683	4 746
Ehitusliiv	tuhat m <sup>3</sup>	2 874,00 (9,4)	266 936	416 411	171 551
Meremuda	tuhat t	0,11	1 374	–	1 680
Järvemuda (põlluväetiseks)	tuhat t	–	171	1 048	312
Järvemuda (raviks)	tuhat t	0,7	1 129	–	–
Järvelubi	tuhat t	–	731	5 120	4 857
Turvas	tuhat t	812,4 (-5,1)	205 330	746 947	640 165

Maavarade olemasolu, säilimise, kättesaadavuse ja nende piisava kvaliteedi tagamine on oluline nii elanikkonna, mitmete majandustegevuse harude kui ka keskkonna suhtes. Kuna maailma elanikkond

aina kasvab ning toimub linnastumine, siis on suurenenud ka inimeste ootus elamistingimuste parenemisele ja nõudlus maavarade, sh energia järele. Lisaks sellele, et maavarade kaevandamisest saadav toore on aluseks paljudele majandustegevuse harudele (põlevkivist toodetakse kütet ja elektrit, rauamaagist kütteseadmeid ja valgusteid jne), siis mõjutab kaevandamine ka keskkonda. Kuna maavarasid kaevandatakse maapõuest, võivad kaevandamisega kaasnedä mitmed keskkonnaohtlikud protsessid (maalihked, vajumised, üleujutused, reostus), mis kõik võivad oluliselt mõjutada elukeskkonda.<sup>130</sup> Seetõttu on oluline, et välisinvesteering maavarasid kaevandavas äriühingus ei mõjutaks negatiivselt maavarade kättesaadavust, kvaliteeti ega ümbritsevat elukeskkonda, mis sageli on olulises osas sõltuv maavarade kaevandamise tulemusel pakutavatest teenustest (ennekõike elektrienergia tootmise kontekstis).

Seejuures ei tohiks välisinvesteeringud omada negatiivset mõju Riigikogus 06.06.2017 vastu võetud olulises arengudokumendis „Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050“<sup>131</sup> toodud olulisematele põhimõtetele ja prioriteetsematele arengusuundadele. Arengudokumendis endas on ka toodud, et kuna suur osa maapõueressurssidest kuulub riigile, on riigi huviks siiski ka selliste ettevõtluspartnerite kaasamine, kellel on huvi investeerida maapõueressurssidesse ning kes võtavad arvesse pikaajalisi sotsiaalmajanduslikke, keskkonnakaitselisi ja julgeolekualaseid aspekte maavararessursside kasutamisel.

Maavarade kaevandamine on oluline ka majandusjulgeoleku kontekstis. Kuna Eesti majandus on suuresti sõltuv nii Euroopa kui ka maailma majandusest, sh energia- ja toormemajanduses toimuvast, on energiajulgeolek üheks Eesti julgeolekupoliitika alustest. Oluline osa Eesti energiajulgeolekust põhineb põlevkivi kaevandamisel. Eesti julgeolekupoliitika aluseid kirjeldavas strateegilises dokumendis on toodud, et Eesti majanduse käekäik põhineb muuhulgas usaldusväärsetel välisinvesteeringutel Eesti majandusse, mistõttu riigi strateegiliste äriühingute jätkusuutlikuks arenguks ja kvaliteetsete teenuste pakkumiseks (energia, transport, side ja infotehnoloogia) tuleb kindlustada nende ettevõtjate investeeringud.<sup>132</sup>

Konkreetselt energiajulgeolekut aitavad tagada varustuskindlus, taristu julgeolek, ühendatus teiste Euroopa Liidu liikmesriikide energiavõrkudega ja energiaallikate mitmekesisus. Et vähendada sõltuvust energiaallikate impordist, on Eesti jaoks esmatähtis suurendada energiatõhusust ja arendada oma sisemisi energiaressursse. Eesti puhul tähendab see põlevkivi ja turba võimalikult ratsionaalset kasutamist ning taastuenergia tehnoloogiate laialdasemat kasutuselevõttu.<sup>133</sup> Seetõttu on põlevkivi kaevandamine oluline riigi julgeoleku seisukohast ka selleks, et tagada võimalikult erinevate energiaallikate kättesaadavus ja sõltumatus teise riikide tarnijatest.

Siiski ei ole kõik maavarad seotud energia tootmise, majandus- ja energiajulgeolekuga. Kohaldamisalaga on hõlmatud ka teised EL-i kriitiliste maavarade (toormaterjalide) loetelus nimetatud maavarade kaevandamise äriühingud. Kui silmas pidada EL kriitilise tähtsusega

<sup>130</sup> Keskkonnaministeerium. Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050, lk 2. Kättesaadav: [https://www.envir.ee/sites/default/files/mpp\\_2050\\_kujundatud.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/mpp_2050_kujundatud.pdf).

<sup>131</sup> Samas.

<sup>132</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 14-15. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>133</sup> Samas, lk 15.

toormaterjale, mida 2020. aasta seisuga on 30, ei kaevandata enamikku neist Eestis.<sup>134</sup> Täna kaevandatakse Eestis üksnes põlevkivi, turvast ning looduslikke ehitusmaterjale nagu liiv, kruus, lubja- ja dolokivi ning savi. Samas leidub Eestis maavarasid, mida ei kaevandata, nagu näiteks fosforiit, graniit, diktüoneemaargilliit ja rauamaak. Eestis tohib kaevandada ainult neid maavarasid, mis on aktiivse tarbevaruna arvele võetud või aktiivse reservvaruna kaevandatavaks ja kasutatavaks tunnistatud (MaaPS § 42 lg 2).

Seetõttu ei ole välisinvesteeringute taustakontrolli rakendamine nende äriühingute suhtes mõistlik, kes kaevandavad maavarasid (nt mh teistes riikides), mida Eestis ei ole võimalik kaevandada ja/või millele ei väljastata kaevandamislubasid. Kui selliste maavarade kaevandamine Eestis võimalik ei ole, ei saa kaasneda ka potentsiaalset ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule. Seega oleks üheks võimaluseks, kui taustauuringumehhanismi rakendatakse üksnes nende äriühingute suhtes, mis tegelevad nende maavarade kaevandamisega, millele on võimalik Eestis väljastada kaevandamislubasid (maavara on aktiivse tarbevaruna arvele võetud või aktiivse reservvaruna kaevandatavaks ja kasutatavaks tunnistatud). Arvestades põlevkivi olulist rolli nii Eesti majandus- ja energiajulgeoleku tagamisel, oleks üheks lahenduseks ka üksnes põlevkivi kaevandajad kohaldamisalaga hõlmata.

Nii Lätis kui ka Leedus ei ole konkreetselt maavarade kaevandamisega tegelevad äriühingud taustakontrolli regulatsiooni kohaldamisalasse hõlmatud, küll aga on maavarasid oluliseks peetud ennekõike energiajulgeolekut silmas pidades. Näiteks on Lätis kohaldamisalaga hõlmatud ettevõtjad, kes on Lätis saanud litsentsi maagaasi edastamiseks, jaotamiseks, ladustamiseks või kelle omandis on põhivõrguga ühendatud veeldatud maagaasi rajatis. Leedus peetakse julgeoleku seisukohalt oluliseks ettevõtjaid, kes koguvad ja haldavad naftatooteid ja naftavarasid, tagavad naftaterminali töö, pakuvad maagaasi transporti ülekande- ja jaotussüsteemi, on veeldatud maagasiterminali operaatoriks või varustajaks. Seega on maavarade kontekstis hõlmatud pigem võrguettevõtjad, terminalide operaatorid ja varude hoidjad, kes Eesti puhul võiksid olla käsitletavad ETO-dena või üldhuviteenuse osutajatena. Soomes ei ole maavarade kaevandamine seire kohaldamisalal.

## 2.9. Muud sektorid, valdkonnad ja ettevõtjad

Kuigi analüüsi autorite hinnangul peaks välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse kohaldamisala olema võimalikult konkreetselt piiritletud, on analüüsi üheks eesmärgiks olnud analüüsida ka teisi, eelnõus nimetatud majandussektoreid, äriühinguid ning valdkondasid, mis on lähiaastate perspektiivis prioriteetse tähtsusega. Käesoleva analüüsi alapeatükk annab sellistest ettevõtjatest ja võimalikest kaalutlustest ülevaate, mille puhul on seadusandjal võimalik kaaluda kas need kohaldamisalaga hõlmata. Ennekõike tuleb kaaluda, kas tegemist võiks olla avaliku korra ja julgeoleku seisukorrast olulise äriühinguga.

### 2.9.1. Ohtlikud ettevõtted ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted

Lisaks eelnevale tuleb analüüsida ka teisi potentsiaalseid sektoreid, valdkondi ja äriühinguid, mis võiksid potentsiaalselt olla avaliku korra ja julgeoleku seisukohast olulisteks äriühinguteks. Eesti

<sup>134</sup> European Commission. Final report: Study on the EU's list of critical raw materials. September 2020. Kättesaadav: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en).

elanikkonna kindluse kui ühe julgeolekupoliitika aluse tagamisel on oluline roll ka suurõnnetuse ohuga ettevõtetel. Suurõnnetuse ohuga ettevõtete käitajatel tuleb tagada õnnetuste vältimine, samuti tuleb kontrollida nende tegevust.<sup>135</sup>

Ohtlikud ettevõtted ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted on kemikaaliseaduse (KemS) kohaselt käitised, kus nende kontrolli all oleval alal või ehitises käideldakse ohtlikku kemikaali. Ohtlik ettevõtte on käitis, kus kemikaali käideldakse ohtlikkuse alammäärast suuremas ja künniskogusest väiksemas koguses (KemS § 21 lg 3), s.t. niinimetatud C-kategooria ettevõtted. Suurõnnetuse ohuga ettevõtte on käitis, kus kemikaali käideldakse künniskogusest suuremas koguses, s.t. niinimetatud A- ja B-kategooria ettevõtted. Seega eristabki ohtlikke ettevõtteid suurõnnetuse ohuga ettevõtetest kemikaali ohtlikkuse alamäär ja künniskogus.

Suurõnnetuse ohuga ettevõtted (A- ja B-kategoorias) on Eestis 28.09.2020 seisuga 65.<sup>136</sup> Ohtlike ettevõtteid on üle Eesti aga rohkem, nende täpsed asukohad ja riskipiirkonnad õnnetuse korral nähtuvad maa-ameti kaardirakenduses<sup>137</sup>. Näiteks on ohtlike ettevõtetena registreeritud HKScan Estonia AS Tabasalu tehas, AS Tallinna Vesi veepuhustusjaam, Maxima Eesti OÜ logistikakeskus, erinevad Olerex AS, Circle K jmt tanklad, Liwathon E.O.S terminalid jne.

Ohtlike ettevõtete ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete puhul tuleb arvestada võimalike raskete tagajärgedega juhul, kui ohtliku kemikaali käitlemisel juhtub õnnetus. Ehk siis näiteks kui toimub mis tahes põhjustel ohtliku kemikaali ulatuslik leke, tulekahju või plahvatus, mis halvimal juhul võib põhjustada raskeid tagajärgi nii inimeste elule, tervisele või keskkonnale. Samuti võivad näiteks tulekahju või plahvatuse mõjud ulatuda sõltuvalt mõjualast väga kaugemale. Seega võib esineda oht nii avalikule korrale kui ka riigi julgeolekule, kui selliste ettevõtete käitajaks on näiteks kolmandast riigist pärit investor. Selliste tagajärgede vältimiseks on oluline, et ohtlike ettevõtteid ja suurõnnetuse ohuga ettevõtteid käitaksid vajalike teadmiste ja oskustega isikud. Seetõttu väljastab TTJA ka ohtlike ettevõtete ja suurõnnetuse ohuga äriühingute käitajatele käitamisloa, mille on võimalik muuhulgas kehtetuks tunnistada põhjusel, kui isik on tekitanud käitamisloaga lubatud tegevusega avalikule korrale olulise kahju või ohu, mis kaalub üles isiku huvi tegevust jätkata (KemS § 29 lg 2 p 4).

Arvestades võimalikke raskeid tagajärgi, tuleks kaaluda, kas ohtlikud ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted tuleks hõlmata välisinvesteeringute taustauuringu regulatsiooni kohaldamisalaga.

## 2.9.2. Riigi tegevusvaru moodustajad

Elukeskkonna kindlus, mis hõlmab muuhulgas ka valmisolekut hädaolukordadeks ja elutähtsate teenuste ning toidu ja joogivee järjepidevat, tõrgeteta ja kindlat kättesaadavust, on üheks Eesti

<sup>135</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 18. Kättesaadav:

[https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>136</sup> Nimekiri suurõnnetuse ohuga ettevõtete kohta. Kättesaadav: [https://www.rescue.ee/files/2020-10/1603354841\\_20-09-28-soe-andmed-doomino.pdf?5520fdb57c](https://www.rescue.ee/files/2020-10/1603354841_20-09-28-soe-andmed-doomino.pdf?5520fdb57c).

<sup>137</sup> Maa-ameti kaardirakendus ohtlike ettevõtete ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kohta. Kättesaadav: [https://xgis.maaamet.ee/maps/XGis?app\\_id=MA11AH5&user\\_id=at&LANG=1&WIDTH=1833&HEIGHT=1041&zlev=0,552500,6505000&setlegend=HMAOHT\\_VESIVARUSTUS=1,HMAOHT\\_YLEUJU\\_ULATUS=0](https://xgis.maaamet.ee/maps/XGis?app_id=MA11AH5&user_id=at&LANG=1&WIDTH=1833&HEIGHT=1041&zlev=0,552500,6505000&setlegend=HMAOHT_VESIVARUSTUS=1,HMAOHT_YLEUJU_ULATUS=0).

Julgeolekupoliitika alustest. Seetõttu on oluline, et riigil oleks loodud piisav tegevusvaru hädaolukordade lahendamiseks.<sup>138</sup>

Riigi tegevusvaru moodustab ressursid, mis on vajalik hädaolukorra<sup>139</sup> lahendamiseks. Sellisteks varudeks võivad olla nii toidu- ja joogivaru, ravimite, isikukaitsevahendite, kütusevarud, mobiilsete generaatorite varu tanklate, mobiilimastide jm oluliste ettevõtjate töö tagamiseks jne. Nimetatud varu võib olla nii riigi omandis kui ka lepingutega tagatud (HOS § 11 lg 2). Lepingutega tagamine tähendab seda, et riik on eraõigusliku ettevõtjaga sõlminud lepingu, mille järgi hoiab ettevõtja suuremat laovarut ja peab selle hädaolukorra ajal riigile võõrandama. Samuti võib riik omada teatavat varut ja sõlmida lepingu äriühinguga selleks, et riigi omandis olevat varut hoiustada.

Välisinvesteeringute tegemise kontekstis võiks võimalik risk avalikule korrale ja julgeolekule tõusetuda juhul, kui riigi tegevusvaru, näiteks vajaliku toidu, joogi ja ravimite näol ei ole võimalik kodanikele hädaolukorras tagada. Seda näiteks juhul, kui välisinvestor, kes omandab osaluse või kontrolli äriühingus, mis tagab riigi tegevusvaru olemasolu, otsustab varud kas ära kasutada, hävitada, neid mitte säilitada või hädaolukorras mitte riigile võimaldada või võõrandada.

Küll aga ei sätesta hädaolukorraseadus enam konkreetseid varu liike, mida ilmingimata peab hädaolukorras varuma, sest aja jooksul võivad need sõltuvalt riskidest ja hädaolukorra lahendamiseks vajalikest ressurssidest muutuda. Seega on Vabariigi Valitsusel varude üle otsustamisel suurem paindlikkus.<sup>140</sup> Seda, kas riigi tegevusvaru moodustada, kes on varu moodustaja, milline on varu moodustamise eesmärk, viis ja rahastamine, otsustab Vabariigi Valitsus korraldusega (HOS § 11 lg 3). See tähendab, et kui hädaolukorra riskianalüüsis tehakse ettepanek moodustada näiteks operatiivteenistuse kütusevaru, on see valitsuse otsus, kas seda varu moodustada ja eraldada selleks lisavahendeid või riski aktsepteerida ja varu mitte moodustada. Samamoodi on valitsusel õigus otsustada, kui kauaks varu peab jätkuma ja kas varu moodustatakse lepingutega tagatult või ostetakse riigi omandisse.<sup>141</sup> Valitsusel on õigus otsustada samuti mingisuguse varu moodustamise ja hoidmise lõpetamise üle. Siiski ei ole Vabariigi Valitsus riigi tegevusvaru moodustamise korraldust tänaseni kinnitanud.

Vaatamata sellele, on täna Eestis moodustatud riigi tervishoiu- ja toiduvare, tervishoiuteenuste osutajate varu, antidootide varu, vedelkütusevaru ja riigikaitse varu. Näiteks on toiduvare moodustatud Maaeluministeriumi poolt, tervishoiuvare Terviseameti poolt, antidootide varu Terviseameti poolt kooskõlastatult Eesti Haigekassaga, vedelkütuse varu riigi äriühingu (AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur) poolt. Tervishoiuteenuste osutajate varu moodustatakse kiirabi brigadi pidaja ja haiglavõrgu haigla pidajate poolt, kes mõlemad on ühtlasi ka elutähtsate teenuste osutajateks, seega välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse eelnõus väljapakutud kohaldamisalaga juba hõlmatud. Täna puudub teadmine, kui palju on riigil endal tegevusvaru

<sup>138</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 17. Kättesaadav:

[https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>139</sup> Loetelu erinevatest sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra, on toodud Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruses nr 108 „Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused“. Konkreetsete hädaolukordade loetelu on toodud Vabariigi Valitsuse 26.07.2018 määruses nr 63 „Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused“.

<sup>140</sup> Hädaolukorraseaduse 205 SE seletuskiri, lk 8.

<sup>141</sup> Samas, lk 36.

moodustajana sõlmitud lepinguid eraõiguslike äriühingutega, kellel on kohustus panustada riigi tegevare moodustamisse.

Seega on juba täna varud moodustatud peamiselt riigi enda poolt (üldjuhul kas ministeeriumite või riigiasutuste kaudu), kes on ühtlasi riigi tegevare moodustajateks. Riigi tegevare moodustaja (kas siis riik või eraõiguslik isik) vastutab varu hoidmise, kasutamise, kontrollimise, uuendamise, sealhulgas täiendamise ja aruandluse korraldamise eest. Seega tõusetub küsimus, kas välisinvesteeringute taustauuringumehhanismi kohaldamine riigi tegevare moodustajate osas eraldi on vajalik. Eriti arvestades asjaolu, et täna vastutab peaaesjalikult varude olemasolu, nende säilimise, uuendamise ja kasutamise eest riik (ministeeriumite, riigiasutuste, riigi äriühingute kaudu) ise. Välisinvestoril ei ole võimalik omandada osalust või kontrolli ministeeriumite või riigiasutuste osas. Taustauuringumehhanismi rakendamine tegevare moodustajate osas oleks mõistlik juhul, kui tegevare moodustajateks oleks peaaesjalikult eraõiguslikud äriühingud. Kuna täna puudub ülevaade, kas ja kui palju on riigil tegevare moodustajana eraõiguslike äriühingutega tegevare hoiustamise, säilitamise vmt tegevuse tarbeks lepinguid, ei saa ammendavaid järeldusi ka kohaldamisala osas teha.

### 2.9.3. Üldhuviteenuse osutajad

Eesti julgeolekupoliitika üheks aluseks on ka majandusjulgeolek ja seda toetav taristu. Seega mõjutavad majanduse riskikindlust ja suurendavad majandusjulgeolekut ka tarneporditaristu seisund ning areng. Tarneporditaristu puhul on peetud oluliseks nii rekonstrueerida kui ka välja ehitada üleeuroopalisse tarnepordivõrgustikku kuuluvad sadamad, lennujaamad ning raudtee- ja maanteevõrk, millel kõigil on tähtis riigikaitse roll.<sup>142</sup>

Varem kehtinud hädaolukorra seadus (s.t enne 2017. aastal jõustunud HOS-i) nimetas 46 elutähtsat teenust, tänase 14 asemel. 2017. aastal kehtima hakanud HOS välistas elutähtsate teenuste hulgast muuhulgas raudteeveo, sh avaliku reisijateveo toimimise, postivõrgu, valla- või linnasisese ühistranspordi, lennuväljade, sadamate toimimise. Seega kaaluda tuleks, kas varasemalt elutähtsate teenuste osutajatena käsitletud sektorid, valdkonnad ja äriühingud peaksid olema hõlmatud välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse kohaldamisalaga.

Siseministeeriumi väljatöötatud meetodika alusel leiti, et välja jäetud valdkonnad ei kuulu selliste alusteenuste alla, mis on hädavajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks, teiste elutähtsate teenuste ning ka kõikide teiste võimalike teenuste toimimiseks. Need konkreetsete 14 teenust on olulised ka riigikaitse valdkonnale. Seega teenused, mis on harjumuspärased ja vajalikud igapäevaseks toimimiseks, kuid mille toimimine tagatakse hädaolukorra ajal vaid võimaluse korral, reguleeritakse jätkuvalt üldhuviteenuste regulatsiooniga (MSÜS-i alusel). Need teenused on muutunud tavaelus harjumuspärasteks, kuid elanikkond suudab vajaduse korral teatud ajaperioodi (nädalad või kuud) ilma selle teenuseta olla. Jäeb kehtima ka RiKS-i riigikaitseobjekti ja riigikaitseülesannete regulatsioon, millega muuhulgas reguleeritakse näiteks lennuväljade ja sadamate kaitset.<sup>143</sup> Seega tuleb lähtuda juba ülal toodud järeldusest, mille kohaselt juhul, kui

<sup>142</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 15-16, Kättesaadav:

[https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf).

<sup>143</sup> Hädaolukorra seadus 205 SE seletuskiri, lk 85-86.

välisinvesteeringu omab (negatiivset) mõju üldhuviteenuse osutaja poolt pakutavale teenuse ja selle toimimisele, ei pruugi tagajärjed olla nii tõsised kui ETO poolt pakutavate teenuste katkemise puhul.

Samuti tuleb silmas pidada, et HOS regulatsioonist välistati eelkõige teenused, mida pakkus riik ise. Seega jällegi tekib küsimus, kas taustauuringumehhanismi peaks kohaldama nende valdkondade osas, mille osas on säilinud ja säilib edaspidi riigi oluline osalus või kontroll. Saab teha sarnase järelduse nagu riigi osalusega äriühingute puhul – praegu saab riik ise kontrollida, kas ja kuidas on võimalik riigi kontrollitavasse valdkonda või äriühingusse investeeringuid teostada (sh kas otsustada vara võõrandada või mitte). Samuti saab eeldada, et riik on teinud strateegilise otsuse nendes äriühingutes osanikuna/aktsionärina olla, mistõttu ei ole täiendava taustauuringumehhanismi rakendamine igal juhul vajalik.

Samas, kui vajaliku üldhuviteenuse osutamist on võimalik välisinvesteeringuga mõjutada viisil, mis toob kaasa ohu avalikule korrale või riigi julgeolekule, tuleks hinnata kohaldamisalaga hõlmamise vajadust. Samuti on riigil alati võimalus olulised teenused HOS-i kohaldamisalasse elutähtsa teenusena tagasi tuua, kui selleks esineb vajadus.

#### 2.9.4. Muud olulised äriühingud

Muude oluliste äriühingutena, keda kohaldamisalasse hõlmata, võiks kaaluda äriühinguid, kes tegelevad näiteks rahvusvahelises mastaabis oluliste valdkondadega, mille kohta oskusteabe jagamine võib vajada sõltuvalt olukorrast kontrolli (haruldased (muld)metallid, meditsiinalane teadusteave jne). See võimaldaks haldusorganile teatavat kontrolli ka selliste välisinvesteeringute puhul, mida täna ei oska ette näha, kuid edaspidiseid arenguid silmas pidades võiks olla olulised Eesti avaliku korra või julgeoleku tagamisel, arvestamaks ka tulevikuperspektiivi.

Näiteks Soomes lähtutakse sõelumismehhanismi kohaldamisel sarnastest alustest. Loamenetlust rakendatakse kahel juhul kolmest muuhulgas ka juhul, kui investeering tehakse äriühingusse, mis toodab või tarnib Soome ametiasutusele nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks kriitilisi tooteid või teenuseid või äriühingusse, mida oma tegevusala, äritegevuse või kohustustest tulenevalt tuleb pidada tervikut hinnates ühiskonna elutähtsate funktsioonide tagamise seisukohalt kriitilistena. Kui jätta kõrvale kaitsetööstusettevõtjad, siis ei piirdu Soome regulatsioon konkreetsete valdkondade või äriühingutega, vaid see võimaldab haldusorganile teatavat paindlikkust. Soome paindlikuma lähenemise eelduseks on aga oluliselt vähemkoormav menetlus.

Siiski ei tohiks selline üldine määratlus võimaldada liigselt sekkuda isikute põhiõigustesse ja -vabadustesse (ennekõike privaatautonomia põhimõte, ettevõtlusvabadus, eraelu kaitse, omandipõhiõigus), vaid peaks olema kasutatav erandjuhtudel ja proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades.

Kui jätta seadusesse mitteammendav loetelu, tuleks arvestada ka täiendava halduskoormuse ja suurema vajadusega teostada kaalutusõigust, hindamaks, kas konkreetne välisinvesteering või välisinvestor võiks omada negatiivset mõju avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Eelnev eeldab suuremat riigi aktiivsust erinevate välisinvesteeringute hindamisel, muuhulgas tehingute toimumise järgselt kontrolli teostamisel.

## 2.10. Otse sed välisinvesteeringud Eestis

Antud peatükis kirjeldatakse esmalt otseste välisinvesteeringute (*foreign direct investment – FDI*) määratlust ning sellega seonduvaid põhimõisteid. See on vajalik järgnevate tabelite ning jooniste lugemiseks, mis kirjeldavad Eesti hetkeolukorda ning erinevaid majandussektoreid. Antud peatükis käsitletakse lähemalt Eestisse tehtud otseste välisinvesteeringute riigilist jaotust ning investeeringumahtusid ETO majandussektorite kaupa. Peamiste andmeallikatena on kasutatud Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020). See on kõige usaldusväärsem viis saamiseks infot Eestisse ning ka Eestist välismaale tehtud otseste välisinvesteeringute kohta. Andmed võimaldavad ka liigitust sektorite järgi, mis aitab uuringu kontekstist lähtuvalt paremini mõjusid hinnata. Lisaks on kasutatud ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) andmeid, saamaks täpsemat ülevaadet ETO-na käsitletavate sektorite suuruste, käivete ning teiste andmete kohta. MKM-i ja statistikaameti andmebaase on eelistatud, kuna need võimaldavad detailsemat lähenemist sektorile.

Otseste välisinvesteeringute (edaspidi OVI) määratlust saab suures osas liigitada kahel erineval viisil, millest kõige lihtsam on vaadata OVI kui mis tahes õigust omandile välismaises äriühingus (nt Grosse & Kujawa, 1988). Samas selline käsitlus jätab mõned kriitilised punktid kahe silma vahele. Siinkohal on ka teine viis OVI määramiseks, mida kasutavad OECD ja IMF – ehk käsitleda OVI kui investeeringut, kus ettevõtjal tekib püsiv huvi mõne muu ettevõtja vastu erinevas majanduses kui see, milles paikneb investor. Siinkohal tähendab püsiv huvi pikaajalist suhet ja mõju (kontrolli) omandamist investeeringu saanud ettevõtja juhtimise üle. Kontrolli saavutamiseks loetakse olukorda, kus investor omandab kas 10% või rohkem äriühingu kapitalist. 10% tuleneb kokkuleppelisest suurusest. Seega tehing, millega riigi mitteresident omandab 10% või rohkem äriühingu aktsiaid, tuleks kajastada OVI-na (OVI on tehing või sündmus, mitte isik). Sellest väiksemaid osaluse omandamisi nimetatakse portfelliinvesteeringuteks.

Kirjeldataud OVI definitsioon on aga pigem vaid kasulik mõttemudel erinevate investeeringute liigitamiseks kui konkreetne reegel, sest *de facto* kontrolli võib mõnikord investor omada ka ilma 10% omandiõigusega. Lühidalt saame aga öelda, et OVI puhul on tähtis võtta arvesse, kui suur osalus omandatakse (kas 10% või vähem), kas tegemist on pikaajalise suhtega ning millisest riigist investeering pärineb. Tüüpiliselt leidub otse sed välisinvesteeringuid kõige rohkem erinevate filiaalide asutamise või teise äriühingu enda kontrolli alla võtmises. Rahvusvahelises statistikas leiame, et OVI koosneb järgmistest komponentidest:

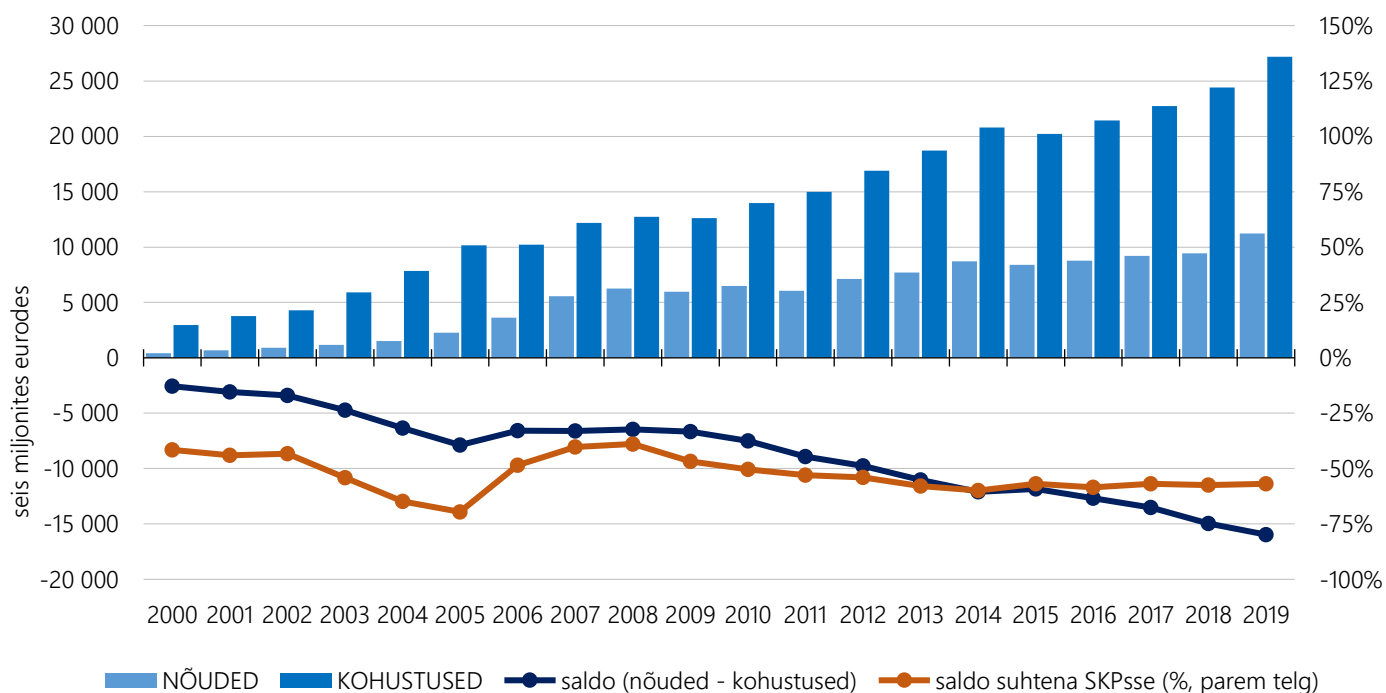
- 1) põhikapitali (aktsia- või osakapitali) suurendamine investeeringuna loodavasse äriühingusse või täiendava investeeringu tegemine toimivasse äriühingusse;
- 2) reinvesteeritud tulu suurendamine;
- 3) välisinvestorilt saadud laenude suurendamine.

Siinkohal on lisaks oluline eristada ka otseinvesteeringute voogusid (*FDI flow*) ja seise (*FDI stock*). Vahel kasutatakse OVI seis asemel ka terminit positsioon, aga tähendus on sama – OVI seis näitab tehtud investeeringuid teatud ajahetke kogutasemena. Seega kajastab OVI seis näiteks kogu senise ajaloo jooksul riiki tehtud OVI koguväärtust mingi perioodi seisuga. Antud aruandes kasutame selleks peamiselt aasta lõppu. Nii kajastab näiteks Eesti 2019. aasta OVI seis kokkuvõtet, millises mahus on 2019. aasta lõpuks kokku otse sed välisinvesteeringuid Eestisse tehtud. OVI vood on aga välised otseinvesteeringud, mis on registreeritud kindlas ajavahemikus, näiteks kvartalis või aastas. Siinkohal

vaadatakse tüüpiliselt aasta jooksul riiki tulnud ja välja viidud OVI vahet. Seega näitavad OVI vood, kui palju otseseid välisinvesteeringuid on vaatlusaluse perioodi jooksul riiki lisandunud. Esmalt võtame vaatluse alla Eesti kogu OVI seisud ning vood, need on välja toodud joonistel 1 (seisud) ning 2 (vood).

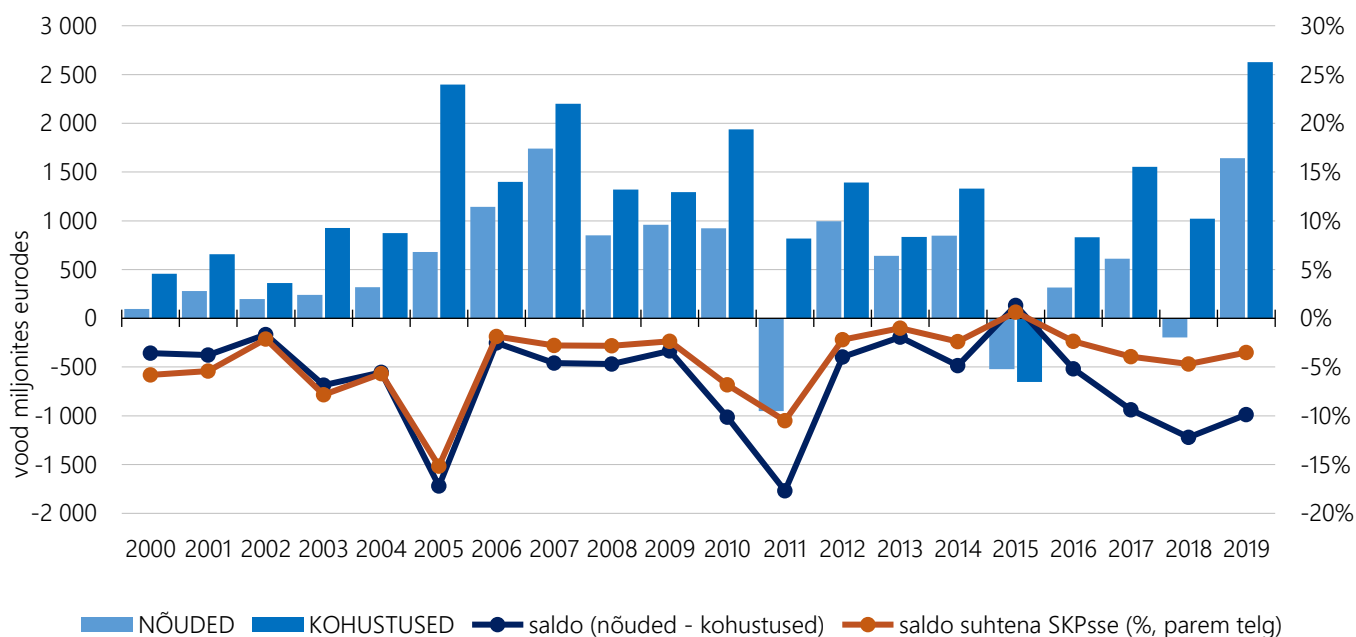
Jooniselt 1 on näha Eesti OVI seisud (mln €) ning ka nende saldo (ehk välismaale miinus Eestisse) suhe SKP-sse perioodil 2000–2019. Antud joonis võimaldab saada parema arusaama Eesti üldistest OVI mahtudest. See on vajalik hilisemaks sektoranalüüsiks. Jooniselt 1 näeme üldist suurt kasvu OVI-des Eestisse (kollane tulp), kus viimase 10 aasta jooksul on OVI Eestisse seis kasvanud 1,1 mld €-lt 2,5 mld-ni. Samas on ka suurenenud välismaale tehtud otsesed välisinvesteeringud (roheline tulp). Saldo välismaale ning Eestisse tehtud OVI vahel on ajas langenud, mis tähendab, et Eestisse tehtud investeeringute maht on kasvanud absoluuttasemena kiiremini. Saldo suhtena SKP-sse on aga jäänud viimase kümne aasta jooksul võrdlemisi stabiilseks.

**Joonis 1.** Eesti OVI seisud 2000–2019 (mln €) ning saldo suhe SKP-sse (%). Allikas: Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020)



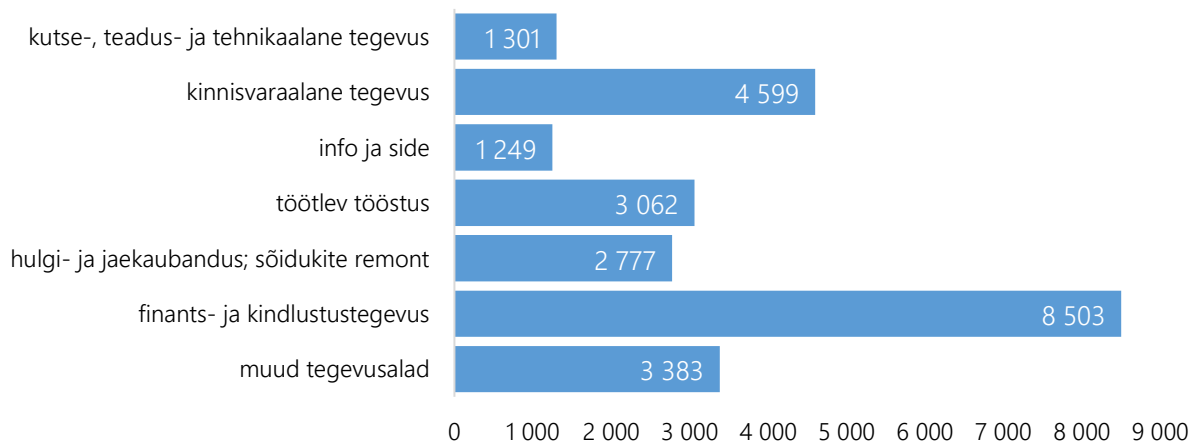
Joonisel 2 on välja toodud Eesti OVI vood ehk OVI muutumine iga aasta jooksul. Joonis kirjeldab seega, kuidas eelmisel joonisel näidatud OVI seisud on välja kujunenud viimase 20 aasta jooksul. Voogude analüüs võimaldab paremini mõista OVI üldisi trende, mahtude muutumise kiirust ning on vajalik hilisemaks sektorite trendide hindamiseks. Jooniselt 2 näeme viimaste aastate puhul järsku kasvu Eestisse tehtud OVI osas, seda eriti just 2019. aastal, aga ka perioodi 2016–2017 puhul. Kui alates 2005. aastast on OVI Eestisse trend olnud negatiivne, siis ajavahemikus 2016–2019 on see selgelt positiivne. Nii välismaale kui ka Eestisse tehtud OVI saavutasid rekordtasemed eelmisel aastal (2019), vastavalt 1,775 mld € ning 2,761 mld €.

**Joonis 2.** Eesti OVI vood perioodil 2000–2019 (mln €) ning saldo suhe SKP-sse (%). Allikas: Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020)

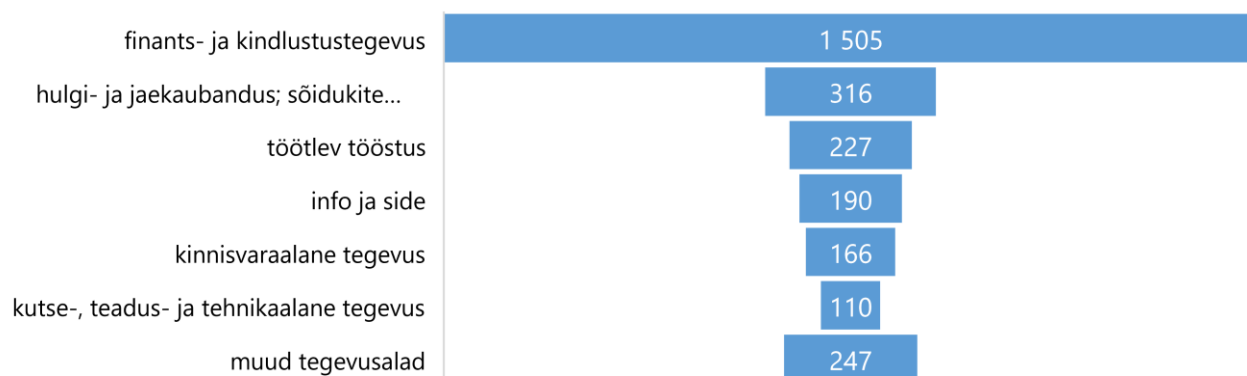


Joonistel 3 ja 4 on välja toodud vastavalt OVI seisud ning OVI vood Eestis tegevusalade kaupa (miljonites €). Säärase võrdlusega on võimalik paremini aru saada, millistesse sektoritesse täpsemalt OVI-d on suunatud. Kõrvutades joonisel 3 välja toodud seise eelneva infoga, saame öelda, et ligi 1/3 OVI-dest on seotud finants- ja kindlustustegevusega. Oluliselt järgmine valdkond on kinnisvaraala tegevus, seejärel töötlev tööstus ning kaubandus. Vaadates 2019. aastal tehtud OVI-de voogu on ka näha, kuidas suurimad muutused leidsid eelmisel aastal aset finants- ja kindlustustegevuse sektoris (54,5% kogu voost), millele järgnesid kaubandus (11,4% voost), töötlev tööstus ja info ja side sektorid.

**Joonis 3.** Otseinvesteeringute seisud Eestis tegevusalade kaupa (2019, mln €). Allikas: Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020)



**Joonis 4.** Otseinvesteeringute vood Eestis tegevusalade kaupa (2019, mln €). Allikas: Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020)

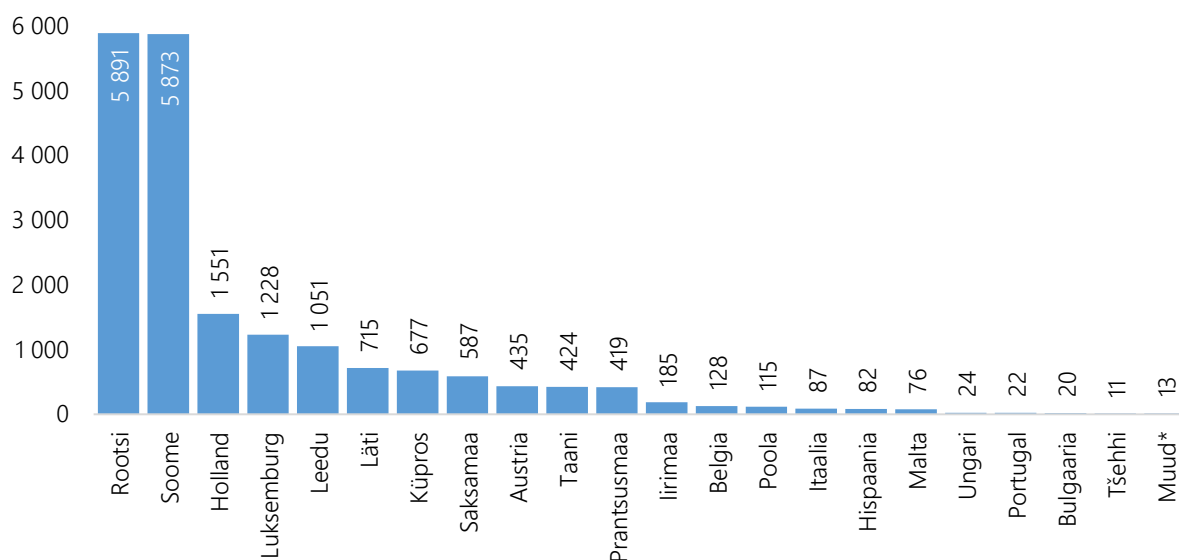


Seega võime jooniste 1–4 põhjal öelda, et viimastel aastatel on Eesti olnud üsna atraktiivne OVI-de toomises ning ka välismaale suunamisel. Eriti suur kasv on nii OVI Eestisse kui ka välismaale toimunud 2019. aastal. 2019. aasta OVI voog Eestisse moodustas 9,84% SKP-st, OVI saldo (välismaale – Eestisse) aga -4%. Võrreldes teiste Kesk-Ida, Balti- ning Skandinaavia riikidega, on Eesti saanud keskmisest märksa rohkem otseseid välisinvesteeringuid. Eesti on riiki saabunud investeeringute ja sisemajanduse kogutoodangu suhte alusel 2019. a seisuga riikide järjestuses Euroopas seitsmes (97%), samas kui Rootsi puhul on vastav näitaja 86%, Lätil 56%, Soomel 49% ning Leedul 44%<sup>144</sup>.

Järgmisena võetakse vaatluse alla aga OVI päritoluriigid Eestis. Selleks on riigid jagatud kahte erinevasse gruppi, esiteks Euroopa Liidu riigid (vt joonis 5) ning teiseks ülejäänud maailma riigid (vt joonis 6). Antud liigitus on kasulik lähtuvalt aruande eesmärgist.

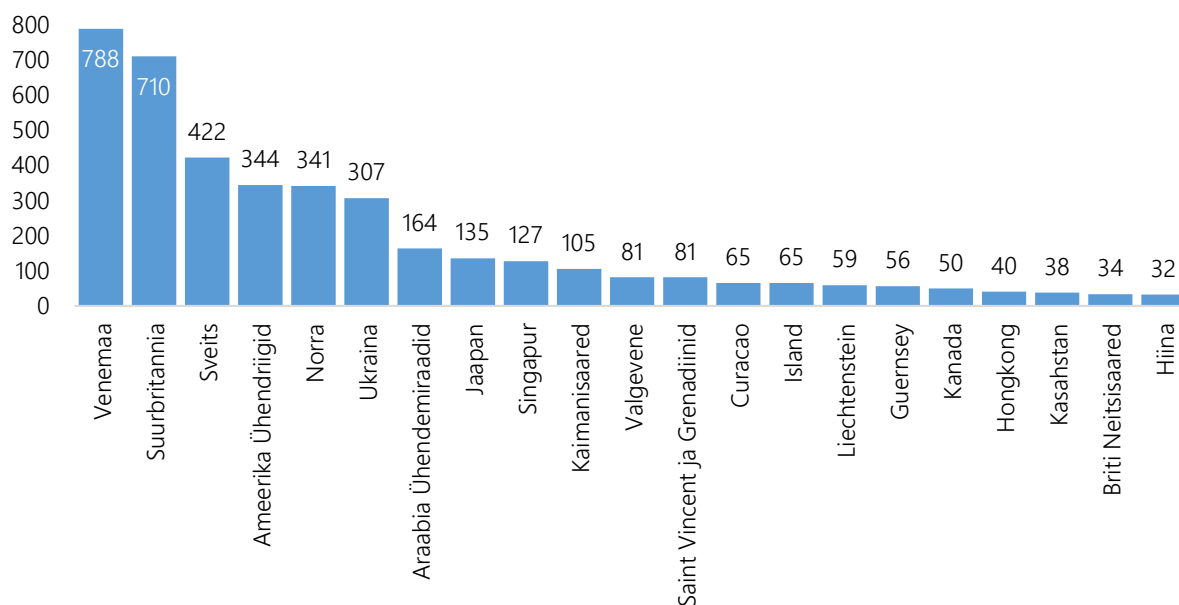
<sup>144</sup> Välisinvesteeringute roll majanduses (ettekanne), 2020

**Joonis 5.** Euroopa Liidu riikidest pärit OVI seisud Eestis\* (mln €, 2019). Allikas: Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020)



\*Muud = Rumeenia, Kreeka, Horvaatia, Sloveenia. Slovakkia seis on -8.

**Joonis 6.** Euroopa Liidu välistest riikidest pärit OVI seisud Eestis\* (mln €, 2019). Allikas: Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020)



\*Suuruselt järgmised on Belize (29), Iisrael (23), Austraalia (23), Türgi (17), Marshalli Saared (11). Kõikide ülejäänud maailma riikide OVI seisud kokku liidetuna on 103 mln €, kus igaüks moodustab vähem kui 10 mln €.

Jooniselt 5 on näha, et selgelt kõige suurema osa OVI seisust Eestisse moodustavad Rootsi ja Soome, vastavalt 5,89 mld € ning 5,87 mld € (2019. a seisuga). Järgmised suurema positsiooniga riigid on Holland, Luksemburg, Leedu, Läti ning Küpros ja Saksamaa. Võrreldes tulemusi EL välistest riikidest pärit OVI-ga on selge, et märkimisväärselt suurem kogus Eesti OVI seisust on pärit Euroopa Liidu liikmesriikidest (vt joonis 6). Suurimad EL-i välised otseste välisinvesteeringute seisude hoidjad on pärit Venemaalt (788 mln €) ja Suurbritanniast (710 mln €, Suurbritannia oli veel 2020. aasta alguseni

EL-i liikmesriik). OVI positsioonidelt järgnevad riigid on juba väiksema kaaluga, millest suuremad on Šveits, USA, Norra ja Ukraina, jällegi valdavalt Euroopas paiknevad riigid.

Siinkohal on aga oluline märkida, et riik, kust OVI on pärit, ei väljenda alati täpselt seda, kes on investeeringu tegelik kasusaaja. Näiteks Kaimanisaared, Saint Vincent ja Grenadillid, Curacao jne on üldiselt tuntud soodsad maksupiirkonnad, kuhu ettevõtjad on ennast registreerinud, kuigi tegelikkuses tegutsetakse mujal. Sarnane loogika kehtib ka teiste riikide puhul ehk kõik joonistel 5 ja 6 näidatud riikidest pärit OVI-d ei pruugi seetõttu hästi tegelikkust kirjeldada. Siiski, kitsendust mõistlikul määral silmas pidades, annavad joonised teatava ülevaate, milline olukord võiks olla, kuid tulemusi ei tohiks seejuures lugeda absoluutselt tegelikkust kirjeldavaks. Siinkohal saab täpsemalt vaadata aga kolmandatest riikidest otseselt pärinevaid OVI-sid tegevusalade kaupa, mis on välja toodud tabelis 3.

**Tabel 3.** Kolmandatest riikidest pärit otseste välisinvesteeringute seis Eestis (2019, mln €). Allikas: Eesti Panga maksebilansi aastanäitajad (2020)\*

	PM	Tööstus	Ehitus	Kaup	Vedu	IKT	Fin	KV	KTT	Hal- dus	KOKKU
Venemaa	0	32	5	206	-32	16	116	304	60	8	<b>788</b>
Suurbritannia	20	67	0	81	1	26	344	124	103	-73	<b>710</b>
Šveits	0	55	5	51	95	12	55	51	43	0	<b>422</b>
USA	0	30	0	16	5	71	90	77	8	19	<b>344</b>
Norra	x	113	0	78	6	2	94	30	25	11	<b>341</b>
Ukraina	1	4	1	130	16	21	67	37	14	3	<b>307</b>
AÜE		0	x	1	0	0	154	7	0	1	<b>164</b>
Jaapan	x	0	x	8	0	2	109	9	1	0	<b>135</b>
Singapur		111		0	-2	-6	0	19	0	0	<b>127</b>
Kaimanisaared					x	X	x	x			<b>105</b>
Valgevene	x	4	0	59	1	5	0	10	1	1	<b>81</b>
Saint Vincent ja Grenadillid			x	x		X	81		0	0	<b>81</b>
Curacao			x	x	x	X	11	7	x		<b>65</b>
Island	x			x	x	0		x	x	0	<b>65</b>
Liechtenstein			x	4	x	X	21	9	x	x	<b>59</b>
Guernesey						1	52	x	x		<b>56</b>
Kanada	x	1	x	0	0	2	18	31	0	-4	<b>50</b>
Hongkong	x	1	0	3	0	12	8	10	-2	0	<b>40</b>
Kasahstan	x	0	x	19	8	0	4	2	1	1	<b>38</b>
Briti Neitsisaared				25		-5	1	0	1	0	<b>34</b>
Hiina		14	1	2	0	0	0	x	0	1	<b>32</b>
Belize				0	x	X	x	x	0	15	<b>29</b>
Ungari		15	x	2	0	2	3	x	3	-3	<b>24</b>
Israael		0	0	1	x	0	11	9	1	0	<b>23</b>
Austraalia		-5		0	x	0	0	16	2	0	<b>23</b>
Portugal	x	0	x	0	0	2	1	5	13	0	<b>22</b>
Bulgaaria		0	x	14	0	2	2	1	1	0	<b>20</b>
Türgi		0	0	0	1	2	7	x	1	0	<b>17</b>
Tšehhi	x	0	0	13	1	2	-9	3	0	0	<b>11</b>
Marshalli Saared			x	2		0	2	x	1	5	<b>11</b>

\*x = pole võimalik avaldada. PM = Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük; Tööstus = Töötlev tööstus; Kaup = Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont; Vedu = Veondus ja laondus; Fin = Finants- ja kindlustustegevus; KV = Kinnisvaraala tegevus; KTT = Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus; Haldus = Haldus- ja abitegevused. Kokku all peetakse silmas kõiki päritoluriigist tulenevaid investeeringuid, ka need, mis eemaldati.

Kuna osade tegevustega olid seotud vaid väheolulised investeeringute mahud, siis tabelist 3 eemaldati

- 1) mäetööstus;
- 2) elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine;
- 3) veevarustus;
- 4) kanalisatsioon;
- 5) jäätme- ja saastekäitlus;
- 6) majutus ja toitlustus;
- 7) avalik haldus ja riigikaitse;
- 8) kohustuslik sotsiaalkindlustus;
- 9) haridus; tervishoid ja sotsiaalhoolekanne;
- 10) kunst, meelelahutus ja vaba aeg;
- 11) muud kirjeldamata teenindavad tegevused ning määramata tegevused.

Lisaks eemaldati tabelist 3 riigid, mille OVI seis on alla 10 mln €, ning need riigid, mille kolmandate riikide OVI mahud olid sellised, mida polnud konfidentsiaalsuse huvides võimalik avaldada, kuna tihtipeale on mõnest väiksemast riigist tegu vaid ühe investeeringuga.

Kokkuvõttes saame öelda, et Eestisse tuleb sisse võrdlemisi suures koguses otseseid välisinvesteeringuid. Peamiselt on need olnud suunatud finants- ning kindlustustegevusse, aga ka kinnisvarategevusse, kaubandusse ning töötlevasse tööstusesse. Suurem osa otsestest välisinvesteeringutest Eestisse pärinevad Euroopa Liidu liikmesriikidest, eelkõige Rootsist (seonduvalt finants- ja kindlustustegevusega) ja Soomest (kinnisvaraala tegevus). Ka Euroopa Liidust väljastpoolt tehtavad OVI-d tulevad pigem Euroopa riikidest, välja arvatud Venemaa ning USA. Väiksem, aga siiski arvestatav osa OVI-sid Aasiast tulevad peamiselt Jaapanist ja Singapurist, Lähis-Ida puhul aga Araabia Ühendemiraatidest. Olles saanud parema ülevaate otsestest välisinvesteeringutest Eestis, saame täpsemalt edasi minna konkreetsemate majandussektorite juurde ning analüüsida olukorda Eesti elutähtsate teenuste osutajate majandussektorites.

## 2.11. Elutähtsate teenuste sektorite otseste välisinvesteeringute seisud

Kui eespool on analüüsitud üldisemat pilti Eesti OVI seisust, siis järgmiseks vaatleme täpsemalt ETO kategooriatesse kuuluvaid sektoreid. Selleks analüüsitakse täpsemalt iga elutähtsa teenuse majandusvaldkonda. Kuna teenuseosutaja on kitsam mõiste, siis tuleb arvestada ka teatavate kitsendustega ehk aruandes välja toodud analüüs põhineb laiemal majanduslikus tegevusvaldkonnal kui seda on ainult ETO. Siiski on võimalik ETO-sid kategoriseerida erinevate valdkondade alla teatava täpsusastme kaoga. Andmed põhinevad Eesti Panga OVI analüüsil, mis sisaldab kõige laiemat EMTAK taseme andmeid. Sektoris tegutsevate äriühingute põhiandmete täpsustamiseks on kasutatud MKM-i ja statistikaameti andmeid. Esmalt kirjeldatakse tabelis 4 välisosalusega äriühingute osatähtsust Eesti majanduses. See on vajalik mõistmiseks, kui olulised OVI-ga äriühingud üldse on Eesti majanduses.

**Tabel 4.** Välisosalusega äriühingute osatähtsus Eesti majanduses 2008-2018 (% üle 20 töötajaga äriühingute hulgas). Allikas: Statistikaamet

Aasta	Töötajate arv	Müügitulu	Eksport	Ärikasum	Lisandväärtus
2008	33,9	40,7	53,5	48,5	39,9
2013	37,1	44,6	59,0	37,1	40,3
2018	37,4	41,5	54,5	44,6	40,7

Vaadates üle 20 töötajaga äriühinguid, siis andsid 2018. aastal Eesti majanduses tervikuna välisomanduses äriühingud 41% käibest, 37% tööhõivest ja 55% ekspordist. Seega on välisosalustega äriühingutel väga oluline roll Eesti majanduses. Samas on see roll erinevates majandussektorites suuresti varieeruv. Järgnevatel alapeatükkides käsitlema igat ETO kategooriat täpsemalt.

### 2.11.1. Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine

Elektriga varustamine, maagaasiga varustamine, vedelkütusega varustamine ning kaugküttega varustamine on liigitatud EMTAK kategooria D (Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine) alla. Siinkohal on ainuke tuvastatava otsese välisinvesteeringuga riik Soome, mille puhul on OVI seis 80 mln €. Sektoris on kokku OVI seis 172 mln €, kuid ülejäänud riike pole konfidentsiaalsuse põhimõtteid arvesse võttes võimalik avaldada. Tabelis 5 on aga välja toodud vähemalt 20 töötajaga äriühingud jaotatuna kontrolliva riigi järgi.

**Tabel 5.** Eesti elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise sektoris tegutsevate äriühingute majandusnäitajad kontrolliva omaniku kaupa perioodil 2010-2017 (vähemalt 20 töötajaga). Allikas: statistikaamet

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017
<b>Kodumaise kontrolli all</b>							
Äriühingute arv	32	29	30	28	28	29	29
Töötajaid	4168	4133	4120	3919	3810	3753	4167
Käive (tuh €)	1 229 826	1 260 501	1 382 109	1 566 004	1 380 236	1 229 990	1 555 081
Eksport (tuh €)	79 342	63 154	65 689	67 700	112 947	139 481	128 913
Kasum (tuh €)	216 919	185 912	172 904	198 179	204 920	123 380	143 480
LV (tuh €)	307 452	347 044	386 032	435 454	487 266	393 885	469 537
<b>Välismaise kontrolli all</b>							
Äriühingute arv	8	8	7	8	9	8	6
Töötajaid	791	724	491	497	537	471	271
Käive (tuh €)	453 204	416 594	387 493	354 288	391 039	281 201	153 951
Eksport (tuh €)	978	1146	1196	1370	1577	653	551
Kasum (tuh €)	43 017	16 230	31 679	26 721	22 488	15 130	17 406
LV (tuh €)	95 742	76 151	72 389	69 768	67 256	52 872	44 989

Tabelist 5 on näha, et Eesti puhul on elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise majandussektor seotud väheste otseste välisinvesteeringutega. Kuigi välismaise kontrolli all olevaid äriühinguid antud sektoris on umbes 20% (võrreldes Eesti kontrolli all olevate äriühingutega), siis töötajaid on ligemalt 5% ning käive 10%.

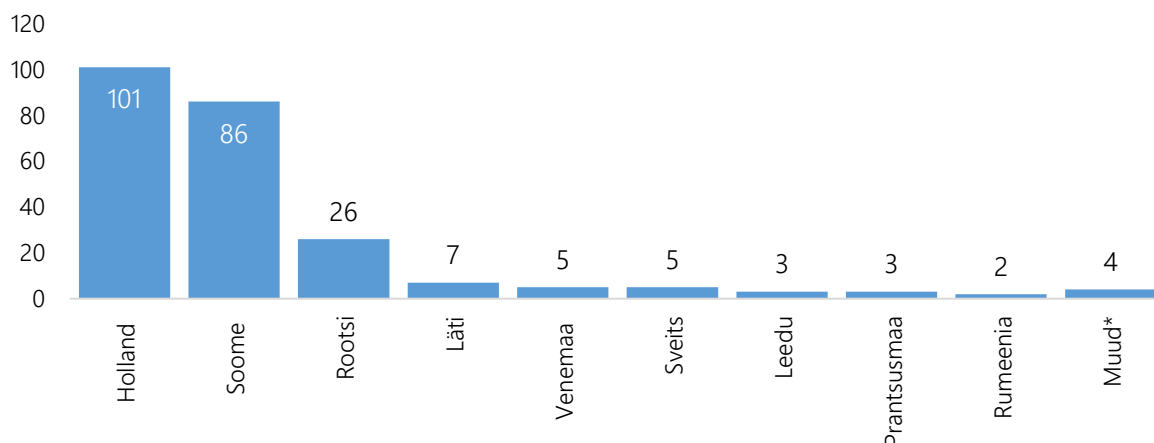
Lisaks võib välja tuua, et aastal 2018 oli Eestis 27 Eesti kontrolli all ning 9 välismaise kontrolli all olevat äriühingut, aga täpsemat infot ei ole statistikaameti andmebaasis aruande esitamise ajaks veel esitatud. Etteruttavalt võib öelda, et sarnane probleem ilmneb ka tervishoiu sektori ning mäetööstuse sektori puhul.

Alates 2014 on kõik välismaise kontrolli all olevad äriühingud pärit (ehk registreerimise järgi) EL-i liikmesriikidest. Seega ei saaks öelda, et antud sektor oleks praegu ohustatud, kuna kontroll suuremate äriühingute üle on valdavalt kodumaiste ettevõtjate käes.

## 2.11.2. Ehitus

Riigitee sõidetavuse tagamine ning kohaliku tee sõidetavuse tagamine on liigitatud EMTAK kategooria F (Ehitus) alla. Otseste välisinvesteeringute seisude tulemused on välja toodud joonisel 7. Jooniselt on näha, et 2019. aastal olid kõige suuremad OVI positsioonid pärit Hollandist (101 mln €) ja Soomest (86 mln €). Oluline on ka Rootsi (26 mln €) roll. Ülejäänud riigid on väiksemate mahtudega, moodustades kokku 29 mln €. Kolmandatest riikidest pärit OVI on ehituse majandussektoris 13 mln €. Sektoris on kokku OVI seis 247 mln €, kuid ülejäänud riike pole konfidentsiaalsuse põhimõtteid arvesse võttes võimalik avaldada.

**Joonis 7.** Ehituse OVI seisud riikide kaupa (mln €, 2019). Allikas: Eesti Pank (2020)



\*Muud = Belgia, Hiina, Panama, Ukraina (kõigil seis 1 mln €).

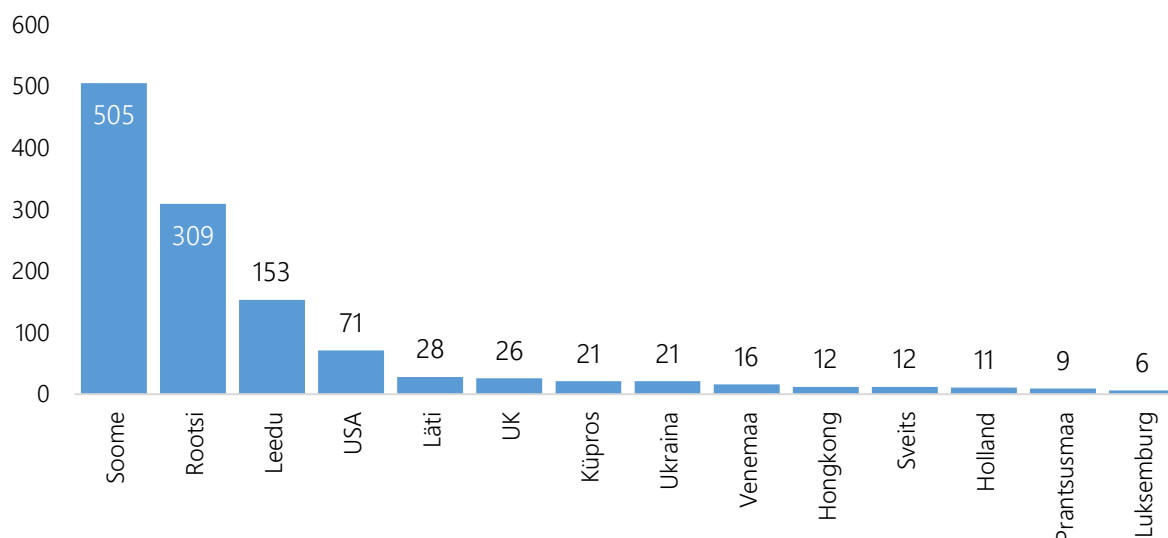
Tabelis 6 on välja toodud Eesti ehituse majandussektori näitajad. Ehituse sektoris on vähe välismaise kontrolli all olevaid äriühinguid, võrreldes kodumaise kontrolli all olevatega, kuid töötajaid on arvestatav hulk (ligi 20%). Siiski ei ole teiste majandusnäitajatega võrreldes suuremate (20+ töötajatega) äriühingute osakaal sektoris väga oluline. Kolmandate riikide osas pole täpsemalt andmeid kogutud (vt eelnev joonis), kuid üle 90% äriühingutest on EL-i liikmesriikidest. Seega võime järeldada, et ehituse sektorist ei ole suur osa välismaise kontrolli all.

**Tabel 6.** Eesti ehituse majandussektori äriühingute majandusnäitajad kontrolliva omaniku kaupa perioodil 2010–2018 (vähemalt 20 töötajaga). Allikas: statistikaamet

	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2018
<b>Kodumaise kontrolli all</b>							
<b>Äriühingute arv</b>	300	296	303	324	306	305	342
<b>Töötajaid</b>	13 346	13 575	14 136	14 016	12 384	11 942	12 886
<b>Käive (tuh €)</b>	1 165 070	1 439 813	1 712 666	1 787 321	1 645 763	1 719 026	2 302 352
<b>Eksport (tuh €)</b>	89 665	122 899	124 495	108 177	95 348	112 085	225 673
<b>Kasum (tuh €)</b>	1992	12665	127 231	83 407	56 805	66 298	83 696
<b>LV (tuh €)</b>	224 459	291 333	395 349	378 330	333 152	358 957	468 685
<b>Välismaise kontrolli all</b>							
<b>Äriühingute arv</b>	28	23	24	25	20	22	19
<b>Töötajaid</b>	3122	2925	2837	2739	2777	2474	2424
<b>Käive (tuh €)</b>	265 039	339 105	466 429	480 039	375 584	276 060	386 152
<b>Eksport (tuh €)</b>	23 316	19 616	16 710	17 247	26 723	23 855	27 537
<b>Kasum (tuh €)</b>	-55	-4990	24 275	12 911	3517	-781	6412
<b>LV (tuh €)</b>	58 080	55 587	80 941	82 618	75 155	79 226	87 655

### 2.11.3. Info ja side

Telefoniteenus, mobiiltelefoniteenus, andmesideteenus, elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine on liigitatud EMTAK kategooria J (Info ja side) alla. OVI seisude tulemused on välja toodud joonisel 8. Jooniselt 8 on näha, et info ja side tegevusvaldkonnas on peamisteks investeeringute päritoluriikideks Soome (505 mln €), Rootsi (309 mln €), Leedu (153 mln €) ning USA (71 mln €). Oluline osa sektori OVI-st on seega seotud kolmandatest riikidest pärit investeeringutega, sh USA, aga ka Suurbritannia (26 mln €), Ukraina (21 mln €), Venemaa (16 mln €) ja Šveits (12 mln €). Sektoris on kokku OVI seis 1249 mln €, kuid ülejäänud riike pole konfidentsiaalsuse põhimõtteid arvesse võttes võimalik avaldada. Täpsem info majandusnäitajate kohta on välja toodud tabelis 7.

**Joonis 8.** Info ja side OVI seisud riikide kaupa (mln €, 2019). Allikas: Eesti Pank (2020)

Tabelist 7 on näha, et välisriigi kontrolli all olevates äriühingutes töötab oluliselt rohkem töötajaid kui Eesti kontrolli all olevates äriühingutes, sarnaselt on ka käibed, ekspordimahud ning lisandväärtus oluliselt suuremad. Kodumaise kontrolli all olevad äriühingud on ka märksa väiksema kasumiga. Ligi pooled töötajatest on seotud Euroopa Liidu liikmesriikide kontrolli all olevate äriühingutega, ülejäänud on kolmandatest riikidest. Seega võib öelda, et suur osa info ja side sektorist on välismaise kontrolli all, sh on ligi pool 20 või enam töötajaga äriühingute toodangust seotud kolmandatest riikidest pärit kontrollitud äriühingutest. Siinkohal ei saa aga tuvastada, kui suur osa on täpsemalt seotud just ETO-dega, kuid sektor üldisemas plaanis sõltub olulisel määral välisest kontrollist.

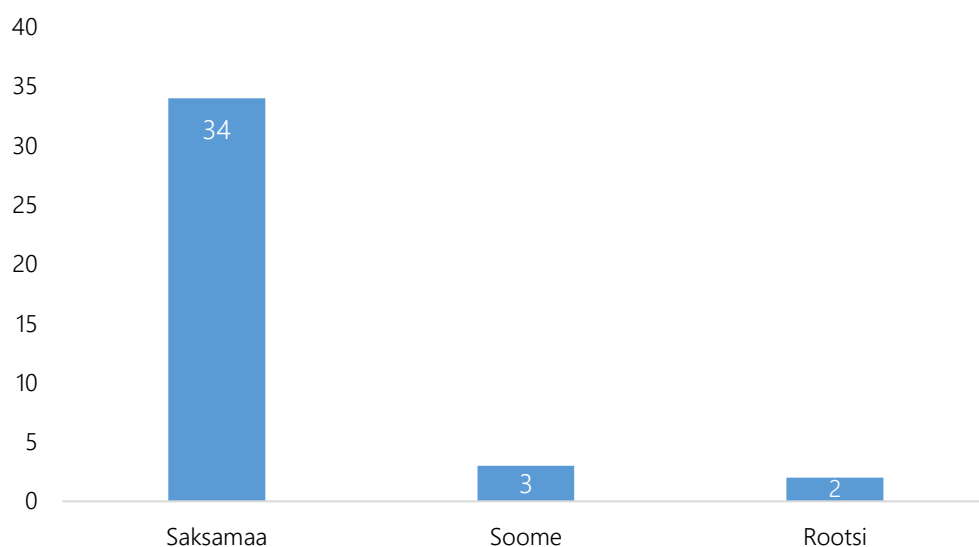
**Tabel 7.** Eesti info ja side majandussektoris tegutsevate äriühingute majandusnäitajad perioodil 2010-2018 kontrolliva omaniku riigi järgi (vähemalt 20 töötajaga). Allikas: statistikaamet

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Kodumaises omanduses</b>									
Äriühingute arv	66	66	65	78	82	86	97	98	102
Töötajad	3502	3588	3503	4341	4181	4534	5270	5431	5998
Käive (tuh €)	217 410	241 975	268 655	330 964	335 405	374 736	467 762	464 694	584 052
Ekspord (tuh €)	54 500	66 324	85 190	100 519	114 672	130 070	147 554	134 025	190 102
Kasum (tuh €)	18 046	22 373	25 957	15 235	28 914	26 764	48 845	27 732	-21 196
LV (tuh €)	95 022	99 197	101 973	126 636	140 105	161 406	216 938	223 463	231 953
<b>Kõik välisomanduses</b>									
Äriühingute arv	57	54	58	58	62	57	61	68	76
Töötajad	6771	7151	7724	7582	7741	7623	7607	8751	9255

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Käive (tuh €)</b>	805 102	846 702	871 461	831 683	838 750	840 766	809 437	949 982	1 043 895
<b>Eksport (tuh €)</b>	177 735	183 585	195 084	216 254	246 212	267 392	281 174	362 532	438 100
<b>Kasum (tuh €)</b>	109 155	101 314	89 913	91 832	81 931	96 571	61 676	74 000	86 176
<b>LV (tuh €)</b>	357 163	380 366	386 333	382 752	408 124	420 618	407 347	487 681	563 088
<b>Ainult EL</b>									
<b>Äriühingute arv</b>	37	36	37	40	40	35	37	39	43
<b>Töötajad</b>	..	..	5178	..	5268	5060	4862	5258	5430
<b>Käive (tuh €)</b>	..	..	750 250	..	652 855	658 131	625 046	653 919	697 335
<b>Eksport (tuh €)</b>	..	..	109 679	..	107 415	126 138	114 614	122 993	144 025
<b>Kasum (tuh €)</b>	..	..	88 047	..	79 331	88 771	56 230	74 437	69 873
<b>LV (tuh €)</b>	..	..	308 859	..	308 746	314 843	287 574	330 350	361 816

#### 2.11.4. Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Vältimatu arstiabi on liigitatud EMTAK kategooria Q (Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne) alla. OVI seisud sektoris riikide kaupa on välja toodud joonisel 9. Jooniselt 9 näeme, et tervishoiu ja sotsiaalhoolekande OVI päritoluriigiks on valdavalt Saksamaa (34 mln €), väikesel määral ka Soome (3 mln €) ning Rootsi (2 mln €). Seega on sektoris väga vähesel määral välisinvesteeringuid. Sektoris on kokku OVI seis 27 mln € (ehk osad riigid on negatiivse seisuga), kuid ülejäänud riike pole konfidentsiaalsuse põhimõtteid arvesse võttes võimalik avaldada. Täpsem info majandusnäitajate kohta on välja toodud tabelis 8.

**Joonis 9.** Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne sektori OVI seisud riikide kaupa (mln €, 2019). Allikas: Eesti Pank (2020)

Tabelist 8 on näha 20 või enam töötajaga äriühingute majandusnäitajad tervishoiu ja sotsiaalhoolekanne sektoris. Üks äriühing on EL-ist väljastpoolt. Täpsemaid andmeid ei ole paraku kogutud, kuid 2018. a seisuga oli sektoris 106 äriühingut Eesti kontrolli all ning 5 äriühingut välismaise kontrolli all. Seega on valdav enamus sektori suurematest äriühingutest kodumaise kontrolli all, välismaise kontrolli all olevad äriühingud moodustavad kaduvväikese osa. Seega ei saa antud sektori puhul väita, et hetkel oleks ohtu liigselt suure välismaise kontrolli osas.

Tervishoiu ja sotsiaalhoolekanne sektori puhul ei ole uuemaid (2018) andmeid võimalik avaldada, kuna need pole statistikaameti andmebaasis täielikult kättesaadavad. Avaldatud on vaid äriühingute arv (106) ning välisriikide kontrolli all olevate äriühingute arv (5). Viiest välisriikide kontrolli all olevast tervishoiu ja sotsiaalhoolekanne sektori äriühingust on 1 pärit Euroopa Liidu välisest riigist.

**Tabel 8.** Eesti tervishoiu ja sotsiaalhoolekanne majandussektoris tegutsevate äriühingute majandusnäitajad perioodil 2010-2017 kontrolliva riigi kaupa (vähemalt 20 töötajaga). Allikas: statistikaamet

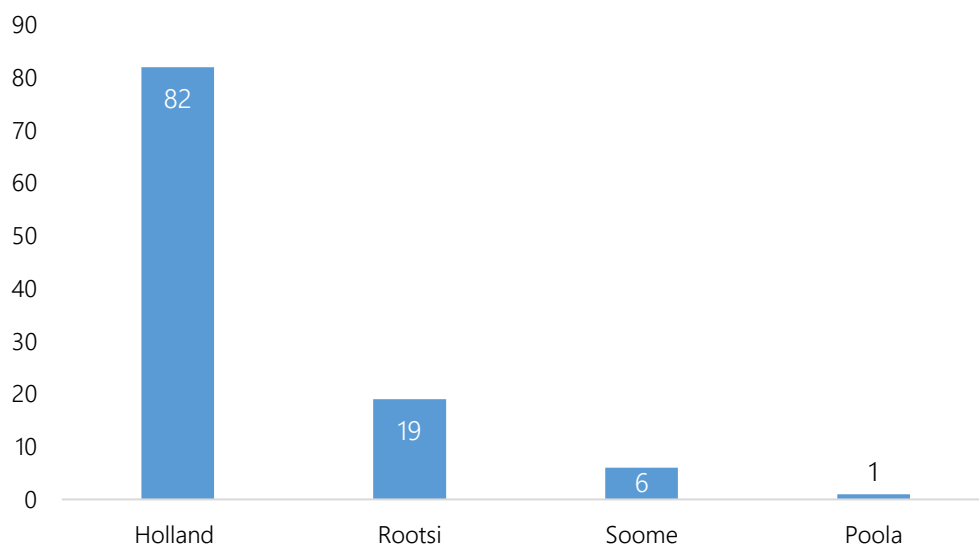
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Kodumaise kontrolli all</b>								
<b>Äriühingute arv</b>	91	82	82	73	81	85	95	102
<b>Töötajaid</b>	5284	4931	5086	4767	5019	5429	5937	6155
<b>Käive (tuh €)</b>	125 741	124 918	133 134	130 238	148 732	165 370	190 984	210 111
<b>Eksport (tuh €)</b>	12 516	10 959	12 484	10 400	11 433	4597	7839	11 737
<b>Kasum (tuh €)</b>	4703	7189	7869	7883	7282	6923	7957	9682
<b>LV (tuh €)</b>	74 412	76 151	81 161	80 564	93 323	105 204	120 009	130 732
<b>Välismaise kontrolli all</b>								
<b>Äriühingute arv</b>	4	5	4	5	5	6	5	5
<b>Töötajaid</b>	171	174	160	340	317	391	383	405
<b>Käive (tuh €)</b>	4021	5020	5409	9441	17 607	19 672	23 308	26 130

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Eksport (tuh €)</b>	0	1187	1801	2120	3573	3672	4597	4215
<b>Kasum (tuh €)</b>	-262	-17	1195	99	908	4	1324	727
<b>LV (tuh €)</b>	1712	2291	3038	4546	8818	9482	11 695	12 346

### 2.11.5. Veega varustamine ja kanalisatsioon

Veega varustamine ning kanalisatsioon on liigitatud EMTAK kategooria E (Veevarustus, kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus) alla. OVI positsioonid riikide kaupa on välja toodud joonisel 10. Jooniselt 10 on näha, et peamiselt on antud sektoris OVI pärinenud Hollandist (82 mln €). Oluline on ka Rootsi (19 mln €) ning vähesemal määral Soome (6 mln €) ja Poola (1 mln €) osatähtsus. Sektoris on kokku OVI seis 109 mln €, kuid ülejäänud riike pole konfidentsiaalsuse põhimõtteid arvesse võttes võimalik avaldada. Kuna siinkohal pole võimalik välja tuua välisomanikega äriühingute osakaalu ega ka suuremate äriühingute kodumaise kontrolli osakaalu, siis ei ole sektori täpsemaid majandusnäitajaid esitatud.

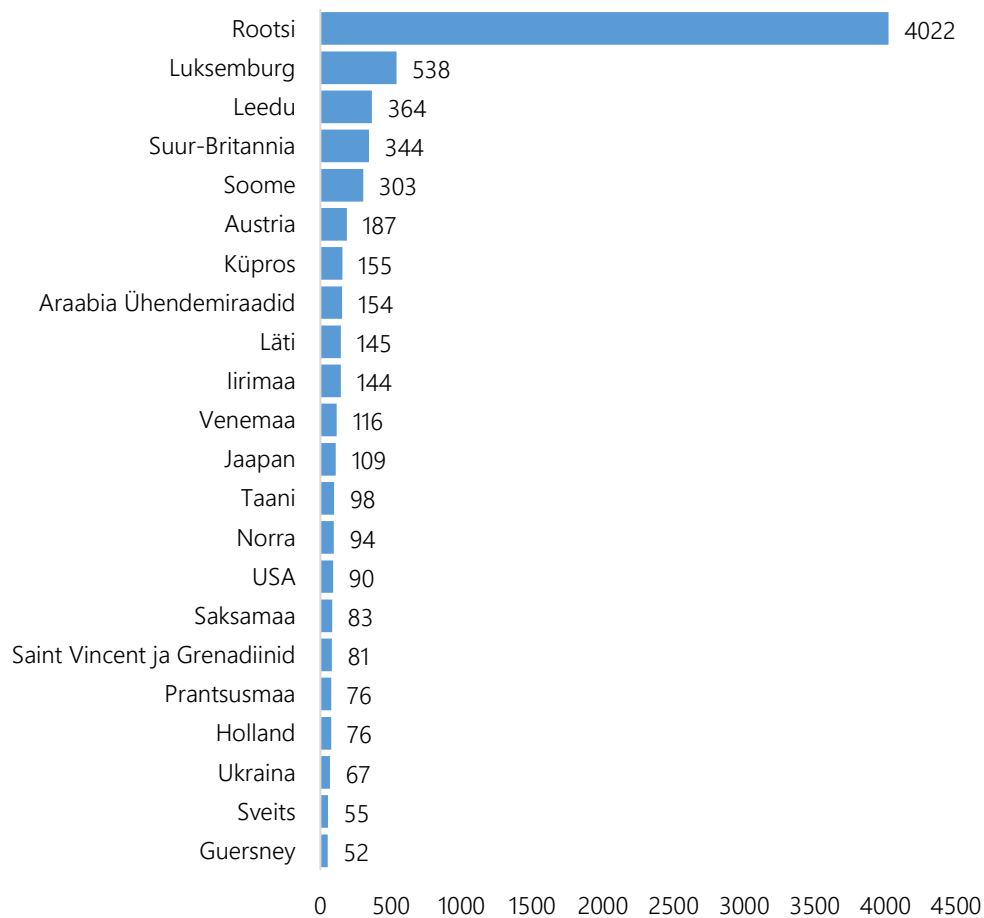
**Joonis 10.** Veega varustamise ja kanalisatsiooni sektori OVI seisud riikide kaupa (mln €, 2019). Allikas: Eesti Pank (2020)



### 2.11.6. Finants- ja kindlustustegevus

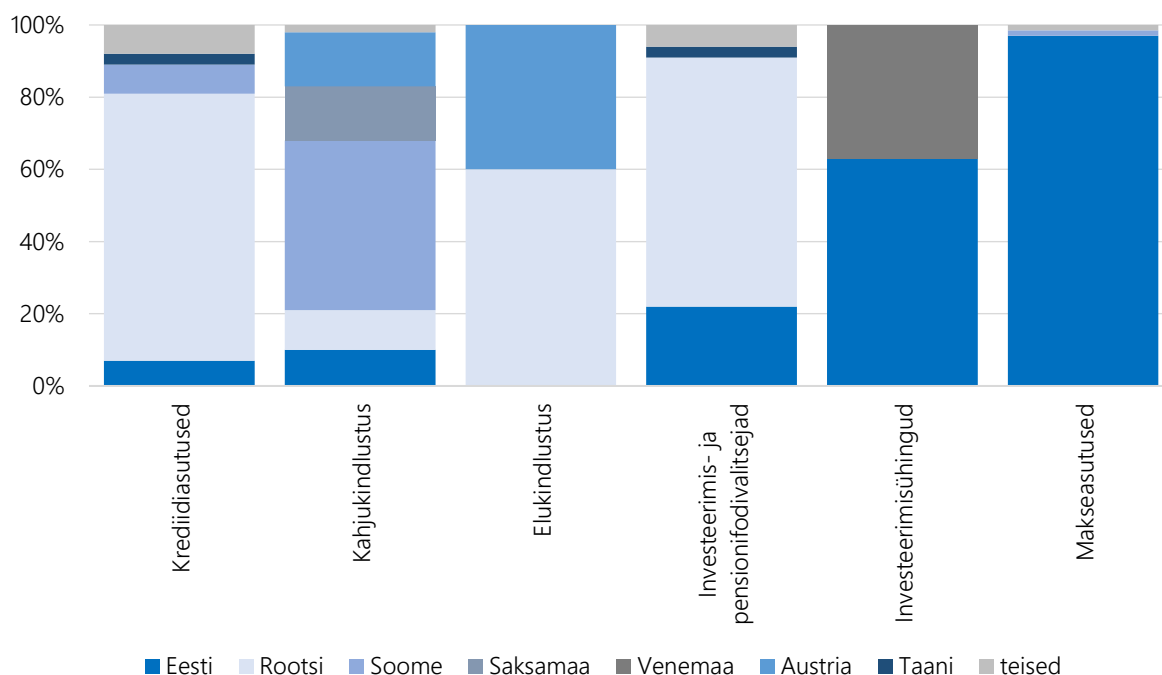
Makseteenus ja sularaharinglus on liigitatud EMTAK kategooria K (Finants- ja kindlustustegevus) alla. OVI seisud riikide kaupa on välja toodud joonisel 11. Jooniselt 11 näeme, et ootuspäraselt on väga suureks otseks välisinvesteeringu päritoluriigiks Rootsi, kust on pärit 4,02 miljardit €. Järgmised oluliselt OVI päritoluriigid on Luksemburg (538 mln €), Leedu (364 mln €), Suurbritannia (344 mln €) ja Soome (303 mln €). Peamiselt on antud sektoris tegemist seega väga suures mahus Rootsi kontrollitud äriühingutega. Sektoris on kokku OVI seis 8,503 mld €, kuid ülejäänud riike pole konfidentsiaalsuse põhimõtteid arvesse võttes võimalik avaldada.

**Joonis 11.** Finants- ja kindlustustegevuse sektori OVI seisud riikide kaupa (mln €, 2019). Allikas: Eesti Pank (2020)



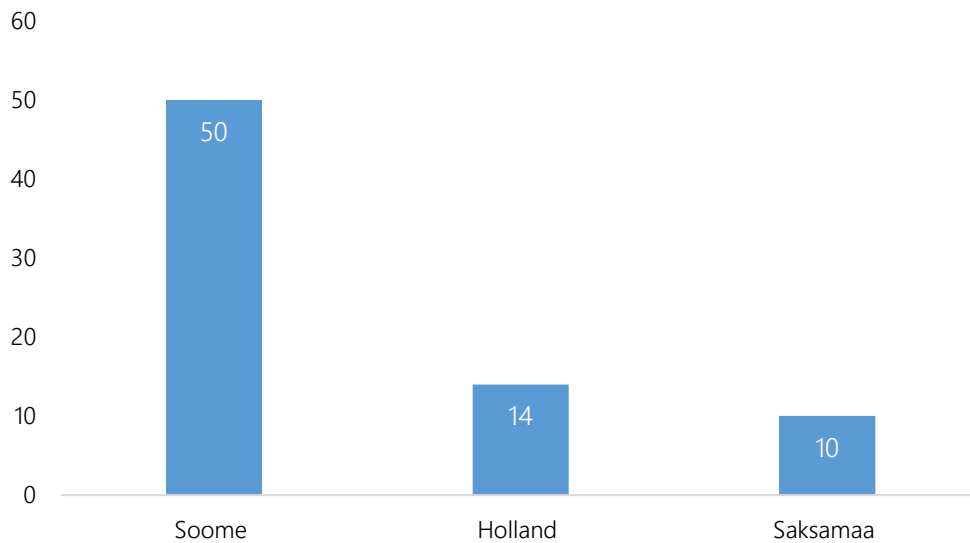
Kuna finants- ja kindlustussektori äriühingute põhinäitajad ei ole riikide kaupa sääraselt kättesaadavad, siis on kasulik analüüsida omandisuhete struktuuride jagunemist finantssektoris. Jooniselt 12 on näha, et Eesti osa sektoris on väike ning peamiselt keskendunud makseasutustele ning investeerimisühingutele. Tasub meeles pidada, et Eesti finantssektor on väga tugevalt panganduskeskne ehk antud sektoris on tugevalt näha Põhjamaade roll. Nii krediidasutused, kindlustusseltsid kui ka fondivalitsejad kuuluvad Põhjamaade finantsgruppide omandusse. Seega võib finants- ja kindlustus sektori puhul kindlasti väita, et sõltuvus välismaise kontrolliga äriühingutest on väga suur.

**Joonis 12.** Finantssektori omandisuhete struktuur 2018 seisuga. Joonise allikas Eesti pank, andmed finantsinspeksioon



### 2.11.7. Mäetööstus

Oluline valdkond on ka maavarade kaevandamine. See on liigitatud EMTAK kategooria B (Mäetööstus) alla. Jooniselt 13 on näha, et peamiselt on mäetööstuse puhul OVI päritoluriigiks Soome (50 mln €), vähesemal määral Holland (14 mln €) ning Saksamaa (10 mln €). Sektoris on kokku OVI seis 77 mln €, kuid ülejäänud riike pole konfidentsiaalsuse põhimõtteid arvesse võttes võimalik avaldada. Täpsem info sektoris tegelevate äriühingute majandusnäitajate kohta on välja toodud tabelis 9.

**Joonis 13.** Mäetööstuse sektori OVI seisud riikide kaupa (mln €, 2019). Allikas: Eesti Pank (2020)

Tabelis 9 on välja toodud mäetööstuse sektori vähemalt 20 töötajaga äriühingute peamised majandusnäitajad. Lisaks tabelis toodud infole on lisaks teada veel äriühingute arv, mis 2010. aastal oli kodumaise kontrolli all 19 ning välismaise kontrolli all 10, 2011. aastal vastavalt 21 ja 10, 2018. aastal vastavalt 19 ja 10 äriühingut. Kuna täpsemat infot pole nende aastate kohta andmebaasis võimalik avaldada, siis ei ole neid ka tabelis kajastatud.

Kaks välismaise kontrolli all olevat äriühingut pärinevad kolmandatest riikidest, kuid täpsemad andmed ei ole konfidentsiaalsusnõuete tõttu kättesaadavad.

**Tabel 9.** Eesti mäetööstuse majandussektoris tegutsevate äriühingute majandusnäitajad perioodil 2010-2017 kontrolliva riigi kaupa (vähemalt 20 töötajaga). Allikas: statistikaamet

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Kodumaise kontrolli all</b>						
Äriühingute arv	21	19	20	21	19	20
Töötajaid	4342	4130	3942	3876	3465	3584
Käive (tuh €)	279 660	358 084	351 897	296 017	298 563	341 466
Eksport (tuh €)	19 101	12 717	17 905	14 596	12 194	16 248
Kasum (tuh €)	4769	52 615	48 956	10 146	39 295	48 887
LV (tuh €)	122 326	172 885	179 249	153 806	142 078	179 023
<b>Välismaise kontrolli all</b>						
Äriühingute arv	8	10	9	9	9	9
Töötajaid	432	433	390	388	362	356
Käive (tuh €)	58 993	60 334	58 108	59 292	62 736	68 197
Eksport (tuh €)	34 259	28 538	27 778	28 434	28 338	29 207
Kasum (tuh €)	5450	3884	4102	3539	5174	7378
LV (tuh €)	15 250	18 349	17 997	18 226	18 607	20 668

## 2.12. Kokkuvõte ja ettepanekud

Käesolevas peatükis on analüüsitud on potentsiaalseid Eesti majandussektoreid, valdkondi ja ettevõtjaid, mille osas on tarvis lähiaastate perspektiivis välisinvesteeringute taustauuringute

mehhanismi rakendada. Eelnõusse lisatud kontrollikohustusega valdkonnad tuleks sisuliselt üle vaadata.

**Elutähtsa teenuse sektor.** Elutähtsa teenuse valdkond on väga lai. Elutähtsaid teenuse valdkondi on HOS-is neliteist. Siiski ei ole iga ettevõtja, kes pakub elutähtsat teenust, elutähtsa teenuse osutaja (ETO). See tähendab, et äriühing võib küll osutada teenust, mis on elutähtis teenus, kuid ta ei ole ETO, kui ta ei vasta kindlatele kriteeriumidele, mis tulenevad valdkondlikest eriseadustest. Kohaldamisalaga oleks soovitatav hõlmata üksnes ETO-d, sest nende tegevuse kahjustamine, peatamine vms häiriks tugevalt suurt hulka isikuid ning sellise teenuse katkemisel võivad olla väga pikaajalised ja rasked tagajärjed, sh riigi julgeolekule ja avalikule korrale.

**Riigi osalusega äriühingud.** On küsitav, kas riigi osalusega äriühingud peaks hõlmama välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooniga. Mitmed avaliku korra või julgeolekuhuu potentsiaaliga seotud riigi osalusega äriühingud on ETO-d ning suure enamuse osas puudub nähtav vajadus kontrolli teostamiseks. Riigil on üldjuhul õigus tehingu tegemise üle otsustada, rakendades RVS-is toodud menetlusi ja seal sätestatud piiranguid. On riigi strateegiline valik, kas lähiaastatel on ette näha riigile kuuluvate äriühingute võõrandamist, see tähendab, kas riik näeb ette, et ei soovi lähiaastatel enam vastavates äriühingutes osaniku või aktsionärina osaleda. Kui riigil on plaan osalusi võõrandada, siis analüüsi autorite hinnangul peaks välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooniga hõlmatud ETO-d. Lisaks on strateegiliselt olulised riigile kuuluvad infrastruktuuriettevõtjad.

**Alaliste riigikaitseobjektide omanikud.** Analüüsis on tehtud ettepanek alaliste riigikaitseobjektide omanikud kohaldamisalast välja jätta, kuna tõenäoliselt puuduvad objektid, mida saaks äriühingute kaudu välisinvesteeringu tegemisel omandada. Kui riigikaitseobjektide nimekirjas esineb näiteks ehitisi, mille omand on eraõigusliku isiku käes, siis on põhjendatud vastavate objektide nimetamine seaduse kohaldamisalal. Kinnisvaratehingutele, mis ei ole seotud kohaldamisalasse kuuluvate valdkondadega, tuleb kohaldada KAOKS-ist tulenevat eriregulatsiooni tehingute kontrollimiseks. Riigikaitseobjektide nimekiri tuleks aga piirangute seadmise mõttes üle vaadata ja eristada, kas kõige karmimaid piiranguid on vajalik sätestada kõikide riigikaitseobjektide puhul.

**Kaitsetööstusettevõtjad.** Õigusaktides puudub ühene arusaam, kes on kaitsetööstusettevõtja, kelle osas välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooni kohaldama peaks. Kaitsetööstusettevõtjaks võib seetõttu lugeda väga laia ja määratlemata ringi isikuid, kes pakuvad kaitsetööstusvaldkonnas väga laia spektrit kaupu ja teenuseid. Seetõttu ei ole mõistlik kohaldamisalaga hõlmata üldiselt kaitsetööstusettevõtjad. analüüsi koostajad on teinud ettepaneku lähtuda kitsalt määruses 2019/452 sätestatud eesmärgist, et kaitsta tuleks kaitsetaristu või -tehnoloogiasse investeerimist või täiendavalt investeerimist sellistesse äriühingutesse, mis osutavaid teenuseid teatud riigiasutustele. Teine võimalus on piiritleda kohaldamisala näiteks strateegilise kauba tootja ja teenuse osutajaga, keda on võimalik nõukogu määruse 429/2009 alusel määratleda. Samas on analüüsis välja toodud, et kahesuguste kaupade või teenuste pakkujate ring on väga lai ning erineb määruses 2019/452 välja toodud eesmärgist. .

**Riigiside toimimist tagavad äriühingud.** Tegemist on väga olulise teenusega nii avaliku korra kui ka julgeoleku seisukohast, kuivõrd sideteenus on märkimisväärselt seotud ja sõltuv erinevate teiste infosüsteemide ja elutähtsate teenuste toimimisest. Samuti puudub sideteenusele selle katkemise või häirete korral hea alternatiiv. Samas tuleb arvestada, et riigiside osutamine on ennekõike riigi

kontrolli all. Järelikult saab eeldada riigi huvi osaluse või kontrolli säilitamise osas. Mistõttu on küsitav, kas esineb üldse potentsiaalne võimalus või oht välisinvesteeringu tegemisel riigiside toimimist tagavasse äriühingusse. Kui potentsiaalset ohtu ei esine, ei peaks riigiside toimimist tagavaid äriühinguid kohaldamisalasse ka hõlmama.

**Meediateenuse osutajad ja videojagamisplatvormi pidajad, trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastajad.** Inimeste informeerituses mängib üha suuremat rolli info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning meedia, mille kaudu on võimalik tekitada pingeid rahvusvahelistes suhetes, mõjutada teatud rühmade radikaliseerumist, informatsiooniga manipuleerida ja valetavet levitada. Seetõttu on tehtud ettepanek kohaldamisalaga hõlmata piiritletud osa meediateenuste osutajatest ning videojagamisplatvormi pidajatest, lähtudes täiendavate tingimuste olemasolust. Nagu näiteks vähemalt 100 000 inimesega püsiv jälgijas-, kuulajas- või vaatajaskond (ennekõike tellitava audiovisuaalmeedia teenuse ja videojagamisplatvormi osutajate puhul) või üleriigiline või rahvusvaheline levik (ennekõike televisiooni- ja raadioteenuse osutajate). Kuigi trükimeedia ja interneti ajalehtede ja ajakirjade kirjastajatel võib olla samaväärne roll mõjutamaks informatsiooniga avalikku korda ja riigi julgeolekut, ei ole nende eraldiseisvalt kohaldamisalasse hõlmamine mõistlik, kuivõrd statistika kinnitab, et nende püsiv lugejaskond tiraažiarvude näitel ei ulatu 100 000 inimesega püsiva lugejaskonnani, tagamaks piirangute proportsionaalsus. Samuti on mitmed ajalehtede ja ajakirjade kirjastajad käsitletavad meediateenuste osutajatena, s.t juba kavandatava kohaldamisalaga hõlmatud.

**Põlevkivi, rauamaagi ja EL kriitiliste maavarade loetelus nimetatud maavarade kaevandamise äriühingud.** Maavarade kaevandamine on oluline majandusjulgeoleku kontekstis. Kuna Eesti majandus on suuresti sõltuv nii Euroopa kui ka maailma majandusest, sh energia- ja toormemajanduses toimuvast, on energiajulgeolek üheks Eesti julgeolekupoliitika alustest. Kohaldamisalaga oleks mõistlik hõlmata need äriühingud, mis tegelevad nende maavarade kaevandamisega, millele on võimalik Eestis väljastada kaaveluba (maavara on aktiivse tarbevaruna arvele võetud või aktiivse reservvaruna kaevandatavaks ja kasutatavaks tunnistatud). Kuna oluline osa Eesti energiajulgeolekust põhineb põlevkivi kaevandamisel, oleks üheks alternatiivseks lahenduseks ka üksnes põlevkivi kaevandajad kohaldamisalaga hõlmata.

**Muud sektorid, valdkonnad ja ettevõtjad,** mida kohaldamisalaga hõlmata. Tuleks kaaluda, kas ohtlikud ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted, riigi tegevusvaru moodustajad, üldhuviteenuste osutajad jms ühingud tuleks hõlmata välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooni kohaldamisalaga.

Kuigi analüüsi autorite hinnangul peaks kohaldamisalaga hõlmatud sektorite, valdkondade ja ettevõtjate loetelu olema võimalikult selge ja ettenähtav, tagamaks regulatsiooni proportsionaalsus, on siiski seadusandjal võimalus kaaluda, kas oluliste ühingute loetelu peaks välisinvesteeringute usaldusväärse seaduses jääma mitteammendavaks. Üheks võimaluseks oleks kohaldamisalaga hõlmata ka muud ühingud, mis avaliku korra ja riigi julgeoleku seisukohalt võiksid olla olulise tähtsusega, kuid ei kuulu analüüsitud sektorite, valdkondade või ettevõtjate alla. Näiteks on selline lahendus võimaldatud Soome seaduses, kus välisinvesteeringute osas seiret on võimalik kohaldada mistahes ühingu osas, mida terviklikult hinnates tuleb pidada ühiskonna elutähtsate funktsioonide tagamise seisukohalt kriitilisena. Viimast kategooriat tuleb hinnata igal ajahetkel eraldi sõltuvalt olukorrast. Seeläbi on võimalik kohaldamisalaga hõlmata näiteks konkreetsed maskitootjad, kui tehingu ajal on see pakutav teenus ühiskonna jaoks kriitiline. Soome sellise lähenemise eelduseks

on, et seire läbiviimine ja menetlus on oluliselt paindlikum ja investorile halduslikult vähemkoormavam.

Kõige suurema osa OVI seisust Eestisse moodustavad Rootsi ja Soome, vastavalt 5,89 mld € ning 5,87 mld € (2019. a seisuga). Järgmised suurema positsiooniga riigid on Holland, Luksemburg, Leedu, Läti ning Küpros ja Saksamaa. Ülekaalukas kogus OVI-dest pärineb Euroopa Liidu liikmesriikidest. (vt joonis 6). Suurimad EL-i välised otsese välisinvesteeringute seisude hoidjad on pärit Venemaalt (788 mln €) ja Suurbritanniast (710 mln €). OVI positsioonidelt järgnevad riigid on juba väiksema kaaluga, millest suuremad on Šveits, USA, Norra ja Ukraina, jällegi valdavalt Euroopas paiknevad riigid. OVI vood Eestisse varieeruvad suurel määral.

Eesti on üsna atraktiivne OVI-de toomises ning ka välismaale suunamisel. Eriti suur kasv on nii OVI Eestisse kui ka välismaale toimunud 2019. aastal, kui OVI voog Eestisse moodustas 9,84% SKP-st. Võrreldes teiste Kesk-Ida, Balti- ning Skandinaavia riikidega on Eesti saanud keskmisest märksa rohkem otseseid välisinvesteeringuid (97% SKP-st), samas kui Rootsi puhul on vastav näitaja 86%, Lätil 56%, Soomel 49% ning Leedul 44%.

Peamiselt on OVI-d Eestis suunatud finants- ning kindlustustegevusse, aga ka kinnisvarategevusse, kaubandusse ning töötlevasse tööstusesse.

Välisosalustega äriühingutel on väga oluline roll Eesti majanduses. Samas on see roll erinevates majandussektorites suuresti varieeruv. Kõige rohkem on ETO-de sektorite kaupa mõjutatud finants- ja kindlustustegevus, mis põhineb valdaval osal väliskapitalil ning ka info ja side valdkond. Ka mäetööstuse puhul on märgata olulist välismaise kontrolli all olevate äriühingute osakaalu. Tervishoiu, ehituse ja elektrienergia sektorite puhul on välismaise kontrolli all olevate äriühingute osakaal marginaalne. Tuleb aga rõhutada, et tegemist on kõikidest riikidest pärit OVI-de osakaalude kirjeldamisega – kolmandatest riikidest pärinevad investeeringud on sektoriti kaduvväikesed (vt täpsemalt tabelid 4–9 ning selgitav tekst).

### 3. INVESTEERINGUTE TAUSTAKONTROLI MÕJU INVESTEERIMISKLIIMALE JA ATRAKTIIVSUSELE VÄLISINVESTEERINGUTE SIHTRIIGINA TEISTE RIIKIDE NÄITEL

Selles peatükis analüüsitakse, kas ja kuidas on teiste riikide näitel julgeoleku kaalutlustel investeeringute taustakontroll mõjutanud nende riikide investeerimiskliimat ja atraktiivsust välisinvesteeringute sihtriigina, sh millised võiksid olla võimalikud õppetunnid ja soovitused lähtuvalt teiste riikide investeeringute taustakontrolli praktikast Eestile taustauuringumehhanismi rakendamisel.

Peatükis kirjeldatakse otseste välisinvesteeringute (OVI) olukorda OECD riikides ja selleks on välja toodud otseste välisinvesteeringute regulatiivsete piirangute indeks, mida võrreldakse OVI seisudega erinevates riikides. Võrdlus on oluline saamaks paremat ülevaadet piirangute ning mahtude seostest. Samuti on see oluline Eesti paigutamiseks regulatiivsete piirangute ning OVI seisude osas laiemas maailmamajanduse kontekstis. Alapeatükis toetutakse OECD artiklile „*The Determinants of Foreign Direct Investment: Do Statutory Restrictions Matter?*” (selle peatüki kontekstis edaspidi „uuring”) analüüsima piirangute mõjusid otseste välisinvesteeringutele. Teemat on viimasel ajal hakatud rohkem uurima ning siinkohal antakse ülevaade nimetatud uuringust ning kaasnevast kirjandusest. Lisaks võetakse arvesse eelnevalt välja toodud riikide regulatsioonide ning andmete võrdlust.

Uuringus tuuakse välja, kuidas viimase 20 aasta jooksul on riigid jätkanud rahvusvaheliste investeeringute piirangute lõdvendamist. Ent OVI-de liberaliseerimine on maailma eri piirkondades ja sektorites jäänud väga erinevatele tasemetele. Uuringus püütakse välja selgitada potentsiaalseid kulusid seoses kaotatud investeeringutega, kui riik otsustab tõsta piiranguid otseste välisinvesteeringute või sõelumismeetodite osas. Uuringus analüüsitakse ajavahemikus 1997–2016 60 arenenud ja kiiresti arenevat riiki ning hinnatakse OVI seisude elastsust, kasutades OECD OVI regulatiivse piiramise indeksit, mida oli varem aruandes juba kirjeldatud. Uuringu tulemused näitasid, et reformid, mis lõdvendavad OVI piiranguid (indeksist mõõdetuna) umbes 10%, võivad OVI positsiooni suurendada keskmiselt 2,1%. Samas leiti ka, et mõju on suurem eelkõige teenuste sektoris. Uuringus leiti, et taustakontrolli meetmete rakendamine on veelgi väiksema mõjuga.

Piirangute analüüsile järgneb nelja võrdlusriigi (Läti, Leedu, Soome, Saksamaa) OVI profiilide kirjeldus, kus on välja toodud OVI mahud, peamised OVI päritoluriigid ning tegevusvaldkonnad, kuhu investeeringud on sihitud. Peatükis käsitletavad andmed pärinevad suuremalt jaolt OECD andmebaasist ning vastavate võrdlusriikide riigipankade ning statistikaametite analüüsist ning andmebaasidest. Lisaks sellele viidi läbi igas võrdlusriigis (Läti, Leedu, Soome, Saksamaa) intervjuu vastava OVI eksperdigaga, millest kujunes aruande kvalitatiivne osa. Intervjuud olid vajalikud meetme mõjude hindamiseks. Võrdlusriikide majandusnäitajate kõrval tuuakse välja võrdlusriigi õiguslik keskkond.

### 3.1. Üldised piirangud välisinvesteeringute sõelumisel

Esmalt on oluline analüüsida piiranguid teistes riikides.

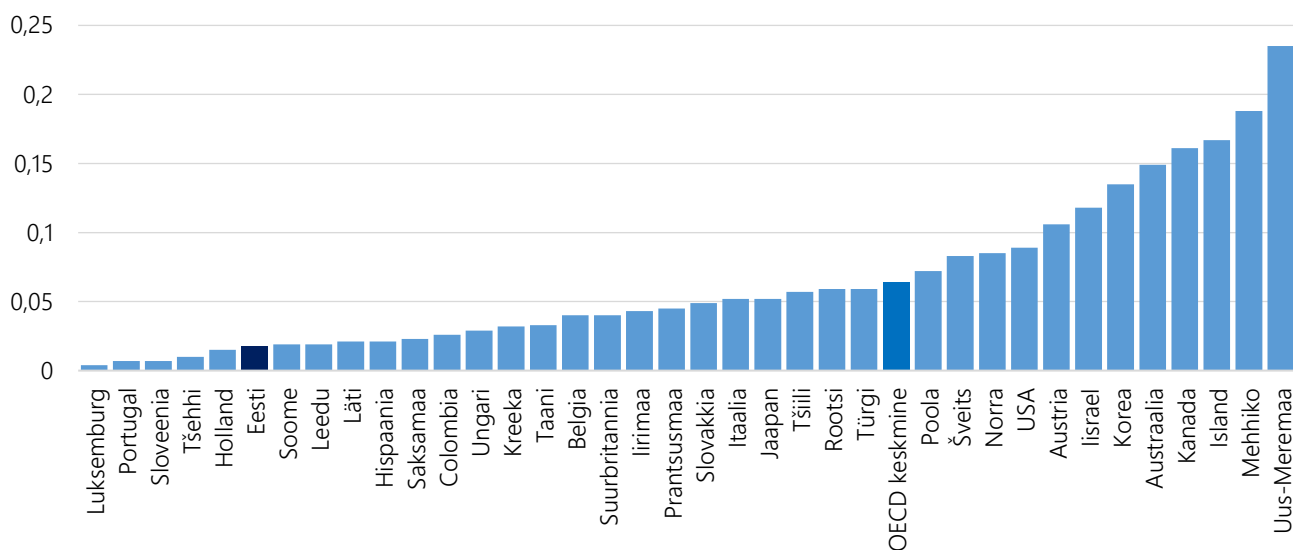
Joonisel 14 on välja toodud OECD riigid OVI regulatiivsete piirangute indeksi järjestuses (*FDI regulatory restrictiveness index*). Indeks mõõdab nelja peamist tüüpi piiranguid:

- 1) välismaise omakapitali piirangud;
- 2) sõelumis- või taustauuringumehhanismid;
- 3) piirangud välismaalaste võtmetöötajana tööle võtmisel;
- 4) toimumispiirangud, nt hargnemise ja kapitali repatrieerimise või maaomandi piirangud.

Samas tuleb siinkohal pöörata tähelepanu sellele, et OVI regulatiivsete piirangute indeks ei mõõda täielikult riigi investeerimiskliimat ning riigi atraktiivsust sissetulevate investorite silmis. Olulised on veel mitmed teised tegurid, näiteks OVI reeglite rakendamine ning nende protsesside läbipaistvus ja kiirus. Välisinvestoritele võivad sisenemistõkked tekkida ka mitmetel muudel põhjustel – näiteks võivad teatud sektorid olla kas täielikult või suuremahuliselt riigi omanduses. Lisaks on väga olulised ka teised majanduslikud tingimused, näiteks sobiva tööjõu hulk, selle kättesaadavus, maksupoliitika ja palju muud. Riigi võimet välismaiseid otseinvesteeringuid meelitada mõjutavad ka sellised tegurid, nagu riigi maine, turu suurus, allhangete jm koostööpartnerite olemasolu, kaubandusvõimalused, asukoht jne. Seetõttu on tähtis analüüsis nende kitsendustega arvestada.

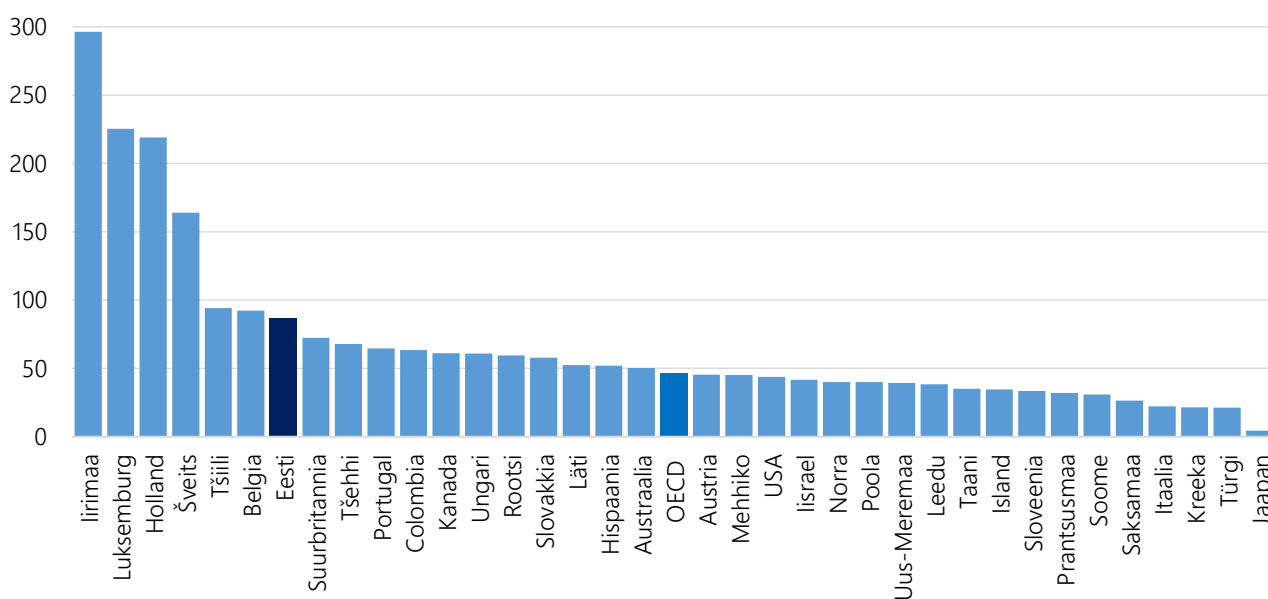
Teisalt on siiski OVI reeglid üheks olulise tähtsusega aspektiks riigi atraktiivsusele välisinvestorite silmis. Siinkohal on see oluline, sest paljusid ülal loetletud tegureid ei saa riik kuigi palju mõjutada, näiteks geograafilist asukohta ega allhankijate olemasolu. Seevastu on OVI reeglid suuremas matus valitsuste kontrolli all ning nende mõjutamisega muutuvad mingil määral ka OVI vood.

**Joonis 14.** Riikide võrdlus otseste välisinvesteeringute regulatiivsete piirangute indeksi järjestuses (0 - 1, 2019. aasta andmed). Allikas: OECD FDI regulatory restrictiveness index



Jooniselt 14 on näha, et Eesti on teiste OECD riikidega võrreldes madalate OVI piirangutega. Kõige madalamad piirangud on indeksi järgi Luksemburgis, Portugalis, Sloveenias ning Tšehhis. Eestiga võrreldes on sarnasel tasemel piirangud näiteks Soomes, Leedus, Lätis ja Saksamaal. Need neli riiki on võetud ka võrdlusriikideks hilisemas analüüsis. Kõige suuremate piirangutega OECD riigid on Uus-Meremaa, Mehhiko, Israael, Kanada ning Austraalia, Euroopa puhul on suuremate piirangutega Austria, Norra ja Šveits. Piiranguid on aga kasulik kõrvutada riiki tehtud otseste välisinvesteeringute mahuga. Kuna riigid on siinkohal väga erineva suurustega, siis kasutatakse võrdluseks OVI seisu suhtes SKP-sse (vt joonis 15.)

**Joonis 15.** OECD riikide otseste välisinvesteeringute seisude võrdlus (% SKP-st, 2019. aasta andmed; jooniselt on puudu Korea, kelle kohta on viimased andmed 2018. aastast). Allikas: OECD andmebaas



Eelnevalt jooniselt on näha, et OVI seisud SKP suhtes on kõige kõrgemad Iirimaa, Luksemburgis, Hollandis ning Šveitsis. Ka Eesti puhul on see näitaja kõrge, mis tähendab, et Eestisse tuleb teiste OECD riikidega võrreldes võrdlemisi palju otseseid välisinvesteeringuid. Eestiga sarnasel tasemel on veel näiteks Tšiili, Belgia, Suurbritannia ja Tšehhi. Kõige väiksem suhe OVI seisude osas riigi SKP-sse on aga Jaapanis, Koreas ning Türgis. Euroopa riikidest on vastav suhe kõige väiksem Kreekas, Itaalias ning Saksamaal.

Võrreldes omavahel kõige väiksemate regulatiivsete piirangutega riike (joonis 14) ning suurimaid suhteid OVI seisude ning SKP vahel (joonis 15) ei saa öelda, et lõdvemad piirangud oleksid kuigi tugevalt seotud OVI mahtude suurenemisega. Teatav efekt on aga olemas, nagu on ka erinevate OECD uuringutega leitud, kuid siinkohal tasub siiski arvesse võtta oluliselt rohkem erinevaid aspekte kui vaid OVI reeglid ning taustauuringute ja muude piirangute kehtestamine. Järgnevalt kirjeldatakse Lätit, Leedut, Soomet ning Saksamaad otseste välisinvesteeringute vaatest.

### 3.1.1. Läti õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil

Läti riikliku julgeoleku seaduse (läti k *Nacionālās drošības likums*; inglise k *National Security Law*<sup>145</sup>) VI peatükk käsitleb piiranguid teatud tehingute tegemisel, mis on seotud kas 1) kriitilise taristuga või 2) riigi julgeoleku mõistes oluliste äriühingutega.

Loamenetlust kohaldatakse juhul, kui:

- riigi julgeoleku mõistes olulises äriühingus omandatakse oluline osalus (omandades 10% või rohkem hääleõiguslikest osadest või aktsiatest) või otsustav mõju (omandades 50% või rohkem hääleõiguslikest osadest või aktsiatest);
- toimub ettevõtte üleminek (omandiõiguse üleandmine, mille tulemusel isik omandab riigi julgeoleku mõistes olulises äriühingus vara, mida kasutatakse riigi julgeoleku mõistes olulise tegevuse elluviimiseks);
- tegeliku kasusaaja vahetumisel, kellel on riigi julgeoleku mõistes olulises äriühingus otsene või kaudne oluline osalus või otsustav mõju;
- kriitilise taristu valduse või omandi võõrandamisel teisele isikule.

#### Kriitiline taristu

Luba tehingu tegemiseks on vaja juhul, kui tegemist on kriitilise taristu objekti (A ja B kategooria) omandiõiguse või valduse võõrandamisega. Nimekiri kriitilise taristu objektidest on Lätis kaitstud riigisaladusega.

Selliseid kriitilise taristu objekte Lätis võib Eestis üldistatult samastada alaliste riigikaitseobjektidega, mille loetelu on samuti Eestis riigisaladusega kaitstud.

<sup>145</sup> Inglisekeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/14011-national-security-law>.

## Riigi julgeoleku mõistes olulised äriühingud

Nendeks on Läti Vabariigis registreeritud ühingud, mis vastavad vähemalt ühele järgmistest tingimustest:

- 1) elektroonilise side kaupmees, kes omab märkimisväärset turuosa ja kes allub tariifi- ja kuluarvestuse regulatsioonile;
- 2) elektrooniline massimeedia ettevõtja, kelle levipiirkond on vähemalt 60% Läti territooriumist või audiovisuaalse teenuse pakkuja, kelle levipiirkond on vähemalt 95% Läti territooriumist;
- 3) ettevõtja, kes on Lätis saanud litsentsi maagaasi edastamiseks, jaotamiseks, ladustamiseks või mille omandis on põhivõrguga ühendatud veeldatud maagaasi rajatis;
- 4) elektri- või soojusenergiatootja, mille tootmise võimsus ületab 50MW;
- 5) soojusenergia ülekande- ja jaotusvõrgu ettevõtja, mis omab vähemalt 100 km pikkust soojavarustusvõrku;
- 6) elektrienergia edastamise litsentsi omav ettevõtja.

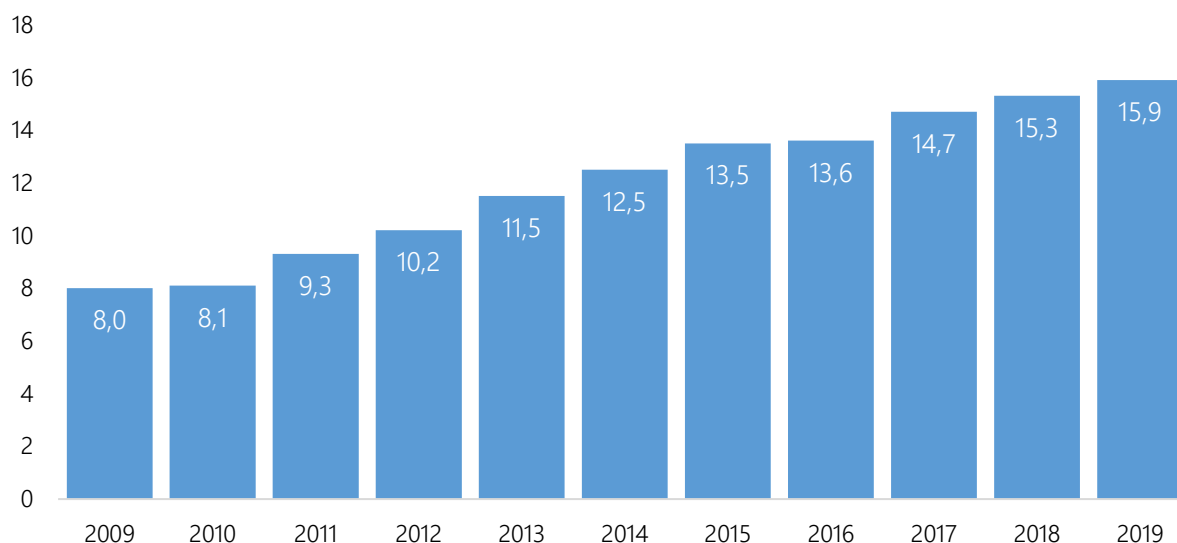
Läti regulatsioon ei erista kohaldamisala investori vaatest, s.t taustakontrolli kohaldamise eelduseks ei ole, et investor peab olema pärit kolmandast riigist. Seega peab luba taotlema ka EL-i või EMP-i liikmesriigist pärit investor.

Kui mitte arvestada riigisiseseid erisusi ja seadustes sätestatud eritingimusi, saab järeldada, et Läti regulatsioon kattub mõnel juhul ka Eestis planeeritud kohaldamisalaga hõlmatud oluliste äriühingutega. Näiteks vastab Läti elektroonilise side kaupmehele Eestis riigiside toimimist tagav äriühing ja/või elutähtsa teenusena telefoni- või mobiiltelefoniteenus osutaja; Läti elektroonilise massimeedia ettevõtjale Eestis meediateenus osutajad; Läti maagaasi edastamise ja jaotamise ettevõtjale Eestis võrguettevõtjad, operaatorid ja varude hoidjad elutähtsa teenuse osutajatena või üldhuviteenus osutajatena. Läti regulatsioonis toodud elektri- ja soojusenergiatootmisega seonduvad ettevõtjad on Eestis hõlmatud elutähtsate teenuste, sh ETO regulatsiooniga.

Siiski ei piirdu elutähtsa teenuse regulatsioon Eestis üksnes elektri- ja soojusenergia tootmise teenusega, vaid see hõlmab 14 erinevat valdkonda, mida Läti regulatsioon riigi julgeoleku seisukohast oluliseks pidanud ei ole, selleks, et loamenetlust kohaldada. Samuti ei hõlma Läti regulatsioon eraldi riigi osalusega äriühinguid, kaitsetööstusettevõtjad ja strateegilise kaubaga seotud teenuse osutajaid ning muude maavarade kaevandamisega seotud äriühinguid. Järelikult on Läti regulatsiooni kohaldamisala oluliste valdkondade, objektide ja ühingute osas oluliselt kitsam kui seda planeeritakse Eestis, samas kui välisinvestorile esitatavate nõuete osas on regulatsioon oluliselt laiem.

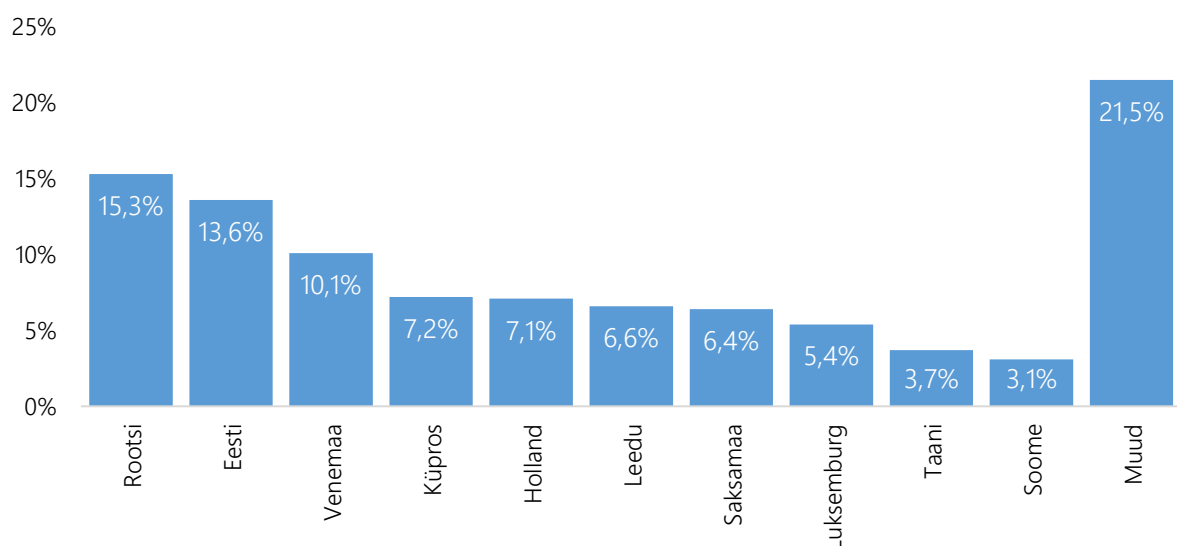
Joonistel 16–18 on kujutatud Läti OVI seisud, investeeringute päritolu erinevate riikide kaupa ning samuti tegevusalade kaupa. Joonisel 16 on näidatud OVI seisud (ehk kumulatiivsed OVI mahud riigis) perioodil 2009–2019. Jooniselt 16 on näha, et 10 aastaga on Läti enda OVI seis sisuliselt kahekordistanud – kui 2009 oli OVI seis 8 miljardit €, siis 2019 oli seis 15,9 miljardit €. Kasv on olnud võrdlemisi stabiilne. Kokku moodustab OVI seis ligi 55% Läti SKP-st.

**Joonis 16.** Otseste välisinvesteeringute seisud Lätis kokku 2009–2019 (miljardites, €). Allikas: Bank of Latvia (2020)



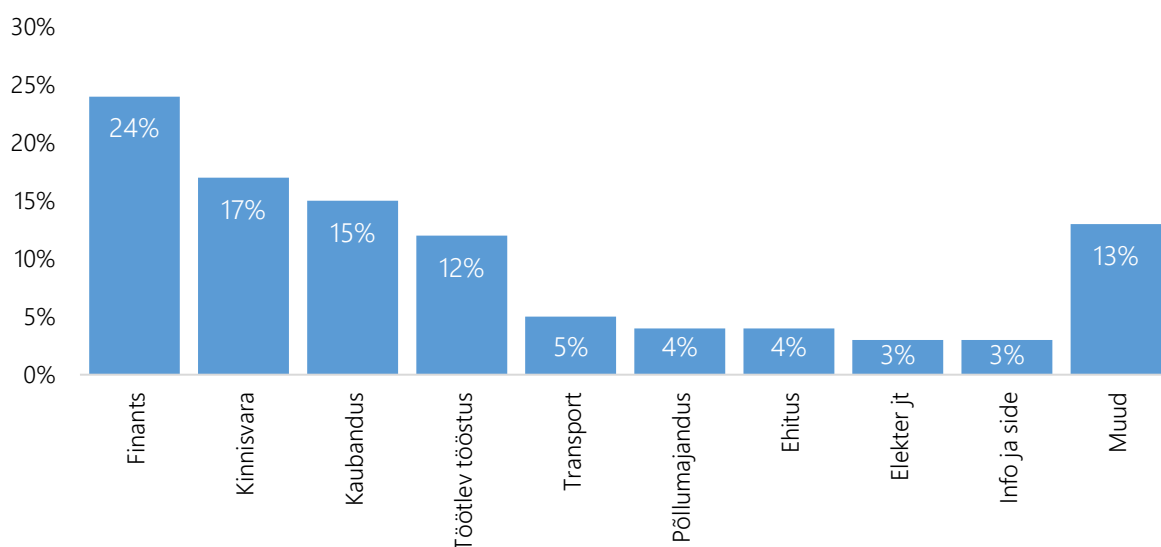
Joonisel 17 on välja toodud OVI seisud Lätis investeringu esmase päritoluriigi järgi. Näeme, et Läti OVI pärineb võrdlemisi mitmetest erinevatest riikidest. Kõige suurema OVI positsiooniga on Rootsi (15,3%) millele järgneb Eesti (13,6%) ning Venemaa (10,1%). Peamiselt on Läti OVI seisud seega seotud Euroopa Liidu riikidega.

**Joonis 17.** Otseste välisinvesteeringute seisud Lätis päritoluriikide kaupa 2019 (%). Allikas: Bank of Latvia (2020)



Joonisel 18 on näidatud OVI seisud Lätis tegevusvaldkondade kaupa. Kõige suurem osakaal OVI-dest on seotud finants- ja kindlustusvaldkonnaga (24%), millele järgneb kinnisvaraga seotud tegevus (17%), kaubandus ja hulgimüük (15%) ning töötlev tööstus (12%). Seega võib öelda, et Läti OVI seisude jaotus tegevusalade kaupa on sarnane Eestiga.

**Joonis 18.** Otseste välisinvesteeringute seisud Lätis tegevusvaldkondade kaupa 2019 (%). Allikas: Bank of Latvia (2020)



Intervjuus tõi Läti OVI taustakontrolli ekspert välja, et meede ei ole absoluutselt mõjutanud Läti atraktiivsust OVI sihtriigina.

Kokkuvõttes võime Läti puhul öelda, et OVI seis on võrdlemisi sarnase profiiliga kui Eestis. Peamiselt tulenevad investeeringud nii Eesti kui Läti puhul Euroopa Liidu riikidest ning üsna vähesel osakaaluga on investeeringud kolmandatest riikidest. OVI-dega seotud tegevusalad on väga sarnased Eestile ning ka mitmed firmad on samad (näiteks finants- ja kindlustusvaldkonnas). Samas on Eestis ligi kaks korda kõrgem OVI seis suhtena SKP-sse.

### 3.1.2. Leedu õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil

Leedu regulatsioon sõelumismehhanismi osas hõlmab järgmisi õigusakte, milles on kohaldamisala piiritletud:

1. Leedu Vabariigi seadus rahvusliku julgeoleku tagamiseks oluliste objektide kaitse kohta (leedu k *Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas*; inglise k The Law on the Protection of Objects Important for Ensuring the National Security of the Republic of Lithuania<sup>146</sup>);
2. Valitsuse korraldus nr 566, milles määratletakse riikliku julgeoleku seisukohalt strateegiliselt olulisteks majandussektoriteks peetavate majandustegevuste loetelu (leedu k *Nutarimas dėl ūkinės veiklos sričių, kurios laikomos nacionaliniam saugumui užtikrinti strategiškai svarbių ūkio sektorių dalimi, srašo nustatymo*<sup>147</sup>);

<sup>146</sup> Leedukeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.57E0E8B29108/xKxGwKSzcG>.

<sup>147</sup> Leedukeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/00f280d16d6411e89a0fd2d617326139/asr>.

3. Valitsuse korraldus nr 746, milles määratletakse riigi julgeoleku seisukohalt oluliste seadmete ja vara kaitsevööndite loetelu (*Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. lapkričio 12 d. nutarimo Nr. 1252 „Dėl nacionaliniam saugumui svarbių apsaugos zonų nustatymo“ pakeitimo*<sup>148</sup>).

Sõelumismehhanismi kohaldatakse juhul, kui investor omandab vähemalt ¼ suuruse hääleõigusliku osaluse kas:

- riigi julgeoleku seisukohalt olulises sektoris või
- ettevõtjas, mis tegutseb riigi julgeoleku seisukohast oluliste seadmete ja vara kaitsevööndites.

Riigi julgeoleku seisukohalt olulisi sektoreid on Leedus viis. Nendeks on energia-, transpordi-, infotehnoloogia- ja telekommunikatsiooni, finants- ja krediidi- ning sõjavarustussektor. Nendes olulistest sektorites on Leedu Valitsuse korralduses nr 556 omakorda toodud loetelu nendest spetsiifilistest majandustegevustest, mille puhul sõelumismehhanismi kohaldatakse.

Näiteks kohaldub sõelumismehhanism energeetikasektoris radioaktiivsete jäätmete kogujatele ja käitlejatele; elektritootjatele, kelle elektritootmisrajatiste koguvõimsus on vähemalt 100 MW; elektrijaotusettevõtjale, kes teenindab vähemalt 10 000 tarbijat; elektrienergia müüjatele, kes pakuvad elektrivarustust vähemalt 10 000 kodutarbijale; maagaasi transpordi- ja ülekandesüsteemi teenust pakkuvatele ettevõtjatele, kes teenindavad vähemalt 10 000 tarbijat; vähemalt 10 000 tarbijat teenindavatele soojusenergiatootjatele; tuumarajatiste käitamise ja käitusest kõrvaldamisega seonduvatele ettevõtjatele.

Transpordisektoris kohaldub sõelumismehhanism näiteks ettevõtjatele, kes on seotud riiklikult tähtsate teede, raudteede, sildade ja tunnelite ehitamisega; pakuvad õhustransporditeenuseid, samuti õhu- ja kosmosesõidukite ning merelaevade remonti ja hooldust; kes haldavad avalikku raudteeinfrastruktuuri ja Leedu riigile kuuluvaid raudteeteenuseid; kes pakuvad reisijate- ja kaubavedu raudteel.

Infotehnoloogia ja telekommunikatsioonisektoris kohaldub sõelumismehhanism näiteks ettevõtjatele, mis tegeleb elektrooniliste komponentide, arvutite, sidevahendite, GSP seadmete tootmisega; antennide, sidesüsteemide paigaldamisega; sideteenuste ja satelliiditeenuste osutamisega; raadiosaadete edastamise ja teleringhäälinguga.

Finants- ja krediidisektoris kohaldub sõelumismehhanism näiteks ettevõtjatele, mis tegelevad hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmisega; makseteenustega; e-raha väljaandmisega; investeerimisteenustega; investeerimisfondide ja -ühingute, pensionifondide jms haldamisega; kindlustusega.

Sõjavarustussektoris kohaldub sõelumismehhanism näiteks ettevõtjatele, mis tegelevad sõjatehnika tootmise, kaubanduse, hoolduse ja remondiga.

Leedu regulatsioon ei erista sarnaselt Läti regulatsioonile kohaldamisala investori vaatest, s.t investoriks taustakontrolli regulatsiooni tähenduses loetakse nii Leedu Vabariigi kui ka välismaist

<sup>148</sup> Leedukeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4ddd9211961b11e8aa33fe8f0fea665f>.

investorit, sh kolmandast riigist pärit investorit. Seega kohaldub taustakontrolli regulatsioon ühesuguselt kõigile investoritele olenemata päritoluriigist.

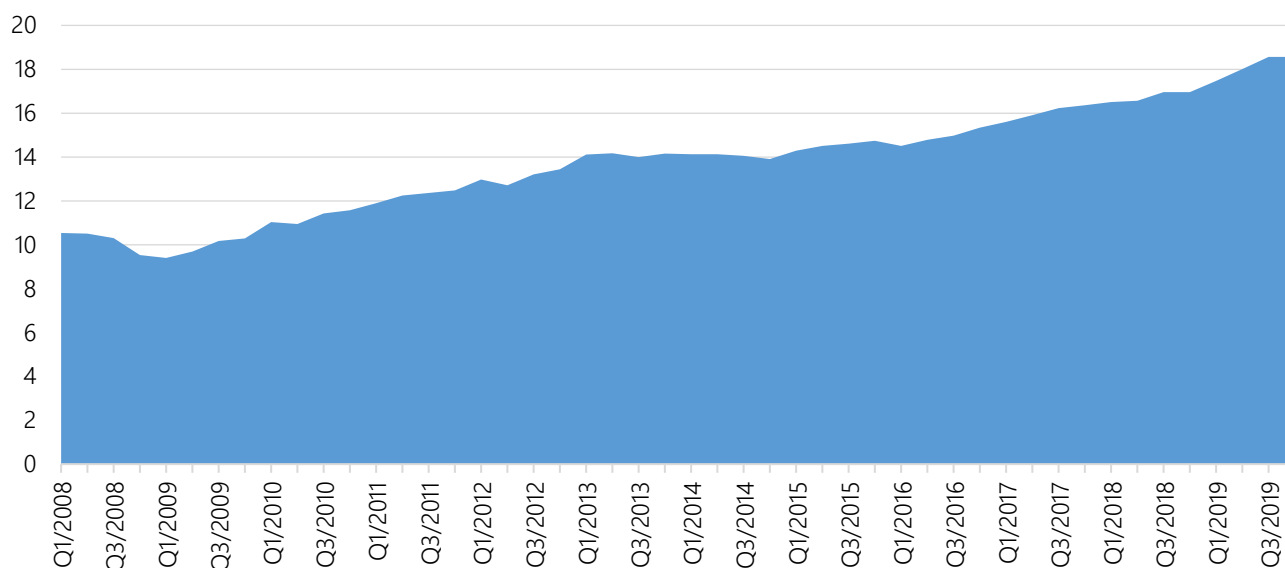
Ülaltoodu valguses saab järeldada, et Leedu ja Eestis kavandatava regulatsiooni osas saab välja tuua teatavaid sarnasusi. Leedu regulatsioonis on lähtunud mõnel juhul teatavate teenuste tarbijate hulgast, ennekõike elektri- ja soojusenergiatootjate puhul, kus piiriks on seatud 10 000 tarbija olemasolu. Järelikult oleks ka Eestis mõistlik jätkata süsteemiga, kus taustauuringumehhanism rakendub üksnes ETO-de puhul, mitte kõigi elutähtsate teenuste pakkujate puhul. Esineb ka muid kattuvusi. Näiteks on Leedu regulatsiooniga hõlmatud nii raadiosaadete ja teleringhäälingu ettevõtjad (Eestis meediateenuste osutajad) kui makseteenuste pakkujad (Eestis makseteenuse kui elutähtsa teenuse osutajad). Samuti on näiteks hõlmatud sõjavarustussektoris tegelevad ühingud, mis Eesti eelnõus võiks vastata kaitsetööstusettevõtjatele ning strateegilise kaubaga seotud teenuse osutajatele.

Siiski on Leedu sõelumismehhanismi kohaldamisala ühest küljest investoritele esitatavate nõuete ja oluliste sektorite määratlemisel laiem kui Lätis või Eestis kavandatu. Teisest küljest on seal ka suurem osaluse omandamise protsent, millal sõelumismehhanismi rakendatakse. Kui nii Lätis kui ka Eestis kavandatu kohaselt piisab 10% osaluse või kontrolli omandamisest, siis Leedus on selleks eelduseks 25%.

Seega ei ole võimalik üheselt väita, kas Leedu sõelumismehhanism on laiem või kitsam Eestis kavandatust. Kui võtta aluseks riigi julgeoleku seisukohalt kindlaks määratud olulised sektorid ja majandustegevuse valdkonnad, siis on Leedu regulatsioon oluliselt laiem Eestis kavandatust. Küll aga võimaldab osaluse või kontrolli omandamisele seatud kõrgem nõue vähendada neid olukordi, mil sõelumismehhanismi rakendada peab.

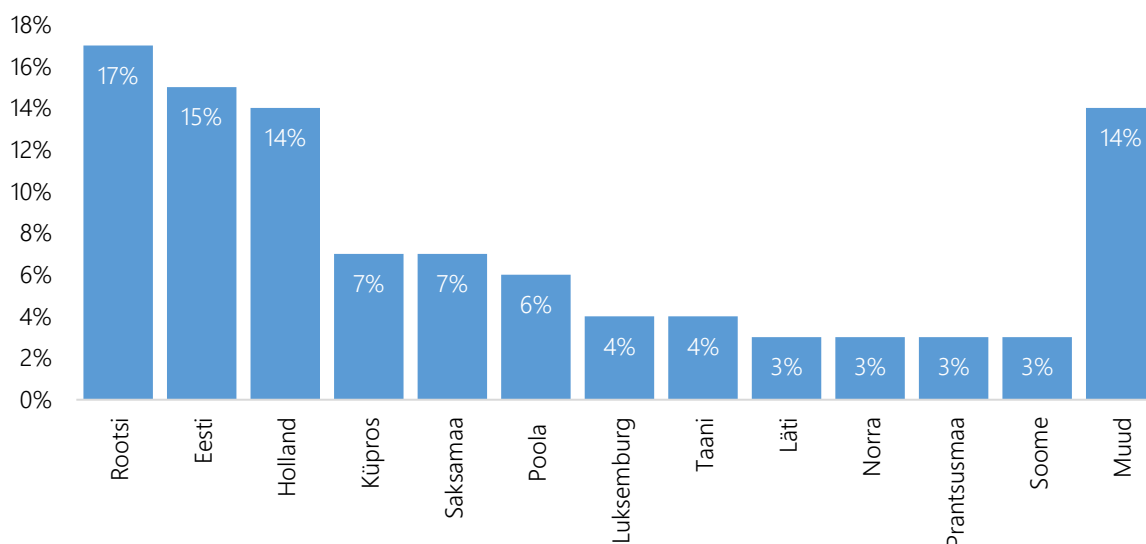
Joonistel 19-21 on kujutatud Leedu OVI seisud, investeeringute päritolu erinevate riikide kaupa ning samuti tegevusalade kaupa. Joonis 19 näitab kuidas on OVI seisud kokku Leedus muutunud ajavahemikus 2008–2019. Näeme, et pigem on Leedu puhul tegemist võrdlemisi tasase kasvuga, mis sai suurema hoo sisse 2016. aasta alguses. Kümne aastaga on Leedu OVI seis kasvanud 10 mld €-lt 18,4 mld €-ni. Kokku moodustab Leedu OVI positsioon 38,2% Leedu SKP-st ning 6509 € inimese kohta ehk OECD riikidega võrreldes keskmisest märgatavalt vähem.

**Joonis 19.** Otseste välisinvesteeringute seisud Leedus kokku perioodil 2009-2019 (miljardites, €). Allikas: Bank of Lithuania (2020)



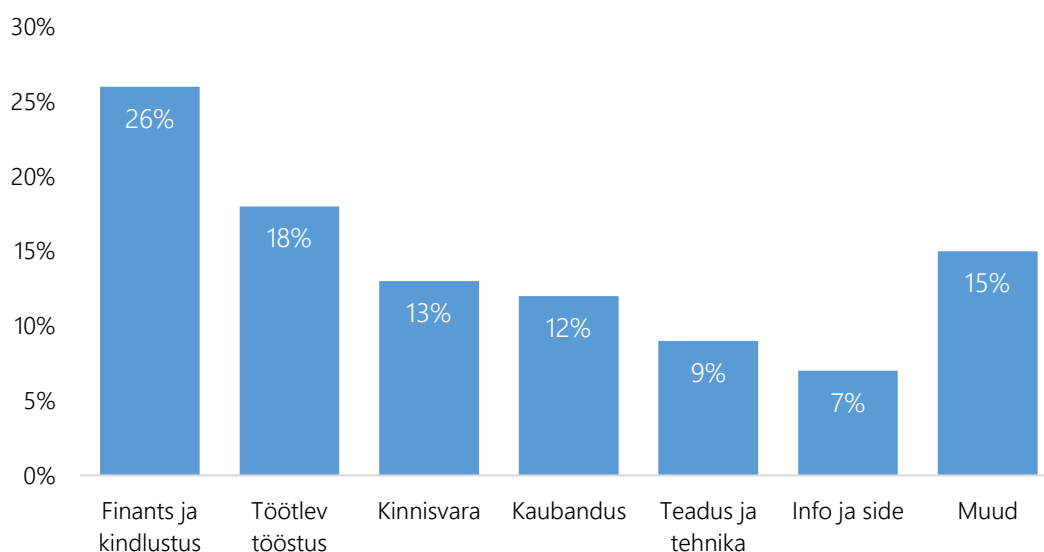
Joonisel 20 on näidatud Leedu otseste välisinvesteeringute seisud päritoluriikide kaupa. Leedus on suurem osa OVI-dest seotud kolme riigiga, milleks on Rootsi (17%), Eesti (15%) ning Holland (14%). Peamiselt on seega Leedu puhul OVI-d pärit Euroopa Liidu riikidest, kolmandatest riikidest pärit investeeringuid on vähe. Leedu puhul on 93% otsestest välisinvesteeringutest Euroopa riikidest.

**Joonis 20.** Otseste välisinvesteeringute seisud Leedus päritoluriikide kaupa 2019 (%). Allikas: Bank of Latvia (2020). Allikas: Bank of Lithuania (2020)



Joonis 21 kirjeldab Leedu OVI seisu tegevusalade kaupa. Kõige suurem osa OVI-dest on suunatud finants- ja kindlustusvaldkonda (26%). Töötleva tööstusega on seotud suur osa otsestest välisinvesteeringutest (18%). Võrreldes Eesti ning teiste võrdlusriikidega võib öelda, et Leedus on töötlev tööstus suurema osakaaluga, kuid üldine pilt on siiski võrdlemisi sarnane teiste Balti riikidega.

**Joonis 21.** Otseste välisinvesteeringute seisud Leedus tegevusvaldkondade kaupa 2019 (%). Allikas Bank of Lithuania (2020)



Leedu puhul on OVI seis suhtena SKP-sse üle kahe korra Eestist väiksem.

### 3.1.3. Soome õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil

Soomes reguleerib välisinvesteeringute sõelumismehhanismi kohaldamisala eraldi seadus välismaalaste poolt ettevõtjate omandamise jälgimise kohta Soomes (inglise keelne *Act on the Monitoring of Foreigners' Corporate Acquisitions in Finland*; soome keelne *Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta*<sup>149</sup>). Nii seaduse eelnõu seletuskirjas kui ka kõikides tutvustavates materjalides peetakse Soomes vajalikuks eraldi selgesõnaliselt rõhutada, et Soome suhtub välisinvesteeringutesse positiivselt.

Sõelumismehhanismi (loa taotlemise kohustust) kohaldatakse juhul, kui investor omandab osaluse või kontrolli järgmistes ühingutes või ettevõtjates:

- kaitsetööstusettevõtjas – defineeritud kui ühing või ettevõtja, mis toodab või tarnib kaitsevarustust või muid sõjaliseks kaitseks olulisi teenuseid või kaupu, sh kahesuguse kasutusega kaupade tootjad;
- ettevõtjas, mis toodab või tarnib ühiskonna julgeoleku seisukohalt kesksetele Soome ametiasutustele nende seadusest tulenevate ülesannete seisukohalt kriitilisi tooteid või teenuseid – siia alla kuuluvad üksnes need ettevõtjad, kellel on lepinguline seos Soome ametiasutustega selleks, et neile tooteid ja teenuseid pakkuda;
- ühingu või ettevõtja, mida oma tegevusala, äritegevuse või kohustustest tulenevalt tuleb pidada tervikult hinnates ühiskonna elutähtsate funktsioonide tagamise seisukohalt kriitilistena – ei ole kindlaks määratud, millised need konkreetsed kriitilised ettevõtjad või ühingud on, vaid tuleb igal üksikjuhtumil eraldi välja selgitada.

<sup>149</sup> Soomekeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120172>.

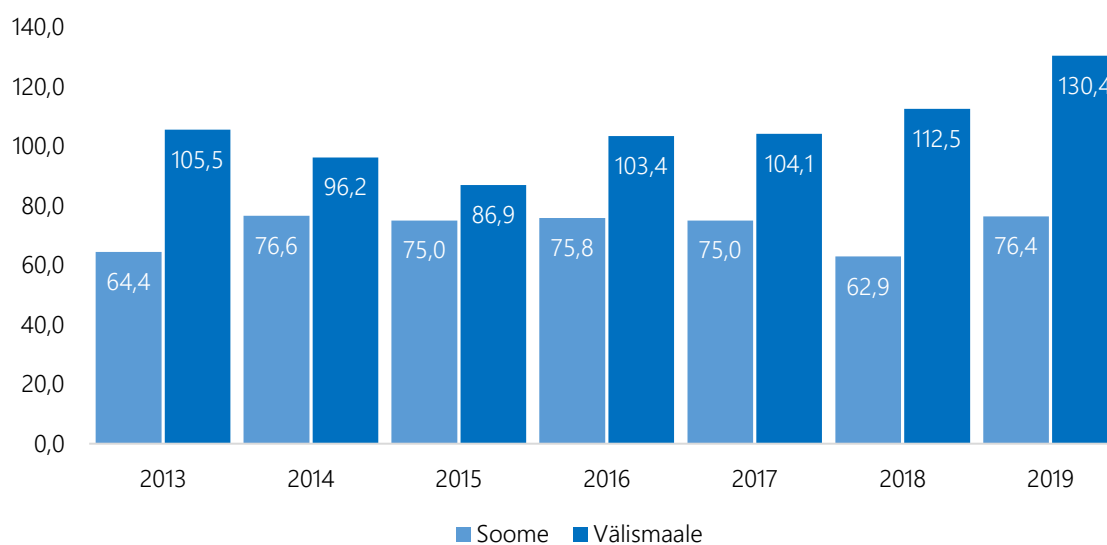
Kaitsetööstusettevõtjasse investeringu tegemise puhul kohaldatakse loakohustust kõikide välismaiste isikute osas (sh muudest EL-i liikmesriikidest, v.a Soomest pärit investorite osas). Soome ametiasutustele nende seadusest tulenevate kriitiliste toodete ja teenusepakkujate ning elutähtsaid funktsioone tagavate ettevõtjate puhul kohaldatakse loakohustust üksnes kolmandatest riikidest pärit investorite puhul. Lisaks võib luba osaluse või kontrolli omandamiseks vabatahtlikult taotleda muude ühingute või ettevõtjate osas.

Soomes on välisinvesteeringute seiret rakendatud algselt alates 1939. aastast. Täna kehtiv seadus pärineb aastast 2012. Praktikast on sellest ajast toimunud keskmiselt 140 äriühingu ostutehingut aastas, millest keskmiselt 8 osas aastas on sõelumismehhanismi regulatsiooni alusel taotletud ja väljastatud luba. Siiani ei ole tehtud ühtegi keelduvat otsust. Viimastel aastatel on siiski nähtud loataotluste arvu kasvu. 80% loataotlustest on puudutanud kaitsetööstusettevõtjaid, seejuures on investorid olnud Rootsi (9), USA (9), Norra (7), UK (4), Hollandi (4) ja Hiina (4) päritolu.

Soome regulatsioon on välisinvesteeringute sõelumise kohaldamisala osas suhteliselt kitsas, aga samas väga üldine. Peale kaitsetööstusettevõtjate, ei ole kindlaks määratud konkreetseid olulisi või kriitilisi sektoreid, valdkondi ega ettevõtjaid, mille omandamise puhul luba taotlema peab. See võimaldab Soome ametiasutusele teatavat paindlikkust, küll aga eeldab see riigi poolt suuremat aktiivsust välisinvesteeringute kontrollimisel (ja sageli alles tehingu toimumise järgselt). Seega peab Soomes välisinvesteeringute kontrollimisel rakendama kaalutusotsust, igakordselt tehingu asjaolusid kontrollides ja hinnates, kas konkreetne ühing võiks konkreetsetel ajahetkedel olla oluline näiteks elutähtsate funktsioonide tagamiseks. Teistpidi, selleks, et riigi soovitud paindlikkus ei takistaks investeeringuid, on Soome loamenetlus investorite seisukohalt suhteliselt kerge halduskoormusega.

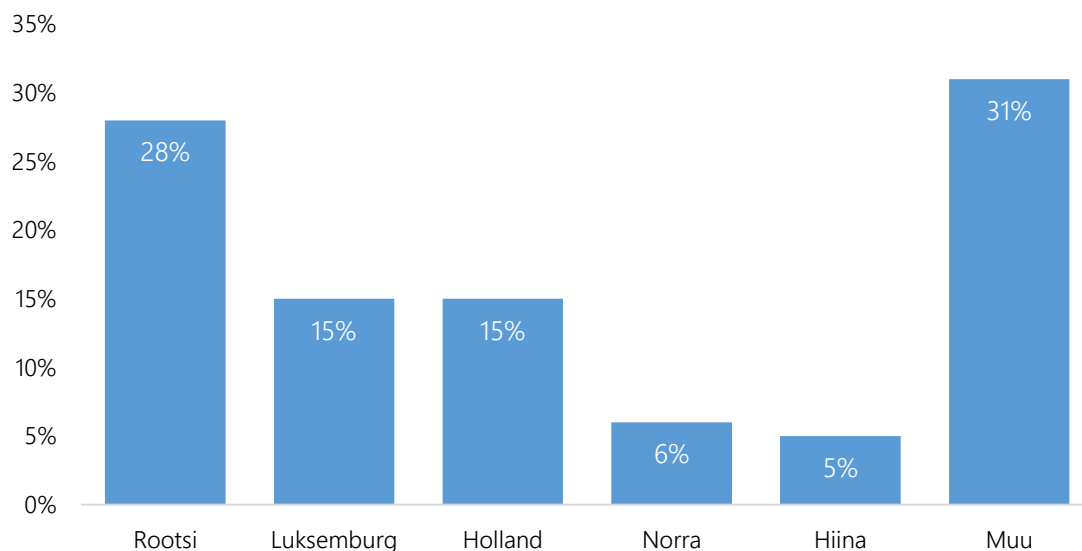
Joonistel 22–24 on kujutatud Soome OVI seisud, investeeringute päritolu erinevate riikide kaupa ning samuti tegevusalade kaupa. Soome puhul on andmed esitatud perioodi 2013–2019 kohta, kuna enne 2013. aastat koguti andmeid teisel moel ning need pole seetõttu võrreldavad. Jooniselt 22 on aga näha nii Soome tehtud kui ka Soomest välja tehtud OVI mahud. Näeme, et Soome sisse tulnud OVI on jäänud pigem stabiilseks, jäädes umbes 75 mld € taseme ümber viimase 7 aasta jooksul. Samas on oluliselt kasvanud Soomest välja tehtud OVI seis.

**Joonis 22.** Otseste välisinvesteeringute seisud Soomes kokku 2013–2019 (miljardites, €). Allikas: Statistics Finland (2020)



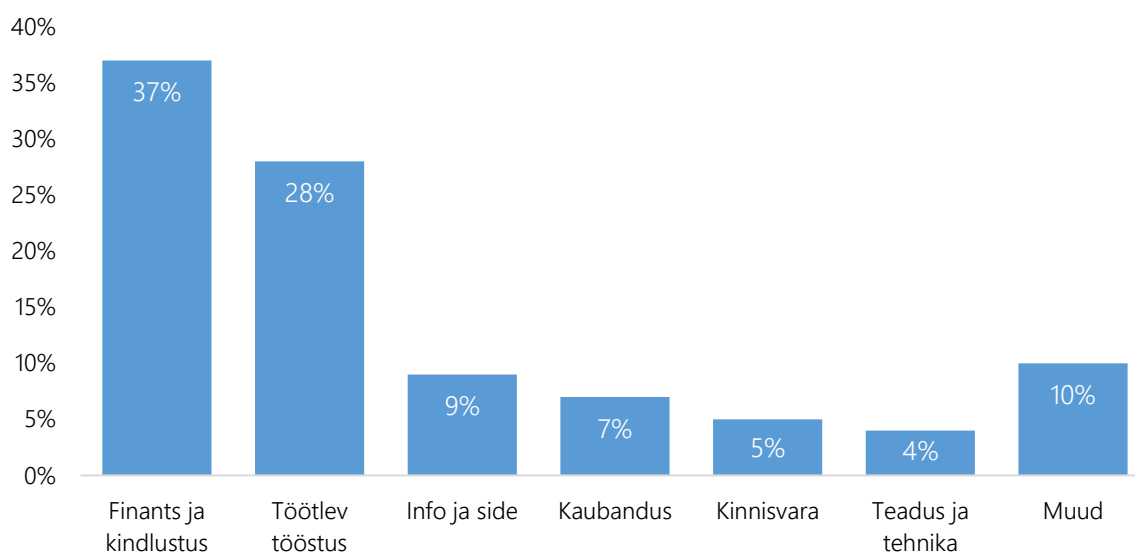
Joonisel 23 on näha, et valdav osa Soome tehtud OVI-dest tulenevad EL-i liikmesriikidest (82%), kuid vähem euroalast (45%). Suurimate OVI seisudega Soomes on Rootsist (28%), Luksemburgist (15%) ning Hollandist (15%) pärit investeeringud. Kolmandatest riikidest pärit otsestel välisinvesteeringutel ei ole seega kuigi suurt kaalu, neist suuremateks on Norra (6%) ning Hiina (5%). OVI päritoluriikide puhul on Soome seis võrdlemisi sarnane Eestiga.

**Joonis 23.** Otseste välisinvesteeringute seisud Soomes päritoluriikide kaupa 2019 (%). Allikas: Statistics Finland (2020)



Jooniselt 24 on võimalik aga näha Soome OVI seisud tegevusalade kaupa. Ka Soome puhul on väga suur enamus OVI-dest seotud finants- ja kindlustusvaldkonnaga (37%), millele järgneb töötlev tööstus (28%). Ülejäänud tegevusalad on võrdlemisi väiksemate OVI mahtudega. Seega on Soome OVI tegevusalade kaupa rohkem koondunud teatud majandussektoritesse kui Eesti puhul.

**Joonis 24.** Otseste välisinvesteeringute seisud Soomes tegevusvaldkondade kaupa 2019 (%). Allikas: Statistics Finland (2020)



Kokkuvõttes võib Soome OVI profiili kohta öelda, et tegemist on pigem erineva profiiliga kui Eestis. OVI seisud on võrdlemisi stabiilsed ning kasvutrendi ei ole märgata. Suur osa otsestest välisinvesteeringutest on seotud finants- ja kindlustustegevuse ning töötleva tööstusega, nagu ka Eestis, kuid Eesti puhul on kogu OVI rohkem ühtlasemalt teiste (v.a pangandus) vahel jaotunud. Võrreldes OVI päritoluriike on Soomel üks kõige selgem partner ning muus osas OVI küllaltki võrdselt jaotunud osakaalud. Soome puhul moodustab OVI seis suhtena SKP-sse ka võrdlusriikidest kõige väiksema osa, see on ligi kolm korda väiksem kui Eesti puhul.

### 3.1.4. Saksamaa õigustvõrdlev analüüs ja otseste välisinvesteeringute profiil

Saksamaal reguleerib välisinvesteeringute taustakontrolli väliskaubanduse korraldamise seaduse (saksa k *Außenwirtschaftsverordnung*, inglise k *Foreign Trade and Payments Ordinance*<sup>150</sup>) peatüki 6 (kapitali vaba liikumise piirangud) jaotis 2 (äriühingute omandamise sõelumine).

Sõelumist kohaldatakse äriühingute või neis osaluse omandamisel välismaiste isikute poolt järgmistel juhtudel:

1. Kodumaise kaitsetööstuse ettevõtja otsesel või kaudsel omandamisel või rohkem kui 10% hääleõigusele vastava osaluse üle otsese või kaudse kontrolli saavutamisel välismaise füüsilise või juriidilise isiku poolt. Kaitsetööstuse ettevõtja puhul rakendatakse sõelumist kõigi välismaiste investorite puhul, s.h. teistest EL-i liikmesriikidest pärinevate investorite puhul. 10% piir rakendub kumulatiivselt, s.t. ka mitme väiksema osaluse omandamisel kui selle tulemusel investor saavutab otseselt või kaudselt kokku üle 10% hääleõigusest. (Väliskaubanduse korraldamise seaduse paragrahvid 60-62);

<sup>150</sup> Inglisekeelne versioon kättesaadav: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_aww/englisch\\_awv.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aww/englisch_awv.pdf).

2. Äriühingu otsesel või kaudsel omandamisel või rohkem kui 25% hääleõigusele vastava osaluse omandamisel mitte-EL-i füüsilise või juriidilise isiku poolt. EFTA liikmesriikide (Norra, Island, Šveits, Liechtenstein) füüsilised või juriidilised isikud on võrdsustatud EL-i isikutega. (Väliskaubanduse korraldamise seaduse paragrahvid 55-56);
3. Tundliku taristu (s.h. taristu opereerimiseks vajaliku tarkvara, telekommunikatsiooni seadmed, pilveteenused, aga ka avalikku arvamust mõjutav meedia) puhul võib sõelumist rakendada rohkem kui 10% hääleõigusele vastava osaluse otsesel või kaudsel omandamisel mitte EL füüsilise või juriidilise isiku poolt. (Väliskaubanduse korraldamise seaduse paragrahvid 55-56);
4. Sõelumist kasutatakse ka Saksa (üksnes kaitsetööstusettevõtja puhul) või EL-i juriidiliste ja füüsiliste isikute puhul (igal juhul) kui on alust arvata, et neid isikuid on kasutatud investeeringu sõelumise vältimiseks ja tegelike kasusaajate varjamiseks. Mitte-EL-i äriühingute poolt kontrollitavaid EL-is asuvaid äriühinguid ei loeta sõelumise läbiviimise mõttes EL-i äriühinguteks. (Väliskaubanduse korraldamise seaduse paragrahvid 55 ja 60).

Sõelumine ei ole eelpool mainitud äriühingute puhul automaatne, vaid igal konkreetsel juhul otsustab majandus- ja energeetikaministerium sõelumise alustamise eraldi.

Kaitsetööstusettevõtja on väliskaubanduse korraldamise seaduse paragrahvi 60 kohaselt ettevõtja,

- mis toodab või arendab sõjalist relvastust, mis on loetletud sõjalise relvastuse nimekirjas osas B;
- mis toodab või arendab mootoreid ja käigukaste tankidele ja soomukitele;
- mis valmistab salastatud teabe töötlemiseks vajalikke tooteid ja tooted, mis on litsentseeritud IT julgeolekuagentuuri poolt;
- mis toodab või arendab ekspordinimekirja teatud alaosades nimetatud teatud kaupu.

Tundliku taristu ettevõtjad on väliskaubanduse korraldamise seaduse paragrahvi 55 kohaselt ettevõtjad, mis

- 1) opereerivad kriitilist taristut IT julgeoleku agentuuri seaduse (*Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik<sup>151</sup>*) tähenduses;
- 2) arendavad ja muudavad kindlates sektorites kriitilise taristu opereerimiseks vajalikku tarkvara IT julgeoleku agentuuri seaduse tähenduses. Sellisteks sektoriteks on energeetika (elekter, gaas, kütused, kaugküte), veemajandus (joogi- ja heitvesi), telekommunikatsioon (heli- ja andmeedastus, andmeladustamine ja –töötlemine), rahandus (sularaha haldamine, ülekanded ja kaardimaksud, väärtpaberitehingud, kindlustus), tervishoid (haiglate ja laborite infosüsteemid, retseptuur), transport (õhu-, mere, maantee-, raudteetransport, ühiskondlik transport ja logistika), toiduainetööstus (toiduainete tootmine ja jaotus);
- 3) on volitatud korraldama haldusmeetmeid telekommunikatsiooni seaduse tähenduses või valmistab telekommunikatsiooni jälgimisvahendeid;
- 4) osutab pilveandmetöötluste teenuseid;
- 5) omab litsentsi telemaatiliste taristukomponentide või -teenuste osutamiseks;
- 6) on avalikku arvamust kujundav meediaettevõtja.

Kaitsetööstus- või tundliku taristu ettevõtjas osaluse omandamisest peab investor või omandatav ettevõtja teavitama kirjalikult majandus- ja energeetikaministeriumi.

Kirjalik teade sisaldab põhiteavet kavandatava omandamise, ostja, omandatava siseriikliku äriühingu ja vastavate tegevusvaldkondade kohta. Kui majandus- ja energeetikaministerium väljastab vastava

<sup>151</sup> <https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/BSI/BSI Act BSIG.pdf? blob=publicationFile&v=4>.

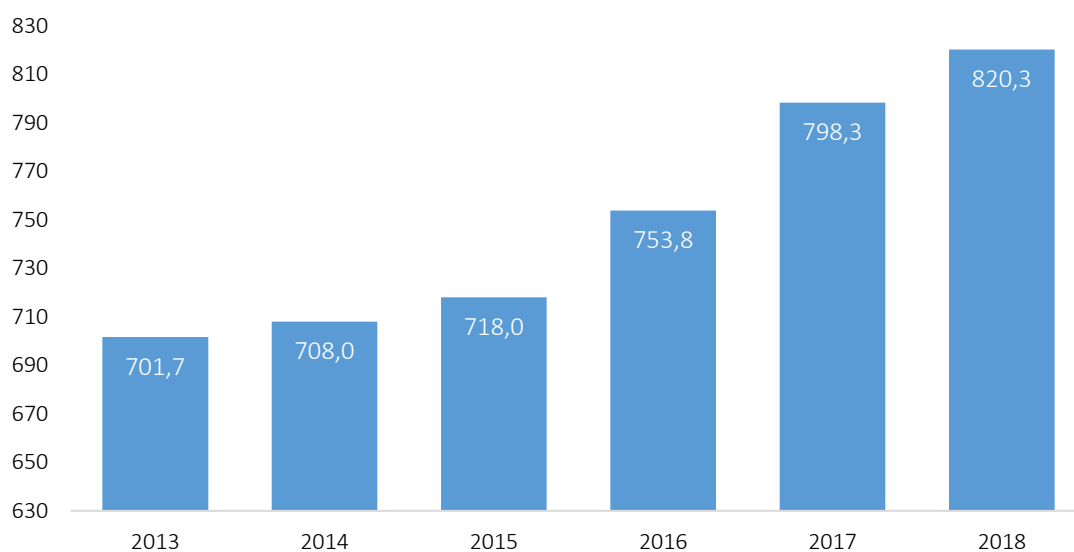
loa või ei algata kolme kuu jooksul pärast ostja kirjaliku teate saamist ametlikku sõelumismenetlust, loetakse soetamine heakskiidetuks. Juhul, kui majandus- ja energeetikaministerium alustab sõelumismenetlust, tuleb ostjal esitada ministeeriumile täiendavad dokumendid. Ministeeriumil on õigus küsida veel lisadokumente, kui peaks olema vajalik otsuse tegemiseks. Omandamist võib piirata või keelata alles kolme kuu jooksul pärast seda, kui on esitatud kõik vajalikud dokumendid.

Muudel juhtudel kui kaitsetööstus- või tundliku taristu ettevõtjate korral võib investor esitada kirjaliku taotluse investeerimisloa saamiseks, mis väljastatakse kahe kuu jooksul peale kõigi nõutavate andmete ja dokumentide esitamist. Kui sõelumismenetlust pole alustatud kahe kuu jooksul investeerimisloa taotluse esitamisest, loetakse luba automaatselt väljastatuks.

Seega on Saksamaa regulatsioon äriühingute osas, millele rakendatakse sõelumist, võrdlemisi detailne. Samas ei algatata sõelumist ühegi valdkonna ettevõtja puhul automaatselt, vaid sõelumise algatamine on kaalutusotsus.

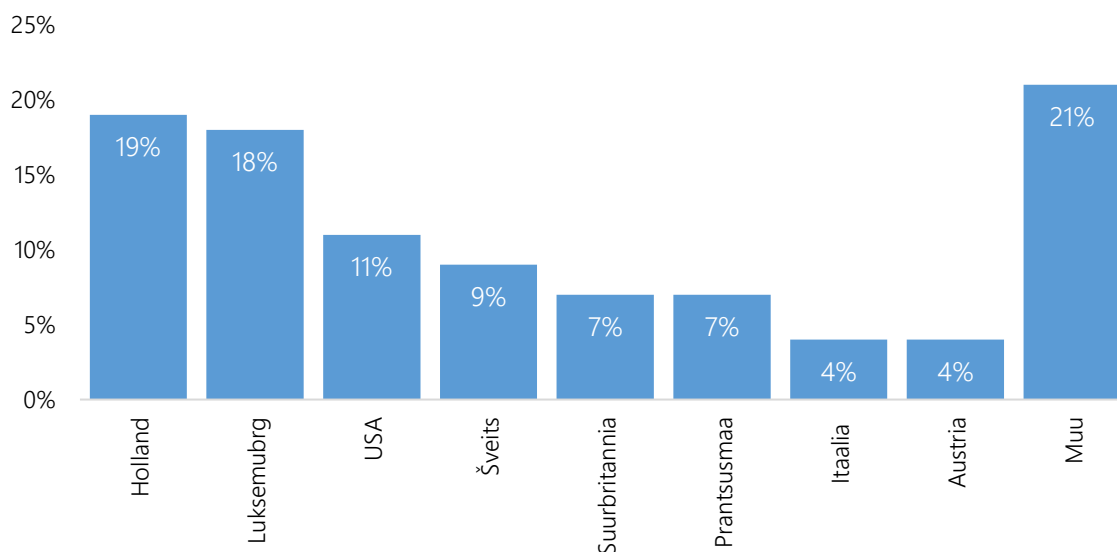
Joonistel 25–27 on kujutatud Saksamaa OVI seisud, investeeringute päritolu erinevate riikide kaupa ning samuti tegevusalade kaupa. Jooniselt 25 on näha, et Saksamaa OVI seis on suuremahuliselt kasvanud – kui 2013. aastal oli Saksamaa OVI seis 701 mld €, siis 2018. aasta seisuga on vastav näitaja juba 820 mld €. Saksamaa on ka üks suurimaid OVI sihtriike maailmas. Samas suhtena SKP-sse on OVI seis antud aruandes võrreldud riikidega palju väiksem, umbes 25%.

**Joonis 25.** Otseste välisinvesteeringute seisud Saksamaal kokku 2013–2018 (miljardites, €). Allikas: OECD statistika (2020)



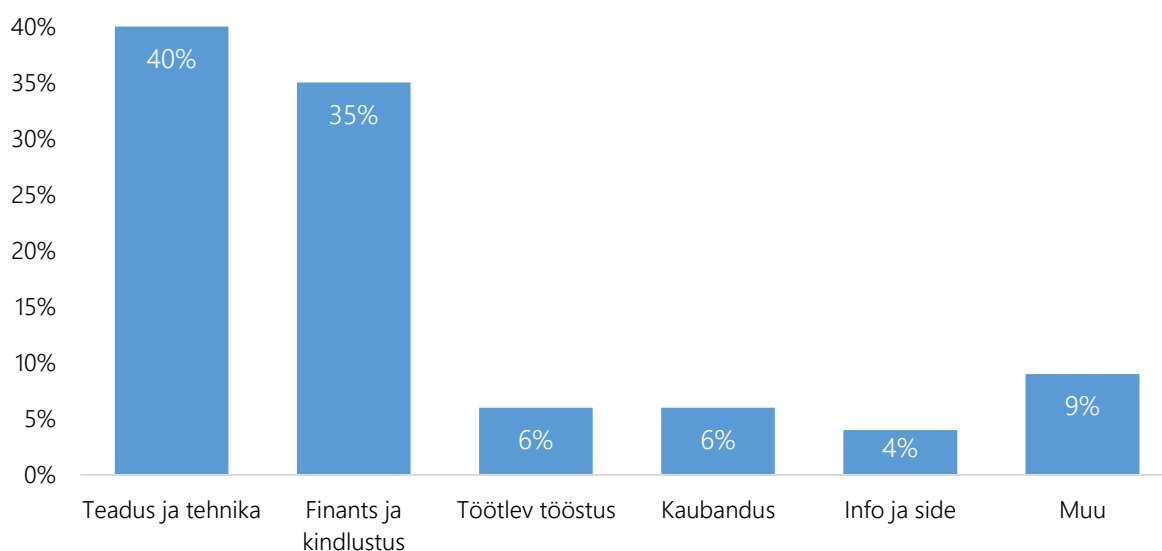
Joonisel 26 on välja toodud Saksamaa OVI seisud investeeringu esmase päritoluriigi kaupa. Kõige rohkem OVI on pärit Hollandist (19%) ning Luksemburgist (18%). Erinevalt Balti riikidest ning Soomest on aga Saksamaa puhul näha ka OVI seisu suurt mahtu EL-i välistest riikidest, eriti USA (11%), Šveits (9%) ning Suurbritannia (7%). Seega on Saksamaa kolmandatele riikidele oluliselt atraktiivsem olnud kui teised võrdlusriigid.

**Joonis 26.** Otseste välisinvesteeringute seisud Saksamaal päritoluriikide kaupa 2018 (%). Allikas: OECD statistika (2020)



Joonisel 27 on välja toodud Saksamaa OVI seisud tegevusvaldkondade kaupa. Ka siin on olukord võrreldes teiste riikidega väga erinev - väga suur osa investeeringutest on seotud kutse, teadus- ning tehnikaalaste tegevustega (40%). Peamiselt tähendab see Saksamaa kontekstis konsultatsioonifirmade ning tippjuhtide kontoritega seotud äriühinguid, aga ka mitmed tootearendusega tegelevad äriühingud. Sarnaselt oluline on ka finants- ja kindlustustegevus (35%). Kõik ülejäänud valdkonnad on kahe eelneva sektoriga võrreldes väga väikese OVI osakaaluga.

**Joonis 27.** Otseste välisinvesteeringute seisud Saksamaal tegevusvaldkondade kaupa 2018 (%). Allikas: OECD statistika (2020)



Kokkuvõttes võime Saksamaa puhul öelda, et tegemist on väga erineva OVI profiiliga kui Eestis. Kuigi Saksamaa OVI seis on samuti kiires tõusutrendis, siis võrrelduna SKP-ga on kogu seis siiski oluliselt väiksem kui Eestis. Saksamaa puhul on näha ka suurt kolmandatest riikidest päris otseste välisinvesteeringute osakaalu, eelkõige USA-st. Ka tegevusalade kaupa on olukord väga teistsugune

– kutse-, teadus- ja tehnikaalased tegevused hõlmavad markantselt suuremat osa investeeringutest kui seda on teistes riikides.

## 3.2. Kokkuvõte ja ettepanekud

Otseste välisinvesteeringute voogu determineerivad väga mitmed erinevad faktorid. Näiteks tõmbavad OVI-sid ligi soodsad maksutingimused, soodne ja hästi kvalifitseeritud tööjõud ning kaubanduspartnerite olemasolu. Samal ajal on mõistlik aga mõningal määral OVI sissevoolu kontrollida ning teatud juhtudel ka piirata. Kuigi maailmas on trendid üsna tugevalt OVI liberaliseerimise poole, siis Eesti on praegu OVI osas üks liberaalsemaid riike (otseste välisinvesteeringutepiirangute indeksi järgi arvestades). Siiski ei saa Eesti populaarsust välisinvestorite seas põhjendada ainult vähete piirangute leidumisega, see on palju mitmekülgsem.

Aruandes käsitletud OECD uuringust tulenevalt hinnati 10% OVI piirangute indeksi alanemist (ehk suuremat avatust) selgitavat keskmiselt 2,1% OVI positsiooni tõusust. See on oluline tulemus, kuid tasub silmas pidada, et taustakontroll on vaid väike osa kogupiirangutest ehk mõju OVI positsioonile pole kokkuvõttes väga suur.

Oluline on tähele panna, mida teevad teised riigid, millel on võrdlemisi sarnane OVI profiil, sest nende vahel toimub ka suurem osa omavahelisest investeeringute peale konkureerimisest. Aruandes analüüsiti selle tarbeks Läti, Leedu, Soome ning Saksamaa OVI profiile. Läti ning Leedu puhul on OVI profiil väga sarnane Eestiga.

Lisas OVI profiilidele võrreldi aruandes Läti, Leedu, Saksamaa ning Soome õigusraamistikku taustakontrolli osas. Pigem on kasutatud konkreetsemaid piiritlemist valdkondade vahel – näiteks eristatud riigi julgeoleku seisukohalt olulisi valdkondi sektorite järgi. Soome puhul on pigem teisiti, kuna kasutatakse üldsõnalisi reegleid ning hinnangulisi väärtusi, mida rakendatakse iga kaasuse puhul eraldi. Siinkohal peab märkima, et nii konkreetsemate raamide kui ka üldsõnaliste reeglite puhul on oluline jääda läbipaistvaks ning reeglite osas kergesti mõistetavaks. Üks variant, mida kaaluda, on teavitusmenetlus, millele järgneb ainult vajadusel hilisem kontroll.

Analüüsi autorite hinnangul peaksid taustauuringute valdkonnad olema pigem piiratud kui laiahaardelised. Siinkohal tuleb keskenduda ETO sektoritele ning mitte laiendada piiranguid sektoritesse, kus riiklik huvi pole sedavõrd esindatud. Peatükis käsitletud OECD uuringus (vt viite lk 14 joonis 3 – nt Kanada ja Ukraina)<sup>152</sup> on ka leitud, et mitmed riigid, mis rakendavad välisinvesteeringute taustauuringuid, on tihtipeale (vaid vähete eranditega) ka riigid, mis rakendavad rohkem takistusi muudes OVI valdkondades. Seda tuleks vältida, sest regulatiivsed piirangud mõjutavad OVI seisu oluliselt rohkem kui vaid taustakontrolli meetmed.

---

<sup>152</sup> OECD uuring The determinants of Foreign Direct Investment: Do statutory restrictions matter?  
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/641507ce-en.pdf?expires=1614616415&id=id&accname=guest&checksum=4AB9577D5ABBFF17DFE2969E28F455C5>.

## 4. ETTEPANEKUD VÄLISINVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGU LÄBIVIIMISEGA SEONDUVA HALDUSKOORMUSE MINIMEERIMISEKS NII RIIGI KUI ÄRIÜHINGU/INVESTORI SEISUKOHAST

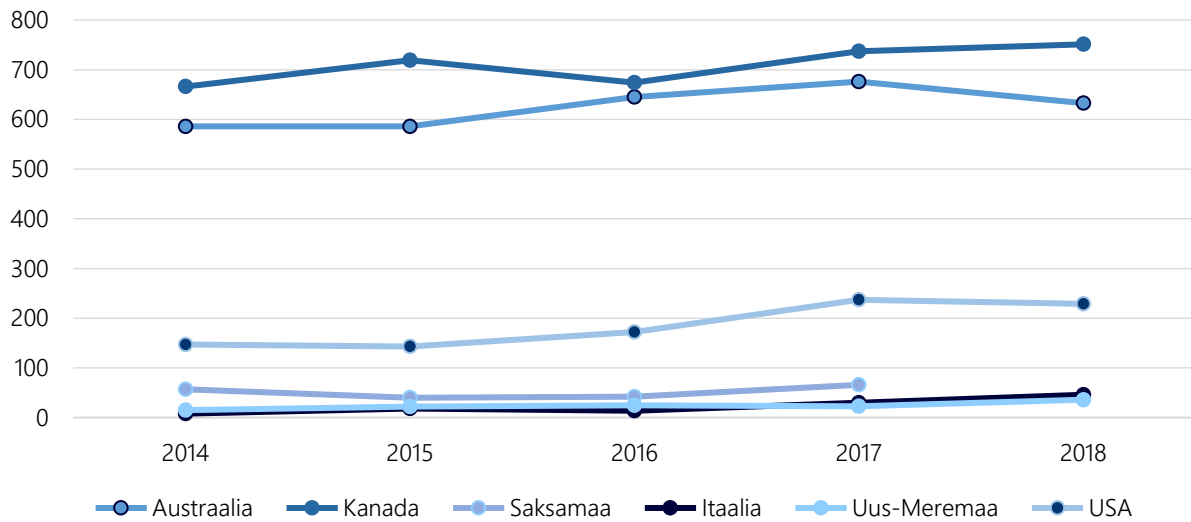
Välisinvesteeringute haldamisega seotud mehhanismide peamised eesmärgid ja väljakutsed on olulisi julgeolekuhuve ähvardavate ohtude ohjamine – kahjulike tehingute või omandipositsioonide tuvastamine ja nende sõelumine ohutute omandamiste hulgast, millel peaks lubama minna edasi minimaalsete häirete ja viivitusteta. Oluline on piirata tehinguid, mis võivad suurema tõenäosusega olla kahjulikud, kuid seejuures vältida põhjendamatult ohutute tehingute piiramist. See, kas konkreetne tehing võib toimuda, on tüüpiliselt määratud kaheastmelises protsessis („*Screening of FDI towards the EU*” (2018)).

1. Esimeses etapis määratletakse eelvalikuna tehingud, mis võivad seadusega või muul viisil eelnevalt kindlaksmääratud kriteeriumide nimekirja alusel olla riskantsed. Kriteeriumid on kohandatud eeldatavatele riskivaldkondadele ja kajastavad riski hindamise suuremat või väiksemat delegerimist rakendusasutustele.
2. Teises etapis hinnatakse selliselt tuvastatud tehingute puhul konkreetset juhtumipõhist hinnangut tegelikule riskile, mida need kujutavad endast ohtu. Selle etapi teostavad rakendusasutused tavaliselt erinevatest kriteeriumidest lähtuvalt.

Seega koosnevad ka riigi kulud peamiselt kahest osast – kriteeriumite väljatöötamine ning riskivaldkondade kohandamine, millele järgneb juhtumipõhine hinnang, kui välisinvesteeringu tehing peaks sellesse valdkonda liigituma.

Käesolevas peatükis analüüsitakse Kopenhaageni uuringu „*Screening of FDI towards the EU*” (2018) põhjal millised on suurimad riigi töökoormuse kulutused ning äriühingute halduskoormuse kulud seoses välisinvesteeringute taustauuringu läbiviimisega teiste Euroopa riikide näitel. Antud allikas on sobilik, kuna tegemist on võrdlemisi uute andmetega ning võimaldab saada paremat võrdluspilti Euroopa kontekstis. Kuna sõeluuringute puhul on üks peamiseid riigi töökoormuse allikaid kaasuste arv, siis on seda ka hea võrrelda erinevate riikide näidetel. Siinkohal on andmed taotluste (kaasuste) arvude kohta välja toodud joonisel 28.

**Joonis 28.** OVI sõeluuringute kaasuste arv, mis puudutavad riigi julgeolekut (aastate kaupa). Allikas: UNCTAD-i andmed



Jooniselt 28 on näha, et kaasuste arvud erinevates riikides võivad väga suures mahus erineda ning OVI sissetulev maht ei pruugi olla kõige parem indikaator. Näiteks USA ja Saksamaa on maailmas ühed suurimate sissetulevate välisinvesteeringu voogudega riigid, kuid Austraalias ning Kanadas on mitu korda rohkem kaasuseid aastas. Oluline on siin kui laialt või kitsalt taustauuringute mehhanisme rakendatakse. Kulude optimeerimise huvides hinnatakse peatükis OVI sõeluuringute uuringus välja toodud info põhjal kuluallikaid ning antakse soovitusel halduskoormuse ja kulude minimeerimiseks nii riigi kui ka äriühingute seisukohast lähtudes. Esmalt käsitletakse riigi seisukohta ning seejärel ettevõtjate ja/või investorite oma.

#### 4.1. Ettepanekud välisinvesteeringute taustauuringu läbiviimisega seonduva halduskoormuse minimeerimiseks riigi seisukohast

Välisinvesteeringu taustakontrolli läbiviimisega seonduvad teatavad kulutused ning ka riigi töökoormus võib teataval määral suureneeda. Kõige rohkem mõjutab kulude suurust laekuvate taotluste arv ehk teisisõnu otseste välisinvesteeringute arv, mis jääb kohaldamisalasse sisse (Allikas: „Screening of FDI towards the EU”, 2018).

Tüüpiliselt viivad sõeluuringuid läbi suhteliselt väikesed meeskonnad. Seda on kõige ilmekamalt näha nii Saksamaa kui ka Soome näidetel. Saksamaal koosneb läbivaatusüksus viiest inimesest (2018. a seisuga), kes tegelevad kõigi põhiülesannetega. Tuleb arvestada, et Saksamaa taotluste arv on mitmekordselt suurem kui Eestis. Meeskonna personalikulud moodustavad peamise osa otseinvesteeringute sõeluuringute üldistest riigi töökuludest, kuigi meeskond peab konsulteeritama ka teiste ministriumide esindajatega. Saksamaa puhul eeldatakse, et üksuse suurus ei suurene, kuigi Saksamaa sõelumisraamistiku hiljutine muudatus peaks kaasuste arvu suurendama. Soomes vaatavad aga kõik taustakontrolli vajavad taotlused läbi kaks inimest, teisalt on ka kaasuste arv väike. Keskmine sõeluuringu maksumus Euroopas oli 2016. aastal hinnanguliselt 2000 € ja selle tasu kannab

taotleja või teavitav pool. Peamised kulumõjurid Saksamaa ja Soome näitel on toodud järgmises nimekirjas.

1. Juhtumite identifitseerimine. See nõuab märkimisväärseid ressursse ja just Saksamaa kogemuse põhjal on näha, et kohustatud sektorite piiramine säästab kõige rohkem ametiasutuste töökoormust. Ametnikul peab olema selge, kas taotleja puhul on meedet vaja rakendada või mitte - see hoiab ära tuvastamisvajaduse ning vähendab vajaminevat tööjõukulu.
2. Oluline on kaasuste arv, samas kui taotleja ettevõtja tehingu suurus ja valdkondlik kuuluvus ei näi sõeluuringu kulusid oluliselt mõjutavat.
3. Sõelumisprotseduuri keerukus. Keerukamad projektid on kulukamad, aga seda kulu on raske vähendada ilma kaasuste hindamise kogemusteta. Seega võib eeldada, et algsed kulud on mõnevõrra kõrgemad, samas vilumuse käigus ning tööprotsesse parandades see väheneb.
4. Taotlejate ja sihtettevõtja tahe teha koostööd ning avaldada nõutav teave ja dokumendid. Kaasatud äriühingud on üldiselt huvitatud viivituste vältimisest ning vaidlusi ja arutelusid toimub harva. Siinkohal on aga väga oluline seada üles sobilik dokumentide haldamise protseduur. Dokumentide haldus peab olema hoolikas ja konfidentsiaalne käsitlemine peab olema taotlejatele tagatud. Mitmed välisinvestorid võivad tunda muret just konfidentsiaalsuse küsimuse üle, aga ka kiire protsessi osas.

Seega tuleb välisinvesteeringute taustauuringu läbiviimisega seonduva halduskoormuse minimeerimiseks riigi poolt pidada silmas alljärgnevaid aspekte.

- Keskenduda OVI sõeluuringu sisemise protsessi arusaadavusele. Tähtis on, et taotlusi haldav meeskond teaks kindlalt kas meedet rakendada või mitte. Seega on oluline selgus sektorite kaupa, et ei peaks kulutama aega haldusalasse kuulumise või mittekuulumise määratlemiseks.
- Seada üles taotluste töötlemise protseduur, mis soodustab kiiret ning konfidentsiaalset haldust. Taotlused tuleb kas tugevalt standardiseerida või alternatiivina uurida iga kaasust eraldi. Esimene variant kiirendab protsessi, teise puhul tuleks aga silmas pidada pikemat ülevaatussega seotud protsesse ning poolautomaatseid esmaseid vastuseid.
- Selgitada välisinvestoritele täpselt, millisel juhul peab taotluse sisse andma, millal saabub vastus ning millised dokumendid on vajalikud. Protsessi läbipaistvus on välisinvestorile oluline.

Kokkuvõttes võib öelda, et riigi suurimad kulud seisnevad algse süsteemi ülesehitamises ning seejärel saab tööülesannetega hakkama paariliikmeline meeskond. Seega on peamine kulu 2–3-liikmelise meeskonna palgakulu. Läti näitel tegeleb tööülesannetega üks inimene, kuid tema sõnul oleks minimaalselt vajalik kahte spetsialisti. Leedu eksperdi intervjuus toodi välja, et neil on meetmega tegelemas kaks inimest, kuigi laiem komisjon koosneb 14 inimesest. Tüüpiline kaasuste arv on 200 aastas (teavituskohustus). Kuigi koormus on üldiselt väga väike (Läti puhul on tegemist 1–2 kaasusega aastas), siis iga juhtumi arutamiseks on vaja kaasata erinevaid ametiasutusi ja seega kulub osa aega osapoolte vahelise suhtluse koordineerimisele.

## 4.2. Ettepanekud välisinvesteeringute taustauuringu läbiviimisega seonduva halduskoormuse minimeerimiseks äriühingute seisukohast

### 4.2.1. Välisinvesteeringu taustauuringu menetluse olemus

Välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimiseks on erinevaid võimalused – üldistatult võib eristada teavitus- või loamenetlust. Teavitus- ja loamenetluse erisus on, et teavitamise eesmärk on täita infokohustus, kuid loamenetluse kehtestamine omab takistavat mõju ettevõtjate tegevusele. Loakohustus ehk loareservatsiooniga tegevus on oma sisult keeld tegutseda enne, kui riik on selleks andnud vastava nõusoleku. Teavitus- või loamenetluse kehtestamine on vajalik üksnes selliste tegevuste puhul, kus riik on eelnevalt tuvastanud piisava ohu määra, mida soovitakse menetluse läbimisega ennetada. See tähendab, et teavitus- või loamenetluse sätestamise kõrval tuleb hinnata, mis on n-ö riigi sekkumiseta tegevus (kontrollivabad välisinvesteeringud).

Teavitus- ja loakohustus on tihedalt seotud kavandatava seaduse kohaldamisalaga. Lisaks kontrollitavatele valdkondadele saab halduskoormust vähendada lisades seadusesse kontrollikohustuse rakendamiseks täiendavad kriteeriumid, näiteks investeeringu suuruse alates millest rakendub teavitus- või loamenetlus.

Eesti õiguses on erinevaid näited teavitus- või loakohustusest või nende kahe menetluse kombinatsioonist. Näiteks on eraldi teatamis- ja loakohustus ette nähtud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses (MSÜS), kus esimesel juhul kohustub ettevõtja enne majandustegevusega alustamist registripidajale esitama teate konkreetsel tegevusalal majandustegevuse alustamise kohta (MSÜS § 14) ning teisel juhul kohustub taotlema tegevusloa, ilma milleta on keelatud ettevõtjal majandustegevust alustada (MSÜS § 16).

Samuti eristab ehitusseadustik (EhS) ehitusteate esitamise (EhS § 35) ja ehitusloa taotlemise kohustust (EhS § 38), kus esimesel juhul on tegemist üksnes teavituskohustusega, teisel juhul on tegemist loareservatsiooniga tegevusega, mis on oma sisult keeld alustada ehitamist enne, kui pädev asutus on väljastanud selleks ehitusloa. Samas ei ole välistatud, et pädev asutus nõuab ehitusloa andmist ka olukorras, kus tegemist ei ole ehitusloakohustusliku ehitisega. Kui pädev asutus on kaalutlusõigust teostades arvesse võtnud ehitise ohtlikkust, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele, on põhjendatud juhtudel võimalik, et näiteks teavitusmenetlus muutub loamenetluseks (EhS § 38 lg 3).

Välisinvesteeringu usaldusväarsuse kontrollimisel on eelnõu sõnastatud loakohustusena, mille raames viiakse läbi taustakontroll. Seega on valitud lähenemine, kus kõikide kohaldamisalas olevate äriühingute suhtes sätestatakse automaatne keeld investeeringu tegemiseks. Lauskeelu kehtestamine ei pruugi aga olla mõistlik lähenemine ei riigi ega erasektori seisukohast. Näiteks pelgalt seetõttu, et loamenetlus lõpeb haldusaktiga, mille koostamisesse peab riik panustama kaalutluste, uurimise ja põhjendamisega. Samas, kui teavituse saab lugeda esitatuks ning sellele ei pea järgnema kirjalikku reaktsiooni ning ettevõtjal on võimalik oma tegevusega jätkata.

Eelnõus puudub loa kontrolliese. Loa kontrollieseme piiritlemine on aga vajalik, et ettevõtjate juhid saaksid aru, mida loamenetluses kontrollitakse. Näiteks kontrollitakse loamenetluse raames, kas ettevõtja vastab teatud nõuetele. Nõuetele vastavus ning nende sisu peab olema ettenähtav ning ettevõtja peab saama aru, millal ta ei pruugi loamenetlust läbida. Vastasel juhul võib seaduses sätestatu osutada ülemääraseks ning ebaproportsionaalseks. Proportsionaalne regulatsioon on võimalik saavutada, kui kontroll teostatakse ajahetkel, mis on äriühingutele kõige vähem koormavam, samas on riigil võimalik saada piisavalt teavet oluliste hüvede kaitseks. Näiteks koondumise kontrolli teostatakse ajahetkel, millal omandaja ettevõtte on sõlminud tehingu ühinemiseks, osade ühendamiseks, valitseva mõju omandamiseks või välja on kuulutatud väärtpaberite avalik pakkumine (Konkurentsiseaduse (KonkS) § 25).

Välisinvesteeringu usaldusväarsuse kontrollimise raames saab samuti pidada oluliseks mõju tekkimise ajahetke, mis tähendab tehingu sõlmimist. Alles tehingu sõlmimisel on selge, kas osaluse või kontrolli omandamine vastab eelnõus toodud kohaldamisala nõuetele (10% nõudele ja riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohast olulises äriühingus osaluse või kontrolli omandamine) ning kes lõppastmes osutub välisinvestoriks.

Tasakaalustatud võimalus on sätestada teavituskohustus, mis ei piira ettevõtjate tegevust (tegu ei ole keeluga tegutseda), ning erandlikel juhtudel teavitusmenetluse üleminek loamenetluseks. Praktiliselt tähendaks teavitus- ja loamenetluse kombineerimine seda, et esimeses järjekorras võimaldatakse tehingu osapooltel esitada teavitus konkreetse tehingu toimumise osas koos asjakohaste dokumentidega. Teavituskohustuse sätestamine annab riigile võimaluse saada vajalik esmane informatsioon välisinvesteeringu tegemise kohta. Teavituses tuleks esitada olulisim informatsioon tehingu asjaolude, osapoolte, välisinvestori omandistruktuuri jms osas, mis võimaldaks moodustataval komisjonil kaalutusõiguse alusel hinnata, kas investeeringu või välisinvestoriga seonduvalt võiks esineda potentsiaalne oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule. See tähendab otsustamist, kas välisinvesteering vajab täiendavat sisulist kontrolli loamenetluse raames. Teavitusmenetlusel ei ole riigilõivu kohustust ning esitatava teabe hulka saaks samuti piirata esmavajalikkuga. Riigilõivukohustuse puudumine ning vähemate andmete esitamine alandab tekkivat halduskoormust nii riigile kui ka tehingu osapooltele. Olukorras, kus esitatud teabe ja dokumentide pinnalt on võimalik järeldada, et potentsiaalset ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale ei esine, ei pea teavitusmenetlus loamenetluseks üle minema. See tähendab, et tehing võiks jõustuda näiteks 10 päeva möödumisel teavituse ja dokumentide esitamisest, kui komisjon ei ole selle aja jooksul täiendavat teavet või dokumente küsinud loamenetluse algatamiseks. See tähendab, et haldusakti tehingu lubamiseks ei pea komisjon eraldi väljastama.

Teavituskohustus võib minna teatud juhtudel üle loamenetluseks, kui selleks on kaalukad alused – need alused tuleks õigusaktis analoogselt loa kontrolliesemega ette näha. Nagu on välja toodud käesoleva analüüsi esimeses osas, siis on välisinvesteeringu mittelubamine põhjendatud kaaluka ning tõelise ohu ilmnemisel avalikule korrale või riigi julgeolekule. Näiteks võiks teavitusmenetluselt loamenetlusele üleminek olla õigustatud juhul, kui esineb vähemalt üks määruse 2019/452 artiklis 4 toodud asjaoludest (mis on ühtlasi loa andmise keeldumise alustena märgitud välisinvesteeringute usaldusväarsuse eelnõus):

- a) välisinvestorit kontrollib otseselt või kaudselt kolmanda riigi valitsus, sealhulgas riigiasutused või relvajõud, muu hulgas omandistruktuuri või olulise rahastamise kaudu;

- b) välisinvestor on juba olnud seotud liikmesriigi julgeolekut või avalikku korda mõjutavate tegevustega; või
- c) on olemas tõsine oht, et välisinvestor tegeleb ebaseadusliku või kriminaalse tegevusega.

Samuti võiks ohtu kinnitada mõni muu mõjuv põhjus, näiteks olukorras, kus oht on tuvastatud julgeolekuasutuste (Kaitsepolitsei ameti või Välisluure ameti) poolt põhjustel, mida alati ei ole võimalik avalikustada. Igal juhul peaks ohukahtluse kooskõlastamine pädevate asutustega olema võimalik. Seega on nimetatud oht siinkohal loamenetluse läbiviimise aluseks, see tähendab, et täiendavas kontrollis uuritakse, kas ohukahtlus leiab kinnitust ning kas selle maandamiseks on võimalik rakendada meetmeid, näiteks näha ette loa kõrvaltingimusi. Kui ohtu ei ole võimalik ka kõrvaltingimustega leevendada, tuleks komisjonil loobuda loa andmisest, millisel juhul tehing ei jõustu. Igal juhul lõppeb loamenetlus haldusaktiga.

#### 4.2.2. Välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimise aeg, taotluse esitaja ning menetluse aja- ja rahaline kulu

Investoritele on tihti ebaselge, millistel juhtudel nad on kohustatud investeeringust teada andma. Saksamaa kogemused näitavad, et algatused muuta sektoripõhise sõeluuringu tingimused selgemaks ja läbipaistvamaks leevendab investorite ebakindlust („*Screening of FDI towards the EU*”, 2018). Soome puhul on tegemist mitteammendava loeteluga, mis teataval määral suurendab süsteemi ebaselgust – kuid antud aspekt ei välista täielikult süsteemi rakendamise edukust.

Paraku on teadmised OVI sõeluuringuga seotud kulude ettevõtjate ja investorite osas väga piiratud. Üks olulisemaid kulusid ettevõtjate ja investorite jaoks on viiteaeg taotluse esitamise ja vastuse saamise vahel. Säärase ajakulu minimeerimine aitab tõenäoliselt kõige rohkem minimeerida sõelumismeetme mõju välisinvestori perspektiivist. Teine oluline kulu on taotluse tasu. Samas uuringute järgi ei oma see kuigi suurt kaalu, kui jääb hinnangulise keskmise piiridesse.

Nagu eelnevalt mainitud, siis 2016. aasta seisuga oli sõeluuringu maksumus hinnanguliselt 2000 eurot, mille kannab taotleja. Tuleb arvestada, et mida laiem on sõeluuringute ulatus, seda rohkem ettevõtjaid peab taotlema heakskiitu või teavitama vastavaid asutusi ning seetõttu kannab rohkem ettevõtjaid taustauuringuga seotud kulusid. Samuti, mida keerulisem on seadus, seda suuremad on vastavad kulud ettevõtjatele.

Taustauuringumehhanismi rakendamisel kaasnevad peamised kulud aga ettevõtjatele endale. Eelnõu projektis pakutud menetlust ei ole võimalik läbi viia ilma kohalikke nõustajaid kaasamata. Arvestades eelnõu projektis kavandatut, on menetluse läbiviimise kulu Eestis investorile võrreldav koondumise teate esitamisega kaasneva kuluga. Suuremate tehingute puhul ei ole ilmselt tegemist tehingu mahtu arvestades märkimisväärsete täiendavate kulutustega (kuivõrd üldjuhul nõustaja igal juhul tehingusse kaasatud on), aga väiksemate ja lihtsamate tehingute puhul võib täiendav kulu olla märkimisväärne ja suurendada tehingute nõustamiskulusid 100% võrra. Mida suuremad on loa taotlemise kulud, seda suurem on risk, et investor loobub investeeringust ja jätab pakkumise tegemata luba taotlemata, seejuures otsides kuluefektiivsemad investeeringu tegemise alternatiive teistest riikidest.

Lisaks kaasnevatele kuludele võib välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimise aeg oluliselt mõjutada nii riigile kui ka ühingutele tekkivat koormust. Välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimiseks on

võimalik valida nii tehingueelne kui ka tehingujärgne aeg. Eelnõus ei täpsustata, millal peab taotluse esitama. Siiski on taotluse esitamise aeg oluline aspekt nii välisinvestorile, välisinvesteeringu saajale kui ka riigile. Eelnõu kohaselt on taotluse esitamise kohustus pandud välisinvestorile või välisinvesteeringu saajale.

Lepingu sõlmimise kontrollimine on Eesti õiguskorras reguleeritud näiteks äriühingute koondumisel, mis on heaks võrreldavaks näiteks ka käesoleva taustauuringumehhanismi väljatöötamisel. KonkS-i § 25 näeb ette koondumisest teavitamise. KonkS-i seletuskirjas<sup>153</sup> on toodud, et teatamiskohustus algab hetkest kui on sõlmitud leping (näiteks ühinemisleping või sõlmitud on muu valitseva mõju omandamiseks vajalik tehing), mis lubab osapooltel sellele toetudes loota koondumise jõustumist ning ei ole võimalik ühepoolset lepingust loobuda. Kui valitsev mõju saavutatakse börsitehingu(te) kaudu, siis algab teatamiskohustus hetkest kui aktsiate või osadega seotud õigused annavad võimaluse teostada valitsevat mõju teise äriühingu või tema osa üle. Avaliku ostupakkumise puhul algab teatamiskohustus selle väljakuulutamisest ning ei ole oluline kas pakkumine vastu võetakse (pakkumine õnnestub).

Riigikohus on analüüsinud koondumise kontrolli teate esitamise ajahetke ning leidnud, et ainuüksi aktsiate ostu-müügilepingu allkirjastamise fakt ei anna alust heita isikule ette koondumisest tähtjaks teatamata jätmist juba seetõttu, et aktsiate ostu-müügilepingu allkirjastamine, isegi kui allkirjastamise hetkest läheb ostjale üle aktsiate omandiõigus, ei tähenda veel koondumist KonkS-i § 19 lg 1 p 2 mõttes. Seda põhjusel, et üksnes aktsiate omandamine ei anna isikule võimalust oma aktsionäriõigusi teostada ja aktsiaseltsi tegevust mõjutada. Nimelt sätestab äriseadustiku § 229 lg 4 teine lause, et aktsiaseltsi suhtes loetakse aktsia ülelainuks omandaja kandmisest aktsiaraamatusse. See tähendab, et isik saab teostada oma aktsionäriõigusi arvates hetkest, mil ta on kandud aktsionärina aktsiaraamatusse.<sup>175</sup>

Seega esineb koondumise puhul loa taotlemise kohustus alates hetkest, mil on selge, et tehing valitseva mõju omandamiseks suurema tõenäosusega konkreetsete tehinguosaliste vahel toimub.

Loataotluse esitamine välisinvesteeringu usaldusvääruse kontrollimiseks lepingueelsete läbirääkimiste väga varajases staadiumis ei ole alati mõistlik, kuna investeeringu tegemine ei pruugi olla kindel. Tavapärane on, et huvilisi võib suuremates tehingutes olla kümneid. Seega kaasneb lepingueelsete läbirääkimiste väga varajases staadiumis esitatud taotluse läbivaatamisega esiteks koormus riigile ning teisalt võib lepingueelsetes läbirääkimistes osaleda mitmeid või ka kümneid äriühinguid, kellega ei jõuta lepingu sõlmimise etappi. Lisaks võib luba keelava instrumendina peatada investeeringuga seonduva tegevuse.

Teisalt on võimalike investorite kulude optimeerimise seisukohalt oluline võimalikult vara teada, kas luba investeeringu tegemiseks tuleb taotleda või mitte. Üldjuhul viiakse investorite poolt läbi tehingueelne audit (sageli nii maksu-, õigus- kui ka muude nõustajate poolt), mis toob investorile kaasa olulisi kulusid. Investorite poolt kulude kandmine ei ole eelistatud variant, kui loa saamine ei ole nende jaoks ettenähtav (neile ei ole selge, millisel juhul tuleb luba taotleda või millised on eeldused ja kriteeriumid loa saamiseks).

<sup>153</sup> Konkurentsiseaduse 710 SE seletuskiri. Internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/eeb64fc8-968c-3ca5-bd71-1cd6446a126f/Konkurentsiseadus>.

Olukord on sarnane koondumise loa saamisega, millisel juhul tuleb teatavat riski loa mittesaamise puhul juhul arvestada. Samas küsitakse praktikas sageli enne tehingu tegemist Konkurentsiametilt kirjalikku kinnitust selle kohta, kas esinevad alused koondumise loa taotlemiseks. Sellise kinnituse saamine võimaldab teataval määral investori jaoks riske maandada ja oleks asjakohane võimalus investoritele ka välisinvesteeringute puhul loa taotlemisel.

Kui investorid eeldavad ja usuvad, et loa saamine on tõenäoline ja loa taotlemine on pigem formaalsus, siis eelduslikult eelistatakse taotleda luba samaaegselt koondumise loaga (kui see on vajalik). Eelduslikult siis pärast seda kui müügileping on allkirjastatud ja risk, et läbirääkimistel ei jõuta müüjaga kokkuleppele, on võimalikult väike. Samas tuleb arvestada, et kui loa saamise osas valitseb suurem ebakindlus, eelistatakse luba taotleda varasemas etapis, s.t enne kui on tehtud kõik kulutused omandatava ettevõtja ostueelseks auditiks või müügi läbirääkimisteks. See võib anda kindluse investorile, et kulutusi ei tehta asjata.

Järelikult on nii ettevõtjate kui ka riigi halduskoormuse optimeerimise seisukohalt oluline, et taotlus esitatakse sarnaselt koondumisest teavitamise protsessiga hetkel, mil on selge, et tehing loa saamisel ka suurema tõenäosusega konkreetsete osapoolte vahel tehakse. Allkirjastatud leping ei peaks olema peamiseks eelduseks taotluse esitamisel. Samuti olukorras, kus välisinvesteeringu tegemiseks on vaja lisaks taustauuringumehhanismile läbi viia ka koondumise kontroll, oleks mõistlik, et need toimuvad samaaegselt.

Koondumisest teavitavad üldjuhul ettevõtjate juhid, kes omandavad valitseva mõju ettevõtjates ehk siis omandav ettevõtja. Taotluse esitaja kindlaksmääramine mõjutab seda, kelle kohustusena määratletakse taotluse esitamine ja loamenetluse läbiviimine. Näiteks mõjutab see ka taotluse esitamata jätmise sanktsioneerimist, valeandmete esitamise eest karistamist või riikliku järelevalve meetmete rakendamist.

Välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõust nähtub, et taotluses esitatakse andmeid peamiselt välisinvestori kohta. Seega peab eelnõu koostamise raames kaaluma, kas tegu ei ole teabega, mille saab esitada üksnes välisinvestor ise, arvestades, et omandataval äriühingul (välisinvesteeringu saajal) ei pruugi kogu nõutud teavet välisinvestori osas olemas olla.

Oluline on ka kontrolli läbiviimise aeg. Välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse eelnõu kohaselt otsustab komisjon loa andmise või loa andmisest keeldumise 30 kalendripäeva jooksul taotluse ja kõigi nõutud dokumentide vastuvõtmise päevast arvates. Olukorras, kus komisjonil on otsustamiseks vaja täiendavat teavet, algatatakse täiendav taustakontroll, mis võib eelnõu kohaselt kesta veel täiendavad 60 päeva, sõltuvalt täiendavate dokumentide esitamise ajast ja sellest, kas esineb vajadus tähtaja pikendamiseks. Ettevõtja jaoks realiseeruvad kulud ka viivituste osas, kuna sõelumisprotsess võib kesta mitu kuud. Soomes ja Saksamaal võtab sõelumine tavaliselt 1–3 kuud, kuid keerukamates taotlustes pikendatakse tähtaega. Komisjon võib tehingut veelgi edasi lükata, kuna võib vaja minna täiendavaid andmeid ning ametkondade vahel võib tekkida vajadus dokumentide vahetamiseks.

Viivitused võivad omandaja jaoks tekitada märkimisväärseid kulusid ja see võib mõjutada ettevõtja konkurentsivõimet. Seega on üks olulisemaid kulusid lisaks rahalisele kulutusele ajakulu ning võimaliku turule sisenemise ajastamise probleemid. Soodne hetk võib taustakontrollile kuluva aja jooksul ettevõtjale mööduda ning võidakse teha otsus viia investeering kuhugi, kus ajakulu investeeringu jõustumiseks on väiksem. Pikk menetlusaeg võib olla oluliseks faktoriks, miks otsustakse mitte investeeringut Eestisse tuua, kuivõrd selle aja jooksul võivad muutuda nii investori

enda huvid kui ka turusituatsioon. Järelikult oleks mõistlik ka eelnõus toodud 30-päevasest põhimenetlusajast lähtuda ja seda tähtaega ilma mõjuva põhjuseta mitte pikendada.

### 4.2.3. Välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimisel esitatavad andmed ja taotluse vormistamine

Võrreldes analüüsi käigus esitatud eelnõu projekti võrdlusriikide regulatsiooniga on Eestis kavandamisel olev regulatsioon, seda eriti Soomega võrreldes, oluliselt suurema halduskoormusega menetlus. Seda ennekõike nii investorilt nõutava esitatava teabe kui ka teabe esitamise vormistuse osas.

Investori kulused ja administratiivset koormust oleks võimalik oluliselt vähendada loobudes osadest eelnõus välja toodud nõuetest. Oleme välja toonud eelnõus sisalduvate nõuete võrdluse võrdlusriigi Soome nõueteiga koos kommentaaridega järgnevas tabelis.

Võrdlus on tehtud Soomega, sest Soomes on väga pikaajalised kogemused välisinvesteeringute seire korraldamisel. Soome vajadus välisinvesteeringuteks, huvi välisinvesteeringuid riiki meelitada ning sellega seonduvad väljakutsed on võrreldes suurriikidega Eestiga sarnasemad. Soomes on seoses hiljutiste seadusmuudatustega analüüsitud olemasoleva seire menetluse toimivust ning hinnatud ka vajadust detailsema regulatsiooni osas. Valitsuse seletuskirja kohaselt on Soomes leitud, et senine menetlus on toimunud hästi, see on olnud piisavalt paindlik ja võimaldanud kiireid menetlusi. Seetõttu leidis Soome valitsus, et olemasolevat menetlust ei tohi ohustada detailsema regulatsiooniga.

Tabel 10 annab ülevaate nendest nõuetest, millest oleks võimalik ja teatud juhtudel ka mõistlik loobuda selleks, et tagada väiksem koormus nii riigile, ettevõtjatele kui ka investoritele.

**Tabel 10.** Ülevaade nõuetest ning lahenduste võrdlus

Nõue	Lahendus eelnõu projektis	Soome lahendus <sup>154</sup>
Taotluse esitamine ja allkirjastamine	Taotlus tuleb esitada läbi selleks loodava andmekogu, kuhu ligipääs eeldab eelduslikult digiallkirja.	Taotlus esitatakse paber kandjal postiga. Kinnisasja omandamise loa taotluse võib esitada ka e-postiga.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Arvestades, et valdaval enamusel välisinvestorite seadusjärgsetel esindajatel puudub digiallkirja andmise võimalus, soovitame mitte piirata taotluse esitamise võimalust digiallkirja andmise võimalusega. Investori jaoks oleks taotluse esitamine e-postiga kõige lihtsam ja vähem kulukam alternatiiv.	
Taotluse keel	Taotlus esitatakse eesti keeles, taotlusele lisatud võõrkeelsed dokumendid, välja arvatud ingliskeelsed, esitatakse koos	Taotlus esitatakse soome või rootsi keeles, taotlusele võib lisada dokumente inglise keeles. Muud võõrkeelsed dokumendid eeldavad vandetõlgi tõlget.

<sup>154</sup> Soome nõuete osas on lähtutud lisaks asjakohastele seadustele ka vastutavate ministeeriumite koduleheküljel antud juhenditest. Vastavate kodulehekülgede ingliskeelsed versioonid on kättesaadavad: <https://tem.fi/en/acquisitions> ja [https://www.defmin.fi/en/licences\\_and\\_services/authorisation\\_to\\_non-eu\\_and\\_non-eea\\_buyers\\_to\\_buy\\_real\\_estate#445f5ce1](https://www.defmin.fi/en/licences_and_services/authorisation_to_non-eu_and_non-eea_buyers_to_buy_real_estate#445f5ce1)

Nõue	Lahendus eelnõu projektis	Soome lahendus <sup>154</sup>
	vandetõlgi kinnitatud eesti- või ingliskeelse tõlkega.	EU teavituse lisa esitatakse inglise keeles. Kinnisvara omandamise loa taotlus esitatakse vormil, mille täitmine ei eelda soome või rootsi keeles kirjutamise oskust ning mis on võimalik korrektselt täita ingliskeelseid juhendeid jälgides.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Soovitame võimaluse korral töötada välja taotluse vorme nii eesti- kui ingliskeelsena nii, et lihtsamatel juhtudel oleks taotlust võimalik esitada ka investoril, kes eesti keelt ei valda. Soovitame loobuda vandetõlgi nõudest muude võõrkeelte osas ning piirduda üksnes ingliskeelse tõlke nõudega nii nagu Soomes. Praktikast toimitakse Eestis nii näiteks koondumise kontrolli menetlustes, samuti kohtumenetlustes.	
Taotlusele lisatud ära kirjad	Dokumendi ära kiri esitatakse allkirjastatuna. Kui taotlusele lisatakse andmete esitamiseks paberlehti, peab iga lisalehe allkirjastama sama isik, kes kirjutab alla vormikohasele taotlusele.	Ära kirjade esitamisele ei ole täiendavaid nõudeid.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Soovitame loobuda ära kirjade ja paberlehtede allkirjastamise nõudest. Ei ole usutav, et selline nõue oluliselt suurendaks esitatavate andmete usaldusväärsust ning selline nõue puudub Eestis ka näiteks koondumise kontrolli menetlustes või kohtumenetlustes.	
Esitatud dokumentide kinnitamine apostilliga või legaliseerimine.	Välisriigis väljaantud dokument peab komisjoni nõudmisel olema legaliseeritud või kinnitatud apostilliga, kui välislepingus ei ole sätestatud teisiti.	Dokumentide apostilliga kinnitamise või legaliseerimise nõue puudub.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Soovitame nõuda legaliseerimist ja apostilliga kinnitamist üksnes erandlikes olukordades ja seda nii ka teavitada taotlejatele. Erinevates riikides toimub legaliseerimine või apostillimine väga erinevatel viisidel ning võib kohati olla märkimisväärselt kulukas ja aeganõudev. Teistes lähipiirkonna Euroopa Liidu riikides tavaliselt ei nõuta analoogsetes menetlustes legaliseerimist või apostillimist ning ei ole usutav, et legaliseerimine või apostillimine märkimisväärselt mõjutaks esitatavate dokumentide usaldusväärsust.	
Käibemaksukohustuslase number:	Nõutav on esitada välisinvestori, välisinvestori osalustevõtjate ja välisinvesteeringu saaja käibemaksukohustuslase numbrid.	Käibemaksukohustuslase numbreid ei pea esitama.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Soovitame loobuda käibemaksukohustuslase numbriga esitamise nõuetest, eriti investori osalustevõtjate puhul. Arvestades, et	

Nõue	Lahendus eelnõu projektis	Soome lahendus <sup>154</sup>
	<p>samal ettevõtjal võib olla erinevaid käibemaksukohustuslase numbreid erinevates riikides, kus ettevõtja tegutseb. Sageli puuduvad käibemaksukohustuslase numbriga analoogid, ning seega suurema kontserni puhul võib olla sadu numbreid, mida saaks pidada käibemaksukohustuslaste numbriteks. Seega võib nimetatud andmete kogumine olla väga ajamahukas ning keeruline täide seda viia. Samas jääb selgusetuks kuidas käibemaksukohustuslaste numbreid saab otstarbekalt kasutada taustakontrolli läbiviimiseks.</p> <p>Soovitame ka täpsustada välisinvesteeringu saaja mõistet nii, et sellega ei hõlmataks müügitehingu puhul müüjat, vaid ettevõtjat.</p>	
Välisinvestori ärinimed	Nõutav on esitada välisinvestori täielik nimi, sh varem kasutatud nimed.	Nõutav on esitada välisinvestori ärinimi.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	<p>Soovitame nõuda üksnes kehtivat ärinime. Märgime, et mitmes riigis on lubatud, et samal äriühingul võib olla mitu ärinime ja abiärinimesid. Näiteks on Nokia Corporationil Soome äriregistris registreeritud 14 erinevat ärinime (sealhulgas nime soomekeelne versioon). Kui nõutavad on ka varem kasutatud nimed, võivad vanemate ja näiteks mitmes ühinemises osalenud ühingute puhul juhtuda, et esitada tuleb sadu ärinimesid. Näiteks Elisa Corporation on ühinenud viimase 20 aasta jooksul pea neljakümnel korral. Suuremate ja vanemate kontsernide puhul võib kõikide endiste ärinimede väljaselgitamine olla väga ajamahukas ülesanne, mida võib kohati olla võimatu täielikult täide viia. Samas jääb selgusetuks, kuidas selliseid kohati ajaloolisi andmeid saab otstarbekalt kasutada taustakontrolli läbiviimiseks.</p>	
Välisinvestorite juhatuse ja volitatud isikute andmed	Nõutav on esitada välisinvestori juhatuse liikmete ja teiste volitatud isikute täielikud nimed, elukoha aadressid, sünniajad, sünnikohad ja isikukoodid.	Nõue puudub. Esitada tuleb kontaktisiku andmed ning taotluse peab allkirjastama allkirjaõiguslik isik või tema poolt volitatud isik. Tuleb esitada investori ja omandatava ettevõtja äriregistri väljavõtted.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	<p>Soovitame kas loobuda nõudest või piirduda üksnes juhatuse liikmete nimedega. Märgime, et suuremate kontsernide puhul võib osades riikides juhatuse liikmete ja kõigi volitatud isikute nimekiri sisaldada sadu isikuid. Ka keskmise suuruse rahvusvaheliste kontsernide puhul sisaldaks selline nimekiri kümneid nimesid. Sellise nimekirja koostamine võib olla väga ajamahukas ning paljudes riikides võivad vastavad isikud ka keelduda avaldamast oma isiklike andmeid nagu näiteks elukohad, sünnikohad või isikukoodid. Leiame ka, et sellises detailsuses isikuandmete kogumine Eestis asuvasse andmebaasi ei ole proportsionaalne, arvestades taustakontrolli vajadust ja eesmärki.</p>	
Toodete ja teenuste kirjeldus	Nõutav on esitada välisinvestori ja välisinvesteeringu saaja toodete ja teenuste nimekiri koos kirjeldusega, lõppkasutusvaldkonna ja koha	Nõutav on esitada investori ja investeeringu saaja põhitegevusala koos NACE klassifikatsiooniga ning täpsemad andmed üksnes selliste toodete

Nõue	Lahendus eelnõu projektis	Soome lahendus <sup>154</sup>
	ning Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatoriga.	ja teenuste osas, mis olid taotluse esitamise põhjuseks (näiteks Soome politseile, tollile või varustuskindluse ametile tarnitavad kaubad või teenused). Kahesuguse kasutuse kaupade osas on nõutav eraldi täpsem kirjeldus arvestades määrust nr 428/2009.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Soovitame piirata toodete ja teenuste kirjeldused üksnes nende toodete ja teenuste kirjeldustega, mis olid taotluse esitamise põhjuseks. Soovitame ka kõigi toodete ja teenuste nimekirja asemel jätta võimaluse taotlejal ise leida kõige praktilisem viis toodete ja teenuste kirjeldamiseks arvestades konkreetset äriühingut.	
Konsortsiumilepingu nõue	Nõutav on esitada konsortsiumilepingu koopia, kui see on sõlmitud.	Konsortsiumilepingu esitamise nõue puudub.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Juhul, kui konsortsiumilepingut ei ole sõlmitud, ei suurene seeläbi ka halduskoormus. Siiski jääb arusaamatuks, millist tähendust omab konsortsiumileping välisinvesteeringute kontekstis. Praktikas üldjuhul konsortsiumilepingud tehingu osaks ei ole.	
Tuleviku plaanid	Nõutav on esitada investeeringu saaja lühiajaline, kesk-pikk ja pikaajaline strateegia.	Varustuskindluse osas on nõutav selgitus kuidas tehing mõjutab tarneid Soome elutähtsatele ametkondadele ning kuidas on tagatud, et need ei katke.
Soovitus halduskoormuse vähendamiseks:	Erinevatel äriühingutel on väga erinevaid strateegiadokumente ja kohati neid ei ole üldse. Juhul, kui investeeringuga toimub valitseva mõju vahetumine, on tõenäoline, et senised strateegiad vaadatakse üle ja muudetakse. Ükski strateegiadokument ei ole ka äriühingule siduv. Ei ole otstarbekas esitada ega läbi töötada strateegiadokumente, mille seos ettevõtja tegevusega võib peatselt lõppeda. Soovitame pigem nõuda selgitusi selle kohta, kuidas kavandatav investeering mõjutab nähtavas lähitulevikus neid tegevusi, mis olid taotluse esitamise põhjuseks.	

## 4.3. Võrdlusriikide analüüs

### 4.3.1. Läti õigustvõrdlev analüüs

Läti riikliku julgeoleku seaduse § 39 reguleerib äriühingute suhtes tehtava eelkontrolli mehhanisme. Äriühing, kes vastab riikliku julgeoleku seisukohast olulise äriühingu kriteeriumi(te)le, peab esitama 5 päeva jooksul peale vastavate tingimus(te)ga kooskõla saavutamist Läti Majandusministeeriumile

andmed oma liikmete, aktsionäride ja kaudse osalusega (häälõigusega) isikute kohta, samuti tegelike kasusaajate kohta. Esitatud andmete alusel teeb Läti valitsus otsuse vastavate tehingute lubatavuse kohta. Seega rakendatakse Lätis loamenetlust.

Loamenetluse tähtaeg pärast vajalike andmete esitamist, mille jooksul peab Läti valitsus asja kohta otsuse tegema, on 1 kuu. Aastatel 2017-2020 on Läti valitsus teinud 5 otsust seoses riikliku julgeoleku seisukohast olulise äriühingus olulise või määrava osaluse omandamisega. Kõikidel viiel korral tegi valitsus otsuse ühe kuu jooksul. Samas võib otsuse tegemine võtta suurema arvu otsuse taotluste puhul rohkem aega, mistõttu on võimalik otsuse tegemise aega pikendada kuni 4 kuuni.

Kui investor soovib omandada loa kriitilise tähtsusega taristu omandi või valduse või olulise osaluse või otsustava mõju riigi julgeoleku seisukohast olulises äriühingus või taolise ettevõtte üleminekuks, siis peab ta esitama vastavad andmed Läti ministrite kabinetile. Nõutavad andmed on määratletud ministrite kabineti regulatsioonis nr. 606(2017)<sup>155</sup>. Nendeks andmeteks on muuhulgas:

- peamine majanduslik tegevus (NACE kood);
- Euroopa Liidu liikmesriigid, kus investor oma äritegevust tütarettevõtja või filiaalide kaudu teostab;
- aastane käive eelmisel eelarveaastal;
- tehingu sooritamiseks vajalike finantsvahendite allikad;
- tehingu mõju Euroopa Liidu huvialas olevatele projektidele või programmidele kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) nr 2019/452 välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistiku loomise kohta;
- tehingule hinnangu andmise kinnitus, sh kas tehingule on vaja anda hinnangut või seda muul moel kinnitada selle kooskõla teiste Euroopa Liidu liikmesriikide õigusaktidega;
- kinnitus selle kohta, kas tehingu suhtes kohaldub Euroopa Nõukogu määrus nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle.

Läti riiklik õigusraamistik kehtestab investorile kohustuse esitada informatsiooni, mis osaliselt kattub Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 2019/452 välja toodud andmehulgaga. Investorit ei kohustata esitama informatsiooni seoses tema majandusliku tegevuse tagajärjel osutatud teenustega, pakutud toodetega ega tehtud tehingutega. Samuti ei nõuta tegeliku kasusaaja rahaliste vahendite päritoluga seotud andmeid. Samas ei saa välistada, et nimetatud teavet võidakse investorilt täiendavalt nõuda selleks, et taotlust hinnata ning täita määruse 2019/452 artiklites 1 ja 6 nimetatud kohustust – esitada vajadusel Euroopa Komisjonile ja liikmesriikidele nõutud teavet.

Läti riiklik loamenetluse õigusraamistik ei täpsusta esitatavate andmete puhul vorminõudeid, lubatud on nii paberkandjal kui elektroonilisel kujul esitatavad andmed. Samuti ei ole kehtestatud nõudeid esitatavate andmete allkirjastamise suhtes.

Seega on Läti regulatsioon nõutavate andmete ja nende kehtestatud nõuete osas võrreldes Eestis kavandatuga leebem, kuivõrd nõutava teabe hulk on väiksem ning puuduvad detailsemad vorminõuded esitatavatele dokumentidele, nende esitamisele ja allkirjastamisele.

<sup>155</sup> Läti ministrite kabineti 03.10.2017 määrus nr 606. *Regulations Regarding the Information to be Submitted to the Authority Determined in the National Security Law and the Handling of Information on Foreign Direct Investments*. Ingliskeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/294210>.

### 4.3.2. Soome õigustvõrdlev analüüs

Soomes reguleerib riikliku tähtsusega ühingute omandamise jaoks tehtavat eelkontrolli välismaalaste poolt ettevõtjate omandamise jälgimise seadus (inglise k *Act on the Screening of Foreigners' Corporate Acquisitions*; soome k *Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta*)<sup>156</sup>.

Välisinvestoril on kohustus esitada taotlus vastutavale ministeeriumile (Soome Tööhõive- ja Majandusministeerium) enne kontrollikohustuse alla kuuluvate äriühingute omandamist. Taotlus peab sisaldama kogu vajalikku teavet kontrollitava isiku, ettevõtja ülemineku ja välisinvestori kohta. Juhul, kui välisinvestor ei ole esitanud nõutud taotlust ettevõtja omandamiseks, võib Tööhõive- ja Majandusministeerium seada täiendava tähtaja investorile loataotluse esitamiseks.

Kontrollikohustuse alt välja jäävate ühingute omandamise puhul võib samuti taotleda luba, esitades Soome Tööhõive- ja Majandusministeeriumile vastava teavituse. Luba võib taotleda ka eelnevalt, kui teavitus esitatakse omandamise lõppfaasis enne tehingu tegemist. Sealjuures peab teavitus sisaldama informatsiooni samaväärselt kontrollikohustusele alluva tehingu jaoks esitatava taotlusega. Juhul, kui Tööhõive- ja Majandusministeerium ei otsusta võtta kuue nädala jooksul taotluse kättesaamisest või kolme kuu jooksul otsuse tegemiseks vajaliku informatsiooni kättesaamisest edasisi samme taotluse osas, loetakse taotlus ühingu ülemineku osas rahuldatuks.

Taotluse võib esitada vabas vormis nii soome kui ka rootsi keeles, samuti tuleb sellele lisada ingliskeelne kokkuvõte, mille jaoks on vaja täita vastav dokument. Taotlus esitatakse paber kandjal. Taotluses peavad sisalduma järgnevad andmed:

- 1) ettevõtja taustakirjeldus;
- 2) omandatav ese;
- 3) ettevõtja noteeritus börsil;
- 4) müügihind;
- 5) teised taotlejal pooleliolevad omandamised;
- 6) varasemate keelduvate otsuste olemasolu taotlejale teistest EL riikidest;
- 7) tehingu finantseerimise allikad;
- 8) tehingu seis taotluse esitamise ajal;
- 9) võimalikud teadaolevad tingimused, millega omandaja nõustuks loa saamise eeldusel;
- 10) teised käimasolevad loa- või teavitusprotsessid (näiteks koondumise kontroll või teises riigis toimuv loamenetlus);
- 11) Euroopa Liidu toetused;
- 12) tehingut puudutavad avaldatud pressiteated;
- 13) taotleja andmed;
- 14) omandistruktuur (isikute kohta, kellel on vähemalt 10% osalus);
- 15) aktsionäride leping;
- 16) vajadusel võib lisada lingi majandusaasta-aruandele;
- 17) kirjeldus võimalikest kahesuguse kasutusega kaupadest;
- 18) omandaja plaanid pärast tehingut;
- 19) hinnang tehingu mõjust riiklikule julgeolekule, avalikule korrale ja riigi varustuskindlusele.

<sup>156</sup> Soomekeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120172>.

Taotluse lisadena tuleb esitada aktsionäride leping, taotleja registriväljavõtte ning kaitsetööstusettevõtja puhul ka eraldi teenuste ja kaupade kirjeldused. Taotluse lisad võib esitada inglise keeles.

Loamenetluse käigus on Soome Tööhõive- ja Majandusministeeriumil õigus nõuda kuni kolme kuu jooksul alates avalduse esitamisest täiendavaid andmeid, kui see on menetluse jaoks vajalik. Soome Tööhõive- ja Majandusministeerium kiidab vastava loa andmise heaks, kui tehing ei ohusta võtmetähtsusega riiklikku huviobjekti. Olukorras, kus oht riiklikule huviobjektile on olemas (teatud juhtudel ohtu ei pea isegi esinema), arutab loa andmist valitsuse täiskogu istung.

Soome Tööhõive- ja Majandusministeerium võib seada loataotluse heakskiitvale otsusele välisinvestori poolt täitmisele kuuluvad tingimused, et kaitsta võtmetähtsusega riiklikku huviobjekti. Seega on tegemist justkui loa kõrvaltingimustega. Lisaks võib ministeerium kehtestada tingimuste täitmise intensiivistamiseks tingimuslikud trahvid.

## 4.4. Kokkuvõtte ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis on käsitletud välisinvesteeringute taustauuringu regulatsiooni kehtestamisega kaasnevad mõjusid nii riigile, ettevõtjale kui ka investorile. Seejuures on välja toodud ettepanekud võimaliku halduskoormuse minimeerimiseks kõikide puudutatud isikute seisukohast. Peamised järeldused ja ettepanekud on järgmised.

1. Välisinvesteeringute taustauuringu regulatsiooni kehtestamisega kaasnevad mõjud riigile ennekõike nii töökoormuse suurenemise kui ka tehtavate kulutuste osas. Kulud riigile tekivad esimeses osas regulatsiooni väljatöötamisel, sh kohaldamisala piiritlemise ja riskivaldkondade väljatöötamisel. Teises osas kaasnevad kulud regulatsiooni rakendamisega praktikas, juhtumipõhise hinnangu teostamisel. Üheks peamiseks kuluks on vastava meeskonna palgakulu.
2. Soome ja Saksamaa näitel mõjutavad riigile kaasnevaid kulusid peamiselt järgmised asjaolud: juhtumite identifitseerimise selgus (tehes kindlaks, kas konkreetne välisinvesteering võiks kuuluda regulatsiooni kohaldamisalasse ning kas taustauuringumehhanisme on vaja rakendada või mitte); kaasuste arv; menetluse keerukus; loataotlejate koostöövalmidus (taotleja tahe ja võimalus nõutud teavet ja dokumente esitada).
3. Riigile kaasnevaid kulumõjusid on võimalik leevendada eeldusel, et kehtestatud regulatsioon on läbipaistev ja arusaadav. Halduskoormust leevendab ka taotluste töötlemise protseduuri kehtestamine, mis soodustaks kiiremat dokumendihaldust, menetlust ja tagaks teabe konfidentsiaalsuse. Samuti võimaldab koostöö ja kommunikatsioon äriühingute ja investoritega halduskoormust vähendada, vajadusel neile selgitades, millisel juhul tuleb taotlus esitada, millised on menetlusreeglid esitatavate andmete ja dokumentide suhtes, milline on menetluse läbiviimise aeg. Seeläbi on tagatud menetluse suurem läbipaistvus ja efektiivsus kõikide osapoolte jaoks. Samuti on väiksem võimalus, et taotlus jäetakse äriühingu või investori poolt esitamata või esitatakse see puudulikult.
4. Nii riigi, ettevõtjate kui ka investorite jaoks on halduskoormuse seisukohast oluline eristada, kas kavandatava regulatsiooni puhul on tegemist teavitus- või loamenetlusega. Teavitusmenetluse puhul esitaks ettevõtja või investor üksnes teate (koos nõutud teabe ja dokumentidega) välisinvesteeringu tegemise kohta, s.t teavitusele ei pea järgnema riigipoolset reaktsiooni ja seeläbi on ettevõtjal võimalik edasi tegutseda. Samas loamenetlus

- oma sisult tähendab keeldu tegutseda enne, kui riik on selleks andnud vastava nõusoleku. Keelu kehtestamine ei pruugi aga olla mõistlik lähenemine ei riigi ega erasektori seisukohast. Näiteks pelgalt seetõttu, et loamenetlus lõpeb haldusaktiga (nii keelduva kui ka lubava otsuse puhul), mille koostamisesse peab riik panustama kaalutluste, uurimise ja põhjendamisega.
5. Ettepaneku kohaselt on tasakaalustatud võimalus kombineerida teavitus- ja loamenetlus. See tähendab sätestada üldjuhul teavituskohustus, mis ei piira ettevõtja tegevust (tegu ei ole keeluga tegutseda). Teavituskohustuse sätestamine annab riigile võimaluse saada vajalik esmane informatsioon välisinvesteeringu tegemise kohta ning ühtlasi võimaluse otsustada, kas välisinvesteering vajab täiendavat sisulist kontroll loamenetluse käigus. Kui potentsiaalset ohtu ei tuvastata, ei pea tehingu jõustumiseks haldusorgan eraldi luba väljastama, vaid piisab, kui möödub seaduses sätestatud aeg (näiteks 10 päeva). Erandlikel juhtudel toimub teavitusmenetluse üleminek loamenetluseks. Loamenetluseks üleminek peab toimuma õigusaktis sätestatud kaalukatel alustel, sh tõelise ja vahetu ohu ilmnemisel avalikule korrale või riigi julgeolekule. Näiteks võiks potentsiaalsele ohule avalikule korrale ja julgeolekule viidata eelnõus toodud seaduslikud alused loa andmisest keeldumisel. Seega on loamenetluse eesmärgiks investorilt ja teistelt pädevatelt asutustelt (nt julgeolekuasutused) saadava täiendava teabe ja dokumentide pinnalt otsustada, kas potentsiaalset ohtu on võimalik leevendada (näiteks kõrvaltingimuste seadmisel). Igal juhul lõppeb loamenetlus haldusakti andmisega (kas lubava või keelduva otsuse tegemisel).
  6. Ettevõtjaid ja investoreid mõjutab taustauuringu regulatsiooni puhul ennekõike menetlusega kaasnev aja- ja rahaline kulu. Mida keerulisem ja aeganõudvam on regulatsioon, seda suuremad kulud kaasnevad äriühingutele ja investoritele. Samuti mõjutavad sellised tegurid üldiselt investeerimiskliimat ning välisinvestorite soovi investeeringuid Eestisse tuua. Mida suuremad on loa taotlemise kulud ja sellele kuluv aeg, seda suurem on risk, et investor loobub investeeringust ja jätab pakkumise tehingu tegemiseks tegemata. Saksamaa ja Soome kogemused näitavad, et algatused muuta sektoripõhise taustakontrolli tingimused selgemaks ja läbipaistvamaks, leevendavad ka investorite ebakindlust.
  7. Teadmised välisinvesteeringute taustakontrolli kehtestamisega kaasnevate kulude osas on väga piiratud, seda ennekõike ettevõtjate ja investorite seisukohast. Saab eeldada, et investorile menetluse läbiviimise kulu Eestis on võrreldav koondumise teate esitamisega kaasneva kuluga. Sõltuvalt tehingu mahust ja keerukusest võivad varieeruda ka kaasnevad kulud. Kui suuremate tehingute puhul nõustamiskulud igal juhul kaasnevad, siis väiksemate ja lihtsamate tehingute puhul tähendab see ettevõtjate jaoks nõustamiskulude võrra kulude suurenemist.
  8. Samuti ei ole investori huvi teha kulutusi enne (näiteks ostueelse auditi läbiviimisel, nõustamiskulude tasumisel, lepingueelsete läbirääkimistel), kui ei ole selge, kas taotlus tuleb esitada, milline on kaasnev protsess ja milline on võimalik tõenäosus loa saamisel. Järelikult on võimalike kulude optimeerimise seisukohalt äärmiselt oluline, et regulatsioon oleks arusaadav ja läbipaistev, samuti teataval määral ettenähtav.
  9. Halduskoormuse minimeerimise ja ettevõtjatele kaasnevate kulude seisukohalt on oluline ka paika panna, millal taotlus tuleb esitada ning millal menetlust läbi viiakse, s.t kas see toimub tehingueelselt või -järgselt. Optimaalne lahendus on, et taotlus esitataks hetkel, mil on selge, et tehing loa saamisel ka suurema tõenäosusega konkreetsete osapoolte vahel tehakse. Allkirjastatud leping ei peaks olema peamiseks eelduseks taotluse esitamisel. Samuti olukorras, kus välisinvesteeringu tegemiseks on vaja lisaks taustakontrollile läbi viia ka koondumise kontroll, oleks mõistlik, et need toimuvad samaaegselt.

10. Menetlusaeg on ettevõtjate ja investorite jaoks samuti kaalukaks teguriks menetlusega kaasneva koormuse hindamisel. Kui menetlusaeg on liiga pikk, võivad muutuda nii turusituatsioon kui ka investori enda huvid investeeringut teha. Eelnõus toodud 30-päevane menetlusaeg on analüüsi autorite hinnangul mõistlik, eeldusel, et seda ei pikendada ilma mõjuva põhjusega.
11. Eestis kavandatud regulatsioon on oluliselt suurema halduskoormusega menetlus võrreldes võrdlusriikidega, seda ennekõike nii investorilt nõutava esitatava teabe kui ka teabe esitamise vormistuse osas. Ettevõtjale, investoritele ja riigile kaasnevat administratiivset koormust oleks võimalik oluliselt vähendada, loobudes osadest eelnõus toodud nõuetest esitatava teabe ja dokumentide osas ning leevendades vormistusnõudeid.

## 5. MILLISED MÕJUD KAASNEVAD PIIRANGUTE SEADMISEGA KINNISVARA OMANIKELE, KINNISVARA ARENGULE JA MAJANDUSELE ÜLDISELT?

### 5.1. Omandamise piirangute üldine olemus ja õiguslik taust

Eesti õiguskorras on kinnisasjade omandamisele ja kasutamisele riigikaitse või julgeoleku tagamise eesmärgil sätestatud erinevaid piiranguid. Piirangud on võimalik jagada omandamise piiranguteks ning maa kasutamise piiranguteks. Maa kasutamise piirangud väljenduvad eelkõige avalik-õiguslike kitsendustena, näiteks täiendava kooskõlastamiskohustusena.<sup>157</sup> Käesolev peatükk keskendub üldiselt piirangute olemusele ning nendest tekkivale mõjule.

Omandamise ja kinnisasjade kasutamise piiramisel tuleb korrastada ka piirangute tekkimisega seonduvaid mõisteid. Asjakohastes seadustes käsitletakse riigikaitse kitsendusi, riigikaitse objekti ning riigikaitse<sup>158</sup> ja julgeolekuasutuse ehitise<sup>159</sup> mõistet. Nendest kõige laiemas tähenduses on riigikaitseobjekti termin. Omandamise piirangute laiendamisel tuleb seega ka tähele panna, et omandamise piirangud kui kõige intensiivsemad piirangud ei oleks laiemad (riigikaitseobjekti mõistest tulenevad), kui on näiteks ehitamisele ja maakasutusele sätestatavad piirangud (kitsalt seotud teatud valitsusasutustele kuuluva varaga). Sealhulgas on võimalik kaaluda ka ehitamisele ja maakasutusele sätestatavate piirangute laiendamist, kui selleks esinevad põhjendatud alused.

OECD käsitleb samuti maa omandamisega seonduvaid piiranguid. Maa omandamisel on mitmele OECD liikmesriigile oluline omandatava maa asukoht. Kontrolli teostamise ajendina tuuakse uuringus välja vara asukohta, näiteks piirialadel, strateegilises tsoonis, kaitserajatise lähedal või riigikaitse huvide tagamiseks.<sup>160</sup>

Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus (KAOKS) § 10 sätestab riigikaitse kitsendused maa omandamiseks teatud aladel ning teatud isikute poolt. Erand vastavast keelust eeldab riiklikult olulist põhjust, mille osas saab teha otsuse Vabariigi Valitsus. KAOKS-i § 2 lg 3 kohaselt on kinnisasja omandamisega võrdsustatud hoonestusõiguse omandamine, kinnisasja koormamine kasutusvaldusega rohkem kui kümneks aastaks või tähtajatult ning kinnisasja koormamine hoonestusõigusega. Eelnevat ei kohaldata, kui hoonestusõiguse omandab kinnisasja omanik või kui kinnisasi koormatakse kasutusvaldusega või hoonestusõigusega kinnisasja omaniku kasuks.

<sup>157</sup> Vt nt lennundusseaduse § 35, ehitusseadustiku § 120.

<sup>158</sup> EhS § 115 lg 1 sätestab, et riigikaitse ehitise käesoleva seadustiku tähenduses on Kaitseministeeriumi valitsemisala või Kaitseministeeriumi valitsemisala valduses olev ehitise, sealhulgas riigikaitse tee.

<sup>159</sup> EhS § 115 lg 2 sätestab, et julgeolekuasutuse ehitise käesoleva seadustiku tähenduses on julgeolekuasutuse valduses olev ehitise.

<sup>160</sup> Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies. Research note by the OECD Secretariat, 2020/5. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf>.

Omandamise piiramise regulatsiooni ei kohaldata korteriomandi ja korterihoonestusõiguse omandamise korral ning kinnisasja koormamise korral korterihoonestusõigusega.

Kolmanda riigi füüsilisel või juriidilisel isikul on keelatud omandada kinnisasju:

- 1) meresaartel, välja arvatud Saare- ja Hiiumaa, Muhu ning Vormsi;
- 2) Ida-Virumaal: Narva, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linn, Alajõe, Iisaku, Illuka, Toila ja Vaivara vald;
- 3) Tartumaal: Meeksi ja Piirissaare vald;
- 4) Põlvamaal: Mikitamäe, Orava, Räpina ja Värska vald;
- 5) Võrumaal: Meremäe, Misso ja Vastseliina vald.

Eraldi küsimus on piirangute seadmise eesmärk. KAOKS-i § 10 pealkiri on sõnastatud riigikaitse piiranguna ning vastava mõiste sisu ei ole seletuskirjas avatud. Seega on küsimus, kas tegu on kitsalt või laialt tõlgendatavate riigikaitse eesmärkidega. See tähendab, et kas kaitse peamine eesmärk (tulenevalt piirialadest), on riigipiiri ja võõrriigi füüsilise ründe eest kaitsmine või hõlmatud on ka muud riikliku julgeolekualased eesmärgid. Seaduses puuduvad täpsemad eesmärgid omandamise piirangute rakendamiseks. Seaduse rakendamine eeldab aga kaitstavate hüvede määratlemist, et piirangud oleksid proportsionaalsed.

KAOKS-i seletuskiri viitab, et § 10 tugineb ELTL-i art 65 lg 1 p-le b, kus liikmesriigil on võimalik teha piiranguid kapitali vaba liikumise osas avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel. Olgugi, et välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse eelnõus ei ole tehinguid kinnisasjadega otseselt silmas peetud, siis tulenevalt välisinvesteeringute taustakontrolli kohaldamisala peatükist ning seostest erinevate tehinguliikidega, tuleb tõenäoliselt praeguse sõnastuse kohaselt lugeda ka kinnisvaratehingud, mis on käsitletavad ettevõtte olulise majandustegevusena, välisinvesteeringute taustakontrolli alla minevaks kapitali vaba liikumist käsitleva direktiivi<sup>161</sup> valguses (vt ptk 1.2). Kuna seos kinnisvaratehingute ning loamenetluse kohaldamisala vahel on segane, peaks seda küsimust täpsemalt eelnõus reguleerima.

Kõik kinnisvaratehingud ei allu välisinvesteeringute kontrolli regulatsioonile, mistõttu tuleks seadustes selgelt eristada, milliste tehingute kontrollimisele rakendatakse üksnes KAOKS-i regulatsiooni. Kui kehtestada välisinvesteeringu usaldusvärsuse seadus eelnõus ette nähtud kujul, tuleb otsustada, kas ettevõtte majandustegevusega seonduvate kinnisasjade tehinguid kontrollitakse KAOKS-is piiritletud ulatuses. See tähendab, et lisaks välisinvesteeringu usaldusvärsuse seaduse kohaldamisalale on kontroll piiritletud territoriaalselt (KAOKS-is sätestatud piirialad) ning teatud tehinguliikidega. Sealjuures tuleb tähele panna, et KAOKS ei reguleeri üksnes omandamisega seonduvaid tehinguid, vaid ka hoonestusõiguse ja kasutusvalduse omandamist või nendega kinnisasja koormamist.

On ka võimalik ette näha, et kinnisasjadega seonduvate tehingute kontrollimiseks on kaks eraldiseisvat regulatsiooni:

- ettevõtte olulise majandustegevuse omandamise kontroll välisinvesteeringu usaldusvärsuse seaduse alusel, mille raames võidakse kontrollida mis iganes kinnisvaratehinguid üle Eesti, kui need lähevad vastava seaduse kohaldamisalasse (avaliku korra või julgeoleku seisukohast olulised);

<sup>161</sup> Nõukogu direktiivi 88/361/EMÜ I lisa.

- KAOKS alusel toimuv üldine kinnisvaratehingute kontroll, mis võib hõlmata erinevaid tehinguliike ning alasid ning ei pea olema seotud ettevõtte olulise majandustegevusega.

Kahe regulatsiooni olemasolul peab aga selgelt piiritlema, mis on vastavate kontrollide eesmärk, kas see eesmärk on sisuliselt erinev. Isiku seisukohast on oluline, et loodav regulatsioon ei oleks ülemäärane, näiteks olukorras, kus isik võib sattuda kahe samasisulise kontrolli alla. Seega on võimalus luua normid, mis näiteks välistavad kord kontrollitud ettevõtja täiendava kontrolli alt. Kinnisasja (sealhulgas hoonestusõiguse ja kasutusvalduse) omandamisele piirangute seadmine peab toimuma selgel eesmärgil ning vastama ka muus osas proportsionaalsuse põhimõttele. Tänapäevaste riigikaitsepiirangute puudub selge eesmärk, mistõttu on keeruline kontrollida olemasoleva regulatsiooni proportsionaalsust ning vajadusel esitada põhjendusi omandamise piiramiseks. Piirangud on aga kaheksaosalised, sest need kehtivad nii maa omandaja suhtes kui ka maa võõrandaja osas, kuna viimasel puudub teatud ulatuses valikuvabadus tehingu sõlmimise osas. Riigikohus on leidnud: "Olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist PS-i §-ga 32 tagatud omandiõiguse riivega."<sup>162</sup> Veel on leitud, et kui riik ei võimalda ehitisi või nende osasid tsiviilkäibes kasutada, võib see rikkuda õigust omandit vabalt käsutada.<sup>163</sup>

Täiendavate piirangute seadmisel on oluline analüüsida piirangu laiemat mõju kinnisasja kasutamisele, käsutamisele ja valdamisele. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi on omaniku nõusolekuta omandi võõrandamisega kõigepealt tegu siis, kui isik kaotab formaalselt omaniku positsiooni.<sup>164</sup> Peale selle peab EIK omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks meetmeid, mille majanduslik mõju sarnaneb omanikupositsiooni kaotamisega. Otsustavaks kriteeriumiks on, kas omanikule jäänud õiguslik positsioon võimaldab veel rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist.<sup>165</sup> *Asjas van Marle jt vs Madalmaad* on EIK sisuliselt omandi esemeks pidanud ka sisseseatud ja tegutsevat ettevõtjat. Kokkuvõttes on EIK-i praktika järgi omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega tegu niisiis juhul, kui isik kaotab omanikupositsiooni kas vormiliselt või majanduslikult.<sup>166</sup>

Seega ütleb kohtupraktika, et kinnisasja omandamise kitsendamisel, aga ka teatud kinnisasja ümbritsevate maa-alade kasutuse piiramisel, tuleb kaaluda, kui intensiivseks võib osutuda omandipõhiõiguse riive. Kui piirangu olemusest tulenevalt ei saa vastavat kinnisasja enam kasutada või see kaotab oma väärtuse, tuleks kinnisasi avalikes huvides omandada (vt ptk 6.2.2).

KAOKS-i § 3 lg 1 sätestab, et kinnisasja omandamise kitsendusi rikkuv tehing on tühine. Riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuva kinnisasja omandamise kitsendusi rikkuva tehingu korral taotleb valdkonna eest vastutav minister kinnistusraamatu kande parandamist ja vaidluse korral pöördub kohtusse tehingu tühisuse tuvastamiseks.

<sup>162</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35.

<sup>163</sup> RKPJKo 22.06.2000, 3-4-1-7-00, p 13.

<sup>164</sup> EIKo 22.09.1994, 13616/88, Hentrich vs. Prantsusmaa, p 42; EIKo 07.08.1996, 14025/88, Zubani vs. Itaalia, p 49.

<sup>165</sup> EIKo 28.10.1999, 28342/95, Brumărescu vs. Rumeenia, p 77.

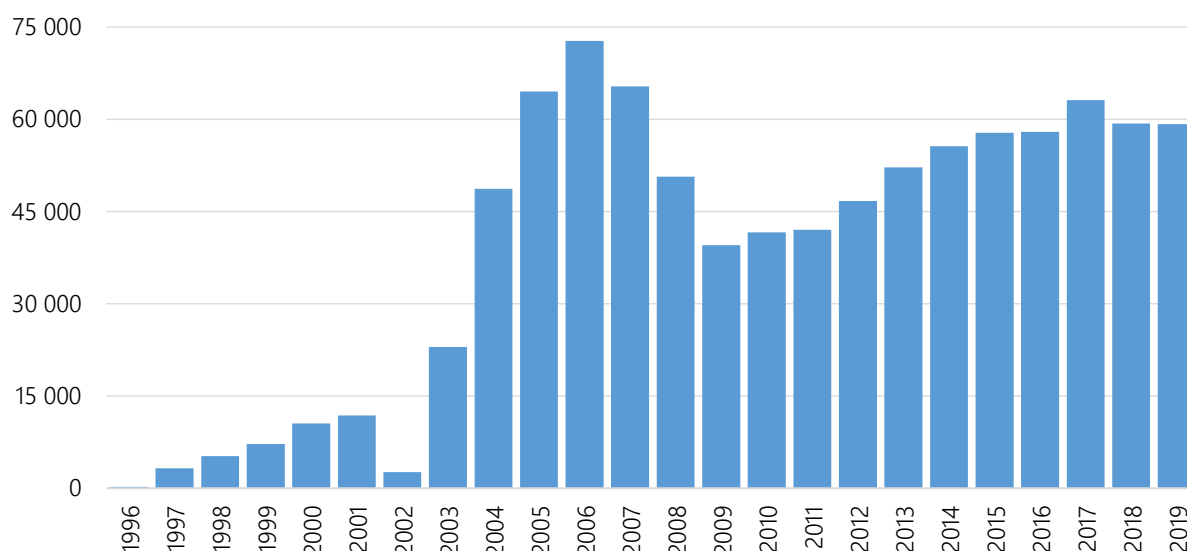
<sup>166</sup> U. Volens. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. *Juridica* 2013/7, lk 478-493.

## 5.2. Omandamise piirangute seadmisega kaasnevad mõjud

Analüüsi koostajatel puudub täpne ülevaade riigikaitse eesmärgil maa omandamise piirangute rakendamisest. Seega on kaasnevate mõjude osas hinnatud kinnisasjade omandamisega kaasnevaid üldisi mõjusid.

Käesolevas alapeatükis kirjeldatakse kinnisasjadega seonduvate tehingute hulka ning jagunemist omandavate residentide riikide alusel. Selleks kasutatakse Maa-ameti tehingute andmebaasi andmeid ning kinnisvaraturu ülevaateid. Antud andmeallikad on kõige usaldusväärsemad vajaliku info saamiseks. Kasutatud on peamiselt ostu-müügi tehingute andmeid, kuna need on antud aruande kontekstis kõige enam huvipakkuvad. Analüüs on vajalik piirangute seadmisega kaasnevate mõjude hindamiseks. Esiteks tuuakse joonisel 29 välja ajadünaamiline lõige tehingute arvust Eestis.

**Joonis 29.** Kinnisvaratehingute arv tehingute andmebaasis. Allikas: Maa-ameti analüüs "Eesti kinnisvaraturg 2019. aastal" (2020)



Jooniselt 29 on näha, et tehingute arv Eestis on viimase kümne aasta jooksul küll positiivse trendiga, kuid siiski võrdlemisi stabiilne. Hüppeline kasv leidis aset perioodil 2002-2006, mis vähenes seejärel majanduskriisi tulemusena. Sarnast tehingumahtu nagu enne majanduskriisi pole enam saavutatud. Järgnevalt on tabelis 11 aga välja toodud kinnisasjade ostu-müügi tehingud omandajate residentsuse kaupa Eestis ajavahemikul 1.01.2010 kuni 31.01.2020.

**Tabel 11.** Kinnisasjade tehingud omandajate residentsuse kaupa Eestis ajavahemikul 1.01.2010 kuni 31.01.2020 järjestatud koguväärtuse alusel (ainult ostu-müügi tehingud, Eesti residentide tehingud eemaldatud).\* Allikas: Maa-ameti tehingute andmebaas (2020)

Nimi	Arv	Arvu jaotus	Kogupind (ha)	Kogupinna jaotus	Koguväärtus (€)	Koguväärtuse jaotus
Soome	5662	37,76%	5375	59,91%	215 976 386	36,04%
Venemaa	5204	34,71%	197	2,20%	116 109 018	19,38%

Nimi	Arv	Arvu jaotus	Kogupind (ha)	Kogupinna jaotus	Koguväärtus (€)	Koguväärtuse jaotus
Prantsusmaa	130	0,87%	86	0,96%	61 315 117	10,23%
USA	239	1,59%	191	2,13%	23 595 368	3,94%
UK	503	3,35%	357	3,98%	22 098 619	3,69%
Rootsi	498	3,32%	1054	11,75%	19 872 926	3,32%
Saksamaa	455	3,03%	357	3,98%	19 586 076	3,27%
Monaco	78	0,52%	53	0,59%	15 587 644	2,60%
Šveits	110	0,73%	44	0,49%	7 669 589	1,28%
Küpros	67	0,45%	39	0,43%	7 288 706	1,22%
Ukraina	311	2,07%	11	0,12%	7 039 174	1,17%
Läti	248	1,65%	94	1,05%	6 845 643	1,14%
Belgia	117	0,78%	72	0,80%	6 844 411	1,14%
Norra	103	0,69%	56	0,62%	5 503 544	0,92%
Madalmaad	124	0,83%	190	2,12%	5 197 941	0,87%
Muud	79	0,53%	19	0,21%	5 070 111	0,85%
Itaalia	101	0,67%	58	0,65%	4 876 829	0,81%
Hiina	30	0,20%	7	0,08%	4 253 619	0,71%
Panama	7	0,05%	8	0,09%	3 789 793	0,63%
Austraalia	53	0,35%	14	0,16%	3 528 624	0,59%
Kanada	58	0,39%	89	0,99%	3 275 345	0,55%
Valgevene	83	0,55%	2	0,02%	2 879 151	0,48%
Taani	28	0,19%	106	1,18%	2 304 183	0,38%
Iirimaa	64	0,43%	24	0,27%	2 217 431	0,37%
Luksemburg	48	0,32%	2	0,02%	2 080 806	0,35%
Briti Neitsisaared	18	0,12%	12	0,13%	1 870 790	0,31%
Austria	33	0,22%	41	0,46%	1 668 496	0,28%
Kasahstan	32	0,21%	4	0,04%	1 663 160	0,28%
Hispaania	61	0,41%	83	0,93%	1 567 904	0,26%
Türgi	28	0,19%	56	0,62%	1 566 124	0,26%
Israael	51	0,34%	43	0,48%	1 505 628	0,25%
Leedu	45	0,30%	6	0,07%	1 430 381	0,24%
Portugal	21	0,14%	4	0,04%	1 429 807	0,24%
AÜE	16	0,11%	1	0,01%	1 221 393	0,20%
Poola	30	0,20%	27	0,30%	1 143 161	0,19%
Jaapan	27	0,18%	76	0,85%	1 093 478	0,18%
Usbekistan	19	0,13%	1	0,01%	911 150	0,15%
Malta	14	0,09%	34	0,38%	871 980	0,15%
Brasillia	12	0,08%	0	0,00%	702 539	0,12%
Omaan	5	0,03%	2	0,02%	651 650	0,11%
Singapur	6	0,04%	1	0,01%	626 550	0,10%
Rumeenia	8	0,05%	26	0,29%	512 900	0,09%
Ungari	6	0,04%	0	0,00%	504 196	0,08%
Belize	7	0,05%	4	0,04%	502 832	0,08%
India	14	0,09%	3	0,03%	398 283	0,07%
Gruusia	24	0,16%	0	0,00%	346 285	0,06%
Aserbaidžaan	16	0,11%	0	0,00%	339 851	0,06%

Nimi	Arv	Arvu jaotus	Kogupind (ha)	Kogupinna jaotus	Koguväärtus (€)	Koguväärtuse jaotus
Kreeka	6	0,04%	0	0,00%	296 800	0,05%
Bulgaaria	12	0,08%	9	0,10%	292 464	0,05%
Hongkong	8	0,05%	5	0,06%	282 032	0,05%
Horvaatia	5	0,03%	2	0,02%	257 670	0,04%
Bahrein	5	0,03%	0	0,00%	253 400	0,04%
Armeenia	22	0,15%	2	0,02%	183 920	0,03%
Tšehhi	6	0,04%	11	0,12%	156 391	0,03%
Slovakkia	5	0,03%	1	0,01%	90 078	0,02%
Palestiina	8	0,05%	11	0,12%	51 801	0,01%
Moldova	23	0,15%	1	0,01%	48 184	0,01%
<b>KOKKU</b>	<b>14,993</b>	<b>100%</b>	<b>8,971</b>	<b>100%</b>	<b>599,247,332</b>	<b>100%</b>

\*Tabelist on eemaldatud Eesti tehingud, kuna need moodustavad nii suure osa, et ülejäänud andmeid ei oleks mõistlik esitada. Võrdluseks on perioodi (10 aasta) jooksul Eesti päritolu tehingute arv 537 266, pindala 1 055 964 ha ning väärtus 24 532 630 598 €. Andmete kättesaadavus eeldab vähemalt 5 tehingu toimumist. Residentsuse andmete aluseks on füüsilise isiku puhul alaline elukohariik, juriidilise isiku puhul registreerimisriik. Ülejäänud residendid sisaldab riike, mille puhul residentide oli alla 5. Pindala 0 tähendab, et tehingute pindala jäi 0 ja 1 ha vahele.

Tabelist 11 on näha viimase 10 aasta ostu-müügi tehingute arv, kogupind ning tehingu väärtus. Kuna valdava enamuse tehingute väärtustest on tehtud Eesti residentide poolt (97,62%), siis tabelis on kirjeldatud ülejäänud 2.38% tehingute väärtused, arvud ning pindalad, mida omandasid välismaised residendid. Näeme, et koguväärtuse osas on suurimad omandajad olnud residendid Soomest (36,04%), Venemaalt (19,38%) ning Prantsusmaalt (10,23%). Ülejäänud riigid moodustavad võrdlemisi väikse osa tehingusummadest. Kogupinna alusel on suurimad välismaised omandajad residendid Soomest (59,91%), Rootsist (11,75%) ning Saksamaalt ja Suurbritanniast (kumbki 3,98%). Tehingute arvu järgi on nii Soome kui Venemaa puhul võrdlemisi sarnane arv tehinguid, vastavalt 5662 ning 5204.

Tabelis 12 on välja toodud kinnisasjade tehingute statistika võõrandajate ja omandajate järgi 2019 jooksul. Selgub, et peamiselt teevad tehinguid omavahel eraisikud, kuid kodumaised eraõiguslikud juriidilised isikud teevad vähem tehinguid aga suurema väärtusega. Välismaalaste tehingute arv ning tehingute väärtus on võrdlemisi väike. Antud tabel sisaldab kõiki tehinguid.

**Tabel 12.** Kinnisasjade tehingute põhiline statistika võõrandajate / omandajate järgi (2019).<sup>\*</sup> Allikas: maaameti andmebaas (2020)

Võõrandaja või omandaja liik	Arv	Kogupind (ha)	Koguväärtus (€)
<b>Tehingud võõrandajate järgi</b>			
Eraisik	32 986	59 659	1 624 445 426
Eraõiguslik juriidiline	19 227	52 178	2 046 934 057
Välismaalane	4 388	3 158	180 915 200
Riik	764	2 671	41 731 681
Munitsipaal	847	397	20 148 800
Mitu	976	547	49 868 419
<b>Kokku</b>	<b>59 188</b>	<b>118 610</b>	<b>3 964 043 583</b>
<b>Tehingud omandajate järgi</b>			
Eraisik	35 724	32 156	2 091 681 973

Võõrandaja või omandaja liik	Arv	Kogupind (ha)	Koguväärtus (€)
Eraõiguslik juriidiline	16 282	82 701	1 482 001 241
Välismaalane	4 396	1 087	234 491 040
Riik	477	1 859	12 325 486
Munitsipaal	545	295	13 019 190
Mitu	1 764	513	130 524 653
<b>Kokku</b>	<b>59 188</b>	<b>118 610</b>	<b>3 964 043 583</b>

\* Erasisik – Eesti Vabariigi kodakondsust omav erasisik; Välismaalane – Eesti Vabariigi kodakondsust mitteomav era- ja eraõiguslik-juriidiline isik (s.h kodakondsuseta või Venemaa kodakondsust omav alalise elamisloa omanik); Mitu – mitu erinevat võõrandajat/omandajat (näiteks erasisik ja eraõiguslik-juriidiline isik koos).

Tabelis 13 on välja toodud kinnisasjade ostu-müügi tehingud omandajate residentsuse kaupa Eestis 2019 aasta jooksul. Jällegi on 97,52% tehingute koguväärtusest tehtud Eesti residentide vahel ehk tabel kirjeldab allesjäänud 2,48% väärtustest, mida viisid läbi välismaised residendid. Koguväärtuse alusel olid suurimad mahud seotud residentidega Prantsusmaalt (40,19%), Soomest (22,55%) ning Venemaalt (10,05%), samas kui suurim pind omandati Soome (43,8%), Rootsi (11,12%) ja Saksamaa (10,44) residentide poolt. Kõige rohkem tehinguid oli Soome (32,63%) ning Venemaa (27,01) residentide poolt.

**Tabel 13.** Kinnisasjade tehingud omandajate residentsuse kaupa Eestis 2019. aasta jooksul, järjestatud koguväärtuse alusel (ainult ostu-müügi tehingud, Eesti residentide tehingud eemaldatud).\* Allikas: Maa-ameti tehingute andmebaas

Nimi	Arv	Arvu jaotus	Kogupind (ha)	Kogupinna jaotus	Koguväärtus (€)	Koguväärtuse jaotus
Prantsusmaa	15	1,17%	6	1,36%	35 979 805	40,19%
Soome	418	32,63%	193	43,80%	20 186 923	22,55%
Venemaa	346	27,01%	8	1,82%	8 994 842	10,05%
UK	79	6,17%	42	9,53%	3 966 532	4,43%
Saksamaa	68	5,31%	46	10,44%	3 424 806	3,83%
Muu	57	4,45%	32	7,26%	3 178 905	3,55%
USA	24	1,87%	2	0,45%	1 935 407	2,16%
Ukraina	52	4,06%	1	0,23%	1 624 678	1,81%
Rootsi	52	4,06%	49	11,12%	1 601 841	1,79%
Belgia	17	1,33%	14	3,18%	1 242 066	1,39%
Madalmaad	14	1,09%	1	0,23%	1 207 567	1,35%
Türgi	12	0,94%	0	0,02%	919 400	1,03%
Läti	44	3,43%	4	0,91%	847 960	0,95%
Itaalia	12	0,94%	2	0,45%	843 371	0,94%
Šveits	13	1,01%	6	1,36%	815 518	0,91%
Norra	10	0,78%	11	2,50%	725 000	0,81%
Valgevene	6	0,47%	0	0,05%	564 399	0,63%
Kanada	7	0,55%	13	2,95%	410 270	0,46%
Taani	5	0,39%	6	1,36%	306 000	0,34%
Hiina	10	0,78%	4	0,91%	288 700	0,32%
Luksemburg	7	0,55%	0	0,00%	271 900	0,30%
Iirimaa	6	0,47%	0	0,02%	93 900	0,10%
Iisrael	7	0,55%	0	0,05%	86 450	0,10%
<b>Kokku</b>	<b>1281</b>	<b>100%</b>	<b>441</b>	<b>100%</b>	<b>89 516 240</b>	<b>100%</b>

\*Tabelist on eemaldatud Eesti tehingud, kuna need moodustavad nii suure osa, et ülejäänud andmeid ei oleks mõistlik esitada. Võrdluseks on perioodi (2019) jooksul Eesti residentide tehingute arv 62 621, pindala 82 269 ha ning väärtus 3 521 729 549 € (ehk 97,52% kõigi tehingute väärtusest). Tehingute koguväärtust ja pindala puudutavad andmed kuvatakse vaid juhul, kui on toimunud vähemalt 5 tehingut. Residentsuse andmete aluseks on füüsilise isiku puhul alaline elukohariik, juriidilise isiku puhul registreerimisriik. Ülejäänud residendid sisaldab riike, mille puhul residentide oli alla 5.

Ülal välja toodud analüüsist lähtuvalt võib öelda, et viimase 10 aasta jooksul on ligikaudu 2,38% (tehinguväärtuse järgi arvutades) kinnisasjade tehingute puhul olnud omandajaks välismaa resident. Seega on piirangute seadmisega puudutatud tehingute arv pigem väheldane. Siiski selgub analüüsist et Eesti puhul on üsna suur kolmandate riikide osakaal tehingute koguväärtuste jaotuses, eriti eelkõige Venemaa, aga ka Suurbritannia ja USA residentide poolt. Kogupinna osas on ligi 60% pindalast Soome residentide tehingud.

Seoses maa omandamise piirangute laiendamise ning riigikaitseobjektidega, tuleks eraldi analüüsida riigikaitseobjektiks määratud ehitiste arvu ning otsustama, kas kõikide riigikaitseobjektide maa või neid ümbritseval maa omandamisel peaks rakendama omandamise eelkontrolli (nt kas see on vajalik nn pehmete sihtmärkide korral).

Mõjude seisukohast tuleks võrrelda tehingute andmeid, mis on tehtud riigikaitseobjekti maal või seda ümbritseval maal, et tekiks teave kavandatava halduskoormuse (ka töökoormuse) osas. See tähendab, et analüüsida tuleks näiteks viimase 10 aasta tehingute arvu vastavatel maa-aladel.

Lisaks tuleks läbi mõelda, kui palju on juhtumeid, kus nendel määratletud maa-aladel on maaomanikud kolmandatest riikidest pärinevad isikud.

### 5.3. Kokkuvõtte ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis on kirjeldatud kinnisvara omandamisele ja kasutamisele Eesti õiguskorras sätestatud erinevaid piiranguid, sh võimalike piirangute võimalikke üldiseid mõjusid. Peamised järeldused ja ettepanekud on järgmised.

1. Riigikaitse või julgeoleku tagamise eesmärgil on kinnisasjade omandamisele ja kasutamisele Eesti õiguskorras sätestatud erinevaid piiranguid. Piirangud on võimalik jagada omandamise piiranguteks ning maa kasutamise piiranguteks.
2. Maa kasutamise piirangud väljenduvad eelkõige avalik-õiguslike kitsendustena, näiteks täiendava kooskõlastamiskohustusena. Kehtivad kinnisasjade omandamise piirangud on seotud kolmandast riigist pärit isiku ja konkreetsete aladega (ennekõike väiksemate saarte ja piirialade osas).
3. Kinnisvarainvesteeringud on EL-i õiguse<sup>167</sup> kohaselt käsitletavad kapitali vaba liikumisena. ELTL-i art 65 lg 1 p b kohaselt on liikmesriigil võimalik teha piiranguid kapitali vaba liikumise osas avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel. Välisinvesteeringu usaldusvääruse kontrolli raamistikuga ei mahu kõik kinnisvaratehingud, vaid üksnes need, mis toimuvad kinnisasjade kui ettevõtte vara võõrandamisel. Seda põhjusel, et taustakontrolli raamistik on piiritletud olulise osaluse või ettevõtte majandustegevuse võõrandamisena. Muude tehingute

<sup>167</sup> Nõukogu direktiivi 88/361/EMÜ I lisa.

puhul tuleb kohaldada KAOKS-i eriregulatsiooni, mis võib kontrollitavate tehingute ringi laiendada.

4. Kui kehtestada välisinvesteeringu usaldusväärsuse seadus eelnõus ette nähtud kujul, tuleb otsustada, kas ettevõtte majandustegevusega seonduvate kinnisasjade tehinguid kontrollitakse KAOKS-is piiritletud ulatuses. See tähendab, et lisaks välisinvesteeringu usaldusväärsuse seaduse kohaldamisalale on kontroll piiritletud territoriaalselt (KAOKS-is sätestatud piirialad) ning teatud tehinguliikidega Sealjuures tuleb tähele panna, et KAOKS ei reguleeri üksnes omandamisega seonduvaid tehinguid, vaid ka hoonestusõiguse ja kasutusvalduse omandamist või nendega kinnisasja koormamist.
5. On ka võimalik ette näha, et kinnisasjadega seonduvate tehingute kontrollimiseks on kaks eraldiseisvat regulatsiooni.
  - o Ettevõtte olulise majandustegevuse omandamise kontroll välisinvesteeringu usaldusväärsuse seaduse alusel, mille raames võidakse kontrollida mis iganes kinnisvaratehinguid üle Eesti, kui need lähevad vastava seaduse kohaldamisalasse (avaliku korra või julgeoleku seisukohast olulised).
  - o KAOKS-i alusel toimuv üleüldine kinnisvaratehingute kontroll, mis võib hõlmata erinevaid tehinguliike ning alasid ning ei pea olema seotud ettevõtte olulise majandustegevusega.

Kahe regulatsiooni olemasolul peab aga selgelt piiritlema, mis on vastavate kontrollide eesmärk, kas see eesmärk on sisuliselt erinev. Isiku seisukohast on oluline, et loodav regulatsioon ei oleks ülemäärane, näiteks olukorras, kus isik võib sattuda kahe samasisulise kontrolli alla. Seega on võimalus luua normid, mis näiteks välistavad kord kontrollitud ettevõtja täiendava kontrolli alt.

6. Praegustel riigikaitselistel piirangutel puudub selge eesmärk, mistõttu on keeruline kontrollida olemasoleva regulatsiooni proportsionaalsust ning vajadusel esitada põhjendusi omandamise piiramiseks.
7. Kinnisasja (sh hoonestusõiguse ja kasutusvalduse) omandamisele piirangute seadmine peab toimuma selgel eesmärgil ning vastama ka muus osas proportsionaalsuse põhimõttele. Täiendavate piirangute seadmisel on oluline analüüsida piirangu laiemat mõju kinnisasja kasutamisele, käsutamisele ja valdamisele. Kinnisasja omandamise kitsendamisel, aga ka teatud kinnisasja ümbritsevate maa-alade kasutuse piiramisel, tuleb kaaluda, kui intensiivseks võib osutuda omandipõhiõiguse riive.
8. Kui rääkida konkreetsetest piirangute mõjudest, siis puudub analüüsi koostajatel täpne ülevaade riigikaitselistel eesmärgil maa omandamise piirangute rakendamisest. Seetõttu on kaasnevate mõjude osas hinnatud kinnisasjade omandamisega kaasnevaid üldisi mõjusid.
9. Statistilises vaates on viimase 10 aasta jooksul ligikaudu 2,38% (tehinguväärtuse järgi arvutades) kinnisasjade tehingute puhul Eestis olnud omandajaks välismaa resident. Valdava enamuse tehingute väärtustest on tehtud Eesti residentide poolt (97,62%). Seega on piirangute seadmisega puudutatud tehingute arv pigem väheldane.
10. Arvestades tehingute koguväärtust välismaa residentide osas, siis suurimad omandajad olnud residendid Soomest (36,04%), Venemaalt (19,38%) ning Prantsusmaalt (10,23%). Samas on Eesti puhul üsna suur kolmandate riikide osakaal tehingute koguväärtuste jaotuses. Lisaks Venemaale, moodustavad kolmandate riikide puhul suurima omandamise osakaalu Suurbritannia ja USA residendid.

11. Võimalike piirangutega kaasnevate täpsemate mõjude analüüsimiseks tuleks eraldi tuvastada riigikaitseobjektiks määratud ehitiste arv ning otsustada, kas kõikide riigikaitseobjektide maa või neid ümbritseval maa omandamisel peaks rakendama omandamise eelkontrolli. Mõjude seisukohast tuleks võrrelda tehingute andmeid, mis on tehtud riigikaitseobjekti maal või seda ümbritseval maal, et tekiks teave kavandatava halduskoormuse (ka töökoormuse) osas. See tähendab, et analüüsida tuleks näiteks viimase 10 aasta tehingute arvu vastavatel maa-aladel.

## 6. ETTEPANEKUD MAA OMANDAMISELE PIIRANGUTE SEADMISE OSAS, MIS PUUDUTAVAD PIIRANGUALA SEADMIST JA ISIKUTE RINGI, KEDA REGULATSIOON PUUDUTAB

### 6.1. Omandamise piirangute laiendamise õiguslikud võimalused

Eelmise alapeatükis analüüsiti üldisi kinnisasja omandamise (sh hoonestusõiguse ja kasutusvalduse seadmise ja omandamise) piiranguid, mis on Eestis seotud kolmandast riigist pärit isiku ning piiriäärsete aladega. Välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse eelnõu koostamisel on aga arutatud piirangute laiendamise vajadust sarnaselt eelnõu kohaldamisalaga.

Kapitali vaba liikumise põhimõtte seisukohast on piiranguid peetud õigustatuks, kui Euroopa Liidu (ka EMP) raames ei toimu diskrimineerimist näiteks kodakondsuse alusel ning seda õigustab ülekaalukas avalik huvi. Kolmandatest riikidest pärit isikute suhtes rohkemate piirangute ettenägemist on samuti peetud õigustatuks ELTL-i art 64 alusel. Euroopa Kohus on seejuures siiski märkinud, et piirangute kehtestamisel ei saa lähtuda üldisest eeldusest, et kõik välisinvesteeringud on problemaatilised, kontrollikohustus peab olema kitsamalt määratletud. Meetmed saab kehtestada, kui esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi (vt täpsemalt ptk 1.1-1.3).

Omandamise piirangute laiendamise võimalused seonduvad eelkõige muudatuste tegemisega:

- isikute ringi laiendamiseks;
- täiendavate maa-alade hõlmamisega kontrollikohustuse alla;
- teatavate maa-alade või ehitiste läheduses asuvate maa-alade omandamise piiramises;
- tehingute ringi laiendamisel;
- omandatavate kinnisasjade piiritlemine, näiteks teatud suurust või sihtotstarvet arvestades.

Kuna EL-i õigus keelab, arvestades kapitali vaba liikumise põhimõtet, piirata liidusiseseid tehinguid, siis peavad liikmesriikidest pärit isikutele esitatavad piirangud (kui üldse neid sätestada) olema väga kitsad ja hästi läbi mõeldud. Eelkõige tekib selline küsimus tõenäoliselt kaudse osaluse omandamisel või äriühingu asutamisel, millega kaasneb kinnisasjade omandamine või selle üle teostatava kontrolli üleminek.

Euroopa Kohus on samuti analüüsinud võimalike kapitali vaba liikumise piiranguid. Näiteks on kohus leidnud, et kapitali vaba liikumist ei tohi piirata diskrimineerivatel tingimustel EL-i ja EMP-i riikides. Kohtuasjas, kus Liechtensteini Vürstiriigi<sup>168</sup> kodanik soovis omandada Austrias asuvat suvilat, vaieldi

<sup>168</sup> Kapitali vaba liikumise põhimõtte kohaldub ka Euroopa Majanduspiirkonna riikidele.

selle üle, kas Austria on õigus piirata teistest liikmesriikidest pärinevaid kinnisvaratehinguid. Kohus leidis, et siseriikliku õigusega ei tohi kehtestada kodakondsusest tulenevaid diskrimineerivaid tingimusi ega keelata kinnisasja omandamist teises liikmesriigis.<sup>169</sup>

Euroopa Kohus on seevastu pidanud lubatavaks kinnisasja omandamise piiranguid kolmandate riikide investorite puhul. Näiteks kohtuasjas C-541/08<sup>170</sup> analüüsis kohus, kas Austrias kehtestatud seadus, mille kohaselt peavad välisriigi äriühingud Austrias kinnisasjade omandamise korral taotlema loa, kujutavad endast lubamatut kapitali vaba liikumise piirangut. Nimelt omandas Šveitsis<sup>171</sup> registreeritud, kuid Austrias tegutsev ühing müügilepingu alusel Austrias asuvate kinnisasjade osad. Seega tekkis küsimus, kas nimetatud ühing oleks pidanud kinnisvara omandamiseks Austrias luba taotlema ning kui jah, siis kas see loa taotlemise kohustus on õiguspärane. Kuna puudus vaidlus, et Šveitsis registreeritud ühingu saab pidada välisriigi ühinguks, pidas kohus loa taotlemise kohustust õiguspäraseks ETL-i art 64 lg 1 alusel, mis võimaldab kolmandate riikide suhtes otseinvesteeringute, kaasa arvatud kinnisvaratehingute puhul kapitali liikumise piiranguid ette näha.

Isikute ringi (kehtiv kolmandatest riikidest pärit füüsilised ja juriidilised isiku) saab küll laiendada (eelkõige seostada ostetava maa asukohaga), kuid isikute ring (ja nendega seostatav ala) ei tohi olla täielikult määratlemata. See tähendab, et kontrollkohustuse alla minev maa-ala ei saa olla kogu Eesti territoorium. Kuna välisinvesteeringute taustakontrolli meedet õigustab eelkõige julgeolekuoht ja oht avalikule korrale, tuleb kontrollkohustuse sätestamisel valida välja ka alad, kus ohu realiseerumise tõenäosus on suur. Vastasel juhul ei ole kehtestatavad piirangud ettenähtavad ning võivad osutada ülemäärasteks.

Seoses maa-alade laiendamisega, mille osas rakendada täiendavat kontrollkohustust, tuleb analüüsida riigikaitseobjektide maa või seda ümbritseva maa omandamise piiramist. Käesoleva analüüsi peatükis 2.4 on välja toodud alalised riigikaitseobjektid. Nende objektide ring on määratletud suhteliselt laiana ning hõlmab muuhulgas ka elutähtsa teenuse osutamise seonduvaid riigikaitseobjekte. Riigikaitseobjekti definitsioonist<sup>172</sup> tuleneb, et selle kaitsmisvajadus tekib siis, kui seda rünnatakse, hõivatakse, kahjustatakse või hävitatakse ning sellega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale. See tähendab, et riigikaitseobjekti kaitsmisvajadus ja seda tagavate (eri)meetmete kasutamine on õigustatud üksnes selles sättes ette nähtud juhtudel. Riigikaitseobjekti kaitsmisvajadusele on esitatud suhteliselt kõrged põhjendamisstandardid, näiteks kõrgendatud ohu esinemine eeldab otsest ohtu inimese elule või tervisele.

Säte ei too välja probleeme, mis seonduvad riigikaitseobjekti töös tekitatavate häiringute vms, mis vähendavad riigikaitseobjekti töövõimet. Riigikaitseobjekti töövõimele pööratakse tähelepanu ehitus- ja maakasutustingimusi seades, kuid see ei ole käesoleval juhul otseselt seostatav välismaiste otseinvesteeringute taustakontrolli ning sellest tuleneva maa omandamise piirangutega. See

<sup>169</sup> EKo C-476/10: Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlbergi (Austria) vs projektart Errichtungsgesellschaft mbH, Eva Maria Pepic ja Herbert Hilbe, p 41.

<sup>170</sup> EKo C-541/08: Fokus Invest AG vs Finanzierungsberatung-Immobilientreuhand und Anlageberatung GmbH (FIAG).

<sup>171</sup> Šveitsi Konföderatsioon ei ole Euroopa Majanduspiirkonna riigiks.

<sup>172</sup> RiKS § 83 lg 1 sätestab, et riigikaitseobjekt võib olla maa-ala, ehitus või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärase toimimist, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist.

tähendab, et tänase regulatsiooni kohaselt puuduvad piisavad alused, et põhjendada maa omandamise piiramist näiteks häiringute tekitamise või riigikaitseobjekti töövõime vähenemise eesmärgil (s.t selleks, et need tulevikus ei tekiks).

## 6.2. Muud õiguslikud võimalused piirangute seadmiseks

### 6.2.1. Ostueesõigus

Kinnisasja omandamist on võimalik piirata vahetu seadusjärgse kitsenduse abil, mis on näiteks ostueesõigus. Vahetu seadusjärgne kitsendus kehtib seaduse alusel. Vahetuks seadusjärgseks kitsenduseks tuleb pidada ka selliseid kitsendusi, mis tekivad seadusest madalamast õiguse üldaktist, s.t määrusest. /-/ Erandina võib avalik-õigusliku seadusjärgse kitsenduse puhul kanne olla vajalik, näiteks märkuse kandmine kinnistusraamatusse seadusjärgsele ostueesõigusele asjaõigusliku toime andmiseks.<sup>173</sup>

Näiteks sätestab sellekohase regulatsiooni looduskaitseseadus (LKS) § 16 lg 2 ja 5, kus kaitseala, püsielupaiga, hoiuala või kaitstava looduse üksikobjekti valitseja avalduse alusel kantakse kinnistusraamatusse märkus, et kinnistu on koormatud riigi ostueesõigusega. Ostueesõiguse kehtivus ei sõltu kinnistusraamatusse vastava märkuse kandmisest. LKS-i § 16 lg 3 piirab aga riigi sekkumist lähisugulaste ringis tehtavatesse tehingutesse, välistades riigile võimaluse lähisugulastele võõrandatavaid, kuid loodusobjekti sisaldavaid kinnisasju tsiviilkäibest välja viia, isegi kui tegemist on erilise looduskaitseväärtusega kinnisasjadega. Riigi ostueesõigus on välistatud kinnistu igakordsel lähisugulasele võõrandamisel.

Samas on näiteks muinsuskaitsevaldkonnas ostueesõiguse reguleerimisest loobutud. Seda seetõttu, et ostueesõigus ei ole kohane vahend mälestise säilitamiskohustuse tagamiseks. Parktikas on ostueesõigust väga harva kasutatud. Näiteks on kohaliku omavalitsuse üksus kasutanud mälestise ostueesõigust ühel korral, Obinitsa kääbaste puhul. Riik ostueesõigust kasutanud ei ole.<sup>174</sup>

Ostueesõiguse regulatsiooni rakendamist on võimalik kaaluda riigikaitseobjektide maa või neid ümbritseva maa omandamise osas (piiranguvööndis). Ostueesõiguse olemasolu annaks riigile teavet tehingute osas, mida soovitakse teha näiteks riigikaitseobjektide läheduses. Ostueesõiguse sätestamine peab sealjuures olema läbi mõeldud viisil, et kaalutud oleks juhtumid, kus ostueesõigust soovitaks ka päriselt kasutada ning kas ostueesõigus aitab ennetada julgeolekuohtu ning ohtu avalikule korrale. Kuna ostueesõigus kantaks märkena kinnistusraamatusse, siis oleks tegu avaliku informatsiooniga (kinnistusraamatu kanne, mitte konkreetne sisu). See tähendab, et avalik oleks info nende kinnisasjade osas, millele on seaduse alusel kantud märge ostueesõiguse teostamise võimalikkuse kohta. Tähele tuleb panna, et kuna ostueesõigus kohaldub asjade suhtes, siis hõlmaks

<sup>173</sup> U. Volens. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. Juridica 2013/7, lk 478-493.

<sup>174</sup> Muinsuskaitseseaduse 684 SE seletuskiri, lk 48.

see isikute mõttes kõiki riigikaitseobjekti või selle piirangualas maad omavaid isikuid (vt ka Soome õigustvõrdlev analüüs selles osas, ptk 6.3.3).

## 6.2.2. Kinnisasja omandamine avalikes huvides

Veel on võimalus piirata maa omandamist, sätestades alused kinnisasja omandamiseks avalikes huvides (sundvõõrandamiseks). Selline alus ei piira niivõrd omandamist, kuivõrd võimaldab tagantjärele tundlikel maa-aladel kinnisasjad riigi poolt omandada. Seda näiteks juhtudel, kui omandamistehingu-järgselt on asunud maad kasutama viisil, mis ohustab julgeolekut ja avalikku korda.

KAHOS-i § 4 lg 1 p 19 sätestab, et kinnisasja avalikes huvides omandamine on võimalik riigikaitse vajaduste eesmärgil. Sätte sõnastus on laiem kui varem. Vajadus laiendatud sõnastuse järele tuleneb asjaolust, et riigikaitse arengukava vms riigikaitse strateegilised arengudokumendid või rahvusvahelised kokkulepped võivad määrata vajaduse soetada riigikaitseks kinnisasju (riigikaitseobjekte) ilma ehitustegevuseta ja asukohta, kus ei paikne teisi riigikaitse ehitisi. Seetõttu on kohane sätestada, et kinnisasja võib omandada riigikaitse vajaduseks. Riigikaitseobjekt on defineeritud riigikaitse seaduse §-s 83 ja riigikaitse ehitise EHS §-s 115.<sup>175</sup>

Arvestades käesoleva analüüsi eesmärki, siis tuleks kaaluda, kas nimetatud avalikes huvides omandamise alust tuleks täiendada viisil, et kinnisasja võiks avalikes huvides omandada, kui seda õigustab julgeolekuoht või oht avalikule korrale. Eraldi tuleb võtta seisukoht, kas avalikes huvides omandamise alus kehtib võrdselt kõikide isikute suhtes või see saab olema seotud kolmandatest riikides pärit isikutele kuuluvate kinnisasjadega (vt ka Soome õigustvõrdlev analüüs, ptk 6.4.3).

Kinnisasja avalikes huvides võõrandamiseks peavad omandamise põhjused olema läbi kaalutud. KAHOS-i § 4 lg 2 keelab kinnisasja omandamise, kui avalik eesmärk on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta või avaliku eesmärgi saavutamiseks on otstarbekam seada sundvaldus, kuid sellest ei tulene keeldu kinnisasja omandamise menetluse läbiviimiseks, mille tulemusel alles saabki üldjuhul selguda, kas avaliku eesmärgi saavutamiseks on kinnisasja omandamine vältimatult vajalik või mitte.

Sellel põhjusel ei piisa kinnisasja omandamise menetluse algatamise teates pelgalt viitest mõnele KAHOS § 4 lg-s 1 sätestatud alusele, vaid avaliku huvi olemasolu ja kinnisasja omandamise olulisust tuleb igal konkreetsel juhtumil ka eraldi põhjendada. Kuivõrd menetluse algatamise teade ei ole siiski haldusakt, vaid menetlustoiming, on seda puudutatud isiku nõudel lubatud põhjendada või selle põhjendusi täiendada ka tagantjärele. /-/ Halduskohus saab menetluse algatamise vaidlustamisel kontrollida üksnes seda, et menetluse algatamine ei oleks toimunud meelevaldselt, kuid küsimus sellest, kas asjas esineb tegelikult piisavalt tungiv avalik huvi kaebajale kuuluvate kinnistute täielikuks või osaliseks sundvõõrandamiseks, puudutab juba sundvõõrandamise otsuse materiaalset õiguspärasust, mida halduskohus saab kontrollida alles sundvõõrandamise otsuse peale esitatud kaebuse lahendamisel.<sup>176</sup> Avalik huvi saaks ilmselgelt ja äratuntavalt puududa üksnes juhul, kui

<sup>175</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse 598 SE seletuskiri, lk 14.

<sup>176</sup> TlnRko 15.02.2019, 3-18-2196, p 12.

kinnisasjade omandamine ei aitaks saavutada ühtegi sotsiaalset või muud avalikku eesmärki või meetet.<sup>177</sup>

### 6.2.3. Täiendavad alused ehitamiseks ja kasutamiseks piiranguvööndis, sh lubade kooskõlastamiseks või loa kõrvaltingimustena

Lisaks omandamise piirangutele on võimalik seada edasisi maa kasutamise või sellele ehitamise osas piirangud. Eesti õiguskorras ei ole tegu uudse nähtusega, näiteks on ehitamise ja maakasutuse piirangud seatud tuulegeneraatorite või tuulikuparkide ehitamisele<sup>178</sup>, igasugusele tegevusele ehitise kaitsevööndis<sup>179</sup> ning muude piirangute, mis on kehtestatud näiteks planeeringute alusel.

Ehitamise ja maakasutuse piirangud võivad väljenduda täiendavas kooskõlastamiskohustuses, kus on määratletud juhud, millal on näiteks Siseministeeriumi või Kaitseministeeriumiga kohustus kooskõlastada teatis või luba. Kooskõlastamiskohustus saab olla seotud riigikaitseobjekti mõistega või kehtestatud sarnasel kujul nagu on sätestatud EhS-is. Kooskõlastuse andmise või sellest keeldumise sisulise hindamise osas puudub loa andjal asjakohane pädevus.

Seoses kooskõlastamisega on Riigikohus välja toonud, et EhS-i § 44 p 6 ja § 120 lg 1 koostoimest järeldub, et kohalikul omavalitsusel ei ole ehitusloa andmisel kaalutusõigust, kui Kaitseministeerium keeldub põhjendatult kooskõlastust andmast. Kohaliku omavalitsuse otsustuspädevus piirduvad vaid kontrollimisega, kas kooskõlastusest keeldumine pole olnud ilmselgelt meelevaldne. Selleks saab omavalitsus vajaduse korral küsida kooskõlastavalt asutuselt asjakohaseid põhjendusi. Arendajat arutellu kaasates on võimalik uurida ka seda, kas projekti on võimalik muuta kooskõlastaja jaoks sobivaks. Kohalikul omavalitsusel ei ole EhS-i § 44 p 6 alusel otsust tehes õigust asuda kaaluma kooskõlastusest keeldumise põhjuseid taotleja huvidega ega hinnata ümber kooskõlastaja sisulisi põhjendusi. Ka Kaitseministeeriumil ei ole kooskõlastuse andmisest keeldudes kaalutusõigust. Kaitseministeeriumil on asjaolude tuvastamise, määratlemata õigusmõistete sisustamise ja nende pinnalt otsuse tegemise õigus. Otsus on kohtulikult kontrollitav. Kaitseministeeriumil tuleb kooskõlastuse andmist otsustades esiteks uurimisprintsipiibist lähtudes selgitada välja asjaolud, teiseks subsumeerida tuvastatud asjaolud õigusnormi alla, et tuvastada, kas mõju riigikaitsele ehitise tööväimele esineb, ja kolmandaks, kui esineb, siis kas mõju on selline, et see tuleb lugeda tööväime vähenemiseks määruse nr 16 § 4 lg 2 mõttes. Kui vastus on jaatav, tuleb Kaitseministeeriumil keelduda kooskõlastusest.<sup>180</sup>

Lisaks on ehitust ja maakasutust võimalik reguleerida teavituse või loa kõrvaltingimustega. Vastavaid tingimusi küll kasutatakse praktikas, näiteks määratletakse tuuliku kõrgust, asukohale või ehitustegevusele rakendatavaid lisanõudeid jne, kuid kehtestatud ei ole kõrvaltingimusi seoses julgeolekuohu või ohu avalikule korrale ennetamisega. Iseküsimus on, kas õigusaktides on võimalik ette näha universaalseid piiranguid, mida saaks loamenetlustes kasutada.

<sup>177</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus 21.02.1986 otsuses nr 8793/79, p-d 39–45.

<sup>178</sup> LennS § 35.

<sup>179</sup> EhS 8 ptk.

<sup>180</sup> RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p-d 27.1 – 27.2.

Küll aga tasub kaaluda, kas maa omandamise piiramise asemel, oleks võimalik leida omandaja suhtes paindlikum lahendus, kus ta saab maad omada ja kasutada teatud piirangutega.

## 6.3. Võrdlusriikide analüüs

### 6.3.1. Läti õigustvõrdlev analüüs

Lätis on seatud piirangud kriitilise taristu objektide omandamisele. Kriitilise taristu objektide omandamise piiranguid käsitleb Läti riikliku julgeoleku seadus (läti k *Nacionālās drošības likums*; inglise *National Security Law*<sup>181</sup>).

Kriitilise infrastruktuurina saab viidatud seaduse § 22<sup>2</sup> kohaselt käsitleda objekte, süsteeme või nende osasid, millel on oluline tähtsus tagamaks oluliste avalike ülesannete täitmist, samuti inimeste tervise kaitset, turvalisust, majanduslikku või sotsiaalset heaolu ja mille hävitamine või selle toimimisse sekkumine mõjutaks oluliselt riigi funktsioonide toimimist. Kriitilise infrastruktuur objektid on jaotatud kolme erinevasse kategooriasse sõltuvalt võimalikust ohust riigi julgeolekule:

- 1) A-kategooria objektid ehk riigi tasandil eriti olulised ja esmatähtsad objektid;
- 2) B-kategooria objektid ehk riigi tasandil olulised objektid;
- 3) C-kategooria objektid ehk kohalike omavalitsuste ja sektorite tasandil olulised objektid.

Samuti on eraldi kategooria moodustatud Euroopa Liidu esmatähtsate kriitiliste taristu objektide osas, mille hävitamine või töövõime vähenemine mõjutaks oluliselt vähemalt kahte EL-i liikmesriiki. Kriitilise taristu, sh Euroopa kriitilise taristu objektid valitakse välja vastavalt valitsuse määruses<sup>182</sup> toodud kriteeriumitele. Kõikides kategooriates nimetatud konkreetsed objektid ja nende asukohad on kaitstud riigisaladusega. Nende objektide omandi ja/või valduse võõrandamiseks on vaja taotleda ministrite kabineti luba.

Seega on loa taotlemise kohustusega hõlmatud üksnes konkreetsete kriitilise taristu objektide omandamine. Eraldi ei ole piiranguid seatud kaitstavaid objekte ümbritsevatele maa-aladele või objektidele. Piiranguvõndeid kui selliseid kinnisasjade omandamise piirangutena ette ei ole nähtud.

### 6.3.2. Leedu õigustvõrdlev analüüs

Leedus on seatud piirangud kinnisvara omandamisele. Piiranguid kinnisasjade omandamise osas käsitlevad järgmised seadused:

- 1) Leedu Vabariigi seadus rahvusliku julgeoleku tagamiseks oluliste objektide kaitse kohta (leedu k *Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas*; inglise

<sup>181</sup> Inglisekeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/14011-national-security-law>

<sup>182</sup> The Cabinet regulation No. 496 (adopted on 1 June 2010) „Procedures for the Identification of Critical Infrastructure, Including European Critical Infrastructure and Planning and Implementation of Security Measures“ – ingliskeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/212031>

k *The Law on the Protection of Objects Important for Ensuring the National Security of the Republic of Lithuania*<sup>183</sup>);

- 2) Valitsuse korraldus nr 746, milles määratletakse riigi julgeoleku seisukohalt oluliste seadmete ja vara kaitsevööndite loetelu (*Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. lapkričio 12 d. nutarimo Nr. 1252 „Dėl nacionaliniam saugumui svarbių apsaugos zonų nustatymo“ pakeitimo*<sup>184</sup>)

Näiteks on piirangud seatud kõikide Leedu Vabariigis asuvatele lennujaamade, tuumaehitiste, raudteetaristu ja muudele sarnastele objektide omandamisele ja valdamisele. Riikliku julgeoleku huvides olulist vara saab investor omandada ainult juhul, kui investori tegevust on tunnustatud riikliku julgeoleku huvides. Investor saab omada kinnisasja valdust, kuid talle ei saa üle anda omandiõigust.

### 6.3.3. Soome õigustvõrdlev analüüs

Soomes on alates 01.01.2020 piirangud seatud eraldi kinnisasjade omandamisele kolmandate riikide investorite poolt. Piirangud kehtestati nn Airiston Helmi juhtumi tõttu, kus vene rahvusest, aga Lätis elava isiku kontrolli all olev Soome ühing omandas mh eestlasest abilise vahendusel hulga kinnisvara Turku saarestikus riigikaitse seisukohalt strateegilistes asukohtadest ilma, et omandatud kinnisvaral ning nendele ehitatud rajatistel või ehitistel oleks olnud arusaadavat majanduslikku sisu. Airiston Helmi on tänaseks pankrotistunud ning selle kinnisvara võõrandatakse pankrotimenetluse käigus.

Uusi piiranguid kinnisasjade omandamise osas käsitlevad järgmised õigusaktid.

1. Seadus kinnisvara ja eriliste õiguste väljaostmiseks rahvusliku julgeoleku kindlustamiseks (soome k *Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi*; inglise k *Act on the Right of Redemption of Immovable Property and Special Rights in Order to Protect National Security*<sup>185</sup>)
2. Seadus riigi ostueesõigusest teatud piirkondades (soome k *Laki valtion etuosto-oikeudesta erällä alueilla*; inglise k *Act on the State's right of pre-emption in certain areas*<sup>186</sup>)
3. Seadus teatud kinnisvaratehingute loakohustusest (soome k *Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta*; inglise k *Act on Transfers of Real Estate Requiring Special Permission*<sup>187</sup>)

Ülalnimetatud seaduste kohaselt peavad kolmandate riikide ühinged ja kodanikud, samuti Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna ühinged, milles on kolmandast riigist pärit isikul vähemalt 1/10 osalus või vastav mõju, kinnisasjade omandamisel taotlema Soome kaitseministeeriumilt loa. Oluline on märkida, et loakohustus ei puuduta nn korteriaktsiaseltside aktsiate omandamist. Üle 40% kogu elukondlikust kinnisvarast ning 67% sellistest kinnistutest kus asub kaks või rohkem eraldiseisvat

<sup>183</sup> Leedukeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.57E0E8B29108/xKxGwKSzcG>.

<sup>184</sup> Leedukeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4ddd9211961b11e8aa33fe8f0fea665f>.

<sup>185</sup> Soomekeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190468>.

<sup>186</sup> Soomekeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190469>.

<sup>187</sup> Soomekeelne redaktsioon on kättesaadav: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190470?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20er%C3%A4iden%20kiinteist%C3%B6hankintojen%20luvanvaraisuudesta%20>.

elamispiinda (kas korterit või ridaelamut) on käibel korteriaktsiaseltsi aktsiatena. Ehk siis Eesti analoogi kohaselt ei kehti loakohustus korteriomandite omandamisele. Samuti ei tule kinnisasjade omandamiseks luba taotleda juhul, kui kinnisasi on kolmanda riigi investori poolt omandatud abikaasalt või elukaaslaselt, kellega on kooselu registreeritud, samuti juhul kui omandaja oleks pärimisseaduse kohaselt võõrandaja seadusejärgne pärija.

Teise kinnisasjade omandamise piiranguna on Soomes sätestatud ka riigi ostueesõigus. Ostueesõigus kehtib kõikide ostjate – sealhulgas Soome kodanike ostude puhul. Riigil on ostueesõigus kinnisasjade müügi puhul, mis asuvad:

- 500 meetri raadiuses maakonna-, üld- või detailplaneeringus Kaitseväe või Piirivalve kasutuseks mõeldud objektidest;
- 1000 meetri raadiuses sidejaamadest, radaritest, lennujaamadest, sadamatest või nendest väiksematest objektidest, mis teenindavad Kaitseväe või Piirivalve vee- või õhuliiklust tavaolukorras, häireolukorras või eriolukorras või
- 500 meetri raadiuses Kaitseväe või Piirivalve kasutuses olevatest muudest kinnistutest kus toimuv tegevus vajab kaitseala.

Ostueesõigus ei kehti Ahvenamaal.

Nimetatud objektid ja nende piiranguvõõndid on avalikud, erinevalt Eesti ja Läti regulatsioonist, kus riigikaitseobjektid ja nende asukohad on kaitstud riigisaladusega. Teabe kas kinnistu asub ostueesõiguse alal on võimalik saada Maamõõtmisametist (Maanmittauslaitos). Ostueesõiguse kasutamise huvi kohta on võimalik esitada ka tasuline päring Kaitseministeeriumile enne tehingut, aga Kaitseministeeriumil ei ole kohustust päringule vastata.

Lisaks kolmandatest riikidest pärit investorite poolt kinnisasjade omandamise piirangutele ja riigi ostueesõigusele, võimaldavad Soome seadused teostada riigikaitse eesmärgil sundvõõrandamisi. See tähendab, et kui konkreetne kinnisasi on oluline tagamaks riigikaitse puutumatus ja turvalisus, piirikontrolli, varustuskindluse ja ühiskonna jaoks olulise taristu või vajaduse toimivus, võib Kaitseministeerium anda loa konkreetse kinnisasja sundvõõrandamiseks. Omanikule tuleb maksta sundvõõrandava kinnisasja eest kõrgeimat harilikku hinda. Kuna seadus võimaldab riigikaitse eesmärgil sundvõõrandamist rakendada alates 01.01.2020, ei ole praktikas seda võimalust ka veel kasutatud.

### 6.3.4. Saksamaa õigustvõrdlev analüüs

Saksamaal ei ole mitte-residentidele eraldi julgeoleku või riigikaitse kaalutlustest tulenevaid piiranguid kinnisvara omandamisel.

## 6.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis on kirjeldatud võimalikke maa omandamise ja kasutamise piiranguid. Peamised järeldused ja ettepanekud on järgmised.

1. Maa omandamisele piirangute seadmist õigustab ka kapitali vaba liikumise põhimõte. Euroopa Kohtu praktikas on piiranguid peetud õigustatuks, kui Euroopa Liidu (ka EMP)

raames ei toimu diskrimineerimist näiteks kodakondsuse alusel ning seda õigustab ülekaalukas avalik huvi. Samas on õigustatud rohkemate piirangute seadmine kolmandatest riikidest pärit isikute suhtes (ELTL-i art 64 alusel). Euroopa Kohus on seejuures siiski märkinud, et piirangute kehtestamisel ei saa lähtuda üldisest eeldusest, et kõik välisinvesteeringud on problemaatilised, kontrollikohustus peab olema kitsamalt määratletud. Meetmed saab kehtestada, kui esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi.

2. Võimalusi olemasolevate piirangute laiendamiseks on mitmeid. Sealhulgas laiendades isikute ringi, kelle osas piiranguid kohaldada; hõlmates täiendavaid maa-alasid kontrollikohustuse alla; piirates teatavate maa-alade või ehitiste läheduses asuvate maa-alade omandamist; laiendades tehingute ringi või piiritledes omandatavad kinnisasjad näiteks teatud suurust või sihtotstarvet arvestades.
3. Isikute ringi saab küll laiendada (eelkõige seostada ostetava maa asukohaga), kuid isikute ring (ja nendega seostatav ala) ei tohi olla täielikult määratlemata. Kontrollikohustuse sätestamisel on oluline määratleda konkreetsed alad, kus avaliku korra või julgeolekuohu realiseerumise tõenäosus on suur. Vastasel juhul ei ole kehtestatavad piirangud ettenähtavad ning võivad osutada ülemäärasteks.
4. Oluline on maa omandamise täieliku piiramise asemel kaaluda ka omandaja (kolmandast riigist pärit välisinvestori) suhtes paindlikumaid lahendusi, näiteks seades teatud piirangud maa omamisele ja kasutamisele.
5. Üheks õiguslikuks võimaluseks on kehtestada riigi ostueesõigus riigikaitseobjektide maa või neid ümbritseva maa omandamise osas. Ostueesõigus on vahetuks seadusjärgseks kitsenduseks. Näiteks rakendatakse riigi poolt ostueesõigust kaitseala, püsielupaiga, hoiuala või kaitstava looduse üksikobjektide omandamise puhul looduskaitsealuse alusel. Ostueesõiguse olemasolu annaks riigile teavet tehingute osas, mida soovitakse teha näiteks riigikaitseobjektide läheduses ja võimaldaks kaaluda, kas ostueesõigust konkreetse tehingu puhul teostada või mitte.
6. Maa omandamist on võimalik piirata ka sätestades alused kinnisasja omandamiseks avalikes huvides (sundvõõrandamiseks). Selline alus ei piira niivõrd omandamist, kui võrd võimaldab tagantjärele tundlikel maa-aladel kinnisasjad riigi poolt omandada. Seda näiteks juhtudel, kui omandamistehingu-järgselt on asunud maad kasutama viisil, mis ohustab julgeolekut ja avalikku korda. Küll aga peab selline omandamine riigi poolt olema igakordselt läbi kaalutud ja põhjendatud.
7. Lisaks omandamise piirangutele on võimalik seada maa kasutamise või sellele ehitamise osas piiranguid, mis võivad väljenduda näiteks täiendavas kooskõlastamiskohustuses. See tähendaks, et vastav teavitus või luba tuleks kooskõlastada pädevate asutustega. Lisaks on ehitust ja maakasutust võimalik reguleerida teavituse või loa kõrvaltingimustega, mille läbi on võimalik ennetada võimalikku ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

## 7.TAUSTAUURINGUMEHCHANISMI RAKENDAMISE VÕIMALIK NEGATIIVNE MÕJU ÄRIÜHINGUTE INVESTEERINGUTELE JA RISKIDE MAANDAMINE

Selles peatükis analüüsitakse, milline on võimalus, et äriühingud jäävad taustauuringumehhanismi rakendamisel ilma vajalikest investeeringutest ning milline oleks mõistlik strateegia selle riski maandamiseks, sealhulgas vältimaks Eesti konkurentsikeskkonna halvenemist ja varade (äriühingute, maa ja hoonete ning taristu) väärtuse vähenemist.

Klassikalise käsitluse kohaselt paigutavad välisinvestorid oma investeeringud riiki, kus riskiga korrigeeritud tootluse tasemega on kõige kõrgem. Kui olemasolevad sõelumismehhanismid vähendavad oodatavat kasu, või muudavad riigi kallimaks või ebakindlamaks, muudab see kõik muu konstantsena hoides selle asukoha vähem atraktiivseks teiste asukohtade suhtes. Siiski peab arvestama, et säärased otsused on märgatavalt keerulisemaid kui vaid selline kalkulatsioon. Otsust riiki sisenda mõjutavad oluliselt enam näiteks turu suurus, asukoht, võimalikud kaubanduspartnerid, tööjõu kättesaadavus ning palju muud. Sõelumismehhanism on vaid väike osa kogu otsust ajendavate faktorite komplektist, eriti kui sarnastel (ümberkaudsetel) riikidel on sarnane arusaam investeeringute piiramisest.

Üldiselt on välismaiste otseinvesteeringute sõeluuringute mõju kohta riigiti üsna vähe teada. OECD välisinvesteeringute vahel näib olevat väga väike seos regulatiivse piirangu indeksi (kus taustauuringud on üks komponent neljast, vt peatükk 3) ja otseste otseinvesteeringute osakaalust antud riigis. Peamine selgitus selle osas võib olla see, et muud tegurid (nt turu suurus, kulutasemed ja oskused) on olulisemad kui välismaiste otseinvesteeringute piirangud ja sõeluuringud. Teine seletus võib aga seisneda selles, et siiani on seotud piirangud vaid teatud sektoritega, mis on tavaliselt seotud näiteks kaitsetööstusega, mis tähendab, et mõju välismaiste otseinvesteeringute voogudele on suhteliselt väheldane, sest ka need sektorid on võrdlemisi väikesed riigi kogu majandust arvesse võttes. Kuna ka käesolev aruanne soovib pigem piiratud sektoriaalset lähenemist, siis võib eeldada, et mõju OVI koguseisule on samuti võrdlemisi piiratud.

Samas peab nentima, et kui sõeluuringute ulatus suureneb, pikenevad taustauuringute toimingute perioodid ja ebakindlus suureneb, võib see vähendada riigi atraktiivsust välismaiste otseinvesteeringute asukohana. Esiteks, kui tehingu toimumine muutub vähem tõenäoliseks, võib see vähendada ettevõtjate motivatsiooni investeerida uute toodete väljatöötamisse, eriti strateegilistes sektorites. Teiseks, madalam otseste otseinvesteeringute sissevool toob kaasa selle, et kohalikel ettevõtjatel on piiratum juurdepääs kapitalile, mis võib lõpuks vähendada nende konkurentsivõimet ja pikaajalist perspektiivi majanduskasvu väljavaated. Täpsemalt kirjeldatakse seda aspekti joonisel 30.

Teisalt, Soomes ja Saksamaal ei ole registreeritud välismaiste investorite poolt kaebusi taustakontrolli heakskiitmise korra või turulepääsu puudumise kohta. Need kaks riiki ei ole kogenud välisinvestorite madalamat investeerimisvalmidust ning nad on arvamusel, et sõelumine pole siiani välismaistele otseinvesteeringutele mõju avaldanud. Jäädes Eesti puhul võrdlemisi samadesse piiridesse (kuna ka

Eesti puhul on OVI regulatiivse piirangu indeks väga madalal tasemel), siis tõenäosus suurteks muutusteks OVI seisudes on väheldane. Seega võib eelnevatele argumentidele tuginedes öelda, et võimalus, et ettevõtjad jäävad taustauuringumehhanismi rakendamisel ilma vajalikest investeeringutest, on väike.

## 7.1. Otseseid välisinvesteeringuid piiravad faktorid ning investeeringutest ilmajäämise hindamine

Nagu peatükis 3 oli mainitud, siis sõltuvad otsesed välisinvesteeringud (OVI) oluliselt rohkematest faktoritest, kui ainult suurenenud taustakontroll (*screening*) ning sellega seonduvad kulud. Kuigi piirangud avaldavad mõju riigi investeeringukohta atraktiivsusele välisinvestorite seas, siis olulisemad takistused on ka poliitiline ebastabiilsus ning tööjõud ja maksukeskkond. Siinkohal on mõistlik võrrelda Maailmapanga (*World Bank*) suurimate takistuse kirjeldust välisinvesteeringutega äriühingute ning UNCTAD-i uuringut investeerimistrendidest. Antud allikate põhjal on võimalik hinnata võimalust ettevõtjate OVI-dest ilmajäämise riski.

UNCTAD 2020 Maailma Investeerimisaruandest selgub, et mitmed riigid on karmistanud välisinvesteeringute sõelumismeetodeid, eesmärgiga kaitsta tervishoidu ja muid strateegilisi tööstusharusid. Muud tüüpilised piirangud hõlmavad kohustuslikku tootmist (praegustes oludes näiteks kaitsemaskide), meditsiiniseadmete ekspordikeeldu ja imporditollimaksude vähendamist. Tervisekriis on olulisel määral pidurdanud ka rahvusvaheliste läbirääkimiste tempot, ning mitu riiki on kasutusele võetud strateegilistesse tööstusharudesse tehtavate OVI-de rangema sõelumise riikliku julgeoleku kaalutluste alusel.

UNCTAD-i aruandes tuuakse välja, et vähemalt 11 suurt piiriülest ühinemis- ja omandamistehingut võeti tagasi või blokeeriti regulatiivsetel või poliitilistel põhjustel. Need on väga suuremahulised tehingud. Kopenhaageni uuringust<sup>188</sup> selgub, et aastatel 2003–2016 tehti kitsamas mõistes (elutähtsate teenuste osutajad) riikidele olulistest sektorites umbes 400 äriühingute ühinemist ja ülevõtmist. Samas Horvaatia, Eestis, Lätis, Leedus ja Slovakkias pole registreeritud sel perioodil potentsiaalselt tundlikke ühinemisi ja ülevõtmisi. Seega on antud aspekt vähem tähtis Eesti puhul, küll aga väga oluline näiteks UK-s.

Kodumaiste peamiste tööstusharude kaitsmiseks pandeemia ajal (ehk alates 2020. aastast) on mitmed riigid vastu võtnud uusi seadusi välismaiste otseinvesteeringute sõelumiseks või tugevdanud kehtivaid seadusi. Lühike ülevaade lisaks eelnevates peatükkides analüüsile<sup>189</sup> on toodud alljärgnevas nimekirjas.

1. 18. märtsil 2020 jõustus Hispaanias seadus, mille üks element on välismaiste otseinvesteeringute liberaliseerimise režiimi peatamine, kuna pandeemia ähvardab ohustada nii noteeritud kui ka noteerimata Hispaania äriühinguid, sealhulgas strateegilistes sektorites. Nüüd on vajalik OVI puhul saada valitsuse luba osades sektorites, sealhulgas esmatähtsa infrastruktuuri, esmatähtsate tehnoloogiate, meedia ja toidu tootmise osas.

<sup>188</sup> Screening of FDI, 2018

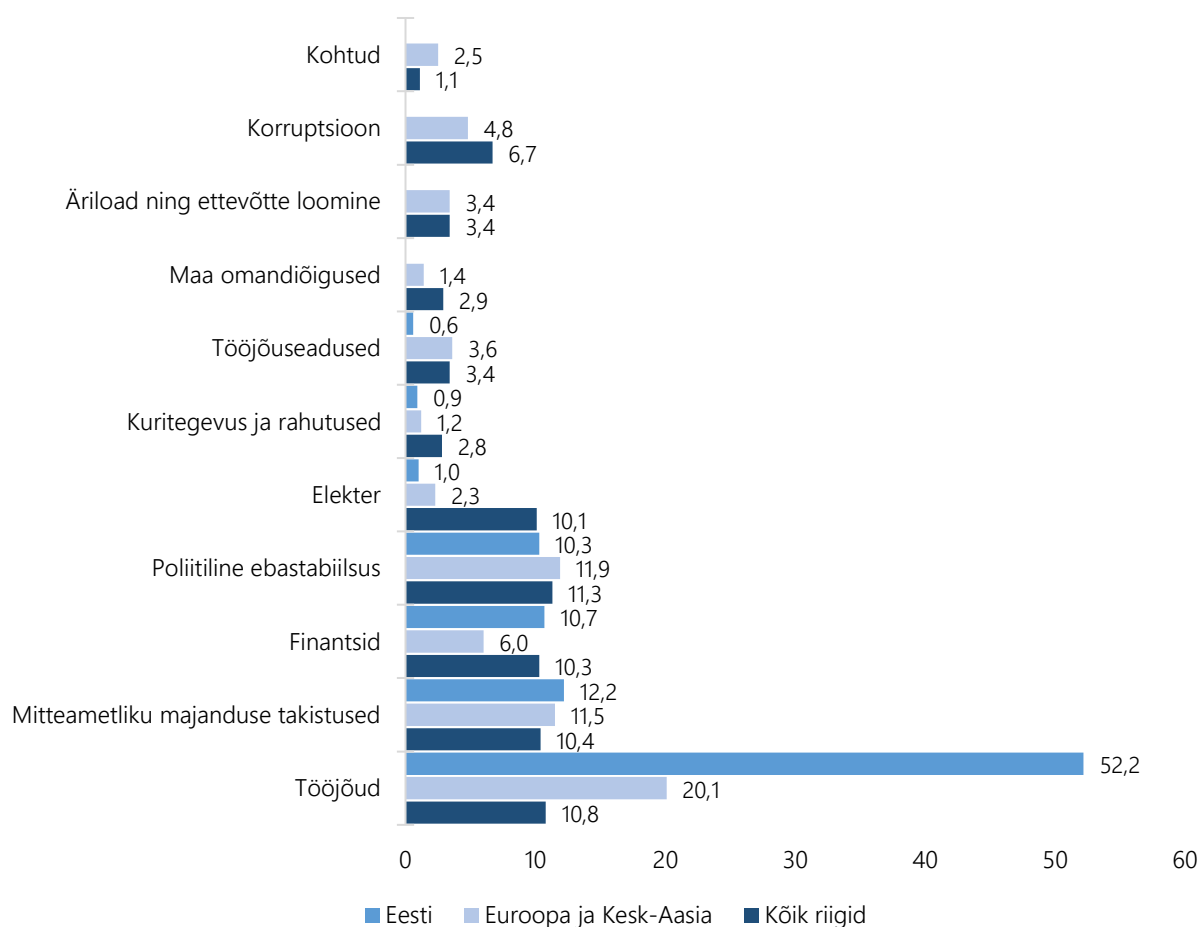
<sup>189</sup> UNCTAD 2020

2. 8. aprillil 2020 laiendas Itaalia ühe pandeemiaga seotud kiireloomulise meetmena välismaiste otseinvesteeringute sõeluuringute ulatust, lisades pangandus- ja kindlustussektori strateegiliste sektorite nimekirja. Lisaks kohaldatakse sõeluuringut ajutiselt välismaiste omandamiste suhtes ELi piires.
3. 18. aprillil 2020 kuulutas Kanada välja OVI kontrolli ettevõtjates, mis on pandeemiale reageerimiseks kriitilise tähtsusega. Antud OVI poliitika kehtib seni, kuni majandus pandeemiast taastub.
4. 27. aprillil 2020 lisas Prantsusmaa biotehnoloogia kriitiliste sektorite loetellu, kus välismaised omandamised peavad varem toimuma valitsuse heakskiit.
5. Jaapan teatas 2020. aasta aprilli lõpus, et kavatseb oma vaadeldavate sektorite loetellu lisada vaktsiinide, ravimite ja täiustatud meditsiinitehnika, näiteks ventilaatorite tootmise.
6. Poola töötas välja eelnõu OVI piiramiseks strateegilist infrastruktuuri kontrollivates ettevõtjates või kriitilise IT-tarkvara väljatöötamise osas, aga ka farmaatsiatooted, meditsiiniseadmete tootmine, toidu töötlemine ja kommunaalteenused.

Pandeemia võib kindlustada üleminekut OVI-sid piiravama poliitika suunas strateegilistes tööstusharudes, kuid teiselt poolt võib see vallandada suurenenud konkurentsi investeeringute pärast, kui majandused püüavad kriisist taastuda. Välismaiste otseinvesteeringute ligimeelitamine on endiselt oluline poliitiline eesmärk. Sellest annab tunnistust ka tõsiasi, et kokku tutvustas 2019. aastal 54 riiki vähemalt 107 välisinvesteeringut mõjutavat meetet; millest valdav enamik ( $\frac{3}{4}$ ) oli liberaliseerimise, edendamise ja hõlbustamine, eelkõige suunatud arenguriikide ja Aasia kõige kiiremini arenevate majanduste osas. Seega võib öelda, et kuigi taustakontrollide rakendamine on tõusvas trendis, siis ei tohiks seda konkurentsis püsimiseks liialt paljudele aladele laiendada. Tähtis on jääda konkurentsivõimeliseks, kuid praegused trendid on selgelt taustakontrolli meetmete karmistamise osas kaldu.

Järgnevalt on joonisel 30 välja toodud suurimad takistused Eestis tegevuse laiendamisel välisomanikega ettevõtjate juhtide hinnangul. See on vajalik, selgitamiseks teisi faktoreid, mis välisinvesteeringute tegijaid riigi puhul huvitab. Jooniselt 30 on näha, et selgelt kõige suurem probleem Eestis välisomanikega ettevõtjate puhul on seotud tööjõuga, sh kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavusega. Järgnevad mitteametliku majanduse takistused (siin valdavalt reguleerimata töötajad) ja finantsilised põhjused. Ärilubade ja ettevõtte loomise ning maa omandiõiguste puhul ei ole Eesti välisomanikega ettevõtjate juhtide arvates sisuliselt üldse takistusi. Võrreldes teiste Euroopa ja Kesk-Aasia riikidega on küll ärilubade puhul väheseid probleeme märgata, kuid need on valdavalt keskendunud Aiasse. Seega võib öelda, et kui regulatsioonid jäävad naabritega võrdlemisi sarnastesse piiridesse, siis enamikele välisinvestoritele ei ole see suur takistus.

**Joonis 30.** Suurimad takistused Eestis välisomanikega äriühingute juhtide arvamusel. Allikas: World Bank Enterprise Surveys statistika (2020)



Ka nutikate välisinvesteeringute uuringus (2019) leiti, välisinvesteeringutega äriühingute juhtide arvates seonduvad peamised probleemid vaba oskustööjõu puudusega, maksupoliitikaga, kutseharidussüsteemi nõrkusega ning poliitilise ja majandusliku ebastabiilsusega. Väga tihti tuli uuringus korraldatud intervjuudes välja, et stabiilsus on oluline, seega tuleb muudatusi tehes seda arvestada.

On väga tõenäoline, et OVI mahud kogu maailmas vähenevad tervisekriisi tulemusena, mida kinnitavad ka OECD uuringud ja investeerimiskliima aruanded. Seega on oluliselt vähem kapitali riikide vahel ringlemas, mis tõenäoliselt põhjustab OVI voogude vähenemise ka Eesti kontekstis. Teisteks olulisteks piiranguteks on muud majanduslikud tegurid, nagu tööjõu kättesaadavus ja selle kvalifitseeritus. Kolmandaks ei puuduta kavandatavad piirangud neid sektoreid, mille voog on Eestis kõige suuremate kaaludega.

## 7.2. Kokkuvõte ja ettepanekud

Eelneva info põhjal võib öelda, et võimalus, et ettevõtjatele vajalikud välisinvesteeringud jäävad tegemata just taustauuringute meetmete rakendamise tõttu, on väike. Teised majanduslikud tegurid

on sellest olulisemad ning antud aruandes soovitatud piirangud elutähtsate teenuse osutajate osas on niigi seotud võrdlemisi vähese hulga OVI voogudega.

Kaks olulist aspekti Eesti konkurentsieelise tagamiseks on aga regiooni teiste riikide tegemistega arvestamine ning taustakontrolli meetme protsessi efektiivsus, sh kiired vastused taotlustele. Oluline on jääda konkurentidega võrdlemisi sarnasele tasemele OVI-de piiramise osas.

Ettevõtjate rahastamisest ilmajäämise riski leevendamiseks on järgmised ettepanekud.

- Keskenduda probleemidele, mis praeguses majanduskeskkonnas Eestisse laienemist takistavad. Praegusel juhul on need seotud peamiselt tööjõuga.
- Hoiduda kehtestamast piiranguid liiga paljudes valdkondades.
- Töötada välja sõelumise sisemine protsess, mis oleks kiire ning minimeeriks taotlejate ajalisi riske (nagu kirjeldatud antud aruande peatükis 4).

## 8. MILLINE ON VÕIMALUS, ET INVESTEERINGUTE TAUSTAUURINGUMEHCHANISMI RAKENDAMISEL SUURENEB ELUTÄHTSATE TEENUSTE MAKSUMUS ÜHISKONNA JAOKS?

### 8.1. Elutähtsate teenuste maksumuse suurenemise hindamine

Üks olulisi tagajärgi võib olla äriühingute kulude suurenemine, mis sisuliselt tähendab tarbijatele teenuste maksumuse kasvu. Nagu on välja toodud Bayraktar-Saglam ja Böke 2017. a uuringus, siis otseste välisinvesteeringute mahtude vähenemine viib suurema tõenäosusega tööjõukulude suurenemiseni, mille seejärel maksab kinni teenuse tarbija. Viidatud uuringus võrreldi OECD riikide andmeid perioodil 1995–2009. Leiti, et oluline on OVI sektorიაalne koosseis ja tööjõukulud on omavahel ajadünaamilises seoses. Nagu eelnevalt oleme näidanud, siis on vähetõenäoline, et just OVI taustakontrolli mehhanismi tõttu vood väheneksid. Seega on ka tõenäosus elutähtsate teenuste maksumuse kasvamiseks väike.

Siiski, kuna hindade kasv on teataval määral võimalik, siis analüüsimise käesolevas peatükis Herfindahl-Hirschmani indeksi järgi valdkondade kontsentreeritust. Kõrge kontsentreeritus näitab, kui suhteliselt kõrged hinnad juba praegu on. Samas tasub arvesse võtta, et täiendav piirang kapitali liikumise osas ei pruugi piisavalt tugevasti kõigis sektorites konkurentsipositsiooni muuta, näiteks panganduse sektor on juba praegu väga kontsentreeritud ning selle muutmise vajaks väga suurt investeeringut mõnest teisest riigist. Lisaks kasutatakse teise mõõtmena valdkondades leiduvat kolmandate riikide osakaalu. Käesoleva aruande eesmärgist tulenevalt on olulised need valdkonnad, kus kontsentreeritus on kõrge, kuid segment võiks olla kolmandatest riikidest pärinevate äriühingute jaoks samuti atraktiivne.

Aruandes on kasutatud variatsiooni HHI arvutamisest, ehk arvestatud on viie suurema neliku tulemusi, kus iga nelik on omaette grupiks kalkuleeritud (vaata täpsustust tabel 15). Tulemused on välja toodud järgnevas tabelis (tabel 14). HHI tõlgendamine toimub järgnevalt (Euroopa Liidu kriteeriumite eeskujul):

- 1) HHI väärtus väiksem kui 0,1 – tugeva konkurentsiga turg;
- 2) HHI väärtus vahemikus 0,1-0,2 – mõõduka konkurentsiga turg;
- 3) HHI väärtus üle 0,2 – nõrga konkurentsiga turg.

**Tabel 14.** Eesti majandusvaldkondade kontsentreerituse aste ning 3-ndate riikide osakaal. Allikad: Eesti Pank, statistikaamet

Valdkond	HHI	3-ndate riikide OVI seis ja osakaal (mln eur)** (2017/ 2018)	Riigid ning investeeringute mahud (mln eur, x = pole võimalik konfidentsiaalsuse kaalutlustel avaldada). 0-positioonid pole välja toodud	Müügitulu sektoris (mln EUR)
B Mäetööstus	0,6	1-3 (kuni 4%)	Libeeria (x) , Suurbritannia (x), Ukraina (x), Venezuela (x), Venemaa (1)	453 944,9
D Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	0,4	0-90 (kuni 52%)	Ameerika Ühendriigid (x), Brasiilia (x), Kasahstan (x), Suurbritannia (x), Türgi (x)	2 261 761,3
E Veevarustus, kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus	0,4	0-1 (kuni 1%)	Austraalia (x), Iraan (x), Kanada (x), Norra (x), Suurbritannia (x), Türgi (x), Ukraina (x)	457 966,2
F Ehitus	0,2	5-23 (- 9%)	Alžeeria (x), Araabia Ühendemiraadid (x), Armeenia (x), Curacao (x), Dominikaani Vabariik (x), Egiptus (x), Gruusia (x), Hiina (1), India (x), Jaapan (x), Kanada (x), Kasahstan (x), Katar (x), Marshalli saared (x), Panama (1), Saint Vincent ja Grenadillid (x), Šveits (5), Tuneesia (x), Türkmenistan (x), Türgi (1), Uus-Meremaa (x), Venemaa (5)	5 664 898,1
J Info ja side	0,3	160-243 (13-19%)	Suur arv erinevaid riike. Suuremad positsioonid, mida on võimalik avaldada, on Ameerika Ühendriigid (71), Suurbritannia (26), Ukraina (21), Venemaa (16), Hongkong (12), Šveits (12)	2 496 910,5
K Finants- ja kindlustustegevus *	*	*	Mingil määral enamikest riikidest. Suuremad positsioonid, mida on võimalik avaldada, on Suurbritannia (344), Araabia Ühendemiraadid (154), Venemaa (116), Jaapan (109), Norra (94), Saint Vincent ja Grenadillid (81), Ukraina (67), Šveits (55), Guernesey (52)	*
Q Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	0,3	-	Ameerika Ühendriigid (x), Austraalia (x), Egiptus (x), Norra (x), Šveits (x), Tuneesia (x), Türgi (x), Ukraina (x), Valgevene (x), Vietnam (x)	487 481,6

\*\* Tegemist on hinnangulise suurusega, kuna 1 või 2 andmeesitaja puhul pole võimalik riiki avaldada.

**Tabel 15.** Äriühingute müügitulu kontsentratsioon tegevusalade kaupa, 2018 seisuga (mln eur).  
Allikas: statistikaamet

Valdkond		Nelikud				
		I	II	III	IV	V
B: Mäetööstus	Müügitulu	297 596,1	34 430,9	23 355,9	19 846	13 346,5
	Osatähtsus	65,6	7,6	5,1	4,4	2,9
D: Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	Müügitulu	1 212 975	366 448,6	176 490,1	135 821,1	93 619
	Osatähtsus	53,6	16,2	7,8	6	4,1
E: Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	Müügitulu	186 425,7	97 045,5	28 866,4	20 569	15 887,2
	Osatähtsus	40,7	21,2	6,3	4,5	3,5
F: Ehitus	Müügitulu	441 021,1	251 463,1	214 049,2	149 011,6	117 507,9
	Osatähtsus	11,4	6,5	5,5	3,8	3
J: Info ja side	Müügitulu	543 896,5	171 229,6	129 090,9	100 471,3	77 440,6
	Osatähtsus	24,8	7,8	5,9	4,6	3,5
Q: Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	Müügitulu	524 19,6	32 543,5	23 602,1	19 019,9	15 405,1
	Osatähtsus	16,4	10,2	7,4	5,9	4,8

\*Eraldi võib Eesti panga Majanduse Rahastamise Ülevaatele (2020) tuginedes välja tuua, et Eesti väiksuse tõttu on pankade arv ning ka varade maht üks väiksemaid Euroopa Liidus, mille tõttu on panga loomise ja tegutsemisega kaasnevad kulud kõrgemad. Lisaks on seetõttu keerulisem ka teistel pankadel turule siseneda. Seega on Eesti pangandussektor äärmiselt kontsentreeritud – 5 suurema panga turuosa moodustab 90% (2019). Teisalt tähendab kõrge kontsentratsioon tähendab seda, et struktuurne konkurents on Eestis Euroopa Liidu teiste riikidega võrreldes väiksem. Ei ole ka ühest seost Euroopa Liidu riikides pangandussektori kontsentratsiooni ja laenuintressimäärade vahel.

Tabelite 14 ja 15 järgi saame öelda, et suurem osa vaatlusalustest sektoritest on kontsentreeritud, eriti paistab see silma aga mäetööstuse puhul (4 suurima ettevõtja osatähtsus 65,6%), aga ka elektrienergia (jm) tootmise puhul (4 suurima osatähtsus 53,6%). Ka veevarustuse, kanalisatsiooni, jäätme- ja saastekäitluse puhul on turg üsna kontsentreeritud, kus kõige suurema müügituluga neliku müügitulu moodustab 40,7% kogu sektorist. Ehituse, info ja side ning tervishoiu ja sotsiaalhoolekande sektorid on mõnevõrra vähem kontsentreeritud, nagu on näha ka tabelist 15.

Teine aspekt on aga välisinvesteeringute osakaal antud sektoris. Kuna siinkohal ei ole osade riikide kohta võimalik andmeid avaldada, siis on arvatud hinnangulised suurused. See on saadud järelejäänud osa arvutamisel kogubilansist antud sektoris. Paraku kuna ei ole võimalik eristada Euroopa Liidust tulnud investeeringuid (sest ka need andmed pole konfidentsiaalsuse huvides avaldatavad) siis võivad hinnangud üsna palju kõikuda. Samas mõned asjad saab kõrgema usaldusmääraga väida, näiteks seda, et kõige väiksemad kolmandate riikide osakaalud on mäetööstuses (kuni 4% kõigist OVI-dest) ja veevarustuses (kuni 1%). Ka ehituse sektoris on see pigem väike, ehk kuni 9%. Kõige suuremad võimalikud kolmandate riikide osakaalud OVI-des on info ja side sektoris, 13–19%, ning elektrienergia (jm) tootmise sektoris, kus see on kuni 52%. Samas on viimase puhul vahemik liiga suur, et midagi kindlat väita.

Nagu oleme varem aruandes argumenteerinud, siis risk taustauuringute mehhanismi rakendamisel elutähtsate teenuste maksumuse kasvuks on väike. Tabelile tuginedes võime öelda, et enamikel juhtudel on antud valdkondadesse otseinvesteeringuid riigiti liiga vähe, et andmete põhjal üheselt turu kohta midagi kindlalt öelda saaks. Riigiti peab olema saabunud teatav arv erinevaid tehinguid, et neid oleks võimalik kajastada konfidentsiaalselt - hetkel ei ole see enamike riikide osas võimalik. Siiski võib öelda, et investeeringuid 3-ndastest riikidest vaatlusalustesse sektoritesse on kõige

tihedamini Suurbritanniast, USA-st, Šveitsist, Ukrainast, Venemaalt, Jaapanist ja Türgist. See vastab ka üldistele trendidele, nagu tööme välja aruande peatükis 2.10.

## 8.2. Kokkuvõte ja ettepanekud

1. Suurem osa vaatlusalustest valdkondadest on niigi juba kontsentreeritud, mis tähendab et hind on juba praegu hinnanguliselt kõrge. Selgelt kõige rohkem kontsentreeritud on finantssektor, mis Eesti puhul põhineb valdavalt teiste EL-i riikide kapitalil. Peale selle paistavad kõige rohkem kõrge kontsentreerituse poolest silma elektrienergia, mäetööstus ning veevarustus.
2. Vaadates seniseid OVI seise, siis investeeringumahud, mis kolmandatest riikidest tulenevad (aruandes vaatlusalustesse sektoritesse), on liiga väikesed, et piisaval määral konkurentsitingimusi mõjutada. Tulevikus peaks aset leidma mitmekordne suurenemine kolmandate riikide OVI mahus, et see suudaks üleüldse hindu läbi konkurentsituatsiooni mõjutada.
3. Kokkuvõtvalt jäeldame, et tõenäosus, et investeeringute taustauuringumehhanismi rakendamisel suureneb elutähtsate teenuste maksumus ühiskonna jaoks, on väike.

## 9. MILLISED ON RIIGI POOLT VÕIMALIKUD INVESTORILE PAKUTAVAD LEEVENDUSMEETMED JULGEOLEKUT OHUSTAVA INVESTEERINGUGA KAASNEVATE RISKIDE MAANDAMISEKS?

### 9.1. Haldusõiguslikud meetmed

Teavitus- või loakohustuse sätestamisel on riigil võimalik ette näha erinevaid leevendavaid meetmeid, mille rakendamisel on võimalik maandada potentsiaalseid riske ning vähendada ettevõtjatele tekkivat halduskoormust. Eristada saab regulatiivseid ning n-ö pehmeid ehk mitteregulatiivseid leevendavaid meetmeid. Mitteregulatiivsed meetmed võivad olla näiteks juhendid, vabatahtlik konsulteerimine järelevalveasutusega, enesekontrolli küsimustikud vms. Isegi, kui kohaldamisala piiritleda, on praktikas võimalik eristada näiteks seda, millistest kolmandatest riikidest pärinevad välisinvesteeringud vajavad tõenäolisemalt täpsemat kontrolli. Välisinvestorile tekkivat ebakindlust ja halduskoormust vähendab ka riigipoolne aktiivne tegevus välisinvesteeringu lubamiseks, mis tähendab, et riik selgitab enne keelduva otsuse tegemist menetlusosalistele, millistel tingimustel oleks siiski võimalik investeering teha.

Hetkel on välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse eelnõus toodud, et loamenetlust kohaldatakse ka juhul, kui välisinvestor soovib omandada otsese või kaudse kontrolli äriühingu vara või organisatsiooniliselt iseseisva osa, sh käitise üle. Kui riik plaanib välisinvesteeringute usaldusväärse seaduse kohaldamisalasse hõlmata ka ettevõtja majandusüksuse, s.t käitise müügiga seonduvad tehingud, siis vajaks see selgemaid juhiseid. Näiteks võib käitise käsitleda ettevõtja majandustegevust, mis võib olla mõne elutähtsa teenuse osutamine (nt elektri, maagaasi, vedelkütuse, kaugkütte, vee ja kanalisatsiooniga varustamine) või sellise teenuse toimimiseks vältimatult vajaliku ehitise või seadme, nt olulise infrastruktuuriobjekti, tehnorajatise (võrgud, liinid, torud, trassid) või selle aluse maa kasutamine. Samas ei pruugi kohaldamisalasse kuuluva ettevõtja (nt ETO) igasuguse ettevõtte või selle osa müük kaasa tuua julgeolekuohu esinemist. Näiteks kui riigi julgeoleku või avaliku korra seisukohalt oluliseks äriühinguks loetud ettevõtja tegutseb ettevõtte ka valdkonnas, mis ei ole seotud kohaldamisalasse kuuluvate valdkondadega. Sellisel juhul peavad riigi strateegilised huvid olema selles osas hästi läbi mõeldud. Riigi huvi käitise võõrandamise vastu võib seega tekkida pigem erandlikest olukordadest, kus võõrandatakse kohaldamisalal oleva ettevõtja spetsiifiline tehnoloogia või näiteks elutähtsa teenuse osutamiseks vajalike tehnovõrgud ja -rajatiste kasutusõigused, mille olemasolu osas on riigil strateegiline huvi.

Lisaks juhiste, leevendavad välisinvestori koormust võimalus eelnevalt haldusorganiga konsulteerida või saada rohkem informatsiooni enesekontrolli küsimustikele vastates. Üheks variandiks oleks võimalus pöörduda komisjoni poole kinnituse saamiseks küsimusega, kas esinevad eeldused loa taotlemiseks. Sellise kinnituse saamine võimaldab teataval määral investori jaoks riske leevendada.

Regulatiivsete meetmetena võivad potentsiaalseid riske maandada ja seejuures välisinvestori halduskoormust leevendada kõrvalkohustuste sätestamine loast keeldumise asemel. Loa ehk haldusakti kõrvaltingimuse sätestamisel alus tuleneb HMS §-st 53, kus kõrvaltingimusega võib ette näha loa kehtivusaja, lisakohustuse, lisatingimuse haldusaktist tuleneva õiguse tekkimiseks või ka haldusakti hilisema kehtetuks tunnistamise võimaluse sätestamine.

Haldusakti kõrvaltingimused peavad vastama kõigile haldusakti õiguspärasuse eeldustele. Haldusakti kõrvaltingimus peab HMS-i § 53 lg 2 alusel olema sätestatud õigusaktis, välja arvatud, kui muul juhul võiks jätta haldusakti andmata või asutusel on diskretsiooniõigus otsustamiseks, kas haldusakt üldse anda või mitte. Ka eelnõu § 6 lg 1 p 4 sätestab, et komisjon võib loa andmisel kehtestada tingimusi. Tingimused peavad olema proportsionaalsed, mis tähendab, et haldusakti andmata jätmise asemel võib haldusorgan kaaluda leevendusmeetmena lisatingimuste sätestamist, et vältida olukorda, kus isikul ei oleks võimalik üldse tegutseda.<sup>190</sup>

Loa kõrvaltingimustena võib näiteks ette näha tähtsate täiendavate toimingute tegemiseks, et vältida võimalik ohuolukord, kohustuse võõrandada teatud osa/osalus ühingust, kohustuse kaasata äriühingu nõukogusse iseseisvaid liikmeid<sup>191</sup> või muul viisil parandada juhtimise läbipaistvust, kohustuse esitada teatud aja vältel andmed välisinvesteeringu tegemise osas, et hinnata ohu tegelikku realiseerumist, jätta osa kavandatavast investeeringust tegemata, äriühing ümberstruktureerida, hoida teavet teatud viisil, hoiduda teatud seadmete kasutamisest ning määrata osaluse omandamise ülempiir jne.

## 9.2. Kulude hüvitamine

Reeglina ei ole Eesti õiguskorras sätestatud aluseid kulutuste hüvitamiseks äriühingule, mis osaleb haldusmenetluses. Kulutuste hüvitamine võib tulla kõne alla seoses kahju hüvitamisega või erandkorras näiteks kinnisasja avalikes huvides omandamise või sundvalduse seadmise menetluses. KAHOS-i § 17 näeb ette täiendava hüvitise asjaajamisega kaasnevate kulude eest.

Kinnisasjade avalikes huvides võõrandamisel on sätestatud erikord asja omanikule hüvitise maksmise osas ning see kohalduks ka välisinvesteeringule, mille ese on seotud kinnisasjaga, mis tuleb riigi poolt avalikes huvides võõrandada.

## 9.3. Võrdlusriikide analüüs

### 9.3.1. Läti õigustvõrdlev analüüs

Läti ei paku investorile leevendusmeetmeid julgeolekut ohustava investeeringuga kaasnevate riskide maandamiseks.

<sup>190</sup> A. Aedmaa. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 293.

<sup>191</sup> Näiteks tuntakse rahvusvahelises praktikas sõltumatu nõukogu liikme kaasamist, et vältida teatud isikute liigset mõjuvõimu äriühingus. Sõltumatu nõukogu liikme nimetamine võib olla leevendusmeede, et välisinvesteeringut võimaldada. Kättesaadav: <https://corporate.findlaw.com/corporate-governance/director-independence.html>.

### 9.3.2. Soome õigustvõrdlev analüüs

Soome rõhutab eraldi kõikides välisinvesteeringute seiret puudutavates ja vastavate loataotluste materjalides, et Soome suhtub välisinvesteeringutesse soosivalt ning seire eesmärk ei ole takistada või pidurdada välisinvesteeringuid Soome. Praktiliselt muudab Soome sellise sõnumi usutavamaks pikk sarnaste seaduste rakendamise ajalugu, mille käigus keelavaid otsuseid ei ole tehtud ning alati on leitud muud lahendused.

Soome loataotluste menetluse halduskoormus on investorile tehtud võimalikult kergeks ning ka keeldumise tagajärg ei ole mitte tühisus, vaid täiendav aeg omandatud äriühingu või kinnistu edasi võõrandamiseks juhul, kui see omandati enne loa saamist. Võimalus objektile uus ostja leida tagab, et välisinvesteeringu saaja ise saab jätkata tegevust ning, et investori võimalikud kahjud keelduva otsuse saamisel jäävad võimalikult väikseks.

Kinnisasjade omandamise puhul on täiendavaks leevendusmeetmeks ette nähtud riigi kohustus hüvitada omandajale kinnisasja omandamisega seotud rahastamisega seonduvad vajalikud kulutused ning kinnisasja haldamise ja heakorraga seonduvad vajalikud kulutused kuni kinnisasja võõrandamiseni. Hüvitist vähendatakse kinnisasja omandaja poolt saadud tulu võrra. Hüvitist ei maksta, kui kulutused põhjustas omandaja enda kohustuse rikkumine.

Säte kulutuste hüvitamise osas ei sisaldunud algses seaduse eelnõus, kuid lisati parlamendi menetluses Soome parlamendi põhiseaduskomisjoni nõudel, sest põhiseaduskomisjon leidis, et vastasel korral oleks seaduse riive omandikaitse põhiõigusega liiga suur ja ebaproportsionaalne.

## 9.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis on kirjeldatud võimalikke riigipoolseid leevendusmeetmeid selleks, et maandada potentsiaalseid julgeolekut ohustava investeeringuga kaasnevaid riske ja vähendada ettevõtjatele tekkivat halduskoormust. Peamised järeldused ja ettepanekud on järgmised:

1. Leevendusmeetmed riskide maandamiseks ja ettevõtjatele tekkiva halduskoormuse vähendamiseks võivad olla nii regulatiivsed kui ka mitteregulatiivsed.
2. Mitteregulatiivsed ehk n.ö pehmed meetmed on muuhulgas menetlust selgitavad juhendid, võimalus vabatahtlikult haldusorganitega konsulteerida, enesekontrolli küsimustikud. Sellised meetmeid võimaldaksid investoril saada rohkem informatsiooni ning vajadusel haldusorganiga konsulteerida, mh küsida kinnitust selle kohta kas esinevad eeldused loa taotlemiseks. Välisinvestorile tekkivat ebakindlust ja halduskoormust vähendab ka riigipoolne aktiivne tegevus, mis tähendab, et riik selgitab enne keelduva otsuse tegemist menetlusosalistele, millistel tingimustel oleks siiski võimalik investeering teha.
3. Regulatiivsete meetmetena võivad potentsiaalseid riske maandada ja seejuures välisinvestori halduskoormust leevendada kõrvaltingimuste sätestamine selle asemel, et loa andmisest keelduda. Sellisteks loa kõrvaltingimusteks võivad muuhulgas olla näiteks täiendav tähtaeg toimingute tegemiseks (et välistada võimalik ohuolukord), kohustus võõrandada teatud osa/osalus ühingust, kohustus kaasata äriühingu nõukogusse iseseisvaid liikmeid või muul viisil parandada juhtimise läbipaistvust, kohustus esitada teatud aja vältel andmed välisinvesteeringu tegemise osas, et hinnata ohu tegelikku realiseerumist, jätta osa

kavandatavast investeeringust tegemata, äriühing ümberstruktureerida, hoida teavet teatud viisil, hoiduda näiteks teatud seadmete kasutamisest

4. Reeglina ei ole Eesti õiguskorras sätestatud aluseid kulutuste hüvitamiseks ettevõtjatele, mis osalevad haldusmenetluses. Kulutuste hüvitamine võib tulla kõne alla seoses kahju hüvitamisega või erandkorras näiteks kinnisasja avalikes huvides omandamise või sundvalduse seadmise menetluses.
5. Järelikult tuleks riigil kulutuste hüvitamisega ennekõike arvestada olukorras, kus välisinvesteeringu regulatsiooni kohaldatakse kinnisvaratehingute puhul ja riik rakendaks avalikes huvides kinnisasja omandamise õigust. Sellisel juhul rakenduks erikord omanikule hüvitise maksmise osas.

## 10. MILLISED ON RIIGIPOOLSED VÕIMALIKUD SANKTSIOONID INVESTORI VÕI ÄRIÜHINGU SUHTES TAUSTAUURINGU TINGIMUSTE MITTETÄITMISEL?

### 10.1. Võimalikud sanktsioonid Eesti õiguse kontekstis

Olukorras, kus ettevõtja ei ole täitnud taustauuringu tingimusi (ei ole esitanud taotlust, on keeldunud dokumentide esitamisest, on teinud tehingu ilma vastava loa olemasoluta vmt), on teiste riikide näitel võimalik kaaluda ettevõtja suhtes nii eraõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke sanktsioone. Peamised sanktsioonide võimalused seonduvad järgnevalt:

- sekkumine preventiivselt loa- ja teavitusmenetluse kaudu, sh tehingu blokeerimine;
- halduskaristused, ennekõike rahalise trahvi näol;
- tehingu tühisus;
- kohustus omandatud osalus määratud tähtaja jooksul edasi võõrandada;
- likvideerimine või sundlõpetamine.

Raskematel juhtudel on erinevates Euroopa Liidu riikides kasutatud sanktsioonina asjaosaliste vangistamist.

Igal juhul tuleb sanktsioonide kehtestamisel lähtuda ettevõtlusvabaduse põhimõttest ja üldistest kaalutlustest põhiõiguste piiramisel (vt selles osas täpsemalt analüüsi ptk 1.1). Ettevõtlusvabadus kaitseb ka äriühingute lepinguvabadust, sh usaldust ettevõtluse raames sõlmitud lepingute kehtima jäämise suhtes.<sup>192</sup> Riigikohus on pidanud ettevõtlusvabaduse riiveks üldistatult mis tahes keeldusid ja piiranguid mõne majandustegevusega tegeleda, samuti kehtestatud loakohustust, sh tegevusloaga kõrvalkohustuste või muude tingimuste kehtestamist. Eelnev ei tähenda, et ettevõtlusvabadust ei ole võimalik piirata. Vastupidiselt, ettevõtlusvabadus on igal mõistlikul põhjusel piiratav<sup>193</sup>, kuid selline piirang peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Arvestada tuleb, et mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.<sup>194</sup>

#### 10.1.1. Tehingute tegemise eraõiguslikud järelmid

Eraõiguslike sanktsioonidena taustauuringu tingimuste mittetäitmisel saab käsitleda tehingu tühisust, kohustust osalus edasi võõrandada ja äriühingu likvideerimist. Kõige raskemateks

<sup>192</sup> RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 108.

<sup>193</sup> RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15.

<sup>194</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51.

tagajärgedeks ettevõtja jaoks saab pidada tehingu tühistust ja äriühingu likvideerimist või sundlõpetamist, kuivõrd nende sanktsioonide puhul on ettevõtlusvabaduse riive kõige karmim.

Arvestama peab, et raskemad võimalikud tagajärjed – tehingu tühisus ja äriühingu likvideerimine või sundlõpetamine – võivad investori jaoks riskina pärssida investeeringute tegemist või mõne investori puhul võib ka selline teoreetiline risk tehingu põhimõtteliselt välistada. Samuti on tõenäoline, et selline tagajärg võib oluliselt takistada või isegi seisata investeeringu objekti enda tegevuse. Seega võivad sanktsioonid oluliselt mõjutada investeerimiskliimat Eestis üldiselt.

Tehingu tühisus on tagajärg, mis saabub kehtiva õiguskorra järgi, kui tehing on näiteks vastuolus heade kommete või avaliku korraga (TsÜS § 86), seadusest tuleneva keeluga (TsÜS § 87), tehinguga rikutakse käsutuskeeldu (TsÜS § 88) või tegemist on näiliku tehinguga (TsÜS § 89), samuti muudel seaduses sätestatud juhtudel (nt tehingu vorminõude järgimata jätmisel, puudused esindusõigused jmt). Tehingu tühisuse regulatsiooni eesmärk on tagada, et tehingutega ei kaasneks lubamatuid tagajärgi. Seega olukorras, kus tehingu tühisus oleks võimaliku sanktsioonina välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse ette nähtud, saaksid tehingu osapooled sellise tagajärgega arvestada ning vajadusel võtta tarvitusele abinõud tühisuse vältimiseks.

Isegi juhul, kui välisinvesteeringute usaldusväarsuse seadus tühisust võimaliku tagajärjena ei nimeta, on võimalik teatud juhtudel tehingu tühisusele endiselt tugineda TsÜS-i regulatsiooni alusel. Siinkohal mängib olulist rolli kontrolli olemus – kas rakendatakse teavitus- või loakohustust või nende kombinatsiooni. Kui lõppastmes rakendatakse loakohustust, siis tähendab see, et ilma loata ei ole lubatud tehingut teha.

Õiguskirjanduses on märgitud, et üldiselt on eri ärivaldkondades kehtestatud regulatsioonid, mis seovad mingi keelatud tegevuse heade kommete vastasusega, millisel juhul on seaduses ette nähtud ka vastava tegevuse keelud. Nende keeldudega vastuolus olev tehing on tühine aga seetõttu, et ta on vastuolus seadusest tuleneva keeluga (kas TsÜS § 87 alusel või on tühisus juba keeldu sätestavas seaduses ära näidatud).<sup>195</sup> Ehk siis on TsÜS-i § 87 kohaldatav siis, kui seaduses on keeld küll sätestatud, kuid samas ei ole sätestatud tagajärge, mida selle keelu rikkumine endaga kaasa toob.<sup>196</sup> Seega saab järeldada, et ilma loata tehtud välisinvesteeringut saab käsitleda seadusest tuleneva keeluga vastuolus olevaks tehinguks, millisel juhul on tagajärjena ette nähtud tehingu tühisus.

Samas on õiguskirjanduses rõhutatud, et ainuüksi seaduses sätestatud keelust endast ei piisa, vaid selgitada tuleb, et seadusandja sooviks oli, et keelu rikkumisele järgneks tehingu tühisus või mingi muu tagajärg.<sup>197</sup> Seaduses sätestatud keeld ei too igal konkreetsel juhul kaasa tehingu tühisust.<sup>198</sup> Näiteks AS-i § 284 lg 3 kohaselt peab aktsiaselts olukorras, kus ta on omandanud aktsiad seadusvastaselt, need võõrandama ühe aasta jooksul omandamisest, s.t siinkohal ei kaasne seadusvastase tegevusega automaatselt kaasa tehingu tühisust. Järelikult tuleb seadusandjal selgitada, mis on keelu eesmärk (avalikku korda ja riigi julgeolekut ohustavate välisinvesteeringutega

<sup>195</sup> P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010. TsÜS § 86 kommentaar, komm 3.3.6.

<sup>196</sup> Samas, TsÜS § 87 kommentaar, komm 3.1.

<sup>197</sup> Samas, TsÜS § 87 kommentaar, komm 3.2.

<sup>198</sup> Vt selles osas TsÜS § 87 kommentaarid, komm 3.2 näidetega, mil seaduses sätestatud keelu rikkumine ei too kaasa tehingu tühisust.

kaasnevate riskide vältimine) ja milline on soovitud tagajärg (kas keelu rikkumine toob kaasa ka vastava tehingu tühisuse või mitte).

Õiguskord näeb ette, et tühisel tehingul ei ole algusest peale õiguslikke tagajärgi, see on kehtetu algusest peale. Seejuures tagastatakse tühise tehingu alusel saadu vastavalt alusetu rikastumise sätetele (TsÜS § 84 lg 1). See tähendab lihtsustatult, et tühise tehingu puhul toimub tehingu tagasipööramine ja n.ö tehingueelse olukorra taastamine. Tehingu pooled kohustuvad üksteisele tühise tehingu alusel (õigusliku aluseta) saadu tagasi andma (VÕS § 1027). Tagastamise nõude õiguslikuks aluseks on VÕS-i § 1028.

Kuid isegi juhul, kui tehing on tühine (näiteks ei ole taotletud luba välisinvesteeringu tegemiseks või on tehing tehtud vaatamata keelduvale otsusele), vajab eraldi analüüsimist, millised on praktilised järeloomid tühisele tehingule ja kuidas on praktikas võimalik alusetu rikastumise sätete alusel tehingu tagasipööramine. Isegi, kui tehingut saab pidada *de jure* tühiseks, siis praktikas on juba toimunud tehingu tagasipööramine väga keeruline, kuid samas mitte alati võimatu.

Ennekõike tuleb arvesse võtta, et tehingud koosnevad üldjuhul nii kohustus- kui ka käsutustehingust, seda ka osa võõrandamise tehingute puhul. Kohustustehinguna saab käsitleda osade müügilepingut, mille alusel tekib müüjal kohustus omand välisinvestorile üle anda. Käsutustehingu alusel see kohustus täidetakse, s.t toimub juba osade omandi üleandmine, mis praktikas tähendab mh registris (äriregistris ja väärpaberiregistris) vastavate muudatuste tegemist (osanikekannete muutmist). Lahutamispriintiibi kohaselt tuleb kohustus- ja käsutustehinguid eristada (TsÜS § 6 lg 3) ning abstraktsiooniprintsiibi kohaselt ei too kohustustehingu tühisus iseenesest kaasa käsutustehingu tühisust (TsÜS § 6 lg 4). Riigikohtu praktika kohaselt toob seadusest tuleneva keelu rikkumine enamasti kaasa kohustustehingu tühisuse ning käsutustehingu kehtivust tuleb hinnata eraldi.<sup>199</sup> Samuti on heade kommetega vastuolus olevate tehingute puhul Riigikohus korduvalt rõhutanud, et see saab enamasti puudutada vaid käsutustehingu aluseks olevat kohustustehingut ning käsutustehing on üldjuhul õiguslikult neutraalne ega saa olla üldjuhul vastuolus heade kommetega ja sel põhjusel olla tühine.<sup>200</sup> Seega isegi juhul, kui sõlmitud osa müügileping (kohustustehing) on tühine, ei saa automaatselt eeldada osa omandiõiguse üleandmise toimingut (käsutustehingu) tühisust.

Seega olukorras, kus tühiseks saab pidada üksnes kohustustehingut, kohalduvad alusetu rikastumise sätted ka sel juhul üksnes tühise müügilepingu osas. Selleks, et ka käsutustehingut saaks pidada tühiseks ja rakendada ka käsutustehingu puhul alusetu rikastumise sätteid, peaks seadus sellise aluse erandlikult ja otsesõnu ette nägema. Ka õiguskirjanduses on leitud, et kui tühise võõrandamislepingu kõrval osutub erandina tühiseks ka selle täitmiseks tehtud käsutustehing, saab võõrandaja nõuda üleantu tagastamist (st valduse tagastamist) nii VÕS § 1028 kui ka AÕS § 80 alusel.<sup>201</sup>

Üldreeglina saab tehingu tühisuse tuvastamise hagi esitada üksnes lepingu pool, mitte kolmas isik. Tehingu tühisuse tuvastamise hagi esitamine oleks vajalik olukorras, kus osade võõrandamise tehing (kohustustehing) on küll tühine, kuid abstraktsiooniprintsiibist tulenevalt ei saa automaatselt eeldada käsutustehingu tühisust. Käsutustehingu tühisuse tuvastamiseks tuleks pöörduda kohtusse. Kuid

<sup>199</sup> RKTko 3-2-1-41-06, p 19; RKTko 3-2-1-140-07, p 31; RKTko 3-2-1-56-09, p 12.

<sup>200</sup> RKTko 3-2-1-80-05, p 26; RKTko 3-2-1-140-07, p 31.

<sup>201</sup> P. Varul jt. Võlaõigusseadus IV. Kommenteeritud vlj. Tallinn: Juura 2020. VÕS § 1028 kommentaar, komm 3.3.2.

seejuures on Riigikohus rõhutanud, et omandi üleandmise asjaõiguslepingu tühisuse tuvastamise hagi esitamise õigus on reeglina lepingu pooltel. Asjaõiguslepingu pooleks mitteolev isik saab erandina tugineda asjaõiguslepingu tühisusele, kui see mõjutab tema õigusi.<sup>202</sup> Seda vaid juhul, kui asjaõigusleping mõjutab tema asjaõiguslikku positsiooni, st mõnd asjaõigust, üldjuhul omandiõigust või kui hagi esitamise õigus tuleneb otse seadusest.<sup>203</sup> Seega on praktikas tehingu tagasipööramiseks oluline, et ka käsutustehing oleks samuti tühine, mistõttu peaks see olema seaduses välja toodud.

Seejuures ei toimu tühise tehingu alusel saadu tagasiandmine alusetu rikastumise sätete alusel automaatselt, vaid tehingupooled peavad esitama üksteise suhtes nõuded. Nõue on suunatud isiku vastu, kellele midagi olematu kohustuse täitmisena üle anti ning kes on seega midagi saanud ja saadu alusel rikastunud. Nõue eksisteerib soorituse teinud ja soorituse saanud isiku vahelises suhtes.<sup>204</sup> Seega tuleb seadusandjal arvestada ka olukordadega, kus tehingupooled ise ei nõua üksteiselt tehingu tagasipööramist. Seetõttu on praktikas väga raske saavutada tehingueelset olukorda (vastavalt osade tagastamist, sh osanikekannete muutmist registrites ehk käsutustehingu tagasipööramist), kuivõrd seadus ei näe ette, et alusetu rikastumise nõude saaks esitada kolmas isik ehk siis käesoleval juhul riik.

Analüüsi autorid rõhutavad, et tehingu õiguslikult tühisena käsitlemine on võimalik ja see on kindlasti oluline, et vältida seaduses sätestatud keeluga vastuolus olevate tehingute tegemist. Samuti võib ka tehingu tagasitäitmine alusetu rikastumise sätete alusel toimuda väga lihtsalt, ilma täiendavate raskusteta nii välisinvesteeringu saajale kui ka välisinvestorile. Eriti olukorras, kus tehingu tühisuse tuvastamine toimub väga varajases tehingu staadiumis (näiteks koheselt peale tehingu toimumist) ning tehingu sisu oma olemuselt vastab lihtsale osade võõrandamise tehingule (tehingut ei ole tehtud mitmete erinevate tehingutega samaaegselt või neist sõltuvalt, tehingu osapooli ja puudutatud isikuid on minimaalselt). Samas peavad analüüsi autorid oluliseks, et välisinvesteeringute usaldusväarsuse seaduse koostamisel võetaks arvesse ka praktilises elus tehingute tagasipööramisega seonduvaid keerukusi. Tehingu tagasipööramine praktikas võib olla keeruline ja ajamahukas protsess, kuid seda mitte alati.

Tüüpiline ettevõtte või osaluse omandamise tehing võib koosneb mitmest omavahel seotud tehingust või tehingu elemendist. Sageli tehakse ettevõtjas osaluse või ettevõtte võõrandamise järgselt muudatusi, millega kaasneb ka mitmete teiste erinevate lepingute sõlmimine müügilepinguga samaaegselt, mis võivad hõlmata ettevõtja rahastamisega, juhtkonna motiveerimisega ja tarneahelaga seotuid lepinguid või näiteks intellektuaalse omandiga seotuid õiguseid ja nende üleandmist tehingu käigus. See tähendab, et müügitehingu tühisus võib kaasa tuua ka teiste äriühingu tegevusega kaasnevate lepingute täitmise võimatuse või nende ülesütlemise, mis võib põhjustada olulisi häireid ühingu edasises tegevuses. Saab eeldada, et ettevõtjal endal on huvi siiski ka pärast tehingu tühisuse tuvastamist jätkata enda tegevusega endisel viisil. Näiteks krediidasutused ei saa jätkata teenuste osutamist klientidele, kelle puhul on ebaselgus kasusaavates omanikes ning valdav enamus laenulepinguid näevad ette sellises olukorras laenulepingu ülesütlemise, millega kaasneb tavaliselt kontode blokeerimine ning mis muudaks ühingu edasise tegevuse keeruliseks.

<sup>202</sup> RKTko 20.11.2003, 3-2-1-128-03, p 12; RKTko 15.01.2007, 3-2-1-132-06, p 20.

<sup>203</sup> RKTko 13.02.2008, 3-2-1-140-07, p 14; RKTm 16.10.2019, 2-18-9790, p 14.3

<sup>204</sup> P. Varul jt. Võlaõigusseadus IV. Kommenteeritud vlj. Tallinn: Juura 2020. VÕS § 1028 kommentaar, komm 3.2.

Välisinvesteeringute usaldusvärsuse seaduse eelnõu võimaldab loamenetlust algatada ka kuni 3 aastat peale tehingu toimumist, kui on alust arvata, et toimub seadusest kõrvalehoidmine. Tehingu tagasipööramine võib olla keerulisem juhul, kui seda kohaldatakse aastaid pärast tehingu toimumist. Äriühingute kompleksuse ja jätkuvuse tõttu võib ettevõtja olemus aastatega muutuda ning praktiliselt võib olla keeruline taastada ettevõtja seis tehingu täideviimise aja seisuga. See tähendab, et tagasipööramisel ei saa välisinvestor igal üksikul juhul anda tagasi oma omaduselt sisuliselt sama eset (ettevõtet või osalust). Nagu ülal mainitud, siis alusetu rikastumise alusel tehingu tagasitaitmise nõue eksisteerib soorituse teinud ja soorituse saanud isiku vahelises suhtes, s.t müüja ja välisinvestori vahel. Seega olukorras, kus juriidilisest isikust müüja on pärast tehingu toimumist mis tahes põhjustel likvideeritud või on müüja tegevus ümber struktureeritud (näiteks on toimunud jagunemine jaotumise teel, mil müüja on jagunevaks ühinguks, mis jaotumisel loetakse lõppenuks), võib olla õiguslikult keeruline ühtpidi tuvastada isikut, kellele osalus või ettevõtte tagasi anda ja teistpidi isikut, kes kohustub tehinguga saadud raha välisinvestorile tagastama.

Samas tuleb mõnda, et kirjeldatud tühisuse tagajärgedega tuleb välisinvesteeringu saajal arvestada, kui võetakse see risk, tehes tehingu ilma vastava loa olemasoluta (ei ole kas üldse luba taotletud või tehing on tehtud vaatamata keelduvale otsusele). Kindlasti tuleks kommunikeerida loa taotlemise kohustust ka juhul, kui toimuvad muudatused välisinvestori tegelikus kasusaajas, millisel juhul ei pruugi olla loa taotlemise kohustus olla nii ilmne, kui konkreetse omandamistehingu tegemise puhul. Igal juhul peavad välisinvestorid rakendama sarnaselt koondumise loa menetlusele hoolsusmeetmeid selleks, et tehingut oleks võimalik õiguspäraselt ja vastavaid lubasid omades teha. Tavaliselt lepitakse tehingu tegemisel kokku ka leevendusmeetmetes juhuks, kui välisinvestor ei peaks luba saama.

Lisaks võib tehingu tühisus kaasa tuua täiendavaid kohustusi ja riske riigile. Olukorras, kus tehingu tagasipööramine ei ole ülaltoodud põhjustel võimalik, võivad ohtu sattuda ka avaliku korra ja julgeoleku seisukohalt oluliste äriühingute toimimine. Näiteks juhul, kui tagasi ei ole võimalik pöörata elutähtsa teenuse osutajaga (näiteks ETO-na tegutseva võrguettevõtja või vee-ettevõtjaga) tehtavat tehingut, esineb risk, et häiritud on äriühingu tegevus elutähtsate teenuste (elektri, kütte, vee jms) pakkumisel. Seega tuleb hinnata, kas riigil on olemas vajalikud vahendid ja ressursid selleks, et tagada kriitilistes valdkondades tegutsevate ettevõtjate tegevus vähemalt ajutiselt.

Äriühingu likvideerimise nõudmine (ettevõtte vabatahtlik lõpetamine) või sundlõpetamine sanktsioonina tooks kaasa pöördumatuid tagajärgi nii ettevõtjale kui ka riigile ja selle elanikele. Likvideerimise nõudmisel või sundlõpetamisel lõpetaksid tegevuse äriühingud, mille toimimine on oluline nii avaliku korra kui ka riigi julgeoleku seisukohalt. Seega oleksid sellised sanktsioonid vastuolus välisinvesteeringute usaldusvärsuse regulatsiooni peamise eesmärgiga – tagada nende oluliste majandussektorite, valdkondade ja ettevõtete toimimine, mis on Eestile prioriteetse tähtsusega. Kuna äriühingu lõpetamise nõudmine toob kaasa selle riski realiseerumise, mida kontrolliga tahetakse ära hoida, siis ei soovita analüüsi autorid neid sanktsioonina kehtestada. Eriti võttes arvesse, et seeläbi on kõige kaalukamalt võimalik ettevõtlusvabadusse sekkuda. Sellisel juhul seda mõjuvamad peavad olema ka sekkumist õigustavad põhjused. Igal juhul tuleb põhiõiguste piiramisel rakendada ettevõtja jaoks vähem koormavaid meetmeid, kui need on olemas ja neid on võimalik rakendada.

Kui tehingut ei ole võimalik enne selle täideviimist blokeerida, oleks kõiki osapooli kõige vähem kahjustav ning kõige väiksema riskiga tagajärg kohustus investorile rikkuv osalus või ettevõtte selleks

määratava tähtaja jooksul võõrandada isikule, kes kas ei vaja luba või kes saab loa investeeringu tegemiseks. See võiks olla üheks võimalikuks alternatiiviks ka sanktsioonina tühise tehingu puhul, mil tehingu tagasitäitmine võib osutuda keeruliseks, kuid riigi julgeolekut ja avalikku korda silmas pidades tuleks rakendada meetmeid õigusvastase olukorra likvideerimiseks. Isegi, kui tehingu tühisus välisinvesteeringute usaldusväärsuse seaduses sanktsioonina ette näha, võiks kaaluda esimeses järjekorras osaluse või ettevõtte võõrandamise kohustuse sisseviimist. Näiteks olukorras, kus välisinvestor ei ole osalust või ettevõtet võõrandanud selleks etteantud tähtaja jooksul, saaks tugineda tehingu tühisusele, millisel juhul toimub tehingu tagasitäitmine alusetu rikastumise sätete alusel.

Rikkumise korral sanktsioonina kohustust osalus võõrandada rakendab näiteks Soome (vt täpsemalt analüüsi alapeatükis 10.2.2). Seejuures tuleb nimetatud kohustust täita etteantud tähtaja jooksul. Välisinvestorile ei ole pandud kohustust täies ulatuses osaluse võõrandamiseks, vaid jäetud võimalus omada maksimaalselt 1/10 osakutejärgetest häälest. Samas ulatuses on seeläbi piiratud ka välisinvestori hääleõigust üldkoosolekul hääletamiseks. Seega on Soome regulatsioon analüüsi autorite hinnangul puhul heaks eeskujuks võimalike sanktsioonide kehtestamisel.

### 10.1.2. Tehingute tegemise avalik-õiguslikud järelmid

Tehingute tegemise sanktsioonide või avalik-õiguslike piirangute näol saab vaadelda riigi tegevust, mis sekkub tehingute tegemisse. Seega on avalik-õiguslikult võimalik rakendada sanktsioonina tehingute blokeerimist. Erinevalt tsiviilõiguslikust sekkumisest ei too avalik-õiguslikud meetmed kaasa tehingu tühisust, vaid nendega proovitakse mõjutada tehingu osapooli tehingu sisu muutma või tehingu tegemist katkestama. Seega on avalik-õiguslikult võimalik rakendada sanktsioonina tehingute algsel kujul tegemise blokeerimist.

Meetmete valikul on vajalik järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Proportsionaalsus käesoleva peatüki kontekstis tähendab, et avalikul võimul oleks võimalik kaaluda erinevate meetmete rakendamise osas ning valida äriühingu jaoks säästvama ning sobivama variandi.

Riik sekkub preventiivselt välisinvesteeringu tegemisse teavitus- või loamenetlusega. Vastavate menetluste läbiviimise võimalikud viisid on kirjeldatud käesoleva analüüsi ptk-s 4.2.1 ja teavitus-ja loamenetluse leevendavad meetmed on kirjeldatud ptk-s 9.1. Sõltuvalt seadusandja valikust, on ka teavitamisel või loakohustuse sätestamisel erinevad tagajärjed.

Teavitamiskohustuse sätestamine tähendab, et selle täitmisel on äriühing täitnud oma infokohustuse. Infokohustuse täitmisel ei ole välisinvestori edasine tegevus investeeringu tegemisel takistatud. Loakohustus piirab tegevust seniks, kuni luba on antud. Riikliku järelevalve teostamiseks on vajalik sätestada, kes teostab riiklikku järelevalvet ning mida selle läbiviimise käigus kontrollitakse. Riikliku järelevalve teostamine ei ole esemelt piiratud loakohustuse läbinud või läbimata tehingutega. Kontrollipädevus on võimalik sätestada nii loa saanud tehingutele kui ka loata ehk ebaseaduslikele tehingutele. Kontrollipädevuse ajaline ulatus ei ole üldiselt piiratud. On aga selge, et seadusel ei ole tagasiulatuvat mõju enne seaduse kehtima hakkamist tehtud tehingute osas.

Teavituskohustuse täitmata jätmisel saab nõuda teavituse esitamist, tehes selleks ettekirjutuse, mida saab tagada sunnivahenditega. Lisaks on võimalik sätestada teabe küsimise, isikuandmete töötlemise jms meetmed. Riikliku järelevalve teostajal on võimalik otsustada välisinvesteeringu seadustamise

(nn tehingu heakskiitmise), peatamise vms üle. Kinnisasju puudutavate tehingute osas on välja pakutud avalikes huvides võõrandamise aluste täiendamist.

Üheks võimalikuks avalik-õiguslikuks sanktsiooniks nõuete mittejärgimise eest on väärteokaristus, näiteks rahatrahvi või aresti näol. Ka koondumise kontrolli teate mitteesitamise ja selle tulemusel koondamise jõustamise osas, koondumise keelu või loa tingimuste rikkumise eest on karistusena ette nähtud väärteokaristus.<sup>205</sup> Rahaline trahv sanktsioonina rikkumiste eest on sätestatud ka mitmes EL riigis (vt analüüsi peatükki 10.2 ja 10.3).

Raskematel juhtudel teistel EL-i riikides sanktsioonina ette nähtud osapoolte vangistamine. Analüüsi autorid ei pea sellise sanktsiooni kehtestamist välisinvesteeringute regulatsiooni kontekstis proportsionaalseks.

## 10.2. Võimalikud sanktsioonid teiste riikide näidetel

Viimastel aastatel on olnud arvukalt juhtumeid, kus otseseid välisinvesteeringuid on tagasi lükanud riiklikel julgeolekukaalutlustel. UNCTAD tuvastas vähemalt 20 juhtumit vahemikus 2016–2019, kus üleriigilise julgeoleku kaalutlustel oli ülevõtmine blokeeritud või tagasi võetud (väärtusega üle 50 mln USD). Mõnel juhul on asukohariigi valitsused leidnud lisaks ametlikule keelule ka muid võimalusi välistada ülevõtmine välismaalt või lubanud seda ainult tingimusel, et vähendatakse välismaist omandiosa. Näiteks otsustas Shanghai Fosun Pharmaceutical Group 2017. aastal vähendada Hyderabadbased Gland Pharma omandamist ainult 74% osaluseni. Sarnaselt takistas Saksamaa valitsus 2018. aastal Hiinast tulenevat aktsiate omandamist 20% osalusega äriühingus "50Hertz" (18 mln kasutajaga Saksamaa võrguoperaator), ehkki kavandatav tehing ei vastanud läbivaatusläävele.

Kättesaadavad andmed näitavad ka seda, et juhtumite arv, kus välisinvesteeringuid kontrolliti riikliku tasandi jaoks turvalisuse kaalutlustel on kasvava trendiga. Näiteks Itaalias oli selliste menetluste arv 2018. aastal 255% suurem võrreldes 2015. aastaga. USA-s oli 2018. aastal läbi vaadatud juhtumite arv 160% suurem kui 2015. Vaatamata nendele arengutele on blokeeritud või tagasivõetavate tehingute osakaal siiski väike, kui võrrelda OVI sõeluuringute koguarvuga.

Välisinvestorite järelvalve taustakontrolli reeglite täitmise osas ning sanktsioonide kehtestamine nende rikkumise korral on oluline osa kavandatava regulatsiooni edukusest.

**Tabel 16.** Võrdlus OVI taustakontrolli reeglite rikkumisega kaasnevatest sanktsioonidest erinevates Euroopa riikides (2019). Allikas: DLA Piper FDI Jurisdiction Guide (2019); intervjuud ekspertidega (2020–2021)

Riik	Kohene karistus	Võimalikud sanktsioonid
Saksamaa	Puudub	Saksamaa seadused võimaldavad: <ul style="list-style-type: none"> <li>• tehingute tagasipööramist,</li> <li>• tehingute blokeerimist,</li> </ul>

<sup>205</sup> KonkS § 73<sup>6</sup>.

Riik	Kohene karistus	Võimalikud sanktsioonid
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• äriühingu likvideerimist,</li> <li>• administratiivsete piirangute seadmist seoses ettevõtja omandiga (näiteks peab teatud osa omandatavast äriühingust jääma eraldi ning intellektuaalse omandi õigused ei kandu üle).</li> </ul> <p>Kuigi teatamisnõuete eiramine ei too kaasa ühtegi kohest karistust, siis mitteteatamise korral võidakse alustada tehingute uurimist kuni 5 aasta jooksul.</p> <p>Tehing võidakse tagasi pöörata, kehtestada teatud piirangud osaluse omandajale (nt hääleõiguse piirangud) või sõlmitakse avalik-õiguslik kokkulepe ostja õiguste piiramiseks.</p> <p>Teatamiskohustuse eiramine seoses sektor A (sõjatööstus ja salastatud teabe) ei too kaasa karistusi, sest tehingu sõlmimiseks on alati vajalik ministeeriumi heakskiit. Juhul kui reegli vastu eksitakse ja tehing keelustatakse, siis on kõik investorite otsused kehtetud.</p>
Soome	Puudub	<p>Kontrollkohustuse täitmata jätmine ei too endaga kaasa tehingu tühisust.</p> <p>Soome puhul antakse ettevõtjatele tähtaeg, mille jooksul tuleb välisomanikul võõrandada talle kuuluvad osakud selliselt, et peale võõrandamist on välisomaniku osalus äriühingus vähem kui 1/10 osakutejärgsetest häälest (teatud juhtudel ka muu kokkulepitud väärtus).</p> <p>Võimalik trahv äriühingu omandamise alase rikkumise eest. Täpsemalt on Soomet analüüsitud alapeatüki lõpus.</p>
Läti	Puudub	<p>Ilma Läti ministrite kabineti loata sooritatud tehingu tagajärjeks on tehingu tühisus. Läti puhul on täiendavad sanktsioonid aga ka leevendusmeetmed analüüsi kirjutamise ajal välja töötamisel.</p>
Leedu	Puudub	<p>Leedu puhul rakendatakse taustakontrolli kui investor soovib omandada rohkem kui ¼ riigile strateegiliselt olulises sektoris olevat äriühingut. Sanktsioone ei ole seaduse järgi kehtestatud. Investoritele, kes saavad eitava otsuse komisjoni poolt, ei ole lubatud tehingut läbi viia.</p>
Itaalia	Puudub	<p>Itaalia seadused võimaldavad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. õigus kehtestada eritingimusi, sh. teabe turvalisuse ja tehnoloogiasirde piiranguid, rakendada ekspordikontrolli;</li> <li>2. õigus vetostada äriühingu üldkoosoleku või nõukogu otsuseid, mis käsitlevad ühinemisi ja jagunemisi, varade võõrandamist jne.</li> </ol> <p>Lisaks on valitsusele omistatud erivolitused energeetika, transpordi, side ja kõrgtehnoloogia sektorites:</p>

Riik	Kohene karistus	Võimalikud sanktsioonid
		<ul style="list-style-type: none"> <li>õigus vetostada osaluse omandanud äriühingus mis tahes otsusele, mis tooks kaasa kontrolli muutuse strateegiliste varade omandiõiguses või sihtotstarbelises muutuses, kui otsus sisaldab tõsise kahju ohtu avalikele huvidele.</li> <li>õigus vetostada mis tahes vormis ostu teostamist ELi-väliselt isikult, kui see sisaldaks erakordset ohtu, mida ei saa kõrvaldada konkreetsete kohustustega.</li> </ul> <p>Eespool kirjeldatud erivolitusi rakendatakse objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumite alusel. Eelkõige võib valitsus sekkuda kui tegemist on tõsise ohuga riikliku julgeolekule, avalikule korrale või infrastruktuurile.</p>
Norra	Puudub	Valitsus vaatab investeeringud läbi igal üksikjuhul eraldi. Valitsus võib seada eritingimusi kui otseinvesteeringud moodustavad rohkem kui 1/3 omandatavast äriühingust. Julgeolekuseaduse kohaselt võidakse omandamistehinguid keelata, kui see osutub ohuks riigi julgeolekuhuvidele.
Poola	Rahaline trahv	<p>Seadus näeb ette ainult eelkontrolli, ehk nõuda, et investor teavitaks oma kavatsusest antud lepingut täita enne mis tahes toimingute tegemist. Seaduses ei määrata ühtegi menetlust, mis oleks kohaldatav juhul, kui teatamiskohustus tekib pärast tehingute tegemist. Teatamine on kohustuslik ja mingeid erandeid pole.</p> <p>Kohustuse täitmata jätmine võib kaasa tuua järgmisi sanktsioone:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>hääleõiguse ja muude sellest tulenevate õiguste kasutamise piiramine,</li> <li>karistussanktsioonid, sealhulgas trahv kuni 100 mln Poola zloti (umbes 22.5 mln €) ja/või vangistus vahemikus 6 kuud kuni 5 aastat.</li> </ol>
Portugal	Puudub	Võimaldab vabatahtlikku eelnevat hindamist, mida taotleb omandaja. Kui tehing on läbi vaadatud (kas vabatahtlik või tagantjärele), siis eitava otsuse puhul loetakse tehing tühiseks ning omandaja kaotab vara või kontrolli varade ja strateegiliste ressursside kasutuse üle.
Hispaania	Rahaline trahv	<p>Üldiselt on OVI Hispaanias liberaliseeritud. Siiski peavad välisinvestorid täitma tagantjärele kohustusliku deklaratsiooni. Maksuparadiisidest tulevad välisinvesteeringud tuleb deklareerida enne (<i>ex ante</i>) investeeringu tegemist ja ka siis, kui investeering on teostatud (<i>ex post</i>). Seega nõuavad maksuparadiiside investeeringud nõuavad kahte deklaratsiooni.</p> <p>Kui investeering on väiksem, kui 6 mln € t ja välismaine investor ei deklareeri oma investeeringut ega teavita tagantjärele tehingust, või kui selle investeeringu kohta esitatud teave ei vasta tõele, siis peetakse</p>

Riik	Kohene karistus	Võimalikud sanktsioonid
		<p>seada Hispaanias kergeks rikkumiseks. Kerge rikkumise sanktsioon on rahaline trahv kuni ¼ tagatisraha kogusummast (min. 3000€).</p> <p>Kui investeering on suurem, kui 6 mln € ja välisinvestor ei deklareeri tagantjärele oma investeeringut või deklareeritud teave ei vasta tõele, on rikkumine tõsine. Sellisel juhul trahvitakse rikkujat kuni ½ investeeringu kogusumma suuruse rahalise trahviga (min. 6000€). Trahvile järgneb ka avaldatud pressiteade majandusministeeriumi poolt.</p>
Prantsusmaa	Kohese täitmise kohustus koos võimaliku trahviga	Lisandus teavitamise kohustus biotehnoloogia sektori puhul, hiljuti langetati ka taustauuringu meetme rakendumise piirmäär 25%-lt 10%-le osalusest. Peamised sanktsioonid seisnevad tehingu tagasipööramises, rahalises trahvis ning vastavate raportite esitamise nõudes. Võidakse nõuda ka tehingumahu vähendamist ning hääleõiguste piiramist.

Lisaks võib ka välja tuua, et nii Tšehhi kui ka Hollandi puhul on meede välja töötamisel, kuid viimase puhul on plaanitud rakendada sanktsioone vaid telekomisektori osas.

### 10.2.1. Läti õigustvõrdlev analüüs

Läti riikliku julgeolekuseaduse § 45 järgi on ilma Läti ministrite kabineti loata sooritatud või kontrolliprotseduuride läbiviimise puudumisest hoolimata tehtud tehingu tagajärjeks tehingu tühisus.

### 10.2.2. Soome õigustvõrdlev analüüs

Kontrollikohustuse täitmata jätmine ei too endaga kaasa tehingu tühisust. Kui Soome Tööhõive- ja Majandusministeerium keeldub loa andmisest kontrollikohustusele alluvale osahingule üleminekule, annab ta oma otsusega tähtaja, mille jooksul tuleb välisomanikul võõrandada talle kuuluvad osad äriühingus. Võõrandamise ulatus peab olema selline, et peale võõrandamist on välisomaniku osalus äriühingus vähem kui 1/10 osakutejärejõuetest häältest (suhtarvuna kõikidesse osakutejärejõuetesse häältesse) või muu väärtus, mis on varasemas loamenetluses sätestatud. Taotluse rahuldamata jätmise järgselt võib välisomanik kasutada osakuid ja seeläbi ka hääleõigust üldkoosolekul vaid eelmainitud ulatuses. Sealjuures ei võeta arvesse välisomaniku teisi osakuid kui otsuse tegemiseks on vaja teatud osakute määra omavate aktsionäride toetust või nõusolekut. Sama kehtib välisomaniku suhtes ühistu puhul ja häälte arvu puhul ühistu üldkoosolekul.<sup>206</sup>

Kui ilmneb, et äriühingu ülemineku või muu sarnase tehingu või muu meetme eesmärgiks on loamenetluse protseduuri reguleerivast õigusaktist (välismaalaste äriühingute ostmise jälgimise seadus, vt p 4.3.2.) mööda hiilimine, tuuakse vastav küsimus Soome Tööhõive- ja

<sup>206</sup> Act on the Screening of Foreign Corporate Acquisitions, 8. jagu. Inglisekeelne redaktsioon on kättesaadav: [https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1992/en19921612\\_20120172.pdf](https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1992/en19921612_20120172.pdf).

Majandusministeeriumi palvel ministeeriumisse kontrollimiseks. Samuti võib ministeerium lugeda loa taotluse vastuvõetamatuks juhul, kui äriühingu üleminek ei täida välismaalaste äriühingute ostmise jälgimise seaduses sätestatud kriteeriume (kui äriühing ei ole kaitsetööstusettevõtja, ei tooda Soome ametivõimudele ühiskonna seisukohast kriitilisi tooteid või teenuseid jne, lähemalt kriteeriumite kohta p 3.1.3.).

Kui taotleja ei esita loamenetlusega tegelevale asutusele tahtlikult või raske hooletuse tõttu vajalikku informatsiooni või esitab valeinformatsiooni või kui vajalikul juhul taotlust üldse ei esitata, kehtestatakse sellele isikule trahv ettevõtja omandamise alase rikkumise eest. Trahvi subjektiks ei ole isikud, kelle taotluse objekti loetakse vähetähtsaks või kelle suhtes on õiguskorras ette nähtud karmimad karistused.

## 10.3. Kokkuvõtte ja ettepanekud

1. Olukorras, kus ettevõtja ei ole täitnud välisinvesteeringu usaldusväärsuse seaduse tingimusi, on võimalik kaaluda äriühingu suhtes nii eraõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke sanktsioone.
2. Sanktsioonide kehtestamisel tuleb lähtuda ettevõtlusvabaduse põhimõttest ja üldistest kaalutlustest põhiõiguste piiramisel. Arvestada tuleb, et mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused. Igal juhul tuleb põhiõiguste piiramisel rakendada äriühingu jaoks vähem koormavaid meetmeid, kui need on olemas ja neid on võimalik rakendada.
3. Võimalike eraõiguslike sanktsioonidena saab kaaluda tehingu tühisust, kohustust osalus või ettevõtte edasi võõrandada ja äriühingu lõpetamist (likvideerimine, sundlõpetamine).
4. Regulatsioon võib võimaliku sanktsioonina ette näha tehingu tühisuse. Tühisel tehingul ei ole algusest peale õiguslikke tagajärgi, mistõttu toimub tehingu tagasipööramine ja n-ö tehingueelse olukorra taastamine. Tühise tehingu alusel saadu tuleb teisele poolele tagasi anda alusetu rikastumise sätete alusel. Seega toimub välisinvestori poolt osa või ettevõtte tagastamine, müüja poolt võõrandamise tulemusel saadud kasu tagastamine. Siiski arvestades suuremate ja keerukamate võõrandamistehingute kompleksust, erinevaid osapooli ja seotud tehinguid, on praktikas on juba toimunud tehingu tagasipööramine keeruline, kuid igal juhul mitte võimatu. Igal juhul tuleb tühisuse tagajärgedega nii välisinvesteeringu saajal kui ka välisinvestoril arvestada, kui võetakse see risk, tehes tehingu ilma vastava loa olemasoluta.
5. Äriühingu likvideerimise nõudmine või sundlõpetamine sanktsioonina ei ole mõistlikud tagajärjed arvestades regulatsiooni eesmärki. Seeläbi lõpetaksid tegevuse äriühingud, mille toimimine on oluline nii avaliku korra kui ka riigi julgeoleku seisukohalt. Seega oleksid sellised sanktsioonid vastuolus välisinvesteeringute usaldusväärsuse regulatsiooni peamise eesmärgiga – tagada nende oluliste majandussektorite, valdkondade ja äriühingute toimimine, mis on Eestile prioriteetse tähtsusega.
6. Kui välisinvesteeringu tegemist ei ole võimalik tehingueelselt takistada, oleks kõiki osapooli kõige vähem kahjustavaks sanktsiooniks kohustus investorile rikkuv osalus võõrandada. Võõrandamine peaks toimuma kindlaksmääratud tähtaja jooksul ning isikule, kes kas ei vaja luba investeeringu tegemiseks või kes vastava loa saab. Samasugust sanktsioonikorda välisinvesteeringute puhul rakendab näiteks Soome.
7. Avalik-õiguslike sanktsioonidega saab mõjutada tehingu osapooli tehingu sisu muutma või tehingu tegemist katkestada. Seega on võimalik loa- või teavituskohustuste rakendamisega

preventiivselt välisinvesteeringu tegemisse sekkuda. Kui teavituskohustus äriühingu edasist tegevust ei takista, siis loakohustus piirab tegevust seniks, kuni luba välisinvesteeringu tegemiseks on komisjoni poolt antud.

8. Olukorras, kus vastavat teavitust ei ole esitatud või luba ei ole taotletud välisinvesteeringu tegemiseks, on võimalik teha ettekirjutus, mida on võimalik tagada sunnivahenditega. Samuti on haldusorganil õigus nõuda täiendavat teavet, otsustada välisinvesteeringu seadustamise või peatamise üle.
9. Üheks võimalikuks avalik-õiguslikuks sanktsiooniks on väärtekaristuse rakendamine, mida rakendavad ka mitmed teised EL-i liikmesriigid nõuete mittejärgmise korral, ennekõike rahatrahvi näol. Küll aga ei pea analüüsi autorid proportsionaalseks tehingu osapoolte vangistamist sanktsioonina.

# 11. MILLISED KOHUSTUSED JA KAHJUNÕUETE HÜVITAMISED KAASNEVAD RIIGILE INVESTEERINGU MITTELUBAMISE JA TAGASIPÖÖRAMISE KORRAL?

## 11.1. Võimalik vastutus riigivastutuse seaduse alusel

Riigile kaasnev võimalik vastutus investeeringu mittelubamise korral tugineb riigivastutuse üldalustele. Riigivastutuse seaduse (RVastS) alusel on võimalik esitada nõudeid riigi vastu ning nõuda riigilt:

- 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist;
- 2) jätkuva toimingu lõpetamist;
- 3) haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest hoidumist;
- 4) haldusakti andmist või toimingu sooritamist;
- 5) tekitatud kahju hüvitamist;
- 6) avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadud asja või raha tagastamist.

Välisinvesteeringuks loa andmine või sellest keeldumine on haldusakt, millisel juhul on võimalik RVastS-i alusel riigilt nõuda selle kehtetuks tunnistamist või selle andmist. Eeldusel, et täidetud on RVastS-is toodud eeldused nimetatud nõuete esitamiseks.

Kahju hüvitamist saab riigilt nõuda samuti konkreetsete eelduste olemasolul. RVastS-i § 7 alusel võib isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud, nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada RVastS §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Ehk kahju hüvitamise nõude esitamine on võimalik, kui puudub võimalus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, toimingu lõpetamist, haldusakti andmist või toimingu sooritamist. Seetõttu on üldjuhul kahju esitamise nõue riigile esimeses järjekorras välistatud.

Tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamist võib nõuda üksnes juhul, kui haldusakt jäi õigeaegselt andmata või toiming õigeaegselt sooritamata ja sellega rikuti isiku õigusi.

Olukorras, kus investeeringu saajal või välisinvestoril on kahju hüvitamise nõude esitamise õigus, kuulub hüvitamisele nii otsene varaline kahju kui ka saamata jäänud tulu (RVastS § 7 lg 3).

RVastS-i § 16 sätestab erandliku olukorra, kus isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. Näiteks on õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamist tunnustatud PS-i § 32 omandipõhiõiguse jämeda riivega seondult.<sup>207</sup>

<sup>207</sup> RKTko 24.11.2009, 3-2-1-123-09, p 12.

Järelkult ei eelda kahju hüvitamise nõude esitamine alati avaliku võimu kandja poolset õigusvastast tegevust. Isegi kui otsus välisinvesteeringu lubamise või mittelubamise osas on õiguspärane, on kahju hüvitamise nõude esitamine äärmiselt erandlikel asjaoludel võimalik. RVastS-i § 16 sätestab, et isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. Seoses looduskaitseliste piirangutega on Riigikohus leidnud, et isik saab riigilt nõuda hüvitist põhiõiguste erakordse, talumiskohustust ületava riive korral – see tähendab, et igasugust riigi õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitada ei tule. Riigikohtu hinnangul tuleb kaebaja omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riivet pidada erakordseks juhul, kui kinnitust leiab väide, et maa väärtus on oluliselt vähenenud sellepärast, et seal kehtis püsielupaiga kaitsereežiim. /-/ Kaebaja soovis äriühinguna teenida oma varalt kasumit, ning piirangud riivasid tema omandiõigust ja ettevõtlusvabadust. Samas pole risk, et äriplaan ei õnnestu ja loodetud ettevõtlustulu jääb looduskaitsepiirangute tõttu saamata, alati ega ka praegusel juhul erakordne. See risk ei pea ettevõtluses jääma tingimata riigi kanda. Halduskollegium märgib, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt ja ka ettevõtlusvabadust võib üldistes huvides piirata, ilma et selle eest tuleks tingimata hüvitist maksta.<sup>208</sup>

## 11.2. Võimalik vastutus investeeringute kaitse lepingute alusel

Lisaks Eesti regulatsioonile võimaliku vastutuse osas, tuleb arvestada, et kui investeeringut ei lubata, siis võib vastutuse alus tuleneda ka rahvusvahelistest lepingutest, täpsemalt investeeringute vastastikuse soodustamise ja kaitse lepingutest (inglise k *bilateral investment treaty* ehk BIT lepingud).

ÜRO Kaubandus- ja Arengukonverentsi (UNCTAD) poolt avalikustatud andmetel<sup>209</sup> on Eestil 27 kehtivat BIT lepingut, kuid seejuures ei ole arvesse võetud, et Eestil on ratifitseerinud lepingu<sup>210</sup>, millega lõpetatakse suur osa EL liikmesriikide vahelisi kahepoolseid investeerimislepinguid. Seega on Eestil kehtivad BIT lepingud järgmiste riikidega: Gruusia, Kasahstan, Araabia Ühendemiraadid, Vietnam, Maroko, Aserbaidžaan, Jordaania, Moldova, Türgi, Ameerika Ühendriigid, Austria, Ukraina, Iisrael, Suurbritannia, Hiina, Šveits ja Norra. Valgevenega leping on küll allkirjastatud, kuid see pole ratifitseeritud.

BIT lepingutes on osalisriigid võtnud välisinvesteeringute tegemise soodustamiseks välisinvestorite ees erinevaid kohustusi, näiteks lubanud investeeringut mitte võõrandada ilma kohest ja õiglast hüvitist maksmata, kohelda investoreid ausalt ja õiglaselt, kaitsta investoreid ja nende investeeringuid riigi täieliku omavoli eest ning tagada välisinvestoritele võrdne kohtlemine kohalike investoritega. Investorite õiguste tagamiseks on lepingutes ette nähtud ka osalisriigist pärit investori

<sup>208</sup> RKHKo 5.03.2021, 3-16-245.

<sup>209</sup> UNCTAD andmed Eesti poolt sõlmitud BIT lepingute osas kättesaadav:

<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/66/estonia>.

<sup>210</sup> Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste kahepoolsete investeerimislepingute lõpetamise lepingu ratifitseerimise seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/225112020001>; Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste kahepoolsete investeerimislepingute lõpetamise leping. Kättesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:22020A0529\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:22020A0529(01)&from=EN).

õigus esitada investeeringu sihtriigi vastu kahjunõue, mille lahendamiseks asutatakse üldjuhul ajutine vahekohtus.<sup>211</sup>

Ehk siis juhul, kui välisinvestor leiab, et teda on võrreldes asukohariigi äriühingutega kehvemini koheldud või on asukohariik astunud samme, mis kahjustavad tema investeeringut (siinkohal näiteks keeldunud loa väljastamisest välisinvesteeringu realiseerimiseks), võib sõltuvalt lepingus kokkulepitust tekkida investoril võimalus asukohariik vahekohtusse kaevata, nõudes seeläbi võimalike kahjude hüvitamist.

Üldjuhul on siiski BIT lepingutes eraldi kokku lepitud, et lepingupool lubab investeeringuid oma õigusaktide kohaselt. Ehk siis juhul, kui välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsioon Eestis kehtestada, tuleb seda järgida kõikidel välisinvestoritel (sh Eestiga BIT lepingu sõlminud riikidest pärit investoritel), kelle investeering kuulub välisinvesteeringu usaldusväärse seaduse kohaldamisalasse. Kui BIT lepingute kohaselt lubatakse välisinvesteeringuid vastavalt siseriiklikele õigusaktidele, on seejuures ka väiksem võimalus, et asukohariigi suhtes õiguskaitsevahendeid kohaldatakse.

### 11.3. Võrdlusriikide analüüs

Alljärgnevalt oleme võrrelnud võrdlusriikide eriregulatsioone kahjude hüvitamisest loamenetluse kontekstis. Analüüs ei hõlma võrdlusriikide üldist riigivastutuse regulatsiooni või investeeringute kaitse lepingute kohast vastutust.

#### 11.3.1. Läti õigustvõrdlev analüüs

Ministrite kabineti tehtud otsuse peale saab Läti riikliku julgeolekuseaduse § 44 järgi esitada kaebuse halduskohtusse. Loamenetlusest tulenevate kahjude hüvitamist eraldi reguleeritud ei ole, selle suhtes kohalduv avaliku halduse asutuste poolt tekitatud kahju hüvitamise seadus. Seadusevastase tehingu tagasipööramine toimub vastavalt seaduses sätestatud ja tehingus sätestatud vaidluste lahendamise protseduurile.

#### 11.3.2. Soome õigustvõrdlev analüüs

Ettevõtjate ostutehingute puhul ei ole ette nähtud eraldi kahju hüvitamise nõudeid ega õigust otsuse vaidlustamisele kohtus.

Kinnisasja omandamise keelamise puhul on omandajal õigus nõuda riigilt kinnisasja omandamisega seonduvad kulude ja rahastamiskulude eest hüvitist. Viimane täiendus lisati vastavasse seadusesse Soome parlamendi põhiseaduskomisjoni<sup>212</sup> nõudel, kuna põhiseaduskomisjon leidis, et vastasel korral oleks seaduse riive omandipõhiõiguse suhtes ebaproportsionaalne.

<sup>211</sup> M. Meier. Investori-riigi vaheliste vaidluste lahendamise süsteemi sotsiaalse legitiimsuse kriis ja legitimeerimise võimalused. Magistritöö. Juhendaja *dr. iur.* René Värk. Tallinn: Tartu ülikool 2018.

<sup>212</sup> Soomes puudub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus ning selle asemel teostab põhiseaduslikkuse järelevalve rolli parlamendi põhiseaduskomisjon.

## 11.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

1. Riigile kaasnev võimalik vastutus investeeringu mittelubamise korral tugineb riigivastutuse üldalustele. Riigivastutuse seaduse (RVastS) alusel on võimalik esitada nõudeid riigi vastu ning nõuda riigilt nii 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist; 2) jätkuva toimingu lõpetamist; 3) haldusakti andmisest või toimingu sooritamise hoidumist; 4) haldusakti andmist või toimingu sooritamist; 5) tekitatud kahju hüvitamist; 6) avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadud asja või raha tagastamist.
2. Kahju hüvitamist saab riigilt nõuda isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud. Seda eeldusel, et puudub võimalus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, toimingu lõpetamist, haldusakti andmist või toimingu sooritamist. Järelikult tuleb kahju hüvitamine kõne alla, kui ammendunud on teised nimetatud võimalused kahjude kõrvaldamiseks ja oma õiguste kaitseks. Seejuures on võimalik kahju hüvitamine ka tegevusetusega põhjustatud kahju eest.
3. Riigi poolt kuulub hüvitamisele nii otsene varaline kahju kui ka saamata jäänud tulu.
4. Vastutuse alus võib tuleneda ka rahvusvahelistest lepingutest, täpsemalt investeeringute vastastikuse soodustamise ja kaitse lepingutest (inglise k *bilateral investment treaty* ehk BIT lepingud). Olukorras, kus välisinvestor leiab, et teda on võrreldes asukohariigi äriühingutega kehvemini koheldud või on asukohariik astunud samme, mis kahjustavad tema investeeringut (siinkohal näiteks keeldunud loa väljastamisest välisinvesteeringu realiseerimiseks), võib sõltuvalt lepingus kokkulepitust tekkida investoril võimalus asukohariigi suhtes õiguskaitsevahendeid rakendada, mh nõuda kahju hüvitamist.
5. Üldjuhul on siiski BIT lepingutes eraldi kokku lepitud, et lepingupool lubab investeeringuid oma õigusaktide kohaselt. Seega tuleb välisinvestoritel vastavatest siseriiklikest nõudmistest lähtuda ning seejuures on ka väiksem võimalus, et asukohariigi suhtes õiguskaitsevahendeid kohaldatakse.

## 12. ÕIGUSAKTIDE MUUDATUSTE KOKKUVÕTE

Käesolevas peatükis esitatakse kokkuvõtlikult analüüsi tekstis käsitletud olemasolevaid õigusakte ning nendes tehtavaid muudatusi.

### 1. Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus (KAOKS)

#### KAOKS § 10 kohaldamisala

- a. KAOKS eriregulatsiooni kohaldamisalas olevate tehingute ring (tehinguliigid, alad, isikud ning riigikaitseobjektide eristamine)
- b. Nii välisinvesteeringute usaldusvääruse seaduse (VUS) kui ka KAOKS kohaldamisalas olevate tehingute kontrollimise eristamise reeglid (topeltkontrolli vältimine, piiritlemine)
- c. Kinnisasja või piiratud asjaõiguse omandamise kontrollimise eesmärk (proportsionaalsuse kriteeriumid)

#### KAOKS täiendavad meetmed

- a. Ostueesõigus

### 2. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS)

#### KAHOS § 4 kinnisasja omandamise lubatavus

- a. KAHOS kinnisasja omandamise lubatavuse aluste laiendamine ning selle sätte täiendamine alusega, mis võimaldab omandada kinnisasja, mida kasutatakse viisil, mis ohustab julgeolekut või avalikku korda.

### 3. Ehitusseadustik (EhS)

#### EhS § 120 täiendamine

- a. Täiendada EhS § 120 Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumile antavate täiendavate kooskõlastamise alustega, mis lähtuvad julgeolekuohu või ohu avalikule korrale ennetamisest.

#### EhS § 42 lg 3 või § 120 täiendamine

- a. Täiendada EhS § 42 lg 3 või § 120 ehitistele või ehitamisele esitatava lisatingimusega, mis aitaks ennetada ohtu julgeolekule või avalikule korrale, mis tõusetub kolmandatest riikidest pärinevate isikutega ning nende poolt maa omandamisega. EhS § 42 lg 3 on ehitusvaldkonna üldosa käsitlev säte, mistõttu sobib ainult julgeolekut käsitlev kõrvaltingimus § 120. Kui aga kõrvaltingimus on piisavalt üldine, siis saab selle lisada ka üldosasse.

## Summary

1. The purpose of the regulation on conducting screening on direct foreign investments is to exclude the potential threats in relation to investments in sectors, companies and areas of importance for Estonia's national security and public order. In order to identify a potential threat to public order or national security, the commission carrying out the screening must exercise discretion, which means identifying a genuine, immediate and sufficiently serious threat affecting one of the fundamental interests of society. When laying down the regulation of screening, it is important to understand the threats to national security or public order that are being prevented. It is therefore necessary for the draft law to have a clear scope so that the mechanism applied is proportionate. (Chapter 1.3) When implementing the foreign investment screening mechanism, it must be borne in mind that the scope of application of the law would be sufficiently defined when designating areas and sectors so that the scope of the regulation would be foreseeable. The focus should be on sectors whose disruption or suspension could have very serious and long-term consequences for national security and public order.

2. The conclusion of the analysis limiting the scope of the draft law is recommended, while taking into account the mechanisms used in other countries. On the one hand, the scope is limited by the list of strategically important areas and, on the other hand, by the importance of the transaction (share/part or significant economic activity). For example, it is proposed to carry out a screening on critical service providers (ETOs) as defined in the Emergency Act (HOS) and not on all critical service providers. In addition, it has been pointed out that the transfer of state-owned companies, permanent defence objects or companies ensuring the state communication to third parties is under the strategic control of the state and the state can have a substantial influence on the respective decisions. Thus, it is a question for the state in which strategic areas a screening on foreign investment is necessary. It is important to apply the screening measures to the country's strategic partners in the defence industry. Media service providers with a permanent audience of at least 100 000 viewers, listeners or followers (especially for on-demand audio-visual media services and video-sharing platform providers) or national or international distribution (especially for television broadcasters and radio service providers) should also be included, as well as print media which meets similar criteria in the scope of the law (Chapter 2).

3. Real estate investments must also be included in the scope of the foreign investment screening regulation, as long as it is a direct investment by which immovable property is acquired, for example, as part of an enterprise or as a significant economic activity thereof. If a real estate transaction falls within the scope of the Foreign Investment Act (see the previous subsection), the additional conditions arising from the Real Estate Acquisition Restrictions Act (KAOKS), which limit the scope of the inspection obligation, must be applied. The additional conditions arising from KAOKS are first and foremost the types of transactions, territorial areas and the circle of persons. (Chapters 1.2; 5)

4. The implementation of the screening mechanism will have implications for both the public and the private sector. From a national perspective, the workload in particular will increase. Based on the experience of foreign countries, the costs incurred by the state are influenced by the complexity of the procedure, the applicants' willingness and opportunity for cooperation regarding a permit required for foreign investment, the number of cases processed and the clarity of case identification. A possible measure to mitigate the cost effects on the state is to ensure the competence of the application team to assess the need to apply the regulation of background research on a case-by-case basis. The workload is also alleviated by providing for an efficient

application processing procedure and actively explaining to enterprises and investors the procedure of submitting applications. (Chapter 4.1)

5. Regarding the administrative burden, it is important for the private sector whether the proposed regulation is an information or authorization procedure or a combination of such procedures. If the notification obligation does not prevent the company's further activities, the authorization obligation restricts the activity (foreign investment) until the authorization granted by the relevant commission is obtained. The proposal provides for a balanced possibility to combine these types of proceedings. This generally means imposing an obligation to notify and, in exceptional cases, development of the notification procedure to an authorization procedure on the basis set out in the legislation. (Chapter 4.2)

6. Measures of the state to mitigate the risks and reduce the administrative burden on businesses can be both regulatory and non-regulatory. Non-regulatory measures include instructions explaining the application procedure, the possibility to consult administrative bodies on a voluntary basis, self-monitoring questionnaires, as well as active explanatory work by the state before making a negative decision. As a regulatory measure, potential risks can be mitigated and the administrative burden on a foreign investor can be alleviated by setting ancillary obligations in law instead of refusing permission. Such ancillary conditions may include, for example, the obligation to transfer a certain part / interest in the company and to restructure the company. (Chapter 9)

7. As a rule, the Estonian legal system does not provide grounds for reimbursing expenses to an undertaking participating in administrative proceedings. Thus, the state should particularly take into account the reimbursement of expenses when applying the regulation of foreign investment to real estate investments and exercising the right to acquire real estate in the public interest. Restrictions on the acquisition of immovables (incl. superficies and usufruct) must be proportional and with a clear purpose. Instead of completely restricting land acquisition, it is important to consider more flexible solutions for foreign investors, such as imposing certain restrictions on further land use. The acquisition of land can also be restricted at a later stage through the expropriation of immovable property, but this requires a clear legal basis. (Chapter 9.2)

8. Both private and public sanctions can be considered for a company that has not complied with the conditions of the *Foreign Investment Confidence Act*. Of the possible private sanctions (voidness of the transaction, obligation to transfer the shares and liquidation of the company), the authors consider the obligation set on the investor to transfer the shares of the company to be the least harmful measure for all parties. The transfer should take place within a specified period of time and to a person who either does not need permission to make the investment or who receives such permission. Public sanctions can influence the parties to a transaction to change the content of the transaction or to terminate the transaction. Thus, it is possible to intervene preventively in making a foreign investment by implementing authorization or notification obligations. (Chapter 10)

9. If no such notification has been submitted or permission for foreign investment has not been requested, a precept may be issued which can be secured by coercive measures. The administrative body also has the right to request additional information and decide on the legalization or suspension of the foreign investment. In addition, it is possible to impose a misdemeanour penalty for non-compliance, which the authors of the analysis consider to be reasonable and proportionate. (Chapter 10.1.2)

10. The possible liability of the state in case of non-authorization of an investment is based on the general principles of state liability. The basis of liability for investors from third countries may also arise from international agreements, in particular bilateral investment treatment and

investment protection agreements (BIT agreements). As a general rule, however, it is specifically agreed in the BIT agreements that the contracting party will allow investments in accordance with its legislation, which means that foreign investors must comply with the relevant national requirements. (Chapter 11.2)

11. Despite being a very small economy on a global scale, a relatively large amount of foreign direct investment (FDI) has been directed to Estonia. In other words, in terms of GDP, Estonia is a popular destination for FDI. Most of these investments are directed towards financial and insurance activities, as well as to real estate management, retail and manufacturing. The vast majority of FDI come from EU Member State - in particular Sweden (related to financial and insurance activities) and Finland (real estate activities). Non-EU FDI originates mainly from European countries, such as the United Kingdom, Norway, Switzerland and other countries. Other notable FDI amounts that originate outside of Europe are coming from Russia and the USA, Japan and Singapore and the United Arab Emirates. However, it should be emphasized that all countries outside the European Union account for a small share of total FDI volumes (4.2 billion euro from the overall position of 25 billion). Again, mostly these are from European countries that are not in the EU.

12. On the other hand, it is possible that non-EU investors have established a legal entity in some EU country, in which case the actual beneficiaries should be looked at. Unfortunately, the current data do not allow for this. More specifically, FDI countries of origin and volumes are discussed in Chapters 2.10 and 8.1 of the report.

13. The flow of foreign direct investment (FDI) is determined by a number of different factors – for example favourable tax conditions, a cheap and well-qualified workforce and the presence of trading partners are all useful factors in attracting FDI. However, in some cases it is necessary to control and limit the inflow of FDI. It must be taken into account that Estonia is one of the most liberal countries in the world according to the index of foreign direct investment restrictions. However, Estonia's popularity among foreign investors cannot be justified by the existence of only due to having only a few restrictions, the reasoning is much more diverse. A more detailed analysis of Estonia's position according to the FDI restriction index and a comparison of other countries is presented in Chapter 3 of the report.

14. Regarding the impact of the planned FDI screening measure on FDI flows in Estonia, firstly, it is important to take into account the wider economic environment. It is very likely that FDI volumes will decline worldwide as a result of the health crisis, as confirmed by OECD studies and investment climate reports. Thus, there is significantly less capital circulating between countries, which is likely to cause a decrease in FDI flows also in the Estonian context. For this purpose, the report analysed the FDI profiles of Latvia, Lithuania, Finland and Germany (see Chapter 3.1), as well as the changing investment climate globally. In other words, if for some reason the whole of Europe becomes less attractive in the eyes of investors, then Estonia will also be affected, despite the changes introduced in the country. Therefore macroeconomic factors influence FDI flow much more than just FDI screening regulation. On the other hand, it can also be pointed out that the stricter and more complex the structure of the screening measure, the greater its impact on investment. In other words, although the measure plays a rather small role in the larger context, much depends on how the new system is implemented and how many future investors are affected. Several ETO sectors in Estonia are strongly influenced by foreign investments (a clear example is banking), but not that much by 3-rd countries investments.

15. Second, other economic factors are more important determinants of FDI volumes than regulatory constraints. This is also clear in the case of Estonia - economic factors can be related to the availability of labour, unregulated workers, the location of the country, the size of the market, the ability to innovate, financial reasons and many other factors. According to the managers of

companies with Estonian foreign owners, there are essentially no obstacles to business permits and company establishment and land ownership rights. For the last 5 years, foreign investment flows to Estonia have been particularly volatile (see Chapter 2.10, Figure 2). In addition, foreign direct investment flows have fluctuated between € 500 million and € 2.7 billion between 2010 and 2020. Thus, it is clear that Estonia's FDI flows depend on the countries' economic situation more than the screening of foreign investment.

16. Third, the proposed restrictions do not apply to those sectors whose FDI flow is the highest in Estonia. Thus, the proposed restrictions are not related to sectors that would form a significant part of Estonian FDI (see Chapters 2.10 and 8.1), when considering only the application of the regulation to third countries. If the EU Member States are taken into account, the situation is different. In the case of Estonia, since most FDI originates from inside the EU, the amount of affected businesses would increase manifold. For example, in the case of larger companies in the mining sector, almost 50% of companies are under foreign control, while only 1-2 (or 10-20%) come from third countries. This aspect is most evident in the banking sector, which is nearly completely based on EU foreign investment. Although some other countries control all OVIs, it is important to note that Estonia is the seventh (97%) country in Europe in terms of the ratio of FDI to GDP in 2019, while the same figure is 56% in Latvia, 49% in Finland and 44% in Lithuania. Thus, we can say that the circle of affected persons is much larger if the regulation applied to all foreign countries.

17. According to international studies an increase in the FDI Restrictions Index is also associated with a decrease in FDI volumes, although this may not be a causal link. It is estimated that a 10% decrease in the FDI Restrictions Index will increase by 2.1%. The introduction of the permit obligation will increase the country's FDI restriction index by a maximum of 0.025 (due to the index methodology), i.e. in the case of Estonia it would lead to a total of 0.05. However, it is worth noting that the screening process for security reasons does not increase the FDI Restriction Index. Thus, if it is only a screening mechanism to ensure security, then according to the methodology of the FDI Restrictions Index, the measure does not have a significant effect on the volumes of Estonian FDI.

18. Based mainly on these three arguments, we can say that according to the available data, there is no reason to believe that it is the implementation of the screening mechanism that will cause a significant change in the flow of FDI to Estonia. A number of international studies have reached the same conclusion and this view was echoed in interviews with experts from benchmark countries. However, two important aspects to ensure Estonia's competitive advantage are taking into account the actions of other countries in the region and the efficiency of the screening process, including quick responses to requests. It is therefore important to develop an internal screening process that is fast and minimizes the time risks for applicants (as described in Chapter 4 of this report).

19. The report also analysed the impact of the planned screening method on individuals, which probably materializes in the form of a rise in service prices. The authors of the report consider that this is unlikely to happen. Most of the areas in question are already concentrated, which means that the price is already estimated as high. In addition, we can say that the volume of investment from third countries is too small in the current circumstances to have a sufficient effect on the conditions of competition. In the future, there should be a multiple increase in the volume of 3rd country FDI in order to be able to influence prices through altering the competition in economic sectors. Therefore, there is no reason to believe that the measure would affect prices in these economic sectors. These aspects are discussed in more detail in Chapter 8.

20. The effect of FDI screening on companies is mainly related to the possibility of losing investment (financing). The authors of the report consider that this is largely unlikely to occur. The reasons for this coincide with the arguments for assessing the impact of the country's FDI volumes

– the areas concerned are not as significant as FDI target groups and other economic and macroeconomic factors are much more important. However, the most likely outcome will be some increase in risks to companies due to the time taken to comply with the regulation. In other words, very time-critical investments may be more affected, but again it does not affect that many of the economic sectors covered. This topic is discussed in more detail in Chapter 7.

21. The report also analysed the increase in the administrative burden of implementing the screening measure from the countries point of view and the cost to companies. The average cost of a screening in Europe in 2016 was estimated at € 2,000 and is borne by the applicant. The main cost factors identified for the free control measure are the identification of cases, the number of cases, the complexity of the screening procedure and the willingness of applicants and the target company to cooperate and provide the required information and documents. Careful optimization of these aspects will help reduce the associated costs. It is necessary to focus on the internal process of FDI screening and to set up a procedure for processing applications that facilitates prompt and confidential administration. The biggest costs for the state are to roll out the process, and then a team of a few members can handle the tasks. Thus, the main cost for the state is the salary cost of a team of 2-3 members.

22. Finally we consider effects in accordance to the HÖNTE regulation.

23. The screening of foreign investments is, in essence, a somewhat more lenient restriction on the movement of foreign capital. The regulation is therefore very different from the prohibition of foreign investment in certain sectors of the economy, as it still allows authorized investors to do business successfully. Thus, the most important thing is to assess the economic effects, as the effects of other effects (such as effects on regional development or the natural environment) are based on changes in economic conditions.

24. The authors of the report consider that the economic impact of applying background checks on foreign investment to third countries is minimal. This is mainly because:

- FDI volumes are small in the economic sectors covered by the scope and the shares of third countries in these sectors is minimal; however, taking when also taking into account the EU Member States, the proportions are several times higher.
- For security reasons, the restriction of FDIs from third countries does not affect the national FDI restriction index;
- The FDI background check measure is a minor factor in forecasting FDI flows, among economic, legal and other factors.

25. In addition to these three arguments, the report sets out a number of more specific nuances. However, it is important to pay attention to the fact that FDI flows to Estonia fluctuate to a large extent from year to year and there is a considerable possibility that FDI flows will decrease after the implementation of the regulation. Here, however, the impact should not be attributed specifically to the screening measure, but rather to the global economic context. It must be kept in mind that the first argument in the case of an extension of the scope of the regulation is no longer valid, as many of the sectors concerned are affected by investments from EU Member States which are heavily affected.

26. The impact on national security and foreign relations is positive. The regulation allows for more precise control of persons involved in the supply or import of military or dual-use goods.

27. Finally, regulation also has an impact on the organization of government agencies. This mainly consists of maintaining the screening measure, by creating jobs for 2 officials. The average salary in similar jobs is € 17,000 per year, i.e. the cost would be approximately € 34,000 per year. In addition, the implementation of the measure involves one-off costs of the IT system, such as the

information exchange system and making relevant information available on the Internet. As some of them have already been completed at the time of submission of the report, it is not possible to estimate the specific cost very accurately. In addition to the one-time costs of building an IT system, there are also administrative costs related to the system. Thus, in summary, the costs related to the implementation of the regulation are € 34,000 per year plus one-off costs related to the IT system and administrative costs.

28. There are no direct revenues related to the implementation of the background control measure.

29. As the economic impacts analysed in the report are minimal, and the other areas of impact set out in § 46 are based on economic impacts, there is no reason to assume that there will be significant changes in other areas of impact. Thus, in accordance with § 46, the authors of the report are of the opinion that the impact of the measure is minimal in terms of economic, social, living and natural environment, regional development and local government organization.

# LISA 1. EESTIS REGISTREERITUD ÜHINGUS ÜLE 10% OSALUSE OMANDAMISE VÕIMALUSED

Järgnevalt on välja toodud mitmed tehingud ja nende struktuurid, kirjeldamaks erinevaid võimalusi Eestis registreeritud ühingu üle 10% osaluse omandamiseks. Selguse huvides olgu märgitud, et alljärgnev loetelu on näitlik ja mitteammendava iseloomuga.

## 3. Müügileping

Isik võib omandada osaluse ühingu müügilepingu alusel, see on võimalik ka reguleeritud väärtpaberiturul kauplemisele võetud väärtpaberite osas.

## 4. Optsioon

Opsiooni omanikul on kokkulepitud tingimuste alusel õigus omandada Eesti ühingu osa/aktsiaid.

## 5. Piiriülene ühinemine

Välisriigi ühing võib ühineda Eesti ühinguga selliselt, et omandavaks ühinguks on Eestis registreeritud ühing ning välisriigi ühingu osanik/aktsionär omandab ühinemise teel osaluse Eesti ühingu.

## 6. Pandi realiseerimine

Kui Eesti ühingu osad/aktsiad on panditud, võib isik neid omandada pandi realiseerimise (nt avaliku enampakkumise) käigus.

## 7. Kapitali suurendamine

Eesti ühingu osanikud/aktsionärid võivad võtta vastu osa-/aktsiakapitali suurendamise otsuse, millega antakse uute osade/aktsiate märkimise ainuõigus kolmandast isikust investorile (ühingu olemasolevate osanike/aktsionäride märkimise eesõigus välistatakse).

## 8. Konverteeritava laenu lepingu sõlmimine

Eesti ühing ja investor võivad sõlmida laenulepingu, mille alusel on investoril teatud tingimustel õigus otsustada, kas nõuda laenu põhiosa tagastamist ja intresside tasumist või konverteerida nimetatud summad ühingu osa-/aktsiakapitali. Konverteerimisotsuse tegemisel peavad Eesti ühingu osanikud/aktsionärid võtma vastu kapitali suurendamise otsuse.

## 9. Vahetusvõlakirjade väljalaskmine

Eesti ühing võib juhul, kui see on põhikirjaga ette nähtud, väljastada vahetusvõlakirju. Vahetusvõlakirja omandanud isik võib teatud tingimustel otsustada, kas nõuda laenu põhiosa tagastamist ja intresside tasumist või konverteerida nimetatud summad ühingu osa /aktsiakapitali. Vahetusvõlakirjade väljastamisel on juba tingimuslikult suurendatud Eesti ühingu osa-/aktsiakapitali.

### **10. Kinkeleping**

Isik võib omandada ühingu osaluse kinkelepingu alusel.

### **11. Abieluvaraleping**

Olenevalt sellest, kas abielus olevad isikud on valinud ühisvara või vastavate kokkulepetega abieluvaralepingu, võib abielu jooksul omandatud Eesti ühingu osalusest saada abikaasade ühisvara.

### **12. Pärand/annak**

Isik võib omandada osaluse Eesti ühingu pärimismenetluse tulemusena.

## LISA 2. MÕJUHANDAMISE KOKKUVÕTE

Käesolev mõjuanalüüs on koostatud Riigikantselei tellitud analüüsi „Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine“ pinnalt. HÕNTE kohane mõjuanalüüsi koostamine on võimalik, kui seaduseelnõu on valmis ning on selged selles sisalduvad lõplikud lahendused. Riigikantselei tellis ülalnimetatud analüüsi VTK ning elnõu valmimise vahelises etapis, kus Eesti õiguskorras loodavad lahendused ei ole üheselt selged. Sellest tulenevalt vastas töövõtja Riigikantselei poolt püstitatud küsimustele seonduvate mõjude kohta ning tegi omapoolsed ettepanekud lahenduste kujundamiseks. Alltoodud mõjuanalüüsi teemad peegeldavad analüüsi ja elnõu koostamise hetkeolukorda, mis võib elnõu valmimisel ja ka kooskõlastusringil muutuda.

Kavandatava elnõu tulemus on, et Eestis luuakse määruse 2019/452 rakendamise mehhanism. Määruse ja elnõu kehtestamise eesmärk on kontrollida kolmandatest riikidest pärinevaid välismaiseid välisinvesteeringuid (ja EL-i siseseid välisinvesteeringuid), et välistada investeeringutest tõusetuda võib oht julgeoleku ja avaliku korra seisukohalt olulistesse sektoritesse, ettevõtjatesse ja tegevusvaldkondadesse. Kontrolli viib läbi välisinvesteeringute loakomisjon, millel on muuhulgas õigus antud luba muuta või kehtetuks tunnistada. Samuti on tal õigus teostada kontrolli tagantjärele kolme aasta jooksul tehingu tegemist.

Majanduskliima muutumise kontekstis on kontrollimise meetme loomine negatiivse tähendusega nii välisinvestorite kui ka kodumaiste sihtettevõtjate vaatevinklitest. Välisinvestorile tähendab meede täiendavat kulu ajas ja tüüpiliselt ka rahas, tehes seetõttu investeerimise riiki vähem ihaldusväärseks. Sihtettevõtjate vaatevinklist aga tähendab välisinvestorite meelestatuse muutumine vähendatud ligipääsu väliskapitalile. Siinkohal on väga oluline aga silmas pidada, et vastavad mõjud on väikesed ning negatiivsete muutuste realiseerumise tõenäosus on madal. Negatiivsete kõrvalmõjude tekkimise riski suurendavad rohkemate päritoluriikide kaasamine kohaldamisalasse ning mehhanismi toimimise ebaefektiivsus.

Mõjutatud isikute arvu on siinkohal mitmel erineval moel võimalik arvutada. Üks viis oleks hinnata ettevõtjate arvu puudutatud majandussektorites. Antud majandussektorites (ETO) on kodumaise kontrolli all (vähemalt 20 töötajaga) umbes 600 ettevõtjat, EL-i siseste ettevõtjate puhul on näitaja 86 ning EL-i väliste välisinvesteeringute puhul 41. Vähemalt 20 töötajaga ettevõtjad on valitud seetõttu, et väiksemad ettevõtted (eriti side sektori puhul) ei moodustaks ebaoproportsionaalset osa mõjutatud isikute hulgast. Väikse arvu töötajatega ettevõtted ei ole olulised pakkujad antud majandussektorites. Teise variandina võiks mõjutatud isikute ringi hinnata ka kokku töötajate arvu või ka ettevõtjate käibe järgi. Siinkohal neid käsitlusi välja ei tooda, kuid täpsemalt on need arvutused leitavad aruande peatükist 2.11.

### Mõjutatud välisinvestorid ja seaduse kohaldamisalal olevad ettevõtjad.

Välisinvestori liik ja alaliik*	Ettevõtjate arv
1) ETO-d	
1.1) Eestis tegutsevad ettevõtjad vastavas valdkonnas	600

Välisinvestori liik ja alaliik*	Ettevõtjate arv
1.2) EL-i sisesed välisinvesteeringud <sup>213</sup>	86
1.3) EL-i välised välisinvesteeringud	41
2) Riigi osalusega äriühingud	29
3) Alaliste riigikaitseobjektide omanikud	~ 80
4) Kaitsetööstusettevõtjad ja strateegilise kaubaga seotud teenuste osutajad	N/A
5) Riigiside toimimist tagavad äriühingud	N/A
6) Meediateenuse osutajad ja videojagamisplatvormi pidajad (olemasolevate meediateenuste lubade alusel tegutsejad)	63
7) Põlevkivi, rauamaagi ja EL kriitiliste maavarade loetelus nimetatud maavarade kaevandamise äriühingud	20

\*Vähemalt 20 töötajaga (2018 andmed, kontrolliva isiku järgi)

Allikas: statistikaamet

Oluline on hinnata lisaks mõjutatud isikute arvule ka võimalikku OVI voogude muutust Eestisse. Alljärgnevast tabelist on näha Eestisse saabuvad otsesed välisinvesteeringud aastatel 2010–2020. Ajaperiood on valitud suuremate majanduskriiside mõju vältimiseks. Peamised näitajad on OVI voo suurus (mln EUR), ETO voo suhe kogu voost, keskmine ning mediaan. Kuna finants- ja kindlustussektor on erandlik, siis on lisaks arvatud näitajad nii koos selle majandussektoriga kui ka ilma. Lisaks on võimalik arvutada näitajad ka 20 aasta kohta ja sel juhul oleksid keskmised ligi 30% väiksemad, mistõttu on täpsem keskenduda viimase 10 aasta võrdlemisele.

#### Otseste välisinvesteeringute vood Eestisse 2010–2020 (mln EUR).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
OVI Eestisse kokku	1139	723	1218	581	515	32	957	1719	1268	2761	2763
OVI Eestisse (ainult ETO)	695	-133	700	320	413	-411	458	455	943	1760	573
OVI Eestisse (ilma finants- ja kindlustussektorita)	-101	60	58	-116	-2	-26	71	142	-50	255	137
Ainult ETO / Kokku (suhe)	61%	-18%	57%	55%	80%	-1284%	48%	26%	74%	64%	21%
10 a keskmine (ETO)	<b>525</b>										
10 a mediaan (ETO)	<b>458</b>										

<sup>213</sup> Tugineb 2018. a andmetele.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
10 a keskmine (ilma finants- ja kindlustussektorita)						39					

Allikas: Eesti pank

Tabelis on välja toodud ka negatiivsed OVI vood (nt 2010, 2013). OVI vood võivad olla negatiivsed kolmel põhjusel ning tulenevad OVI arvutamise põhimõtetest:

- 1) kui varadesse ei investeerita ehk investor müüb enda osaluse kas kolmandale isikule või sihtettevõttele tagasi;
- 2) kui investeeringu tegija laenab sihtettevõtelt või kui sihtettevõtte maksab laenu tagasi;
- 3) kui reinvesteeritud tulu on negatiivne (reinvesteeritud tulud võivad olla negatiivsed kui sidusettevõtte kas kaotab raha või kui väljamakstavad dividendid on suuremad, kui sellel perioodil registreeritud sissetulek).

Tabelis on näha, et keskmine ETO majandussektorite voog Eestisse on viimase 10 aasta jooksul olnud 525 mln eurot. Markantselt suure osa sellest moodustavad aga välisinvesteeringud finants- ning kindlustussektorisse – ilma selle sektori panuseta on keskmine OVI voog ETO-ga seotud sektoritesse vaid 39 mln eurot. Nagu varem öeldud, siis finants- ja kindlustustegevuse sektor põhineb Eestis väga suures mahus ainult väliskapitalil – konkurentsituatsiooni muutumiseks on vähem ajendeid, kuna sektorisse sisenemine vajab suuremahulist kapitali ning turul on juba suuremate ettevõtete vahel kliendid ära jaotatud. Seetõttu pole see majandussektor lähiajal mõjutatud välisinvesteeringute kontrollimise meetmest. Täpsemalt on antud aspekti analüüsitud tarbijate kulude suurenemise peatükis.

Seega oleks mõistlikum hinnata OVI voogude muutumise (ehk Eesti majandusse laekumata jäämise) riski ilma finants- ja kindlustustegevuse sektorita. Sellisel juhul oleks tegemist keskmiselt 39 mln euroga aastas. Teisisõnu on varasemate aastate tulemustele toetudes 10 aasta **keskmine OVI voogude võimalik vähenemine suurusjärgus 0–39 mln eurot aastas**. Selge on see, et riski realiseerumine kogu OVI voo mahus ei ole tõenäoline. Nagu aruandes argumenteeritud, siis OVI vooge mõjutavad teised majanduslikud tegurid oluliselt rohkem kui taustakontrolli meede. Võttes seda arvesse ning tuginedes OECD uuringule on võimalik mõju regulatsioonil seega vahemikus 0–8 mln eurot. Tuleb toonitada, et tegemist on indikatiivse suurusega, mis põhineb OVI piirangute indeksi arvutamise meetodikal. Oluliselt suurema tõenäosusega jääb reaalne majanduslik mõju skaala alumisse otsa. Järeldust toetab tugevalt ka asjaolu, et üheski võrdlusriigis ei tuvastatud sarnase regulatsiooni olulist majanduslikku mõju.

Järgnevalt on selgitatud eelnõu peamisi mõjusid. Mõju valdkonnad on määratud Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 46 lõike 1 ja Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei 2012. a juhendi „Mõjude hindamise meetodika“ järgi.

1. Kavandatav muudatus	<b>Luuakse üldine õiguslik raamistik isikute usaldusväarsuse kontrollimiseks, kes soovivad teha välisinvesteeringuid VUS kohaldamisalas olevatesse ettevõtjatesse (välisinvesteeringu usaldusväarsuse kontroll)</b>
Mõju valdkond nr 2	<b>Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, alavaldkond: mõju riigi sisejulgeolekule</b>
1.1. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Välisinvestorid, kes soovivad teha investeeringu seaduseelnõu kohaldamisalas olevatesse ettevõtjatesse: <ul style="list-style-type: none"> <li>A1 EL-i välised välisinvestorid (kolmandatest riikidest pärinevad investorid)</li> <li>A2 EL-i sisesed välisinvestorid.</li> </ul> </li> <li>• B Eesti ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või olulist osa ettevõttest. <ul style="list-style-type: none"> <li>Vt kokkuvõttev tabel ülal.</li> </ul> </li> <li>• C Valitsusasutused</li> </ul>
1.1.1. Mõju kirjeldus	<p>Avaliku võimu kandjad saavad veenduda välisinvesteeringuid tegevate ettevõtjate usaldusväarsuses nii enne välisinvesteeringu tegemist kui ka välisinvesteeringu tegemise järgselt.</p> <p>Eelnõul tõenäoliselt ei ole mõju riigi välissuhetele. Antud aspekt pole vaatlusaluste perioodide järgi kuigi oluline, kuna kohaldamisala hõlmab valdavalt välisinvestorite seas ebapopulaarseid majandussektoreid. Siiski võivad need teatud juhtudel tulevikus esineda, näiteks kui suuremahuline välisinvesteering blokeeritakse – millisel on teatav mõju kaubandussuhetele. Seega on eelnõul potentsiaalne negatiivne mõju välissuhetele, kuid selle realiseerumise tõenäosus on praeguste andmete puhul madal.</p> <p>Eelnõu mõjub kuritegevuse tasemele vähendavalt ja kitsendab inimeste võimalusi ja valmisolekut kuriteo toimepanemiseks.</p> <p>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.</p>

	<p>Ohud võivad seisneda nii majanduskeskkonna ebakindluses, esineda küberruumis ja selles toimuvas kui ka olla seotud tehnoloogia arenguga.<sup>214</sup> Järelikult ei saa ka välisinvesteeringute tegemisel riigile olulistest sektorites, valdkondades või ettevõtjates välistada võimalikku ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Eelnõuga luuakse mehhanism ohu avalikule korrale ja julgeolekule ennetamiseks.</p> <p>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.</p> <p>Välisinvesteeringute tausta kontrollimine eeldab täiendavate ressursside eraldamist vastavale ametkonnale.</p> <p>Vastupidisel juhul võib see negatiivselt mõjutada teiste sisejulgeoleku seisukohalt oluliste ülesannete täitmist.</p>
<p>1.1.2. Mõju olulisus</p>	<p>Mõju ulatus on välisinvestorite suhtes keskmine, sest sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused. Peamiselt on eelnõu näol tegemist lisakuludega (nii ajalised kui rahalised) investorile, ning lisanduvad kulud võivad mõjutada investeerimisotsust. Siiski on tegemist väikese tõenäosusega, kuna tegemist on üsna väheolulise aspektiga investori vaates, kuid see on olemas siiski süsteemi efektiivsusest. Välisinvesteeringu taustakontrolli kohaldamisala vaates on mõju esinemise sagedus keskmine. Sõltuvalt eelnõu täpsest sõnastusest ja välisinvestorite kontrollimisele kohaldatavale menetlusele, võib mõju olla ka suur, sest kontrollimehhanismi rakendamisel võivad kaasneda kohanemisraskused. Kohanemisraskused on seotud uue regulatsiooni nõuete täitmise teadvustamise ning uue olukorraga arvestamisega. Investorid, kes olid investeeringute plaanid teinud vana regulatsiooni järgi võivad sattuda kohanemisraskustesse. Mõju avaldub tehingu tegemisel, mis on eelnõus ette nähtud valdkondi arvestades pigem harv. Mõjutatud sihtrühmad A, B ja C on väiksed.</p> <p>Välisinvesteeringute taustakontrolli regulatsiooni loomine tähendab, et kontrollitakse välisinvesteeringuid riigi jaoks olulistesse valdkondadesse. Kuna kehtivas õiguskorras sarnane usaldusvääruse kontroll puudub, siis võimaldab</p>

<sup>214</sup> Riigi julgeolekupoliitika alused (2017), lk 14-15, Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31\\_jpa\\_riigikogu.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf)

	<p>kontrollkohustuse loomine ebausaldusväärsete välisinvesteeringute tegemist vältida ja ennetada ning kaitseb Eesti investeerimiskliimat.</p> <p>Eeltoodust tulenevalt on muudatustel oluline mõju.</p>
<b>Mõju valdkond nr 3</b>	<b>Majanduslikud mõjud; alavaldkond: mõju leibkondade toimetulekule ja majanduslikele otsustele, mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele.</b>
1.2. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Välisinvestorid, kes soovivad teha investeeringu seaduseelnõu kohaldamisalas olevatesse ettevõtjatesse: <ul style="list-style-type: none"> <li>A1 EL-i välised välisinvestorid (kolmandatest riikidest pärinevad investorid)</li> <li>A2 EL-i sisesed välisinvestorid</li> </ul> </li> <li>• B Eesti ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või olulist osa ettevõttest.</li> <li>• C Valitsusasutused</li> </ul>
1.2.1 Mõju kirjeldus	<p>Eelnõu peamine mõju leibkondade majanduslikele otsustele tuleneb võimalike 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 muudatus mõjutab välisinvestoreid, muutes investeeringute tegemise Eesti teatud majandussektoritesse kallimaks (nii rahaliselt kui ajaliselt) kui ka kodumaiseid välisinvesteeringu sihtettevõtjaid. Uuringu tulemusena leitakse, et olulise mõju avaldumine seejuures on väheldane, kui järgida aruandes väljatoodud põhimõtteid efektiivse loakohustuse süsteemi korraldamiseks. Mõju on oluliselt suurem, kui ei õnnestu süsteemi efektiivselt üles seada, või kui kohaldamisalasse arvestatakse oluliselt rohkem otseseid välisinvesteeringuid.</p>

Kavandatav muudatus mõjutab Eesti ettevõtluskeskkonda ning ettevõtete tegevust rahastamisstruktuuride (ehk raha kaasamise võimaluste) muutumise kaudu. Peamine mõjur seega on finantseerimisvõimaluste võimalik vähenemine või nende kallinemine. Uuringu tulemusena leiti, et tõenäosus nende riskide realiseerumiseks on väike. Esiteks ei ole suurem osa OVI-dest seotud kohaldamisala majandussektoritega ning teiseks on meetme kehtestamine pigem väheoluline majanduslik faktor välisinvestori poolt investeeringuotsuste tegemisel. Seega leiame, et ettevõtluskeskkonna ning ettevõtete tegevuse muutuse mõju avaldumise tõenäosus on väike.

Eelnõu muudatus võib vähendada ettevõtete rahvusvahelistumise määra, kuna mõjutab negatiivselt sissetulevate välisinvesteeringute tegemist.

Ei ole tõenäoline, et muudatus mõjutaks kehtestatud maksusid, tasusid või ettevõtlustoetusi otseselt või kaudselt, kuna avaldumise tõenäosus on väike. Muudatus ei põhjusta muutusi äritegevuse suunitluses. Muudatus mõjutab eelkõige ETO sektoreid. Ei ole tõenäoline, et muudatus mõjutaks ettevõtjate vahelist konkurentsi, uute ettevõtjate pääsu turule, turu koondumistaset või ettevõtjate konkurentsimeetodite kasutamist.

Eelnõu pigem ei mõjuta väikeettevõtjaid või äritegevust alustavaid ettevõtjaid või teisi majanduslikult vähemkindlustatud ettevõtjaid, kuna mõjualaga hõlmatud majandussektorites on tegemist kapitalimahukate aladega. Eelnõu muudatuse tulemusena ei ole tõenäoline, et innovatsiooni toimumine saab mõjutatud. Sarnaselt ei ole tõenäoline, et eelnõu muudatus mõjutab ettevõtjate vahelist koostööd, kuna mõjutab investeeringud, mitte koostöövõimalusi.

Eelnõu ei mõjuta maaettevõtlust.

Mõju halduskoormusele on käsitletud alapunktis 3.2.1.

1.2.2 Mõju olulisus

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 kaasned, kuid nende esinemise tõenäosus on väike. Kuna mõju ulatus on välisinvestorite vaates väike, siis on ka mõju ulatus sihtettevõtjate seas väike.

Mõju avaldumise sagedus on välisinvestori vaatevinklist varieeruv. Nagu aruandes on kirjeldatud, siis valdav osa välisinvesteeringutest ei ole seotud kohaldamisalasse jäävate majandussektoritega. Seega ei puuduta vastav muudatus enamikke välisinvestoreid üldse. Samas need vähesed välisinvestorid, kes soovivad suuremahuliselt sisendada vaatlusalusesse sektorisse, on see-eest kindlasti muutusest puudutatud. Seega võib öelda, et mõju avaldumise sagedus on keskmine. Sihtettevõtja vaates on mõju avaldumise sagedus madal. Mõju avaldub tehingu tegemisel, mis on eelnõus ette nähtud valdkondi arvestades (kõikidest sektoritest) harv.

Mõjutatud sihtrühmad A ja B on väiksed, kuigi tasub märkida, et EL-i sisesed välisinvesteeringud on ligi 10 korda suurema mahuga kui EL-i välised.

Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk on väike. Eelnõu muudatus puudutab ainult väikest osa kõikidest aspektidest mida välisinvestor riiki sisenedes vaatab, seega on ka teiste negatiivsete kõrvalmõjude esinemise tõenäosus väike, kui välisinvestorite käitumise ei muutu.

Eeltoodust tulenevalt ei ole muudatustel olulist majanduslikku mõju.

<b>Mõju valdkond nr 6</b>	<b>Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele</b>
1.3 Mõju sihtrühm	<p>Valitsusasutused:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Justiitsministeerium,</li> <li>• Kaitseministeerium,</li> <li>• Kultuuriministeerium,</li> <li>• Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,</li> <li>• Rahandusministeerium,</li> <li>• Siseministeerium,</li> <li>• Välisministeerium,</li> <li>• Kaitsepolitseiamet,</li> <li>• Rahapesu Andmebüroo</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Välisluureamet.</li> </ul> <p>Komisjon võib oma töösse kaasata teiste ametiasutuste esindajaid ja eksperte.</p>
1.3.1 Mõju kirjeldus	Avaliku võimu kandjad saavad veenduda välisinvesteeringuid tegevate ettevõtjate usaldusväärsuses nii enne välisinvesteeringu tegemist kui ka välisinvesteeringu tegemise järgselt. Ettevõtjate usaldusväärsuse kontrollimiseks luuakse välisinvesteeringute loakomisjon.
1.3.2 Mõju olulisus	Mõju õiguskorra terviklikkusele, süsteemsusele ja selgusele on suur. Samas mõju praktika lihtsusele on väike. Mõju ametnike ja töötajate liikuvusele asutuste vahel on väike, kuid liikumisega seotud bürokraatia väheneb.
<b>2. Kavandatav muudatus</b>	<b>Luuakse välisinvesteeringute loakomisjon</b>
<b>Mõju valdkond nr 2</b>	<b>mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; alavaldkond: mõju riigi sisejulgeolekule</b>
2.1. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C Välisinvesteeringute loakomisjon</li> </ul> <p>Komisjoni kuuluvad Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti, Rahapesu Andmebüroo ning Välisluureameti esindaja.</p> <p>Komisjon võib oma töösse kaasata teiste ametiasutuste esindajaid ja eksperte.</p> <p>Komisjoni töö eest vastutab valdkonna eest vastutav minister, kes täidab komisjoni esimehe ülesandeid.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A ja B Välisinvesteeringute taustakontrolli subjektiks olevad isikud (vt alapunkt 1.1)</li> </ul>

<p>2.1.2 Mõju kirjeldus</p>	<p>Eelnõu mõjutab valitsusasutuste tööd julgeoleku seisukohast, kuna määruse 2019/452 ja seaduse rakendamiseks luuakse lisaks välisinvesteeringu loakomisjon. Lisaks loakomisjonile on määruses sätestatud koostöömehhanism teiste EL liikmesriikidega.</p> <p>Eelnõu kohaselt teeb loakomisjon koostööd ja tagab teabevahetuse välisriikide pädevate asutuste, Euroopa Komisjoni ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ning saab välisriikide pädevatelt asutustelt, Euroopa Komisjonilt, järelevalveasutustelt teavet välisinvestori või temaga seotud õigusrikkumiste kohta.</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>2.1.2 Mõju olulisus</p>	<p>Mõju ulatus on väike, sest sihtrühma (valitsusasutuste) töökorralduses ja käitumises erilisi muudatusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemiseks suunatud tegevustele. Kuna loakomisjoni töö sisu on anda teavet oma pädevusvaldkonnas, siis asjakohase teabe kogumine on osa vastava valitsusasutuse tavapärastest tööülesannetest.</p> <p>Loamenetluse (või muu menetlusliigi) lõplik sisu ei ole veel eelnõu kontekstis selge. Sõltub valitavast menetlusliigist, milline võib olla selle rakendamise sagedus (vrld teavitus- ja loamenetluse rakendamise erisused). Mõjutatud sihtrühma suurust on kajastatud käesoleva mõjuanalüüsi esimeses osas.</p> <p>Ebasoovitavate majanduslike mõjude kaasnemise risk on väike. Eelnõu muudatus puudutab ainult väikest osa kõikidest aspektidest mida välisinvestor riiki sisenedes vaatab, seega on ka teiste negatiivsete kõrvalmõjude esinemise tõenäosus väike, kui välisinvestorite käitumise ei muutu.</p>
<p><b>Mõju valdkond nr 6</b></p>	<p><b>Mõju riigiasutustele</b></p>
<p>2.2.Mõju sihtrühm</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C Välisinvesteeringute loakomisjon</li> </ul> <p>Komisjoni kuuluvad Justiitsministeeriumi, Kaitseminsteeriumi, Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti, Rahapesu Andmebüroo ning Välisluureameti esindaja.</p>

	<p>Komisjon võib oma töösse kaasata teiste ametiasutuste esindajaid ja eksperte.</p> <p>Komisjoni töö eest vastutab valdkonna eest vastutav minister, kes täidab komisjoni esimehe ülesandeid.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A ja B Välisinvesteeringute taustakontrolli subjektiks olevad isikud (vt alapunkt 1.1)</li> </ul>
<p>2.2.1 Mõju kirjeldus</p>	<p>Eelnõu mõjutab riigiasutuste korraldust, kuna tekib täiendav vajadus loakomisjoni järgi. Eelnõu mõjutab vähesel määral asutuste vahelisi suhteid, (sh riigiasutuste omavahelisi pädevussuhteid ja koostööd) või riigiasutuste omavahelist tööjaotust ja koostööd.</p> <p>Muudatusel pole mõju omavalitsuste töökoormusele, sest küsimused lahendatakse riigi tasandil.</p> <p>Riigi poolt seisnevad suurimad kulud algse süsteemi ülesehitamisega ning seejärel võiks tööülesannetega saada hakkama paariliikmeline meeskond. Seaduseelnõu näeb ette, et loakomisjoni kuuluvad 10 erineva valitsusasutuse esindajad. Eraldiseisev küsimus on, kas vastavad esindajad on tasustatud ning kuidas on nende tööülesanded jagatud.</p> <p>Seega on peamine kulu 2–3 liikmelise meeskonna palgakulu. Läti näitel tegeleb tööülesannetega 1 inimene, kuigi efektiivse toimimise jaoks oleks minimaalselt vajalik 2. Leedu eksperdi intervjuus toodi välja, et neil on meetmega tegelemas 2 inimest, kuigi laiem komisjon koosneb 14-st inimesest. Tüüpiline kaasuste arv on 200 aastas (teavituskohustus). Kuigi koormus on väga väike (Läti puhul on tegemist 1–2 kaasusega aastas), siis hädavajalik on komisjoni laiemate liikmete omavaheline efektiivne koostöö.</p> <p>Lisaks seonduvad meetme rakendamisega ühekordsed IT süsteemi kulud, nagu infovahetuse süsteem ning asjakohase informatsiooni kättesaadavaks tegemine internetis. Ühekordsetele IT süsteemi ülesehitamise kuludele lisanduvad ka süsteemi halduskulud.</p> <p>Mõjude vähendamiseks on oluline järgida järgmisi põhimõtteid:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keskenduda OVI sõeluuringu sisemise protsessi arusaadavusele. Tähtis on, et taotlusi haldav meeskond teaks kindlalt kas meedet rakendada või mitte. Seega on oluline selgus sektorite kaupa, et ei</li> </ol>

	<p>peaks kulutama aega haldusalasse kuulumise või mittekuulumise määratlemiseks.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Seada üles taotluste töötlemise protseduur, mis soodustab kiiret ning konfidentsiaalset haldust. Taotlused tuleb kas tugevalt standardiseerida või alternatiivina uurida iga kaasust eraldi. Esimene variant kiirendab protsessi, teise puhul tuleks aga silmas pidada pikemat ülevaatusega seotud protsesse ning poolautomaatseid esmaseid vastuseid.</li> <li>3. Selgitada välisinvestoritele täpselt, millisel juhul peab taotluse sisse andma, millal saabub vastus ning millised dokumendid on vajalikud. Protsessi läbipaistvus on välisinvestorile oluline.</li> </ol>
2.2.2 Mõju olulisus	<p>Mõju ulatus on väike, sest valitsusasutuste senine toimimine ei muutu. Mõju välisinvesteeringute loakomisjoni töö regulaarsusele ja sagedusele sõltub kavandatava õigusakti täpsest sõnastusest. See on seotud eelnõu kohaldamisalaga (millised ettevõtjad ja millised tehingud on kohaldamisalas) ning loakohustuse (või muu menetluse) olemusega. Mõju sihtrühm C on väike, sest eelduslikult osaleb igast valitsusasutustest loakomisjoni töös 1-2 inimest.</p> <p>Kokkuvõtlikult on mõju olulisus väike.</p>

<b>3. Kavandatav muudatus</b>	<b>Välisinvesteeringu usaldusväärust kontrollitakse loamenetluses</b>
<b>Mõju valdkond nr 2</b>	<b>Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; alavaldkond: mõju riigi sisejulgeolekule</b>
3.1. Mõju sihtrühm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Välisinvestorid, kes soovivad teha investeeringu seaduseelnõu kohaldamisalas olevatesse ettevõtjatesse: <ul style="list-style-type: none"> <li>A1 EL-i välised välisinvestorid (kolmandatest riikidest pärinevad investorid)</li> <li>A2 EL-i sisesed välisinvestorid</li> </ul> </li> <li>• B Eesti ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või olulist osa ettevõttest.</li> <li>• C Valitsusasutused</li> </ul>

<p>3.1.1 Mõju kirjeldus</p>	<p>Kavandatav loamenetlus mõjutab nii sihtrühmi A ja B kui ka C. Mõju sihtrühmale A ja B on, et enne loamenetluse läbimist ei ole neil võimalik soovitud tehingut lõpuni viia.</p> <p>Loamenetluse sätestamine piirab kolmandatest riikidest (ja EL-ist) pärinevate isikutel välisinvesteeringute tegemise Eesti äriühingutesse. Kui välisinvesteeringu tegija ei saa investeeringu tegemiseks loamenetluse komisjoni heakskiitu, siis ei ole tal võimalik investeeringut teha. Seega on üldine loamenetluse mõju julgeolekule see, et takistatud on avalikku korda või julgeolekut ohustavad investeeringud. Lisaks seisneb mõju loakomisjonile antud võimaluses kontrollida tehingute loakohustuse olemasolu tagantjärele kuni kolm aastat tehingu tegemisest.</p> <p>Oluline kaalutlus on riigi julgeoleku tagamise ning täiendav aja- ning rahakulu tekitamises investoritele. Mida põhjalikumalt turvata riigi julgeolekut investeeringute kontrollimises ning reguleerimises, seda kohmakamaks muutub süsteem, ning seeläbi ka kulukamaks investorile. Seega on väga oluline kaalutluskoht kui laiaulatuslikult regulatsiooni laiendada – millistele majandussektoritele, millistest riikidest tulenevalt investeeringutele jne.</p>
<p>3.1.2 Mõju olulisus</p>	<p>Mõju ulatus on keskmine nende välisinvestorite hulgas, kellele rakendatakse tehtava välisinvesteeringu olulise osaluse suurusest tulenevalt loakohustust. Mõju avaldub välisinvesteeringu suurusest tulenevalt alati, kui välisinvesteering vastab seaduseelnõu kohaldamisalas loetletud tingimustele. Mõjutatud isikute sihtrühma suurus on väike. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.</p> <p>Seega on muudatusel keskmiselt oluline mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele.</p>
<p><b>Mõju valdkond nr 3</b></p>	<p><b>Mõju majandusele</b></p>
<p>3.2 Mõju sihtrühm</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Välisinvestorid, kes soovivad teha investeeringu seaduseelnõu kohaldamisalas olevatesse ettevõtjatesse: <ul style="list-style-type: none"> <li>A1 EL-i välised välisinvestorid (kolmandatest riikidest pärinevad investorid)</li> <li>A2 EL-i sisesed välisinvestorid</li> </ul> </li> <li>• B Eesti ettevõtjad, kes soovivad müüa osalust või olulist osa ettevõttest.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• C Valitsusasutused</li> </ul>
<p>3.2.1 Mõju kirjeldus</p>	<p>Peamine mõju investoritele seisneb ajakulus loa menetlemiseks ning ka seonduvad finantsilised kulutused loa saamiseks. Lisanduvad mõjud võivad kaasneva äriühingutele kohalike nõunike palkamise näol. Siinkohal on oluline järgida järgmisi põhimõtteid:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) minimeerida investoritele esitatava informatsiooni ebaselgust;</li> <li>2) taotluse esitamise ja vastuse saamise viiteaja minimeerimine aitab tõenäoliselt kõige rohkem minimeerida sõelumismeetme mõju välisinvestori perspektiivist.</li> </ol> <p>2016. aasta seisuga oli keskmine sõeluuringu maksumus hinnanguliselt 2000 eurot, mille kannab taotleja. See kulu on tüüpiliselt investori kanda, ehk suureneb ettevõtjate halduskoormus. Tuleb arvestada, et mida laiem on sõeluuringute ulatus, seda rohkem ettevõtjaid peab taotlema heakskiitu või teavitama vastavaid asutusi ning seetõttu kannab rohkem ettevõtjaid taustauuringuga seotud kulusid. Samuti, mida keerulisem on seadus, seda suuremad on vastavad kulud ettevõtjatele.</p> <p>Taustauuringumehhanismi rakendamisel kaasnevad kulud ka ettevõtjatele endale. Eelnõu projektis pakutud menetlust ei ole võimalik läbi viia ilma kohalike nõustajaid kaasamata. Suuremate tehingute puhul ei ole ilmselt tegemist tehingu mahtu arvestades märkimisväärsete täiendavate kulutustega (kuivõrd üldjuhul nõustaja igal juhul tehingusse kaasatud on), aga väiksemate ja lihtsamate tehingute puhul võib täiendav kulu olla märkimisväärne ja suurendada tehingute nõustamiskulusid 100% võrra. Mida suuremad on loa taotlemise kulud, seda suurem on risk, et investor loobub investeeringust ja jätab pakkumise tegemata luba taotlemata, seejuures otsides kuluefektiivsemad investeeringu tegemise alternatiive teistest riikidest.</p> <p>Lisaks kaasnevatele kuludele võib välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimise aeg oluliselt mõjutada nii riigile kui ka ühingutele tekkivat koormust. Välisinvesteeringu taustauuringu läbiviimiseks on võimalik valida nii tehingueelne kui ka tehingujärgne aeg. Eelnõus ei täpsustata, millal peab taotluse esitama. Siiski on taotluse esitamise aeg oluline aspekt nii välisinvestorile, välisinvesteeringu saajale kui ka riigile.</p>

	Eelnõu kohaselt on taotluse esitamise kohustus pandud välisinvestorile või välisinvesteeringu saajale
3.2.2 Mõju olulisus	<p>Mõju olulisust hinnatakse järgmiste kategooriate kaupa:</p> <p>1) mõju ulatus sõltub palju süsteemi efektiivsusest. Sõltuvalt menetlemise kiirusest ning kulust ettevõtjale võib mõju ulatus olla väike kuni keskmine. Suur ei saa mõju olla, kuna lõppkokkuvõttes on tegemist pigem väiksema faktoriga investeerimisotsuse teostamisel.</p> <p>2) mõju avaldumise sagedus. Sarnaselt eelnevale mõjude analüüsile on avaldumise sagedus tihedalt seotud sellega, kas välisinvestori tehing on hallatud kohaldamisalas või mitte. Kõikidest otsestest välisinvesteeringutest on vaid vähesed tehingud hõlmatud, kuid pakutud majandussektoritesse sisenemiseks on muudatuse rakendumine jällegi kindel. Seega on mõju avaldumise sagedus keskmine.</p> <p>3) mõjutatud sihtrühma suurus on väike.</p> <p>4) ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine. Siin sõltub palju sellest kui palju lisanduvat töökoormust ettevõtjatele reaalselt tekib, ehk kui efektiivne süsteem õnnestub reaalselt üles seada.</p> <p>Seega on eelnõu muudatusel oluline mõju.</p>
<b>Mõju valdkond nr 6</b>	<b>Mõju riigiasutustele</b>
	Vt täpsemalt uuringu peatükk 4.

#### 4. Seaduse eeldatavad kulud ja tulud

Eeldatavad otsesed tulud puuduvad.

Peamiselt seisnevad kulud taustakontrolli meetme töös hoidmises ehk soovitatavalt 2 ametniku töökoha loomises. Tegemist on ka (vastavalt HÕNTE § 47) peamise regulatsiooni kuluga. Keskmine palk sarnastel töökohtadel on Eesti Panga avaliku sektori palgauuringu järgi 17 000€ aastas ehk kulu oleks umbes 34 000 € aastas. Lisaks seonduvad meetme rakendamisega ühekordsed IT süsteemi kulud, nagu infovahetuse süsteem ning asjakohase informatsiooni kättesaadavaks tegemine internetis. Kuna need on osaliselt juba aruande esitamiseks ajal valminud, siis ei ole võimalik väga täpselt konkreetset kulu prognoosida. Ühekordsetele IT süsteemi ülesehitamise kuludele lisanduvad ka süsteemi halduskulud. Seega võib kokkuvõtvalt hinnata, et regulatsiooni rakendamisega seonduvad kulud on 34 000 € aastas, millele lisanduvad IT süsteemiga seotud ühekordsed kulud ning halduskulud.