

Asia: VN/15267/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain tarkoitus

1 § Lain tarkoitus

EK pitää esityksen tavoitteita kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi perusteltuina. Muuttunut turvallisuusympäristö sekä EU:n uuden seuranta-asetuksen toimeenpano edellyttävät kansallisen sääntelyn päivittämistä

EK pitää keskeisenä, että lain tarkoitukseen kirjattu ennakoitava lupa-järjestelmä toteutuu myös käytännössä. Ulkomaisten investointien houkuttelevuus Suomeen ja turvallisuusnäkökohtien huomioon ottaminen eivät ole ristiriidassa keskenään. Sääntelyn tulisi mahdollistaa tehokas riskeihin puuttuminen ilman, että epäselvä soveltamisala tai ennakoimattomat menettelyt heikentävät Suomen investointiympäristön kilpailukykyä.

Sääntelyn tarkoitusta voi edelleen selkeyttää, että sen tulee koskea aidosti vain yhteiskunnan kannalta kriittisiä toimintoja. Pelkästään toimialan luonne ei ole merkitsevää etenkin liitännäispalvelujen osalta. EK viittaa erityisesti FiCom ry:n lausunnossa esitettyihin huomioihin ICT-toimintojen suhteen. Kaikki toimialan toiminnot eivät ole kriittisiä, vaan tavallisia kaupallisia palveluita, joilla ei ole yksilöityä ja todellista riskiä lain tarkoituksen mukaan. Tavanomaisten kaupallisten palveluiden lisäksi esimerkiksi erilaiset tukipalvelut ja ylläpito eivät toiminnaltaan ole automaattisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisiä. Sääntelyssä tulisi selventää olennaisuutta ja suoraa vaikutusta koskevia kriteerejä.

2. 2 § Määritelmät

Ulkomaisen sijoittajan määritelmä on huomattavan laaja. Kriteereitä on täsmennettävä sekä lainsäädännössä että viimeistään sovelta-misohjeissa erityisesti seuraavin kohdin:

- konsernin sisäiset järjestelyt,
- pääomasijoitusrahastorakenteet,
- ulkomaisia väliyhtiöitä hyödyntävät rakenteet,
- tilanteet, joissa tosiasiallinen määräysvalta ei muutu.

"Tosiasiallisen vaikutusvallan" käsitettä tulisi täsmentää olennaisesti joko lain tasolla tai vähintään hallituksen esityksessä. Yritysten tulee kyetä ennakolta arvioimaan, syntyykö lupavelvollisuus. Tämä on kes-keinen oikeusvarmuuskysymys. Käsitteen sisältö tulisi määritellä lais-sa, esitöissä tai viranomaisohjeissa nykyistä yksityiskohtaisemmin. Yri-tysten tulee voida ennakolta arvioida, aiheuttaako esimerkiksi hallitus-paikka, veto-oikeus tai osakassopimus luvan hakemisvelvollisuuden.

Lakiehdotuksen 2§ 1.mom 1c) kohdan mukaan ”ulkomainen sijoittaja” voi olla esimerkiksi pörssiyhtiö, jossa kotimainen omistus on yli 50% ja jonka nimitystoimikunnassa on huomattava edustus valtion ja suoma-laisten institutionaalisten sijoittajien edustajia. Tämä sääntö tekee to-dennäköisesti kaikista pörssiyhtiöistä Suomessa ulkomaisia sijoittajia – vaikka kotimainen omistus olisi 85%. Näillä kriteereillä myös esimerkik-si valtio-omisteinen pörssiyhtiö kuuluisi määritelmään, jos hallintarekis-teröityjen omistajien määrä nousisi yli soveltamisrajan.

Hakemusmäärä kasvaa arvioitua enemmän. Nykylaissa EU-omistajia koskeva rajoitus koskee vain sotilaallista maanpuolustusta. Kun soveltamisala laajenee ja "ulkomaisen sijoittajan" kriteeri on väljä, vuosittainen hakemusmäärä nousee selvästi arvioidusta 60–70 hake-muksesta. Maltillinen kasvu olisi perusteltua, mutta kriteerien epä-tarkkuus ja soveltamisalan laajennukset kasvattavat määrää liikaa. Sik-si kriteerejä on täsmennettävä.

EK ehdottaa kohdan tarkastelua jatkovalmistelussa seuraavilla kriteereillä: kohtaa c) ei sovelleta sellaiseen Suomalaiseen pörssiyhtiöön, jonka kotimainen omistus on yli 50% TAI kirjataan yleisemmin Suo-messa kotipaikan omaavan yhtiön osalta jos 10% sääntö täyttyy, niin tulee tarkastella kotimaisen omistuksen määrää (mikäli tosiasiallinen määräysvalta on selvästi kotimaisissa käsissä) ei kyseessä ole ”ulkomainen sijoittaja”

3. 3 § Seurannan kohteet

EK kannattaa seurannan kohteiden täsmentämistä nykyiseen lakiin ver-rattuna. Samalla ehdotettu sääntely sisältää useita hyvin avoimia käsit-teitä, joiden soveltamisala jää epäselväksi.

Erityisesti seuraavia ilmaisuja tulisi täsmentää:

- "aikomuksena on tuottaa tai toimittaa",
- "kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellinen tieto",
- "huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvä toiminta",
- "kriittinen infrastruktuuri",
- "muut yhteiskunnan elintärkeät toiminnot".

Vastaavat käsitteet voivat koskea hyvin laajaa joukkoa yrityksiä ilman, että niihin kohdistuu jokin yksilöitävissä oleva, konkreettinen riski. Yritysten on voitava ennakoitavasti tunnistaa, kuuluvatko ne lain soveltamisalaan vai eivät.

EK ehdottaa, että TEM ja Huoltovarmuuskeskus veloitetaan julkaisemaan toimialakohtaiset soveltamisohjeet ja esimerkkiluettelot ennen lain voimaantuloa

4. 4 § Uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset seurannan kohteina

Greenfield-sijoitusten sisällyttäminen seurantajärjestelmään on merkittävä laajennus nykytilaan verrattuna. EK ymmärtää turvallisuusperusteet erityisesti energia-, data-, puolustus-, kaksikäyttö- ja kriittisten raaka-aineiden hankkeissa.

Soveltamisalaan liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Erityisesti olisi täsmennettävä:

- milloin kyse on uudesta liiketoiminnasta ja milloin olemassa olevan toiminnan laajentamisesta;
- miten esimerkiksi energia-, vety-, datakeskus- ja infrastruktuurihankkeita arvioidaan;
- milloin olemassa oleva yhtiö katsotaan toteuttavan greenfield-investoinnin.

Investointipäätökset tehdään usein vuosien aikajänteellä. Epäselvät raajaukset voivat johtaa investointien viivästymiseen tai siirtymiseen muihin maihin.

5. 5 § Luvan hakeminen

Pakollinen ennakkolupamenettely lisää oikeusvarmuutta verrattuna tilanteeseen, jossa sijoittaja joutuu epävarmuudessa arvioimaan viranomaisen myöhempiä kantaa.

EK pitää kuitenkin tärkeänä, että:

- hakemuksen sisältövaatimukset määritellään täsmällisesti,
- käytössä on ennakkokonsultaatiomahdollisuus,
- viranomaiset julkaisevat kattavat hakemusohjeet.

Hakijan tulee voida saada jo hankkeen valmisteluvaiheessa luotettava arvio siitä, kuuluuko sijoitus lain soveltamisalaan.

Hakemuksen sisältövaatimukset tulisi määritellä asetustasolla mahdollisimman täsmällisesti. Muutoin yritysten hallinnollinen taakka ja käsittelyajat kasvavat tarpeettomasti.

6. 6 § Omistusosuuksien tarkastelupisteet

Tarkastelupisteet ovat lähtökohtaisesti perusteltuja.

EK kuitenkin korostaa, että pienissä vähemmistösisjoituksissa ja kasvuyritysten rahoituskiirroksissa 10 prosentin kynnys voi johtaa huomattavaan hallinnolliseen taakkaan verrattuna saavutettavaan turvallisuushyötyyn.

Lisäksi tosiasiallisen vaikutusvallan suhde omistusrajoihin tulisi selkeyttää.

7. 7 § Ääniosuuden laskeminen osakeyhtiössä

Säännösten tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti kattaa:

- osakassopimukset,
- veto-oikeudet,
- rahastorakenteet,
- välillinen omistus,
- yhteisjärjestelyt.

Yrityksillä tulee olla mahdollisuus arvioida ilmoitusvelvollisuutensa ilman laajaa tapauskohtaista tulkintaa.

8. 8 § Lupamenettely ja lupaviranomaiset

Säännösten tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti kattaa:

- osakassopimukset,
- veto-oikeudet,
- rahastorakenteet,
- välillinen omistus,
- yhteisjärjestelyt.

Yrityksillä tulee olla mahdollisuus arvioida ilmoitusvelvollisuutensa ilman laajaa tapauskohtaista tulkintaa.

Lakiehdotuksessa ensimmäisen vaiheen käsittelyajaksi ehdotetaan 45 kalenteripäivää. Kilpailulaissa 26§:ssä säädetään KKV:lle käsittely-ajaksi 23 työpäivää. Näiden säännösten käsittelyajat ensimmäisessä vaiheessa tulisi olla yhtenevät.

Huoltovarmuuskeskus huomattavasti kilpailuviranomaisia paremmin tietää ennakolta, millä asioilla on Suomessa huoltovarmuudellista tai maanpuolustuksellista merkitystä ja siten se pystyy kilpailuviranomaisia paremmin ennakoimaan asioita. Taloudellisen yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaista on saada selvät tapaukset nopeasti ja tehokkaasti ulos.

EK ehdottaa, että ensimmäisen vaiheen käsittelyaika yhtenäistetään kilpailulain ajan kanssa 23 työpäiväksi. Tarvittaessa voidaan lisätä mahdollisuus huoltovarmuuskeskukselle itse perustellusta syystä ottaa itselleen 10 työpäivän lisäaika.

Toiselle vaiheelle tulisi säätää määräaika. Tämä olisi tärkeää investointien ennakoitavuuden, yritysjärjestelyjen toteutettavuuden ja investointiympäristön kilpailukyvyn kannalta.

Lisäksi TEM:n otto-oikeuden käyttökriteereitä tulisi täsmentää.

9. 9 § Ehtojen asettaminen

Ehdollinen lupa on tarkoituksenmukainen keino riskien hallintaan.

Niiden tulee kuitenkin perustua selkeästi tunnistettuihin turvallisuusriskeihin. Jatkotyössä tulisi kiinnittää erityistä huomiota oikeasuhtaisuuteen ja toteuttamiskelpoisuuteen. Tältäkin osin olisi

ehdottoman tärkeää, että ehtojen asettaminen perustuisi neuvotteluun ja vuoropuheluun hakijan kanssa.

10. 10 § Asian raukeaminen

-

11. 11 § Poikkeus luvan hakemisvelvollisuudesta

Poikkeusten tulkinnan tulee olla ennakoitavaa. Niiden tulee selkeästi kattaa konsernien sisäiset ja tekniset rakennejärjestelyt ja perimystilanteet. Myös vähäisen turvallisuusmerkityksen tilanteita tulisi jatkossa täsmentää vähintään lupaviranomaisten ohjeistuksella.

12. 12 § Luvan myöntämättä jättäminen

Päätöksenteon perusteiden on oltava mahdollisimman läpinäkyviä.

EK korostaa, että:

- puuttumisen tulee perustua konkreettiseen riskiin,
- päätösten tulee olla oikeasuhtaisia,
- sijoituksen turvallisuusarvioinnin tulee perustua tapauskohtaiseen näyttöön.

Lain ei tule johtaa tilanteeseen, jossa epäselvän tulkinnan perusteella estetään lähtökohtaisesti myönteisiä investointeja.

13. 13 § Lupaviranomaisten tiedonsaantioikeudet

Tiedonsaantioikeudet ovat laajoja.

EK pitää tärkeänä, että tietopyynnot rajoitetaan välttämättömiin tietoihin ja liikesalaisuuksien suoja varmistetaan. Viranomaisten käsittelyperusteiden tulee olla läpinäkyviä, ja neuvonta- ja neuvotteluvelvollisuuden korostettua.

14. 14 § Tietojenantovelvollisuus

Tietojenantovelvollisuuden tulee olla oikeasuhtainen. Laissa tai perusteluissa tulisi selkeästi todeta, että tietopyyntöjen tulee rajoittua asian arvioimiseksi välttämättömiin tietoihin.

15. 15 § Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaiselle

Liikesalaisuuksien ja muiden luottamuksellisten tietojen suoja koskevia takeita tulisi täsmentää perusteluissa.

16. 16 § Lain kiertäminen

EK ymmärtää kiertämistä koskevan säännöksen tarpeen.

Säännös ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että tavanomaisia yritysjärjestelyjä arvioidaan jälkikäteen lain kiertämisenä.

Kiertämissäännöksen soveltamisedellytyksiä tulisi täsmentää.

17. 17 § Menettely lain laiminlyönnin tapahtuessa

Kehotus ensisijaisena keinona on kannatettava.

18. 18 § Uhkasakko

-

19. 19 § Seuraamusmaksu

EK pitää hallinnollista seuraamusjärjestelmää perusteltuna. Seuraamusjärjestelmän tulee kuitenkin perustua vahvasti oikeasuhtaisuuteen.

Kun soveltamisala sisältää useita tulkinnanvaraisia käsitteitä, seuraamusmaksuja ei tule käyttää tilanteissa, joissa yritys on vilpittömästi pyrkinyt selvittämään velvoitteensa.

Seuraamusmaksun määrittämisessä olisi korostettava tahallisuuden merkitystä ja virheen korjaamista, lisäksi yhteistyötä viranomaisen kanssa asian selvittämisessä ja korjaamisessa, sekä epäselvän oikeustilan vaikutusta. Jälkimmäinen korostuu lain ollessa uusi ja ennen uuden ratkaisukäytännön syntymistä.

20. 20 § Seuraamusmaksun määrääminen

-

21. 21 § Seuraamusmaksulautakunta

-

22. 22 § Seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointi

-

23. 23 § Seuraamusmaksun määrä

-

24. 24 § Seuraamusmaksun täytäntöönpano

-

25. 5 luku Erinäiset säännökset

EK pitää muutoksenhakua koskevia säännöksiä lähtökohtaisesti asi-anmukaisina. Koska päätöksestä siirtää asia toiseen vaiheeseen ei voi valittaa, siirtoratkaisun perusteiden tulisi olla mahdollisimman läpinäkyvät ja dokumentoidut.

26. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

-

27. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry ("EK") kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto otsikkoasiassa. EK kannattaa esityksen tavoitteita ulko-maalaisten yritysostojen seurannassa, ja esittää aloitteesta seuraavat huomiot:

EK:n keskeiset huomiot:

- Soveltamisala on rajattava tarkasti todelliseen kriittisyyteen. Laki ei saa koskea kokonaisia toimialoja (esim. ICT) tai tavan-omaisia kaupallisia yhtiöitä pelkän muodollisen kriteerin (kuten hallintarekisteröinnin tai 10 %:n omistusrajan) perusteella – rat-kaisevaa tulee olla toiminnan tosiasiallinen merkitys yhteiskunnan kannalta.
- Keskeiset käsitteet ja kriteerit tarvitsevat tarkennusta. "UI-komainen sijoittaja", "tosiasiallinen vaikutusvalta", "kriittinen inf-rastrukturi" ja muut avainkäsitteet on täsmennettävä laissa tai ohjeistuksessa, jotta yritykset voivat ennakolta arvioida lupavel-vollisuutensa. Muuten hakemusmäärä ja hallinnollinen taakka kasvavat tarpeettomasti.
- Menettelyn on oltava nopea, ennakoitava ja oikeasuhtainen. Käsittelyajat tulee yhtenäistää ja lyhentää, päätösten ja seuraa-musten tulee perustua konkreettiseen riskiin ja vuoropuheluun. Ennen voimaantuloa on julkaistava kattavat soveltamisohjeet ja esimerkit.

EK pitää erittäin tärkeänä, että lain voimaantuloa edeltää laaja toi-meenpanovalmistelu. Ennen lain voimaantuloa tulisi julkaista:

- kattavat soveltamisohjeet,
- toimialakohtaiset esimerkit,
- hakemusmallit,
- ennakkokonsultaatiomenettelyä koskevat ohjeet,
- viranomaisten tulkintalinjaukset keskeisistä käsitteistä.

Lain vaikutus yrityksiin määräytyy käytännössä pitkälti sen perusteella, kuinka ennakoitavaa soveltaminen on. Kansallisen turvallisuuden vahvistamisen ohella sääntelyn tulisi tukea Suomen

asemaa houkuttelevana investointikohteena. Oikeusvarmuus, ennakoitavuus ja selkeät menettelyt ovat tämän tavoitteen kannalta keskeisiä.

Bertell Sanna-Maria
Elinkeinoelämän keskusliitto EK