

Programmi LIFE strateegilised projektid

Strateegia ja rakendamise vaheline lõhe väheneb, kuid projektide mõju ei ole täiesti selge



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–14 | Põhisõnumid

01–07 | Miks on see valdkond oluline?

08–14 | Meie leiud ja soovitused

15–52 | Täpsem ülevaade meie tähelepanekutest

15–28 | Programmi LIFE strateegilised projektid pakuvad üldiselt väärtuslikku tuge, kuid vajaduste prioriseerimisel esineb puudusi

15–22 | Programmi LIFE strateegiliste projektide kontseptsioon toetab keskkonna- ja kliimastrateegiate rakendamist

23–28 | Strateegilised projektid ei ole alati kooskõlas liikmesriikide kõige olulisemate keskkonnaküsimustega

29–52 | Programmi LIFE strateegiliste projektide kogu potentsiaali ei ole ära kasutatud ja nende mõju ei ole täielikult selge

29–41 | Programmi LIFE strateegiliste projektide lähenemisviis täiendava rahastamise kaasamisel ja tulemuste levitamisel on ebajärjekindel

42–47 | Probleemid tulemuste kestlikkusega

48–52 | Programmi LIFE strateegiliste projektide panus nende aluseks olevatesse strateegiatesse ja ELi eesmärkidesse ei ole selge

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Ülevaade meie auditivalimi 22-st LIFE strateegilisest projektist

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

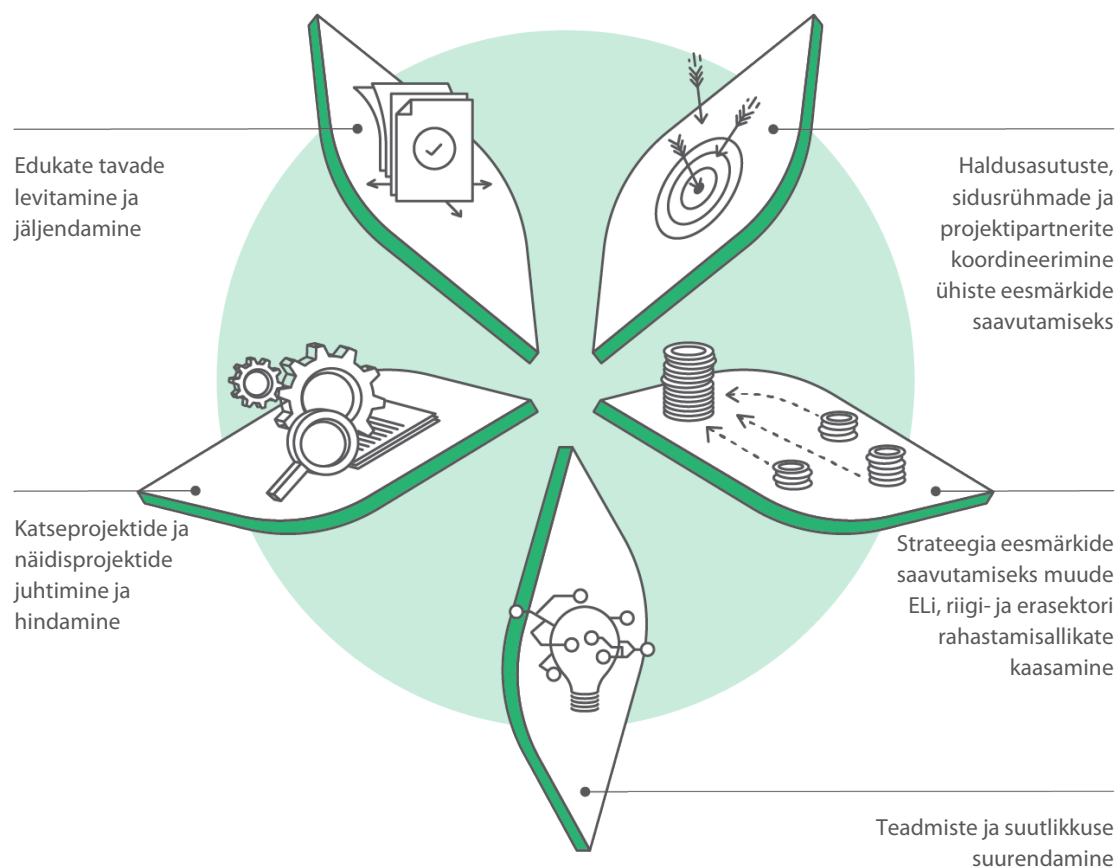
Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** 1992. aastal käivitatud programmist LIFE rahastatakse projekte, millega toetatakse ELi keskkonna- ja kliimapoliitikat. Seda haldavad Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) ning Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet (CINEA) ning see toetab selliseid algatusi nagu [Euroopa roheline kokkulepe](#) ja [ELi elurikkuse strateegia aastani 2030](#). Programmitöö perioodil 2014–2020 oli programmi LIFE eelarve 3,5 miljardit eurot, mis aastatel 2021–2027 suurenes 5,4 miljardi euron. Programmi LIFE raames rahastatakse tavaliselt kohalikke projekte, mis keskenduvad looduse ja elurikkuse kaitsele või keskkonna ja kliima parandamisele.
- 02** 2014. aastal võttis komisjon kasutusele programmi LIFE integreeritud projektid, millele alates 2021. aastast järgnesid strateegilised projektid. Mõlemat liiki projektide (edaspidi „strateegilised projektid“) eesmärk on aidata ELi liikmesriikidel rakendada ELi õigusaktidest tulenevaid keskkonna- ja kliimakavasid ja -strateegiaid suuremal alal. Need peaksid kõrvaldama alusstrateegiate rakendamist segavad takistused ning tavaliselt koordineerivad neid projekte liikmesriikide haldusasutused. Projektid kestavad keskmiselt umbes kaheksa aastat; tüüpilised meetmed on esitatud [joonisel 1](#).

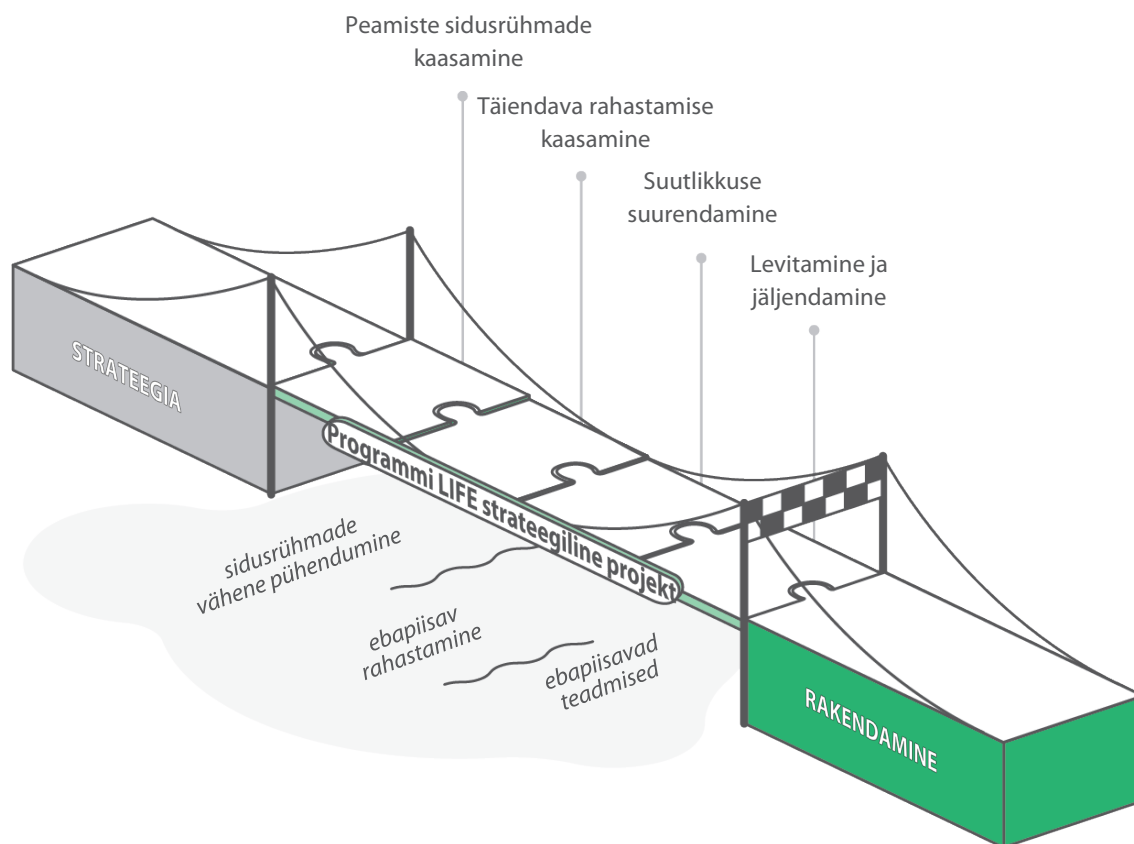
Joonis 1 | Programmi LIFE strateegiliste projektide tüüpilised tegevused



Allikas: kontrollikoda.

- 03** Programmitöö perioodil 2014–2020 eraldati programmi LIFE raames 70 strateegilisele projektile 701 miljonit eurot (7–16 miljonit eurot projekti kohta). Ajavahemikul 2021–2027 on 2025. aasta aprilli seisuga eraldatud veel 436 miljonit eurot 25-le strateegilisele projektile (igale projektile 10–30 miljonit eurot).
- 04** Programmi LIFE strateegilised projektid võeti kasutusele selleks, et kiirendada liikmesriikide ametiasutuste välja töötatud ELi keskkonna- ja kliimakavade ja -strateegiade rakendamist ([joonis 2](#)). Komisjon propageeris neid ka selleks, et meelitada neisse poliitikavaldkondadesse täiendavat rahastamist. Kuna komisjon pidas strateegilisi projekte mõjusaks, säilitas ta nende osakaalu programmi LIFE raames perioodiks 2021–2027, laiendades samal ajal nende kasutusulatust.

Joonis 2 | Programmi LIFE strateegiliste projektide eesmärk on ületada lõhe strateegia ja rakendamise vahel



Allikas: kontrollikoda.

- 05** Hindasime auditi käigus programmi LIFE strateegiliste projektide tõhusust vahendina, mis aitab liikmesriikidel rakendada peamisi kavasid ja strateegiaid, mis on suunatud ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisele. Täpsemalt uurisime, kas komisjon oli kavandanud strateegiliste projektide raamistiku nii, et see täidaks tõhusalt oma eesmärgi, ning kas auditiks valitud projektid olid saavutanud oma eesmärgid.
- 06** Hindamisel tuginesime programmitöö perioodil 2014–2020 saadud kogemustele ja õppetundidele ning uurisime, kuidas neid võeti arvesse perioodi 2021–2027 strateegiliste projektide kavandamisel. [Joonisel 3](#) on näidatud, kuidas me auditi tõendusmaterjali kogusime.

Joonis 3 | Kogusime tõendeid eri allikatest

VAATASIME LÄBI

asjakohased andmed ja dokumendid, sealhulgas õigusaktid ja iga-aastased tööprogrammid aastateks 2014–2020 ja 2021–2027

TEGIME INTERVJUUD

programmi LIFE haldajatega komisjonis ja CINEAs

projektikoordinaatorite, projektipartnerite ja programmi LIFE riiklike kontaktpunktidega Hispaanias, Poolas ja Soomes

ANALÜÜSISIME

22 projektitoimikut, sealhulgas toetuslepingud, rakendusdokumendid, aruandlus ja järelevalve

AUDITEERISIME ÜSIKASJALIKULT

12 projekti

VAATASIME LÄBI

10 projekti dokumendid

Allikas: kontrollikoda.

- 07** Valisime selle audititeema, kuna nii peamised sidusrühmad kui ka üldsus tunnevad suurt huvi keskkonna- ja kliimaküsimuste vastu, samuti programmi LIFE strateegiliste projektide raames toetatavate oluliste keskkonna- ja kliimastrateegiate suure hulga tõttu ning nende projektide märkimisväärse osakaalu tõttu programmi LIFE rahastamises. Oma ainsa varasema [aruande programmi LIFE kohta](#) avaldasime 12 aastat tagasi. Selle uue auditiga loodame aidata kaasa programmi LIFE strateegiliste projektide tulemuste paremale mõistmisele. Meie leiud ja soovitused võimaldavad komisjonil, CINEA-I ja projektikoordinaatoritel parandada oma jõupingutuste tulemuslikkust ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisel. Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [l lisas](#).

Meie leiud ja soovitused

- 08** Järeldame, et üldiselt hõlbustavad programmi LIFE strateegilised projektid liikmesriikide kavade ja strateegiate rakendamist. Selleks kaasavad nad peamisi sidusrühmi ning täiendavat rahastamist ja edendavad järjepidevust, vaatamata riikliku poliitika muutustele ja eelarvealasele ebakindlusele. Projektide valiku protsessis ei pruugita siiski arvesse võtta liikmesriikide kõige olulisemaid keskkonna- ja kliimavajadusi, mis vähendab nende

suutlikkust teha kindlaks ja toetada kõige mõjusamaid projekte. Tuvastasime ebakõlasid selles, kuidas strateegiliste projektide puhul antakse aru täiendava rahastamise kaasamise kohta ning kuidas projekte levitatakse kogu ELi hõlmavatel platvormidel. Leidsime ka puudusi projektitulemuste kestlikkuse tagamise korras. Lisaks ei võimalda praegused seiremeetodid piisavalt hinnata programmi LIFE strateegiliste projektide panust ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisse.

Programmi LIFE strateegilised projektid pakuvad üldiselt väärtuslikku tuge, kuid vajaduste prioriseerimisel esineb puudusi

- 09** Programmi LIFE strateegilised projektid võeti kasutusele ajal, mil mitmed ELi keskkonna- ja kliimaalastes õigusaktides nõutud kavad ja strateegiad olid rakendamiseks valmis. Need võimaldavad kaasata peamisi sidusrühmi, kuigi kava või strateegiat tegelikult rakendavad üksused ei ole alati projektide kasusaajad. Selle eesmärk on tagada, et projektide aluseks olevaid strateegilisi vajadusi ja eesmärke käsitletakse asjakohaselt. Kuna need projektid aitavad kaasata täiendavat rahastamist ning kestavad mitu valimistsükli, loovad need üldiselt toetava raamistikku strateegia rakendamiseks (punktid [15–22](#)).
- 10** Programmi LIFE strateegilised projektid on rahastamiskõlblikud, kui need hõlbustavad liikmesriigi poolt ametlikult vastu võetud strateegia rakendamist. Sõltuvalt asjakohastest valdkondlikest õigusaktidest võib komisjon osaleda liikmesriikide kavade või strateegiate väljatöötamises või vastuvõtmises. Valikumenetlus ei hõlma aga süstemaatiliselt projektide aluseks olevate strateegiate eesmärkide ja meetmete hindamist, kuna see ei ole õigusaktidega nõutav. Komisjon on teadlik keskkonna- ja kliimaprobleemidest, millega liikmesriigid silmitsi seisavad, kuid ei ole neid alati valikuprotsessis arvesse võtnud (punktid [23–28](#)).



1. soovitus

Viia programmi LIFE strateegilised projektid paremini vastavusse teadaolevate keskkonna- ja kliimaprobleemidega

Komisjon peaks parandama programmi LIFE strateegiliste projektide vastavusse viimist liikmesriikide konkreetsete keskkonna- ja kliimaküsimustega, näiteks nendega, mis on kindlaks tehtud keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamisel.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2026

Programmi LIFE strateegiliste projektide kogu potentsiaali ei ole ära kasutatud ja nende mõju ei ole täielikult selge

- 11** Programmi LIFE strateegilised projektid peavad kaasama mitmesugustest allikatest täiendavat raha. Kõik meie auditivalimisse kuulunud 22 projekti seda ka tegid, kuid konkreetsete suuniste puudumine selle kohta, mis kvalifitseerub kaasatud lisarahastamiseks ning komisjoni ebapiisavad kontrollid ei võimalda sel viisil saadud lisaväärtust hinnata. Kui komisjon esitab programmi LIFE strateegiliste projektide raames kaasatud rahastamise koguväärtuse, lisab ta käimasolevate projektide kohta prognoosid, mitte tegelikult kulutatud summad (punktid **30–36**).



2. soovitus

Selgitada täiendava rahastamise kaasamise kontseptsiooni ja parandada sellealast aruandlust

Selleks et edendada sidusat lähenemisviisi täiendava rahastamise kaasamisele ja parandada koondsummade alast aruandlust programmi tasandil, peaks komisjon:

- a) selgitama, mida täpselt tähendab kaasatud rahastamine, st esitama kriteeriumid, mille alusel loetakse väline rahastamine konkreetse strateegilise projekti puhul kaasatuks;
- b) kehtestama kontrollid, et teha kindlaks, kas strateegiliste projektide aruandlus kaasatud täiendava rahastamise kohta on kriteeriumidega kooskõlas;
- c) täiendama oma aruandlust programmi tasandil kasutusele võetud rahastamise kohta andmetega tegelike kulutuste kohta.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2026

- 12** Komisjon on loonud mitu platvormi teadmiste ja heade tavade jagamiseks keskkonna, kliima ja ringmajanduse küsimustes. Meie valimisse kuulunud 12-st üksikasjalikult kontrollitud projektist kümme ei kasutanud aga neid platvorme. Valimis täheldatud madal kasutusmäär takistab projektitulemuste levitamist ja edukate tulemuste jäljendamist kogu ELis (punktid **37–41**).



3. soovitus

Edendada kogu ELi hõlmavate platvormide kasutamist projektide kohta teabe levitamiseks ja nende jälgendamiseks

Selleks et parandada strateegiliste projektide heade tavade levitamist ja kordamist, peaks komisjon edendama ja soovutama olemasolevate temaatiliste platvormide, andmebaaside ja töövahendite kasutamist uute strateegiliste projektide ettevalmistamisel ning tulemuste ja saadud kogemuste jagamisel.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2026

- 13** Programmi LIFE järgsete kavade eesmärk on tagada, et strateegilistest projektidest saadakse kasu ka pärast algse rahastamisperioodi lõppemist. Nende kavade tõhusust piirab aga konkreetsete suuniste puudumine nende sisu kohta, rakendusametuste ebajärjekindel kaasamine ja aruandekohustuse puudumine nende elluviimise kohta. Koordinaatorid koostavad programmi LIFE järgseid kavasid, kuid ei halda tingimata nende rakendamist või rahastamist (punktid [42–47](#)).



4. soovitus

Suurendada strateegiliste projektide tulemuste kestlikkust

Strateegiliste projektide mõju ja nende tulemuste kestlikkuse parandamiseks peaks komisjon nõudma, et strateegia rakendamise eest vastutavad ametiasutused osaleksid aktiivselt ka programmi LIFE järgsete kavade koostamises ja rakendamises.

Soovituse täitmise tähtaeg: juuni 2026

- 14** Kuna kõigis programmi LIFE projektides – nii standardsetes kui ka strateegilistes – kasutatakse samu näitajaid, ei mõõdeta strateegiliste projektide erieesmärke, nagu muudatused juhtimises ja sidusrühmade kaasamine, ning nende saavutusi ei kajastata täielikult tulemusaruandluses. Seetõttu on hoolimata projektitasandi näitajatest keeruline jälgida strateegiliste projektide tulemuslikkust programmi tasandil. Nende panuse hindamist ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisse raskendab veelgi asjaolu, et kuni vahetulemused on kättesaadavad ja projektide koordinaatorid on neist aru andnud, tugineb programmi LIFE hindamine prognoosidele (punktid [48–52](#)).

Täpsem ülevaade meie tähelepanekutest

Programmi LIFE strateegilised projektid pakuvad üldiselt väärtuslikku tuge, kuid vajaduste prioriseerimisel esineb puudusi

Programmi LIFE strateegiliste projektide kontseptsioon toetab keskkonna- ja kliimastrateegiate rakendamist

- 15** Programmi LIFE strateegilised projektid peaksid toetama riiklike, piirkondlike ja kohalike keskkonna- ja kliimastrateegiate rakendamist. Strateegilised projektid peaksid kaasama mitmeid avaliku ja erasektori sidusrühmi, et edendada vertikaalset ja horisontaalset koostööd asjaomastes institutsioonides. Lisaks peaksid nad kaasama lisavahendeid täiendavate meetmete rahastamiseks, et toetada nende aluseks olevate kavade, tegevuskavade ja strateegiate rakendamist (käesolevas aruandes nimetatakse neid kõiki kavadeks ja strateegiateks). Seetõttu uurisime, kas kontseptsioon suutis tegelikkuses hõlmata eri sidusrühmi ning kavade ja strateegiate liike, ning kas see on aidanud kaasa strateegiate rakendamisele. Samuti uurisime oma auditivalimi 22 projekti ülesehitust (punkt [14 / lisas](#)).
- 16** Programmi LIFE strateegiliste projektide kontseptsiooni tutvustati ja arutati [2014.–2020. aasta programmi LIFE määruse ettepaneku mõjuhinnangus](#). Hinnangus rõhutati vajadust parema koostoime ja vastastikuse täiendavuse järele muude ELi fondidega, keskkonna- ja kliimapoliitika parema rakendamise ja integreerimise ning parema juhtimise, sidusrühmade kaasamise ja teadmiste jagamise järele. Liikmesriigid toetasid kontseptsiooni ja see lisati seejärel [2014.–2020. aasta LIFE määrusesse](#). Täpsem teave strateegiliste projektide kontseptsiooni kohta on esitatud [/ lisas](#).

- 17** Iga strateegilise projektiga on seotud keskmiselt 18 partnerit, võrreldes vaid kuuega programmi LIFE standardsetes projektides. Kõigi peamiste sidusrühmade kaasamine on eduka projekti eeltingimus. Eriti oluline on strateegia rakendamise eest lõppkokkuvõttes vastutavate üksuste kaasamine, kuna see tagab, et nende aluseks olevate strateegiate vajadusi ja eesmärgi käsitletakse asjakohaselt. Kokkuvõttes leidsime, et peamised sidusrühmad olid kaasatud. Meie auditivalimi 22 strateegilisest projektist kuut (neli ajavahemikust 2014–2020 ja kaks 2021–2027) ei koordineerinud alusstrateegia eest vastutav üksus ning kahel juhul (mõlemad perioodil 2014–2020) ei olnud see üksus toetusesaaja, hoolimata asjaolust, et see oli nõutav.
- 18** Strateegiliste projektide kontseptsioonis võetakse arvesse erinevaid lähenemisviise nende kavandamisele. Neid võivad algatada pädevad asutused või need võidakse välja töötada kodanikuühiskonna toel ([1. selgitus](#)).

1. selgitus.

Programmi LIFE strateegiliste projektidega seotud lähenemisviiside kavandamine

Poola: Alt-üles-lähenemisviis, mõjutab liikmesriikide õigusakte



Väike-Poola [vojevoodkonna](#) strateegilise projekti eesmärk on parandada Väike-Poola õhukvaliteeti. Projekt on näide alt-üles-lähenemisviisist: keskkonnaga tegelev valitsusväline organisatsioon Krakowski Alarm Smogowy suurendas teadlikkust ja innustas käivitama strateegilise projekti, et toetada piirkondliku õhukvaliteedi kava rakendamist.

Sellest ajast alates on piirkond osalenud liidri ja nõustajana riigi tasandi töörühmades, et töötada välja õhusaaste vastased meetmed, näiteks üleriigilised söekütuste standardid ja seadusandlikud muudatused, mis on võimaldanud piirkondadel kehtestada suduvastaseid resolutsioone.

Soome: Ült-alla suunatud riiklik tegevuskava

Soome keskkonnaministeeriumi koostatud tegevuskava (vt allpool esitatud kuvatõmmis) on aluseks ült-alla planeerimise lähenemisviisile, milles kasutatakse riiklike strateegiate rakendamiseks strateegilisi projekte ja tagatakse nende õigeaegne ettevalmistamine. Tegevuskava võeti esmakordselt kasutusele aastatel 2014–2020; seni on programmi LIFE strateegilised projektid toetanud kõiki eelnevalt välja valitud strateegiaid.

Timeline for Strategic LIFE -projects	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Freshabit 20 M€	2,9	2,9													
Circwaste 18,5 M€	2,3	2,3	2,3												
Canemure 15,3 M€	2,2	2,2	2,2	2,2											
Biodiversea 19,9 M€	fp	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5						
PlastLIFE 18,8 M€		cn	fp	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7						
Priodiversity Life 50 M€			cn	fp	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3			
ACE Life (20 M€)			cn	fp	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5			
"Water basin management plans" Life (20 M€)				cn	fp	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5		
Climate change adaptation" Life (20 M€)					cn	fp	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	
Strategic programme to promote a circular economy (20 M€)						cn	fp	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Combined annual (mean) budget	7,4	9,9	9,7	16,2	16,5	19	21,5	2028 Next funding period							
% growth in relation to 2021		134	131	219	223	257	291								
	cn	Project preparation, cn=concept note submitted													
	fp	Project preparation, fp=full proposal submitted													
	2,7	Project ongoing, number indicates the mean annual budget in M€													

Allikas: kontrollikoda; Harju-Autti, P., Sahla, M., Rinta-Kanto, E., [LIFE integrated projects – What did we learn?](#)
 Lisa 1. [Assessment of EU LIFE integrated projects 2014–2020](#), Soome keskkonnaministeeriumi väljaanded 2023:9.

- 19** Kõik 95 2025. aasta aprilli seisuga käimas olnud strateegilist projekti pidid kestma pikemat aega, keskmiselt ligikaudu kaheksa aastat. Pikaajalised projektid kestavad tavaliselt mitu valimistsükli ja tagavad strateegia rakendamisel stabiilsuse, olenemata poliitilistest või eelarvemuutustest tulenevast prioriteetide muutumisest ([2. selgitus](#)). Neist hoolimata ei ole ühtegi 95 projektist tühistatud.

2. selgitus

Näide programmi LIFE strateegiliste projektide tähtsusest muutuvate prioriteetide ajal



ACE, mis on üks meie auditeeritud Soome strateegilistest projektidest, toetab riikliku keskpika perioodi kliimamuutuste poliitika kava rakendamist sektorites, kus heitkoguste vähendamine on keeruline. Projekt algas 2024. aasta jaanuaris ja kestab kuni 2030. aasta detsembrini (ELi toetus 12,0 miljonit eurot).

Projekti koordinaatorite sõnul on ACE-l oluline roll Soome kliimapoliitika edendamisel, kuna kliimameetmete riiklikku rahastamist on vähendatud ja Soome kliimafond on kaotatud.

Allikas: kontrollikoda.

- 20** Strateegilised projektid peavad kaasama täiendavat rahastamist, et aidata rakendada sellega seotud strateegiat. Leidsime, et koordinaatori suutlikkus kaasata ja hallata täiendavat rahastamist on suurem, kui ta on samal ajal mõne ELi või liikmesriigi fondi korraldusasutus (vt [3. selgitus](#)), kuna korraldusasutused teevad järelevalvet programmi projektide valimise, rakendamise ja finantsjuhtimise üle.

3. selgitus.

Näide programmi LIFE strateegiliste projektide rahastamise võimendamisest



Intemaresi projekti eesmärk on edendada Natura 2000 võrgustikku Hispaania merekeskkonnas, kasutades tähtsusjärjestatud tegevuskavasid. Projekt algas 2017. aasta jaanuaris ja kestab 2026. aasta juunini (ELi toetus 13,4 miljonit eurot).

Projekti koordinaator on fond Fundación Biodiversidad, mis on ökoloogilise ülemineku ja demograafiliste probleemide ministeeriumile alluv avalik-õiguslik sihtasutus. Alusstrateegia rahastamise võimendamiseks on koordinaator Euroopa Sotsiaalfondi, Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi, Euroopa Regionaalarengu Fondi ja riiklike rahastamiskavade korraldus- ja vahendusasutusena taganud, et projektikonkurssidel võetakse arvesse projektide vajadusi ja eesmärgi.

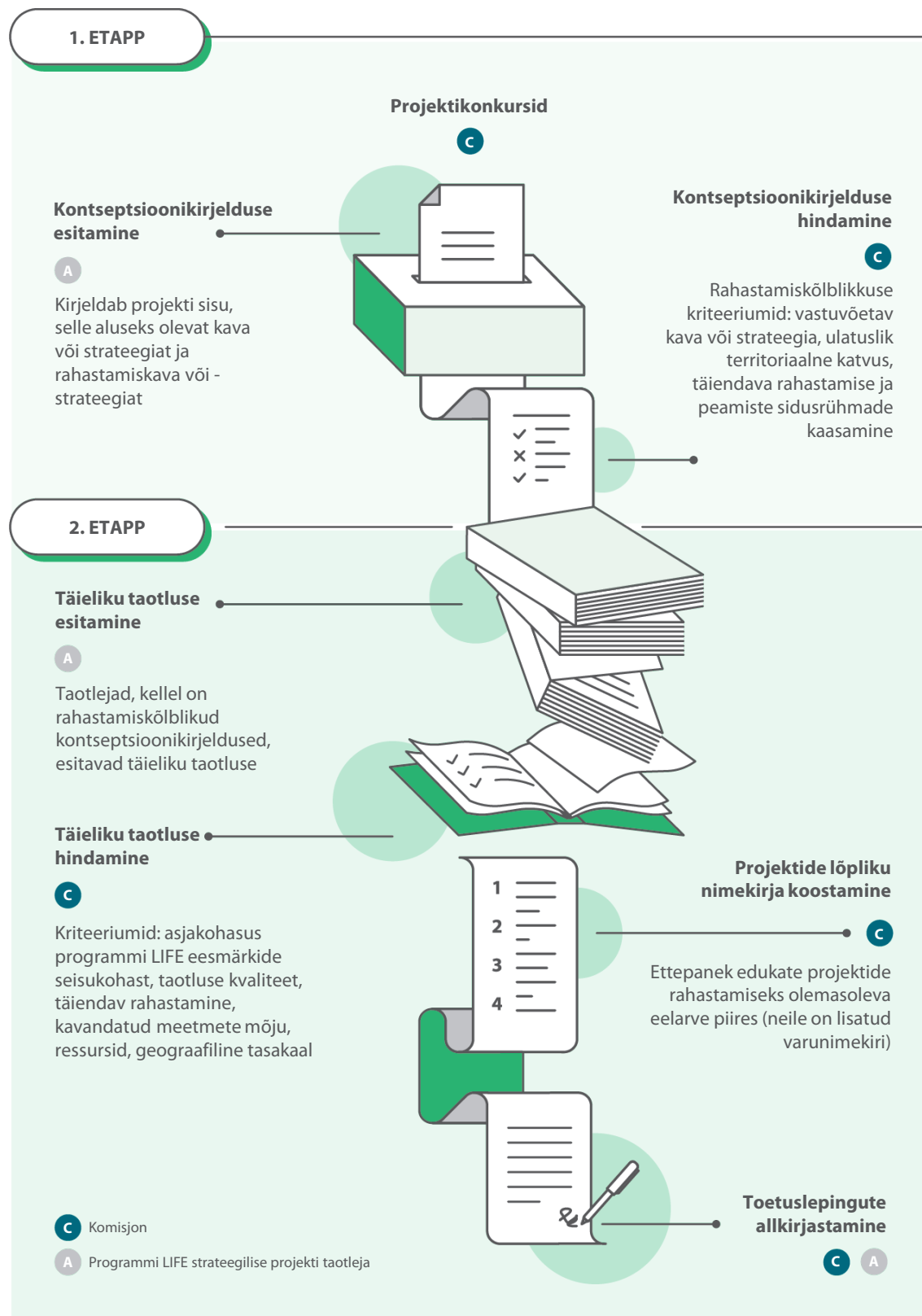
Allikas: kontrollikoda.

- 21** Komisjon on strateegiliste projektide eest vastutavate asutuste abistamiseks loonud mitu võimalust, mis hõlmavad kõiki etappe alates taotluse esitamisest kuni aruandluseni. Nende võimaluste hulka kuuluvad tehniline abi strateegiliste projektide ettepanekute koostamisel, programmi LIFE riiklike kontaktpunktide kaasamine, uute strateegiliste projektide koordinaatorite koolitamine ja programmi LIFE platvormi koosolekud.
- 22** Leiame, et need kaks peamist kavandamise elementi – peamiste sidusrühmade ja täiendava rahastamise kaasamine – muudavad strateegilised projektid liikmesriikide strateegiate rakendamist toetavaks raamistikuks. Eelkõige saavutatakse see ühiste eesmärkide kooskõlastamise edendamisega eri valitsemistasandite ja muude osalejate vahel, kaasates samal ajal lisavahendeid, et rahastada täiendavaid meetmeid, mis edendavad nende kavade ja strateegiate rakendamist.

Strateegilised projektid ei ole alati kooskõlas liikmesriikide kõige olulisemate keskkonnaküsimustega

- 23** Strateegiliste projektide hindamisel ja rahastamiseks valimisel tuleks eelistada neid, millel on suurim võimalik mõju. See tähendab raha suunamist projektidele, mille eesmärk on lahendada teadaolevaid keskkonna- ja kliimaprobleeme. Selleks et hinnata, kuidas komisjon prioriseerib strateegiliste projektide valimist, uurisime iga valikumenetluse ajal kättesaadavaid keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamisi. Kontrollisime ka käimasolevaid rikkumismenetlusi, et teha kindlaks, milliste keskkonna- ja kliimaprobleemidega liikmesriigid olid sel ajal teadaolevalt silmitsi seisnud. *Joonisel 4* on näidatud, kuidas komisjon valib strateegilisi projekte, mida rahastada programmist LIFE.

Joonis 4 | Programmi LIFE strateegiliste projektide valimine



Allikas: kontrollikoda.

24 Leidsime, et valikumenetluses puudub mehhanism strateegiliste projektide aluseks olevate strateegiade eesmärkide ja meetmete süstemaatiliseks hindamiseks. Sõltuvalt

kohaldatavatest valdkondlikest õigusaktidest võib komisjon aidata liikmesriikidel kavasid või strateegiaid välja töötada ja vastu võtta, pakkudes seeläbi teatavat kindlust, et need on asjakohased. See ei laiene aga kõigile kavadele ja strateegiatele, mida toetatakse programmi LIFE raames. Komisjon leiab, et raha eraldamiseks piisab sellest, kui liikmesriik on vastu võtnud strateegia.

- 25** Komisjon toob liikmesriikide keskkonna- ja kliimaprobleemid välja oma korrapärastes [keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamistes](#). Nende eesmärk on teha kindlaks peamised rakendamise puudujäägid ja nende algpõhjused ning need kõrvaldada. Komisjon avaldas 2017. aastal esimese läbivaatamise. Seda ajakohastati 2019. ja 2022. aastal. Lisaks algatab komisjon rikkumismenetluse, kui leitakse, et liikmesriik ei täida ELi õigusakte.
- 26** Meie auditivalimi 22 strateegilisest projektist oli komisjon hindamise ajal teadlik probleemidest seoses üheksa projektiga ([II lisa](#)). Teavet konkreetsete keskkonna- ja kliimaprobleemide olemasolu kohta liikmesriigis ei võeta aga valikumenetluses arvesse ja seetõttu ei kajastu see hindamise punktisummas. Näiteks ei võetud kolme Poola piirkonna õhukvaliteeti käsitlevate projektide hindamisel¹ arvesse asjaolu, et nende aluseks olevates strateegiates käsitleti küsimusi, mille suhtes algatati 2009. aasta jaanuaris rikkumismenetlus (mis oli 2025. aasta aprilli seisuga veel pooleli).
- 27** Valikuprotsessis seatakse esikohale geograafiline tasakaal, mis on LIFE määrustes aastateks 2014–2020² ja 2021–2027³ sätestatud põhimõte ning mida on edasi arendatud strateegiliste projektide projektikonkurssides. Selle põhimõttega kehtestatakse valikuprotsessi jaotuskomponent, millega tagatakse, et eelistatakse nende liikmesriikide ettepanekuid, kellel ei ole veel strateegilist projekti, tingimusel et need saavutavad vähemalt minimaalse punktisumma. Vaatasime läbi kõik 19 projektikonkurssi, mis algatati aastatel 2014–2023, ning leidsime neljal juhul, et geograafilisele tasakaalule keskendumise tõttu kiideti heaks väiksema punktisummaga ettepanekuid liikmesriikidest, kellel veel ei olnud käimasolevaid projekte.
- 28** Valikumenetlusega ei looda seost konkreetsete keskkonna- ja kliimaprobleemidega, millega liikmesriigid teadaolevalt silmitsi seisavad. Lisaks nõrgendab geograafilise tasakaalu põhimõtte järgimine keskendumist kvaliteedile. Need puudused vähendavad valikumenetluse suutlikkust teha kindlaks ja toetada kõige mõjusamaid projekte.

¹ Väike-Poola vojevoodkond, AQP Sileesia taevast, Podkarpackie vojevoodkond.

² Määruse (EL) 1293/2013 artikkel 4.

³ LIFE-määruse (EL) 2021/783 artikli 9 lõige 5 ja artikli 14 lõige h.

Programmi LIFE strateegiliste projektide kogu potentsiaali ei ole ära kasutatud ja nende mõju ei ole täielikult selge

Programmi LIFE strateegiliste projektide lähenemisviis täiendava rahastamise kaasamisel ja tulemuste levitamisel on ebajärjekindel

- 29** Arvestades keskkonna- ja kliimaeesmärkide universaalsust, on oluline, et toetusesaajad saaksid tugineda suunistele, mis käsitlevad vähemalt strateegiliste projektide rakendamise põhiaspekte. Sellised komisjonipoolsed suunised tagaksid järjepidevuse ja kõigi liikmesriikide võrreldava aruandluse. Selles tuleks käsitleda projektide kavandamise olulisi elemente, nagu täiendava rahastamise kaasamine ja tulemuste levitamine.

Täiendava rahastamise kaasamine

- 30** LIFE-määruse kohaselt peavad strateegilised projektid kaasama täiendava raha vähemalt ühest ELi, riigi- või erasektori allikast⁴. Eesmärk on rahastada meetmeid, mis täiendavad projektide endi tegevust ja aitavad kaasa sama strateegia rakendamisele. Hindasime, kas ja kuidas meie valimi 22 projekti kaasasid täiendavat rahastamist. Hindasime ka aruandlust kaasatud täiendava rahastamise kohta ning uurisime, kuidas komisjon tagab järjepideva ja sidusa aruandluse.
- 31** Leidsime, et kõigi 22 projektiga kaasati täiendavat rahastamist – kas kasutades nende koordinaatorite suutlikkust ELi ja/või liikmesriikide rahaliste vahendite korraldusasutusena või töötades välja koordineerimismehhanismid (nt kohtumised poliitika koordineerimiseks, projektikonkursside ulatuse hindamiseks, strateegiliste projektide tegevuse rahastamiskõlblikkuse kinnitamiseks jne) sobivate ELi, riigi- või erasektori rahastamisallikate eest vastutavate üksustega, või mõlemat kombineerides.
- 32** Komisjon ei ole avaldanud konkreetseid suuniseid selle kohta, mida täpselt tähendab kaasatud lisarahastamine, eriti mis puudutab projektikoordinaatori kaasamise ulatust, mis on vajalik selleks, et investeringut saaks lugeda kaasatuks. Konkursikutsetes määratakse kindlaks ajavahemikku, mille vältel kaasatud raha läheb arvesse täiendava rahastamisena. See ajavahemik hõlmab ka raha, mis eraldati või kulutati juba enne projektide heakskiitmist, nagu meie valimisse kuulunud 22-st projektist 17 puhul.

⁴ Määruse (EL) nr 1293/2013 artikli 2 punkt d ja määruse (EL) 2021/783 artikli 2 punkt 2.

- 33** Igal strateegilisel projektil on kaasatud täiendava rahastamise leidmiseks ja sellest aru andmiseks oma lähenemisviis. Perioodi 2014–2020 üheksast projektist, mida me üksikasjalikult uurisime, kasutati ainult kahes terminis „kaasatud rahastamine“ üksnes nende investeeringute puhul, mida saab otseselt seostada strateegilise projekti ja selle koordinaatori tegevusega. Ülejäänud seitsme projekti puhul loeti kaasatuks mis tahes rahastamine, mis eraldati nende aluseks oleva strateegia territoriaalses või ajalises kohaldamisalas, olenemata sellest, kas seda saab omistada otse strateegilisele projektile või mitte. Selle tava tõttu ei ole võimalik tõendada seitsme projekti lisaväärtust täiendava rahastamise kaasamisel.
- 34** Komisjon ja CINEA ei kontrolli, kas strateegilised projektid tõepoolest kaasasid teatatud lisavahendeid. Järeldame, et strateegiliste projektide poolt kaasatud rahastamisena esitatud summad ei ole usaldusväärsed ega võrreldavad, mistõttu ei ole võimalik neid sisuliselt kokku liita.
- 35** Komisjon avaldas programmi LIFE 2014.–2020. aasta hinnangus koondandmed, väites, et perioodil 2014–2020 rahastatud 70 strateegilist projekti „koordineerisid täiendavalt 31,6 miljardit eurot mitmesugustest täiendavatest rahastamisallikatest“⁵. Sarnane teave avaldati programmitöö perioodi 2021–2027 kohta iga-aastaselt [programmi tulemusaruandes](#). Me ei pea neid arve usaldusväärseks, sest need arvutati [joonisel 5](#) esitatud väga erinevate andmete summana.

Joonis 5 | Programmi LIFE strateegiliste projektide aruandlus kaasatud rahastamise kohta



Allikas: kontrollikoda.

⁵ SWD(2024) 198 final, lk 16.

- 36** Kõik meie auditivalimisse kuulunud projektid kaasasid täiendavat rahastamist. Siiski ei olnud meil võimalik täpselt kindlaks määrata nende panust strateegia rakendamisse, kuna puudusid selged suunised, mis määratleksid sellise rahastamise laadi ja eesmärgi. Kuna ei komisjon ega CINEA ei kontrolli, kas strateegiliste projektide teatatud täiendav rahastamine oli ka tõepoolest kaasatud, on võimatu selle lisaväärtust sisuliselt kokku arvutada ja hinnata.

Tulemuste levitamine kogu ELi hõlmavatel platvormidel

- 37** 2014.–2020. aasta LIFE määruses rõhutati programmi LIFE projektide rolli keskkonna- ja kliimamuutuste tehnoloogiate edendamisel⁶ ning kutsuti komisjoni üles tegema koostööd riiklike kontaktpunktidega selle aspekti arendamisel⁷. Selles rõhutati programmist LIFE rahastatud projektide tulemuste levitamise ja jagamise tähtsust, et tagada uute teadmiste ja uuenduste laialdane kättesaadavus ja see, et projekte oleks võimalik jäljendada või kohendada. Uurisime, kuidas strateegiliste projektide tulemusi levitati ja jäljendati ning mida komisjon tegi nende protsesside hõlbustamiseks.
- 38** Komisjon ja muud keskkonna- ja kliimapolitika väljatöötamise kõigis etappides osalevad üksused on loonud arvukalt platvorme keskkonna (loodus, elurikkus, looduspõhised lahendused), kliima (kliimaga kohanemine, sealhulgas linnakeskkonnas) ja ringmajandusega seotud teabe ja teabevahetuse jaoks.
- 39** Kõik 12 projekti, mille me üksikasjalikult läbi vaatasime, on võtnud kasutusele veebilehed, kus avaldatakse projektide tulemused. Samuti jagavad nad teadmisi ja tulemusi arvukate riigisiseste ja rahvusvaheliste konverentside ja tööruhmade kaudu. Nad julgustavad projektipartnereid liituma ühiste foorumite ja võrgustikega, eriti piiriüleselt⁸. Sellest hoolimata on 12-st üksikasjalikult läbi vaadatud projektist ainult kahe tulemused ([Nadapta](#) Hispaanias, [Circwaste](#) Soomes) kättesaadavad asjakohastel kogu ELi hõlmavatel⁹ ja riigisisestel platvormidel, ning ülejäänud projektide koordinaatorid ei ole platvormide olemasolust teadlikud. Leidsime ka, et ükski kolmest kontrollitud riiklikust kontaktpunktist ei propageeri ELi platvormide kasutamist.

⁶ Määruse (EL) 1293/2013 põhjendus 5.

⁷ Määruse (EL, Euratom) nr 1293/2013 põhjendus 37 ja määruse (EL) 2021/783 põhjendus 31.

⁸ Harju-Autti, P., Sahla, M., Rinta-Kanto, E., [LIFE integrated projects – What did we learn? Assessment of EU LIFE integrated projects 2014–2020](#), Soome keskkonnaministeeriumi väljaanded 2023:9.

⁹ Euroopa ringmajanduse sidusrühmade platvorm ja Climate-ADAPT.

40 Kuigi meie auditeeritud projektid jagavad oma teadmisi ja tulemusi oma veebisaitide ja partnerlusvõrgustike kaudu, kasutavad nad harva ära kogu ELi hõlmava levitamise potentsiaali. Selle tulemusena ei kasutata enamikku kogu ELi hõlmavatest ja selleks otstarbeks sobivatest temaatilistest platvormidest (*joonis 6*).

Joonis 6 | Kogu ELi hõlmavad platvormid, mida programmi LIFE strateegiliste projektide puhul harva kasutatakse



Allikas: kontrollikoda.

41 Tulemuste levitamine on programmi LIFE strateegiliste projektide üks peamine eesmärk. Komisjoni ja riiklike kontaktpunktide vahelise koostöö järele on selge vajadus. See aitaks parandada tulemuste levitamist, jagada kogemusi ja teadmisi ning jäljendada häid tavasid kogu ELis. Komisjon ei propageeri aga kogu ELi hõlmavate levitamisplatvormide kasutamist riiklike kontaktpunktide ja projektide toetusesaajate seas.

Probleemid tulemuste kestlikkusega

- 42** Programmi LIFE järgsed kavad on mehhanism, mille eesmärk on tagada, et strateegilised projektid toovad kasu ka pärast algse rahastamisperioodi lõppemist. Kavad on projekti lõpparuande kohustuslik osa. Nendes tuleks seada eesmärgid rahastamisperioodi järgseks ajaks, määrata kindlaks nende saavutamise metoodika ning teha kindlaks täiendavad rahastamisvajadused ja -allikad¹⁰.
- 43** Vaatasime läbi olemasoleva metoodika programmi LIFE järgsete kavade jaoks, küsitlesime komisjoni ja CINEA töötajaid ning projektide koordinaatoreid ning uurisime meie valimisse kuulunud kahe lõpetatud strateegilise projekti kohta avaldatud programmi LIFE järgseid kavasid. Auditi ajal ei olnud ükski teine üksikasjalikult läbi vaadatud projekt veel programmi LIFE järgset kava koostanud. **4. selgituses** kirjeldatakse kahe programmi LIFE järgse kava sisu ning esitatakse näide kestlike tulemuste kavandamisest.

4. selgitus

Näited programmi LIFE strateegiliste projektide tulemuste kestlikkuse kohta



Soomes rakendatud projekti **Circwaste** raames koguti munitsipaal- ja riigitasandi andmeid, et toetada, jälgida ja töötada välja näitajaid ringlussevõtu ja ringmajanduse edasiseks seireks. Töö jätkub programmi LIFE järgses etapis projekti käigus loodud partnerluste, võrgustike ja materjalikavade kaudu ning selle tulemusena on loodud uued projektid ja võrgustikud. **Ringmajanduse oskusteabe keskus** on ettevõtjate, haldusasutuste ja eraisikute teenistuses. Muud programmi LIFE järgsed arengud hõlmavad näiteks uute projektide käivitamist, projektitöötajate töölepingute muutmist (ajutisest alaliseks), piirkondlike koostöörühmade tegevuse jätkumist ning uut teadusuuringute, seire ja näitajate andmeplatvormi teadus- ja arendustegevuse ning otsuste tegemise toetamiseks.

¹⁰ Euroopa Komisjon, [LIFE reporting](#).



Üks teine Soome looduskaitseprojekt ([Freshabit](#)) keskendus mageveekogude ja valgalade taastamisele. Selle programmi LIFE järgne kava koosneb kahest etapist: i) teha kindlaks edasised arenguvõimalused seoses seire, koostöövõrgustike, tegevusmodelite ja elupaikade seisundiga; ii) määrata kindlaks uued sekkumisvõimalused, rakendusasutused ja eelarve.

Projekti programmi LIFE järgsed meetmed hõlmavad taastamise mõju seiret, ühtse andmehaldussüsteemi loomist, suuniseid ja üldsuse teavitamist. Praktilised meetmed hõlmavad valgalade majandamist, elupaikade parandamist, lindude märgalade taastamist ja ohustatud liikide kaitset.

Kolm Poola projekti, millega rakendatakse piirkondlikke õhukvaliteedi strateegiaid ([Väike-Poola vojevoodkond](#), [õhukvaliteedi kava Silesian sky](#) ja [Podkarpackie vojevoodkond](#)), on kinnitanud oma pühendumust muu hulgas koolitatud ökonõustajate positsiooni säilitamisele, kes jätkavad kohaliku elanikkonna professionaalset toetamist küttesüsteemide asendamiseks ja hoonete energiatõhususe parandamiseks antavate toetuste tagamisel. Samuti edendavad nad meetmeid ja investeeringuid õhukvaliteedi parandamiseks ja kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks ning aitavad omaavalitsustel saada välist rahalist toetust.

Allikas: kontrollikoda.

- 44** Praeguse seisuga kujutab programmi LIFE järgne kontseptsioon endast universaalset lähenemisviisi, milles ei tehta vahet strateegilistel projektidel ja standardprojektidel (viimastel on palju väiksem ulatus ja erinevad eesmärgid). [Olemasolevad juhenddokumendid](#) ei paku konkreetselt strateegilistele projektidele kohandatud juhiseid. Lisaks põhinevad olemasolevad näited 2011. ja 2013. aastal rahastatud standardprojektidel, millel on strateegiliste projektide jaoks vähe praktilist väärtust.
- 45** Komisjonil ei ole võimalik sundida liikmesriike programmi LIFE järgseid kavasid rakendama, kuna puuduvad õiguslikud vahendid, millega tagada projektitegevuse jätkumine pärast rahastamise lõppemist. Seepärast saab komisjon kohaldada ainult standardseid nõuetele mittevastavuse menetlusi, et tagada projektide tulemuste säilimine. Vastutuse puudumine programmi LIFE järgsete kavade sisu eest suurendab riski, et projektitaotlustes võidakse anda tulemuste kestlikkuse seisukohast rohkem lubadusi, kui suudetakse saavutada.
- 46** Teine puudus on see, et programmi LIFE järgsete kavade elluviimise eest vastutavad asutused ei pea olema kaasatud kavade koostamisse. Projektide koordinaatorid valmistavad kavad ette, kuid on oht, et eelarve ja strateegiate haldamise eest vastutavad

teised üksused. Seetõttu on programmi LIFE järgsed kavad pigem soovituslikud kui tegelikkuses toimivad kavad.

- 47** Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi programmi LIFE järgsete kavade kontseptsioon on oluline osa strateegiliste projektide kestlikkuse tagamisel, õõnestavad nende tõhusust konkreetsete suuniste puudumine, võimalikud ebakõlad kavasid koostavate ja rakendavate üksuste vahel, ning kavade rakendamise eest vastutamise puudumine. Nende puuduste tõttu on oht, et programmi LIFE järgsed kavad ei pruugi pärast rahastamise lõppemist tagada strateegiliste projektide tulemuste pikaajalist kestlikkust.

Programmi LIFE strateegiliste projektide panus nende aluseks olevatesse strateegiatesse ja ELi eesmärkidesse ei ole selge

- 48** Strateegiliste projektide tõhususe hindamiseks on vaja hästi kavandatud aruandlus- ja seiresüsteemi. Seire ja aruandlus peaksid võimaldama sisukat seiret nii edusammude kui ka strateegiliste projektide panuse üle aluseks olevate strateegiate ning ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide rakendamisse. Uurisime, kas projektinäitajad annavad asjakohast teavet seireks ja hindamiseks ning kuidas neid kasutatakse programmi LIFE üldisel hindamisel.
- 49** Sarnaselt tavapäraste programmi LIFE projektidega peavad strateegilised projektid esitama näitajaid kasutades oma tulemuste kohta aruande kolmes etapis: üheksa kuud pärast projekti rakendamise algust, selle keskel ja projekti lõpetamisel. Praktikas kasutavad nad samu näitajaid nagu standardsed projektid. Need keskenduvad käegakatsutavatele ja mõõdetavatele tulemustele, mida tavaliselt saadakse standardsete projektidega (näiteks mõju veetee pikkusele või maa-alale). Kuigi mõned neist projektinäitajatest on asjakohased ka strateegiliste projektide puhul, ei ole need sobivad teabe edastamiseks peamiste eesmärkide kohta, mis võivad olla seotud muutustega juhtimises, sidusrühmade juhtimises ja kaasamises, suutlikkuse suurendamises ja projektide jälgendamises. Seetõttu ei mõõdetata strateegiliste projektide panust nende eesmärkide rakendamisse. Komisjon on selle küsimuse kohta aru andnud ka oma iga-aastases [programmi tulemusaruandes](#).
- 50** Lisaks standardsetele näitajatele jälgitakse iga strateegilist projekti nende sekkumisvaldkondadele ja vajadustele vastavate kohandatud näitajate abil. Näitajad töötavad välja koordinaatorid ning need lisatakse korrapäraselt CINEA-le esitatavatesse vahe- ja lõpparuannetesse. Neid kasutatakse ka seiremehhanismis, mille koordinaatorid kavandavad oma projektide rakendamise jälgimiseks vastavalt nende aluseks olevatele kavadele või strateegiatele. Seiremehhanismid on aga ebajärjekindlad, kuna need on kõik kavandatud eri lähenemisviise kasutades ning erineva põhjalikkusega. Seetõttu jääb strateegiliste projektide panus nende strateegiate rakendamisse ebaselgeks. See teave on küll kättesaadav komisjonile ja CINEA-le, sest on seotud konkreetsete projektidega, kuid

seada ei saa koondada ja kasutada nende ühiseks hindamiseks ega programmi LIFE kui terviku hindamiseks.

51 Lisaks eeltoodule takistab strateegiliste projektide panuse hindamist ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisse ka metoodika, mis on kehtestatud programmi LIFE kui terviku tulemuslikkuse jälgimiseks. Programmi LIFE puhul hinnatakse tulemuslikkust kõigi rahastatud projektide, nii standardsete kui strateegiliste projektide näitajate summana. Sellisel lähenemisviisil on järgmised puudused:

- projektinäitajad ei sobi teabe edastamiseks strateegiliste projektide peamiste eesmärkide kohta (vt punkt 49);
- kuni vahe-etappide väärtused on kättesaadavad ja projektide koordinaatorid neist teatanud, põhineb hindamine projekti lõpuleviimiseks prognoositud väärtustel; see kehtib programmi LIFE 28 tulemusnäitajast 19 puhul¹¹.

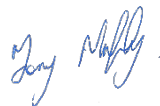
52 Seetõttu tugineb programmi LIFE hindamine kuni strateegiliste projektide täieliku rakendamiseni prognoositud väärtustele (lisaks tegelikele vahetulemustele, kui need on kättesaadavad). Komisjon tunnistab, et selline lähenemisviis kujutab endast ohtu ja piirab tõlgendamist, kuna oodatavad tulemused ei pruugi realiseeruda¹². Meie 2023. ja 2024. aastal avaldatud eriaruannetes [taaste- ja vastupidavusrahastu tulemuslikkuse seireraamistiku](#) ja [rohepöörde](#) kohta tõstatasime sarnase küsimuse aruandlusest, mis põhineb hinnangutel, mitte tegelikel väärtustel. Rohkem kui 11 aastat pärast strateegiliste projektide kasutuselevõttu ei kajasta seire- ja aruandlussüsteem ikka veel täpselt nende panust ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisse.

¹¹ Vt „Muud metoodilised märkused“ programmi LIFE näitajate kohta [komisjoni mitmeaastase finantsraamistiku tulemusaruannete tulemusandmete tabelites](#) ning 2021.–2027. aasta programmi hindamise metaandmete veerg „Risks & limits and interpretation“.

¹² Samas.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, võttis käesoleva aruande vastu 12. novembri 2025. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



President
Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Programmi LIFE strateegilised projektid – sild strateegia ja rakendamise vahel

- 01** Programm LIFE, mis loodi 1992. aastal, on ELi peamine rahastamisvahend projektide jaoks, millega rakendatakse ELi keskkonna- ja kliimapolitikat¹. Programmiga toetatakse peamisi ELi algatusi, nagu [Euroopa roheline kokkulepe](#), [elurikkuse strateegia aastani 2030](#) ja [ringmajanduse tegevuskava](#). Ajavahemikul 2014–2020 oli programmi LIFE ELi kaasrahastamise eelarve ligikaudu 3,5 miljardit eurot. Perioodil 2021–2027 suurendati seda ligikaudu 5,4 miljardi euroni.
- 02** Selleks et hõlbustada programmi rakendamist kõikjal ELis, on iga liikmesriik loonud programmi LIFE riikliku kontaktpunkti. Need on haldusüksused, kelle ülesanne on edendada programmi LIFE, toetada projektide taotlejaid ja koordinaatoreid ning aidata kaasa projektitulemuste levitamisele ja jälgendamisele kogu ELis. Riiklike kontaktpunktide tegevus võib liikmesriigiti märkimisväärselt erineda, nagu on näidatud [1. selgituses](#).

¹ Programmitöö perioodil 2014–2020 reguleeriti programmi LIFE [määrusega \(EL\) nr 1293/2013](#); aastatel 2021–2027 kohaldatavad eeskirjad on sätestatud [määruses \(EL\) 2021/783](#).

1. selgitus.

Programmi LIFE riiklikud kontaktpunktid Hispaanias, Poolas ja Soomes

Poolas tegutseb riikliku kontaktpunktina riiklik keskkonnakaitse ja veemajanduse fond. See pakub riigipoolset kaasrahastamist enamikule programmi LIFE projektidele, sealhulgas strateegilistele projektidele (kuni 35% rahastamiskõlblikest kuludest), ning aitab selliseid projekte propageerida.

Soomes on riiklik kontaktpunkt keskkonnaministeeriumi osa ja koostas programmi LIFE strateegiliste projektide riikliku tegevuskava (vt [1. selgitus](#)). 2023. aastal avaldas ta ka [aruande, mis sisaldas 54 strateegilise projekti koordinaatori enesehindamist](#). See on algatus, mis kajastab riikliku kontaktpunkti rolli kavandamisel ja hindamisel.

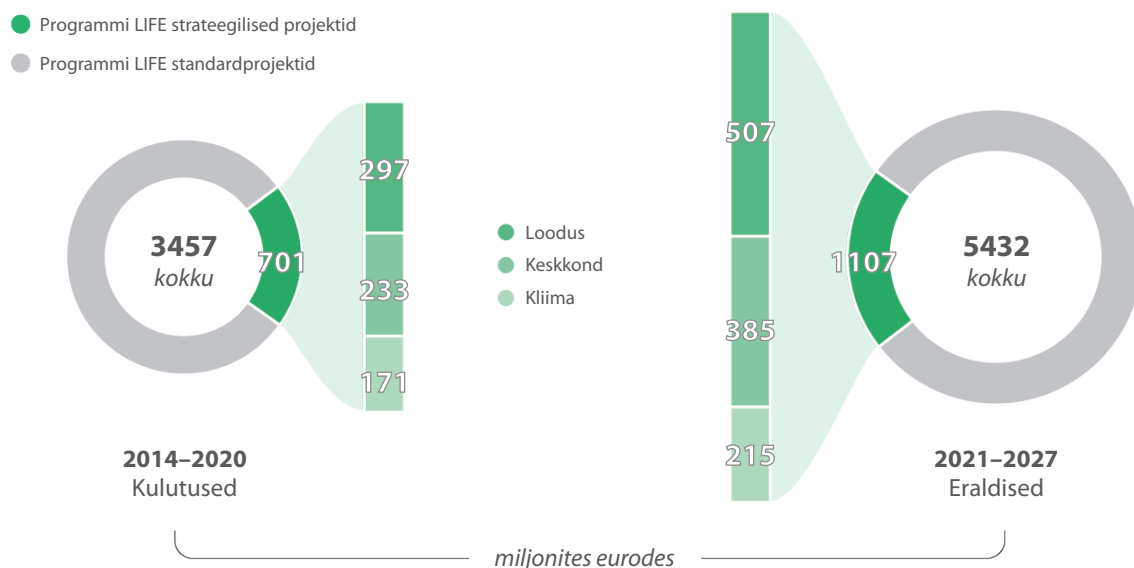
Hispaania riikliku kontaktpunkti tööd teevad ökoloogilise ülemineku ja demograafiliste probleemide ministeeriumi kaks üksust. Nad pakuvad abi programmi LIFE projektide taotlejatele ja koordinaatoritele, kuid ei keskendu konkreetsetele strateegilistele projektidele.

Allikas: kontrollikoda.

- 03** Komisjon võttis programmi LIFE strateegiliste projektide kontseptsiooni kasutusele programmitöö perioodi 2014–2020 ettevalmistamisel. Sel ajal pidi alustatama mitmetes ELi keskkonnadirektiivides nõutud kavade ja strateegiate rakendamist või ei edenenud nende rakendamine veel piisavalt. Näiteks pidi [elupaikade direktiivi](#) kohane kaitsealade määratlemine jätkuma nende aktiivse majandamise ja taastamisega ning pooleli oli ka [veeraamdirektiivi](#) kohane veemajanduskavade rakendamine.
- 04** Strateegilised projektid on suuremahulised (eelkõige piirkondlikud, piirkondadevahelised, riigi tasandi või riikidevahelised) projektid, mille eesmärk on aidata kaasa keskkonna- või kliimakavade või -strateegiate rakendamisele, mis on välja töötatud konkreetsete ELi õigusaktide või muude ELi õigusaktide alusel või sõltumatult liikmesriikide ametiasutuste poolt. Programmitöö perioodil 2014–2020 oli kasutusel üldine mõiste „integreeritud projektid“, kuid aastatel 2021–2027 jagati need strateegilisteks integreeritud projektideks (mis keskenduvad keskkonna- ja kliimakavadele ja -strateegiatele) ning strateegilisteks loodusprojektideks (rõhuga looduskaitsele). Strateegilised projektid peavad tagama sidusrühmade kaasamise ning edendama koordineerimist vähemalt ühe muu asjaomase ELi, riigi- või erasektori rahastamisallikaga ja nende kaasamist.
- 05** Programmitöö perioodil 2014–2020 eraldati programmist LIFE 70 strateegilisele projektile 701 miljonit eurot. Ajavahemikul 2021–2027 on vastav eelarve 1,1 miljardit eurot ja seni on 25 strateegilist projekti saanud ELi kaasrahastamist kokku 436 miljonit eurot ([joonis 1](#)). ELi

toetus igale konkreetsele projektile oli aastatel 2014–2020 vahemikus 7–16 miljonit eurot ja aastatel 2021–2027 on see siiani olnud vahemikus 10–30 miljonit eurot.

Joonis 1 | Programmi LIFE kulutuste jaotus (2014–2027)



Allikas: kontrollikoda.

- 06** Erinevalt strateegilistest projektidest on standardsete LIFE projektide eesmärk enamasti kaitsta mõnda konkreetset liiki või parandada keskkonnatingimusi konkreetsetes geograafilises piirkonnas. Peamised halduslikud erinevused kahte liiki projektide vahel on esitatud [joonisel 2](#).

Joonis 2 | Programmi LIFE strateegilised projektid vs. standardsed projektid

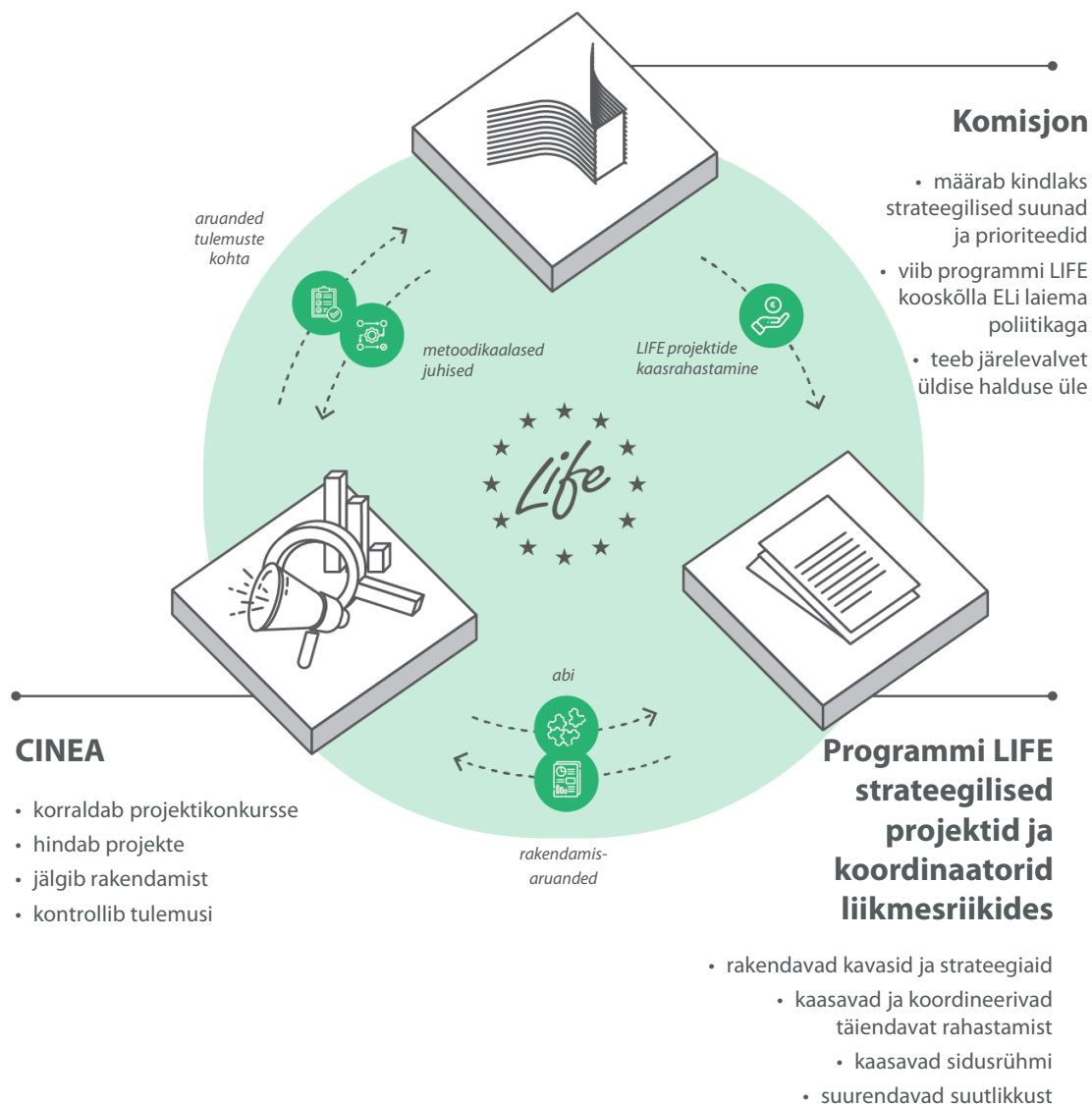
	Programmi LIFE standardprojektid	Programmi LIFE strateegilised projektid
 Projektide keskmine kestus	1–5 aastat	5–10 aastat
 Sidusrühmade kohustuslik kaasamine	✗	✓
 Kohustuslik seos strateegia või kavaga	✗	✓
 Kohustuslik suutlikkuse suurendamine	✗	✓
 Täiendava rahastamise kaasamine	Ei nõuta	Vähemalt üks muu ELi, riigi- või erasektori allikas
 Ametiasutuste kaasamine	Ei nõuta	Strateegia rakendamise eest vastutav üksus on kaasatud projektijuhtimisse
 Projekti kestlikkus	Nõutav enamiku projektide puhul	Nõutav kõigi puhul, sealhulgas pikaajalised kohustused ja suutlikkuse suurendamine

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

- 07** Programmitöö perioodil 2021–2027 on strateegiliste programmide kontseptsiooni edasi arendatud, et viia see kooskõlla ELi peamiste keskkonna- ja kliimapoliitikatega, nagu Euroopa roheline kokkulepe. Rahastamist on suurendatud ja kontseptsiooni on laiendatud väljapoole perioodi 2014–2020 sihtvaldkondi (loodus, vesi, õhk, jäätmed ning kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine). Nüüd sisaldab see ka täiendavaid kavasid ja strateegiaid, nagu ringmajanduse tegevuskavad, ülejutusrisi maandamise kavad ning kliimaneutraalsete linnade kavad ja meetmed.
- 08** Komisjon haldab programmi LIFE ja sealhulgas ka strateegiliste projektide rakendamist otse. Enamiku toetuste üle teeb seiret Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet (CINEA). Projektide järelevalvajad, kes on CINEA-le aru andvad välised meeskonnad, abistavad projektipartnereid programmi LIFE nõuete täitmisel sellistes valdkondades nagu

finantsaruandlus ja näitajad, ning annavad nõu ja selgitusi. Programmis LIFE osalevate ELi ja liikmesriikide asutuste konkreetsed ülesanded ja kohustused on esitatud [joonisel 3](#).

Tabel 3 | Ülesanded ja kohustused



Allikas: kontrollikoda.

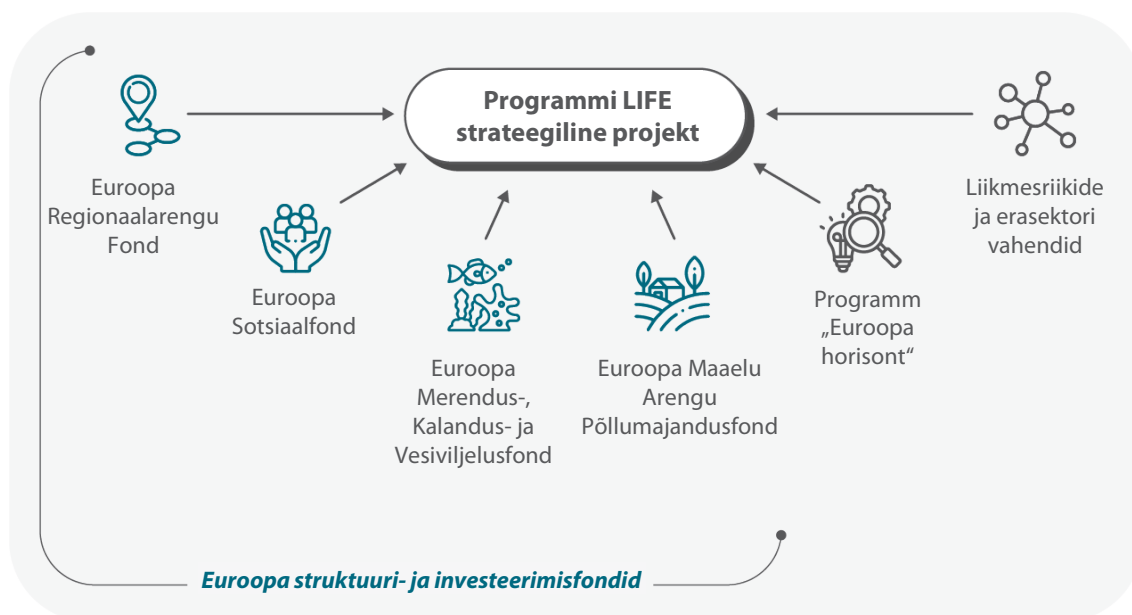
09 Osa strateegiliste projektide ülesandest keskkonna- ja kliimaalgatuste tõhususe suurendamisel on kaasata peamised sidusrühmad² ja luua partnerlus paljude võimalike toetusesaajate vahel. Nende hulka võivad kuuluda eraettevõtjad, riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused, teadusfondid, kodanikuühiskonna organisatsioonid (nt valitsusvälised organisatsioonid) ja muud asutused, kes on võimelised suurendama suutlikkust ja jagama teadmisi. Konkursikutsete kohaselt peab projekti lõpparuanne sisaldama programmi LIFE järgset kava. Kava eesmärk on tagada, et saavutused, nagu

² Määruse (EL) 1293/2013 põhjendus 5.

koostöö sidusrühmade vahel ning uus või laiendatud suutlikkus, säilivad ka pärast projekti rakendamise lõppu.

- 10** Et aidata kiirendada muutusi poliitika väljatöötamises ja rakendamises, edendavad ja levitavad strateegilised projektid ka uuenduslikke keskkonna- ja kliimamuutuste lahendusi ning häid tavasid³. Eesmärk on luua teiste piirkondade ja liikmesriikide jaoks jäljendatavad mudelid⁴. Lisaks tähendab kiirendamine täiendavate meetmete jaoks täiendava rahastamise kaasamist ja koordineerimist, eelkõige muudest ELi allikatest, nagu põllumajandus-, struktuuri- ja teadusfondid, lisaks riiklikele/piirkondlikele fondidele või erasektori investeeringutele (*joonis 4*)⁵. Projektide valimisel võetakse arvesse seda, mil määral kaasatakse muid ELi vahendeid⁶.

Joonis 4 | Näited täiendavatest rahastamisallikatest



Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

³ Euroopa Komisjon, CINEA, *LIFE integrated projects*, 2022, lk 1.

⁴ Samas.

⁵ Euroopa Komisjon (2021), *Integrated projects*.

⁶ Määruse (EL) 1293/2013 põhjendused 26–28.

Auditi eesmärgid, ulatus ja käsitusviis

- 11** Komisjon edendab programmi LIFE strateegilisi projekte liikmesriikides kui viisi hõlbustada nende keskkonna- ja kliimakavade ja -strateegiade rakendamist. Konkreetsemalt uurisime, kas
 - komisjon on kavandanud programmi LIFE strateegiliste projektide raamistiku nii, et see aitaks tõhusalt kaasa ELi keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisele;
 - kas strateegilised projektid on seni saavutanud oma konkreetset eesmärgid.
- 12** Hindasime, kas strateegiliste projektide kontseptsioon põhines programmi LIFE ja liikmesriikide vajadustel, muutes selle eesmärgipäraseks. Seejärel uurisime, mil määral toimivad strateegilised projektid katalüsaatorina, keskendudes sellistele valdkondadele nagu nende panus liikmesriikide strateegiade toetamiseks, sidusrühmade koordineerimine, suutlikkuse suurendamine, teabe levitamine, tulemuste jälgendamine ja täiendava rahastamise kaasamine.
- 13** Käesolev aruanne hõlmab nii programmitöö perioode 2014–2020 kui ka 2021–2027. Küsitlesime komisjoni ja CINEA töötajaid ning külastasime Hispaaniat, Poolat ja Soomet, et arutada teemat projektide koordinaatorite ja programmi LIFE riiklike kontaktpunktidega. Vaatasime läbi asjakohased dokumendid, sealhulgas programmi LIFE määrused, mõjuhindamised, järelhindamised, mitmeaastased tööprogrammid, konkursikutsed ja projektitoimikud ([joonis 3](#)).
- 14** Valisime programmist LIFE 2025. aasta aprilli seisuga rahastatud 95-st strateegilisest projektist auditiks välja 22. Vaatasime üksikasjalikult läbi 12 projekti – neli igast kolmest valitud liikmesriigist. Igast riigist valiti välja kolm projekti programmitöö perioodist 2014–2020, et tagada tasakaalustatud valim programmi LIFE allprogrammide (loodus/keskkond/kliima), strateegia tasandi (riiklik/piirkondlik/kohalik) ja rakendamise edenemise alusel. Neljas projekt valiti iga riigi puhul ajavahemikust 2021–2027. Teistes liikmesriikides tegime dokumentide kontrolli veel 10 strateegilise projekti kohta, mille lõpuleviimine oli kavandatud 2024. aasta lõpuks.
- 15** Me ei hinnanud 22 valimisse kuulunud projekti aluseks olevate strateegiade kvaliteeti. Otsisime siiski tõendeid selle kohta, et komisjon ja CINEA võtsid programmist LIFE projektide rahastamise asjakohasuse kontrollimisel arvesse ka strateegiade asjakohasust ja kvaliteeti.

II lisa. Ülevaade meie auditivalimi 22-st LIFE strateegilisest projektist

Selgitus: jah ei andmed puuduvad koordinaator partner ei see ega teine täielikult osaliselt												
		Põhiteave		Valik		LIFE strateegiline projekt ja selle aluseks olev strateegia			Rahastamise kaasamine		Elluviimine	
		Rakendusperiood (aastat)	ELi panus (mln €)	Hindamise ajal oli teada mõni probleem	Partnerite arv	Strateegia valdkond	Strateegia rakendamise eest vastutava üksuse roll	Kas täielikult või osaliselt suunatud alusstrateegia rakendamine?	Ainult otseselt projekti abil kaasatud investeeringud?	Välja arvatud rahastamine, mis eraldati enne projekti heakskiitmist?	Kas kasutatakse kogu ELi hõlmavaid platvorme?	Projekti lõppkuupäev jäi samaks?
AUDITEERITUD ÜKSIKASJALIKULT	1	10	13		13	Loodus						
	2	9	7		7	Vesi						
	3	8	9		6	Kliimamuutustega kohanemine						
	4	10	10		69	Õhk						
	5	10	10		24	Kliimamuutustega kohanemine						
	6	6	10		84	Õhk						
	7	7	12		30	Loodus						
	8	7	11		23	Jäätmed						
	9	6	9		22	Kliimamuutuste leevendamine						
	10	8	11		28	Kliimamuutustega kohanemine						
	11	10	14		69	Õhk						
	12	7	12		54	Kliimamuutuste leevendamine						
DOKUMENTIDE KONTROLL	13	6	11		22	Loodus						
	14	7	11		7	Loodus						
	15	9	12		5	Vesi						
	16	6	7		2	Kliimamuutustega kohanemine						
	17	7	10		32	Jäätmed						
	18	6	10		6	Kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine						
	19	8	10		7	Loodus						
	20	9	10		18	Õhk						
	21	7	8		10	Kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine						
	22	7	10		7	Õhk						

Allikas: kontrollikoda.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
CINEA	Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Elurikkus	Elusorganismide mitmekesisus – liikide sees, liikide vahel ja ökosüsteemide vahel – konkreetses keskkonnas.
Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfond	ELi fond, millega toetatakse ELi ühist kalandus- ja merenduspoliitikat ning ookeanide rahvusvahelise majandamise tegevuskava.
Euroopa Regionaalarengu Fond	ELi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust tugevdav fond, millest rahastatakse investeringuid piirkondadevahelise tasakaalustamatuse vähendamiseks.
Euroopa Sotsiaalfond	ELi fond haridus- ja tööhõivevõimaluste loomiseks ning vaesuse ohus olevate inimeste olukorra parandamiseks. Asendati fondiga Euroopa Sotsiaalfond+.
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid	Viis peamist ELi fondi, mis üheskoos toetasid majanduse arengut kogu ELis perioodil 2014–2020: Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.
Kliimameetmed	Kliimamuutuste ja nende mõjuga võitlemise meetmed.
Kliimamuutused	Maa kliimamuutused, mis põhjustavad uusi pikaajalisi ilmastikumustreid.
Korraldusasutus	ELi rahastatava programmi juhtimiseks liikmesriigi poolt määratud riiklik, piirkondlik või kohalik (avaliku või erasektori) asutus.
Mõju hindamine	Poliitikaalgatuse või muu tegevuse tõenäolise (<i>ex ante</i>) või tegeliku (<i>ex post</i>) mõju analüüs.
Programm „Euroopa horisont“	ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programm perioodiks 2021–2027.
Programm LIFE	Rahastamisvahend, millega toetatakse ELi keskkonna- ja kliimapolitiika rakendamist projektide kaasrahastamise kaudu liikmesriikides.
Programmi LIFE järgne kava	Programmi LIFE strateegilise projekti koordinaatori koostatud kava, millega tagatakse, et projektist saadav kasu jätkub ka pärast esialgset rahastamisperioodi.
Programmi LIFE strateegiline projekt	Ulatuslik projekt, mida osaliselt rahastatakse programmist LIFE, et rakendada mõnda riiklikku või ELi keskkonna- või kliimastrateegiat või tegevuskava.
Programmi tulemusaruanne	Komisjoni iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisa, mis sisaldab ülevaadet kõigi ajavahemikuks 2021–2027 kehtestatud ELi kuluprogrammide rakendamisest ja tulemuslikkusest.
Rikkumismenetlus	Menetlus, mille käigus komisjon võtab erinevates etappides meetmeid ELi liikmesriigi vastu, kes ei täida oma ELi õigusest tulenevaid kohustusi.

Ringmajandus	Majandussüsteem, mis põhineb materjalide korduskasutamisel, jagamisel, parandamisel, taastamisel, ümbertöötlemisel ja ringlussevõtul, et vähendada ressursside kasutamist, jäätmeid ja heitkoguseid.
Strateegilise projekti koordinaator	Üksus, kes teeb seiret LIFE strateegilise projekti juhtimise kõigi aspektide üle, sealhulgas kavandamine, elluviimine, seire ja aruandlus.
Suutlikkuse suurendamine	Üksikisikute ja organisatsioonide suutlikkuse, oskuste ja ressursside parandamine ja arendamine eesmärkide saavutamiseks.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2025-25>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2025-25>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audiitiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevase arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade säästva kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Joëlle Elvinger. Auditit juhtis kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, keda toetasid kabinetiülem Ildikó Preiss, kabineti nõunik Paolo Pesce, valdkonnajuhid Emmanuel Rauch ja Ramona Bortnowschi, auditijuht Milan Šmíd ning audiitorid Angelika Zych, Magdeline Owusu Agyemang, Asimina Petri ja Rogelio Abarquero Grossi. Keelealast abi osutasid Thomas Everett, Tanja Tschurtschenthaler ja Tomasz Surdykowski. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.



Fotol vasakult: Tomasz Surdykowski, Magdeline Owusu Agyemang, Asimina Petri, Ildikó Preiss, Dunja Weibel, Milan Šmíd, Emmanuel Rauch, Joëlle Elvinger, Paolo Pesce, Angelika Zych, Thomas Everett ja Tanja Tschurtschenthaler.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2025

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetset sisu, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © Simon Dannhauer / stock.adobe.com.

Joonis 5, lisa I joonis 2, lisa I joonis 4 – ikoonid: nende jooniste kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Lisa I joonis 3 – ikoonid rohelistes ringides: joonise kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-6108-5	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/1045469	QJ-01-25-059-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6109-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/2387251	QJ-01-25-059-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 25/2025](#): „Programmi LIFE strateegilised projektid: strateegia ja rakendamise vaheline lõhe väheneb, kuid projektide mõju ei ole täiesti selge“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025.

Programm LIFE loodi selleks, et tegeleda mitmesuguste ELi ees seisvate keskkonna- ja kliimaprobleemidega, sealhulgas õhu- ja veereostuse, elurikkuse vähenemise ja kliimamuutustega. Programmi strateegiliste projektidega toetatakse liikmesriike nende probleemide lahendamiseks vajalike strateegiate rakendamisel. Meie auditiga hinnati, kas projektid olid kavandatud nende eesmärkide saavutamiseks ja kuidas see praktikas toimus. Leidsime, et programmi LIFE strateegilised projektid soodustavad koostööd ja meelitavad ligi täiendavat raha, kuid vajaduste prioriseerimisel, seires ja tulemuste jagamisel esineb puudusi. Lisaks on projektitulemuste mõju ja kestlikkus sageli ebaselge. Soovitame luua selgemad kriteeriumid projektide valimiseks, koostada paremad suunised, jagada rohkem häid tavaid ja tõhustada kavasid, et tagada tulemuste püsimine ka pärast rahastamisperioodi lõppu.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors