

# Euroopan unionin virallinen lehti

# C 465



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

59. vuosikerta

13. joulukuuta 2016

Sisältö

III *Valmistelevat säädökset*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

2016/C 465/01

Lausunto nro 2/2016 (annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan nojalla) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta ja sen liitteenä olevasta asetuksen (EU) 2015/1017 18 artiklan 2 kohdan mukaisesta komission arvioinnista – ESIR-rahasto: varhainen vahvistamis- ja laajentamisehdotus .....

1

FI



## III

(Valmistelevat säädökset)

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

## LAUSUNTO nro 2/2016

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan nojalla)

**ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta ja sen liitteenä olevasta asetuksen (EU) 2015/1017 18 artiklan 2 kohdan mukaisesta komission arvioinnista**

**ESIR-rahasto: varhainen vahvistamis- ja laajentamishdotus**

(2016/C 465/01)

## SISÄLLYS

	Kohta	Sivu
I JOHDANTO .....	1–5	3
Tilintarkastustuomioistuimen lausunnon laajuus ja ajoitus .....	1–5	3
Ehdotus .....	2	3
Takauksen arviointi .....	3	4
Tilintarkastustuomioistuimen lausunto .....	4–5	4
II KESKEISIÄ MUUTOSEHDOTUKSIA KOSKEVAT TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET .....	6–80	4
Ehdotus perustuu suppeaan näyttöön .....	6–36	4
On liian varhaista ehdottaa EU:n talousarviotakauksen lisäämistä .....	6–17	4
Ehdotus ja takauksen arviointi eivät noudata paremman sääntelyn periaatteita .....	18–27	8
Ehdotettu takurahaston rahoittaminen vastaa ajan tasalle saatettua arviota odotettavissa olevista tappioista .....	28–36	9
ESIR-rahaston riskien vaikutus arvioidaan liian suureksi .....	37–51	10
Täydentävyys on määritelty ehdotuksessa väljästi .....	37–46	10
Kerrannaisvaikutuksen laskenta perustuu oletukseen, että investointeja ei tapahdu ilman ESIR-rahastoa .....	47–51	13
Useita ESIR-rahaston hallintotapaan ja avoimuuteen liittyviä näkökohtia on varaa täsmentää ja parantaa .....	52–80	14
Poissuljettuja toimia ja yhteistyöhaluttomia oikeudenkäyttöalueita koskevat säännökset .....	53	14

	<i>Kohta</i>	<i>Sivu</i>
Maantieteellisen epätasapainon ja alakohtaisen keskittymisen korjaamistarve on yleisesti tunnustettu .....	54–60	14
Valtiontukisääntöjen soveltamisen selkeyttäminen ESIR-rahaston ja rakennerahastojen rahoitusta yhdistelevien hankkeiden kohdalla .....	61–62	15
Tunnustettu hallintotavan selkiyttämisen ja yksinkertaistamistarve .....	63–73	15
ESIR-rahaston toimet olisi valittava avoimemmin .....	74–80	17
LIITE I: ESIR-RAHASTON HALLINTORAKENNE .....		18
LIITE II: LYHENTEET JA VIITTEET .....		20

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja erityisesti sen 13 artiklan 2 kohdan sekä 17 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 172 ja 173 artiklan, 175 artiklan kolmannen alakohdan, 182 artiklan 1 kohdan, 287 artiklan 4 kohdan, 317–319 artiklan ja 322 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 106 a artiklan,

ottaa huomioon ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi <sup>(1)</sup> asetusten (EU) N:o 1316/2013 <sup>(2)</sup> ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta <sup>(3)</sup> Euroopan strategisten investointien rahaston voimassaoloajan pidentämisen osalta sekä kyseistä rahastoa ja Euroopan investointineuvontakeskusta koskevien teknisten parannusten tekemiseksi, sekä ehdotuksen liitteenä olevan komission arvioinnin <sup>(4)</sup>,

ottaa huomioon asetuksen (EU) 2015/1017 ja erityisesti sen 18 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon lausunnon nro 4/2015 <sup>(5)</sup>,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin 19. lokakuuta 2016 esittämän pyynnön,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

## I JOHDANTO

### *Tilintarkastustuomioistuimen lausunnon laajuus ja ajoitus*

1. Komissio esitti 14. syyskuuta 2016 lainsäädäntöehdotuksen (jäljempänä 'ehdotus') nykyisen ESIR-asetuksen muuttamiseksi siten, että ESIR-rahaston voimassaoloaikaa pidennetään ja EU:n talousarviosta EIP:lle myönnettävän takauksen määrää lisätään (ks. kohta 2). Ehdotuksen liitteenä on komission arviointi EU:n takauksen käytöstä ja takuurahaston toiminnasta (jäljempänä 'takauksen arviointi') <sup>(6)</sup>. Arviointi toimitettiin kolme kuukautta ennen määräajan umpeutumista <sup>(7)</sup>. Näiden seikkojen johdosta tilintarkastustuomioistuin päätti antaa lausunnon, joka kattaa sekä ehdotuksen että takauksen arvioinnin.

### **Ehdotus**

2. Komissio ehdottaa seuraavaa:

- EU:n talousarviotakausta lisätään 16 miljardista eurosta 26 miljardiin euroon (ehdotuksen 1 artiklan 7 kohta) ja EIP:n ESIR-rahaston kautta tarjoaman rahoitusosuuden määrää lisätään 5 miljardista eurosta 7,5 miljardiin euron (ehdotuksen 1 artiklan 1 kohta)
- investointikautta jatketaan heinäkuusta 2019 31 päivään joulukuuta 2020 ja sopimusten allekirjoittamista koskevaa määräaika jatketaan kesäkuusta 2020 31 päivään joulukuuta 2022 (ehdotuksen 1 artiklan 5 kohta)
- investointitavoite nostetaan 500 miljardiin euroon (johdanto-osan 13 kappale ja ehdotuksen liite, 1 jakso)
- takuurahaston rahoittamisen tavoitesummaa vähennetään 50 prosentista 35 prosenttiin EU:n takausvelvoitteiden kokonaismäärästä (ehdotuksen 1 artiklan 8 kohta) ja EU:n takauksen kattavuutta laajennetaan siten, että huomioon otetaan myös valuuttakurssivaihtelut (ehdotuksen 1 artiklan 7 kohta)

<sup>(1)</sup> COM(2016) 597 final, 14. syyskuuta 2016.

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1316/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta ja asetusten (EY) N:o 680/2007 ja (EY) N:o 67/2010 kumoamisesta (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 129).

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – Euroopan strategisten investointien rahasto (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1) ('ESIR-asetus').

<sup>(4)</sup> SWD(2016) 297 final/2, 22. syyskuuta 2016 ja SWD(2016) 298 final, 14. syyskuuta 2016.

<sup>(5)</sup> EUVL C 121, 15.4.2015, s. 1.

<sup>(6)</sup> SWD(2016) 297 final/2.

<sup>(7)</sup> ESIR-asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti komissio toimittaa takausta koskevan arviointinsa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 5 päivänä tammikuuta 2017. Arviointiin liitetään tilintarkastustuomioistuimen lausunto.

- täydentävyyden määritelmää muutetaan (ehdotuksen 1 artiklan 2 kohta) ja Euroopan investointineuvontakeskuksen roolia mukautetaan (ehdotuksen 1 artiklan 9 kohta)
- tavoitteeksi asetetaan, että vähintään 40 prosentilla ESIR-rahaston rahoituksesta tuetaan hankkeita, joilla edistetään ilmastotoimia, ja moottoriteiden rahoitus jätetään rahoituksen ulkopuolelle (koheesiomaiden rajatylittäviä hankkeita lukuun ottamatta <sup>(8)</sup>) (ehdotuksen 1 artiklan 5 kohta)
- maatalous, kalastus ja vesiviljely lisätään suoraan ESIR-rahaston osalta tukikelpoisiksi aloiksi (ehdotuksen 1 artiklan 5 kohta)
- lisätään avoimuutta ja lujitetaan verosäännöksiä (ehdotuksen 1 artiklan 12 kohta)
- Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusvälineistä siirretään 500 miljoonaa euroa takuurahaston rahoittamiseen (ehdotuksen 2 artikla)
- poistetaan 18 artiklan 7 kohta, jonka mukaan ESIR-rahaston tulevaisuus määritetään Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 5 päivänä heinäkuuta 2018 raportoitavan riippumattoman arvioinnin perusteella (ehdotuksen 1 artiklan 10 kohta).

### Takauksen arviointi

3. ESIR-asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan ”komissio arvioi EU:n takauksen käyttöä ja takuurahaston toimintaa”. Komission mukaan arviointi kohdistuu tapaan, jolla EU:n takaus vapautetaan ESIR-rahastosta tuettavien erityyppisten toimien yhteydessä <sup>(9)</sup> (takauksen arviointi ei kata ESIR-rahaston takauksen kohteena olevien toimien täydentävyyttä ja tukikelpoisuutta <sup>(10)</sup>, sillä ne kuuluvat jäljempänä käsiteltävän, ESIR-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaisen EIP:n arvioinnin piiriin <sup>(11)</sup>).

### Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

4. Lausunto keskittyy seuraaviin kysymyksiin:

- ehdotus perustuu suppeaan näyttöön (kohdat 6–36)
- ESIR-rahaston vaikutus on mahdollisesti yliarvioitu (kohdat 37–51)
- hallintotapaan ja avoimuuteen liittyvät järjestelyt (kohdat 52–80).

5. Tilintarkastustuomioistuimen lausunto ei perustu menettelyihin, joita sovellettaisiin erityiskertomuksiin. Tilintarkastustuomioistuin suunnittelee julkaisevansa erityiskertomuksen ESIR-rahaston tuloksellisuudesta vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla.

## II KESKEISIÄ MUUTOSEHDOTUKSIA KOSKEVAT TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

### *Ehdotus perustuu suppeaan näyttöön*

#### **On liian varhaista ehdottaa EU:n talousarviotakauksen lisäämistä**

##### *Perusteet*

6. Tilintarkastustuomioistuin arvioi ehdotuksen ajoitusta ESIR-asetuksen vaatimusten, ESIR-rahaston tuloksellisuudesta saatavilla olevien tietojen sekä rahaston tähänastisen täytäntöönpanon perusteella.

7. ESIR-asetuksen 18 artiklan 6 ja 7 kohdan mukaan ESIR-asetuksen muutosehdotus on tehtävä viimeistään 5 päivänä heinäkuuta 2018 ja ehdotukseen on liitettävä riippumaton arviointi, jossa arvioidaan, ”onko ESIR-rahasto

<sup>(8)</sup> Komission täytäntöönpanopäätös 2014/99/EU (EUVL L 50, 20.2.2014, s. 22).

<sup>(9)</sup> SWD(2016) 297 final/2, alaviite 10, s. 7.

<sup>(10)</sup> ESIR-asetus, 5 ja 6 artikla.

<sup>(11)</sup> EIP, ”Evaluation of the functioning of the European Fund of Strategic Investments (EFSI)”, syyskuu 2016 (EIP:n arviointi).

saavuttamassa tavoitteensa ja onko [...] suunnitelman säilyttäminen investointien tukemiseksi unionissa [...] aiheellista”. Lainsäätäjät asettivat tämän määräajan varmistukseksi, että arviointi voidaan suorittaa, kun aikaa on kulunut sen verran, että ESIR-rahaston tulokset ja vaikutukset ovat yksilöitävissä ja mitattavissa <sup>(12)</sup>.

*ESIR-asetusta muutetaan suunniteltua aiemmin*

8. Komissio ehdotti ESIR-rahaston voimassaoloajan jatkamista <sup>(13)</sup> ja rahoituksen lisäämistä <sup>(14)</sup> 14. syyskuuta 2016 eli lähes kaksi vuotta ennen ESIR-asetuksen voimassaolon päättymistä. Komissio säilyttää 18 artiklan 6 kohdassa olevan riippumatonta arviointia koskevan vaatimuksen, mutta ehdottaa samalla poistettavaksi säännöstä, jonka mukaan ESIR-rahaston tulevan jatkamisen, muuttamisen tai lakkauttamisen <sup>(15)</sup> olisi perustuttava riippumattoman arvioinnin tuloksiin (ks. kohta 27).

*Tavoitteena on nelinkertaistaa EU:n talousarviosta rahoitusvälineisiin suunnattava tuki*

9. ESIR-rahasto lukeutuu rahoitusvälineisiin, joiden lukumäärä kasvaa merkittävästi uudella ohjelmakaudella. Komissio ehdottaa EU:n takauksen lisäämistä 10 miljardilla eurolla (16 miljardista 26 miljardiin euroon) <sup>(16)</sup>. Tämä olisi jo sinällään enemmän kuin rahoitusvälineisiin yhteistyössä tapahtuvan, välillisen ja suoran hallinnon puitteissa ohjelmakaudella 2007–2013 suunnatun EU-rahoituksen kokonaismäärä (ks. taulukko 1).

Taulukko 1

**EU:n talousarviotukea saavat rahoitusvälineet**

(miljardia euroa)

	Ohjelmakausi 2007–2013 (*)	Ohjelmakausi 2014–2020
EAKR, ESR <sup>(1)</sup> ja maaseudun kehittäminen <sup>(2)</sup> ohjelmakaudella 2007–2013 / ERI-rahastot ohjelmakaudella 2014–2020	12,3	21
Pk-yrityksiä koskeva aloite	0	8,5
Välillisen hallinnon piiriin kuuluvat rahoitusvälineet <sup>(3)</sup>	3,8 <sup>(4)</sup>	5,8 (**)
ESIR-rahasto (***) – EU:n talousarviotakauksen enimmäismäärä, josta	0	26
— Takuurahaston rahoittaminen		8,7
— Rahoittamattomat vastuut EU:n nykyisessä ja tulevissa talousarvioissa		17,3
<b>Yhteensä</b>	<b>16,1</b>	<b>61,3</b>

(\*) Saatavilla olleiden tuoreimpien täytäntöönpanokertomusten perusteella.

(\*\*) Perustana ehdotus, joka koskee 500 miljoonan euron määrärahasiirtoa Verkköjen Eurooppa -välineen rahoitusvälineiden määrärahoista ESIR-takuurahaston rahoittamiseen ja 1,15 miljardia euroa avustuksiin (SWD(2016) 299 final, 14. syyskuuta 2016, s. 23).

(\*\*\*) ESIR-asetusta koskevan muutosehdotuksen perusteella.

(1) EAKR:n ja ESR:n rahoitusvälineistä 31. joulukuuta 2015 mennessä maksettu EU:n rahoitusosuus oli yhteensä 11,6 miljardia euroa, josta ainoastaan 8,5 miljardia euroa (73 prosenttia) päätyi lopullisille edunsaajille. Määrät liittyvät yhdeksän vuoden täytäntöönpanojaksoon (2007–2015) (Euroopan rakenne- ja investointirahastoja käsittelevä asiantuntijaryhmä 16-0011-00, Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25–78), s. 66 (yhteenvedo hallintoviranomaisten raportoimista rahoitusjärjestelyvälineiden rahoituksen ja täytäntöönpanon edistymistiedoista; raportointi tapahtuu neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25–78), 67 artiklan 2 kohdan j alakohdan nojalla).

(2) Erityiskertomus nro 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).

(3) Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan välillisen hallinnon piiriin kuuluvien rahoitusvälineiden alustavat määrärahat ohjelmakaudelle 2014–2020 olivat 7,4 miljardia euroa (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kaavio 2.10 (EUVL C 375, 13.10.2016)).

(4) EU oli 31. joulukuuta 2014 mennessä kohdistanut ohjelmakauden 2007–2013 välillisen hallinnon piiriin kuuluviin rahoitusvälineisiin kaikkiaan lähes 3,8 miljardin euron rahoitusosuuden (kun yhdistämisyjärjestelyjä ei oteta huomioon) (COM(2015) 565 final, 13. marraskuuta 2015, s. 4).

<sup>(12)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

<sup>(13)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 5 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 9 artiklan 3 kohtaa.

<sup>(14)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 1 ja 7 kohta, joissa muutetaan ESIR-asetuksen 4 artiklan 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa.

<sup>(15)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 10 kohta, jossa poistetaan ESIR-asetuksen 18 artiklan 7 kohta.

<sup>(16)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 7 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 11 artiklan 1 kohtaa.

10. Ohjelmakaudella 2007–2013 tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteistyössä hallinnoitujen rahoitusvälineiden pääoma oli ylimitoitettu ja että kulujen/palkkioiden valvonnassa, yksityisen pääoman houkuttelussa ja rahoitustuen kierrättämisessä oli vaikeuksia <sup>(17)</sup>. Tästä huolimatta komission suunnitelmien oletuksena on, että Euroopan rakenne- ja investointirahastoista <sup>(18)</sup> suunnataan rahoitusvälineisiin ohjelmakaudella 2014–2020 noin 21 miljardia euroa.

11. EAKR:oa ja maaseuturahastoa varten on ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävissä uusi innovatiivinen rahoitusväline (pk-yrityksiä koskeva aloite <sup>(19)</sup>). Pk-yrityksiä koskevasta aloitteesta ERI-rahastoille suunnattu rahoitus <sup>(20)</sup> on samantyyppistä kuin ESIR-rahaston pk-yrityksiä koskevasta osiosta myönnettävä rahoitus <sup>(21)</sup>. Pk-yrityksiä koskeva aloite perustuu alueelliseen kehittämiseen ja ESIR-rahaston kohteena on koko EU:n alue, mutta kummankin kohteena on sama pk-yritysten joukko.

*ESIR-rahaston tähänastinen käyttö osoittaa, että jäljellä oleva investointikapasiteetti on huomattava*

12. Saavuttaakseen alkuperäisen 315 miljardin euron tavoitteen EIP:n on rahoitettava kolmen vuoden kuluessa uusia hankkeita noin 60,8 miljardin euron edestä.

13. EIP:n näkemys <sup>(22)</sup> 30. kesäkuuta 2016 (ks. kaavio 1):

- **sopimuksen kohteena olleiden ESIR-rahaston toimien** määrä oli **10,5 miljardia euroa** (aggregoitujen mobilisoidujen investointien arvioitu määrä on arviolta 66 miljardia euroa eli noin 21 prosenttia tavoitteesta)
- infrastruktuureita ja innovaatiota koskevien IIW-toimien yhteydessä <sup>(23)</sup> tehtiin sopimus 4,72 miljardista eurosta, joka vastaa vain yhdeksää prosenttia tavoitteesta <sup>(24)</sup>
- sopimuksen kohteena olleet pk-yrityksikkunan <sup>(25)</sup> toimet olivat 5,7 miljardia euroa (arvioitujen mobilisoidujen investointien osuus oli jo 58 prosenttia tavoitteesta)
- Mobilisoidun yksityisen rahoituksen määrä on 44,7 miljardia euroa <sup>(26)</sup>.

<sup>(17)</sup> Erityiskertomus nro 19/2016 ja erityiskertomus nro 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(18)</sup> SWD(2016) 299 final, 14. syyskuuta 2016, s. 24.

<sup>(19)</sup> Tälle rahoitusvälineelle voidaan myöntää EU:n tasolla enintään 8,5 miljardia euroa EAKR:sta ja maaseuturahastosta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 39 artikla).

<sup>(20)</sup> Rahoitusvälineestä voidaan myöntää ainoastaan pk-yrityksille rajoittamattomia velkasalkkuun liittyviä takauksia tai rahoittaa toimia arvopaperistamisen avulla.

<sup>(21)</sup> InnovFin SMEG (Horisontti 2020 -ohjelmaan sisältyvä pk-yritysten takausjärjestelmä), jota tuetaan ESIR-rahaston pk-yrityksiä koskevasta osiosta, lukeutuu riskinottajiin pk-yrityksiä koskevan aloitteen yhteydessä.

<sup>(22)</sup> EIP:n arviointi, taulukko 2, s. 5.

<sup>(23)</sup> IIW-toimien yhteydessä EU:n takaus rajoittui 13,5 miljardiin euroon (11 miljardia euroa velkasalkun suuririskisimpään osaan ja 2,5 miljardia euroa pääomatyyppin toimiin), minkä lisäksi EIP:n omista varoista suunnattiin *pari-passu* -periaatteella pääomasijoituksiin 2,5 miljardia euroa.

<sup>(24)</sup> Lisäksi EIP arvioi ESIR-rahastoa koskevassa operatiivisessa puolivuotiskatsauksessa (Mid-Year Operational Report) 30. kesäkuuta 2016 investointikomitean antavan hyväksyntänsä sille, että EU:n takauksesta käytetään IIW-toimien rahoittamiseen vielä **14,5 miljardia euroa 30. kesäkuuta 2017** mennessä.

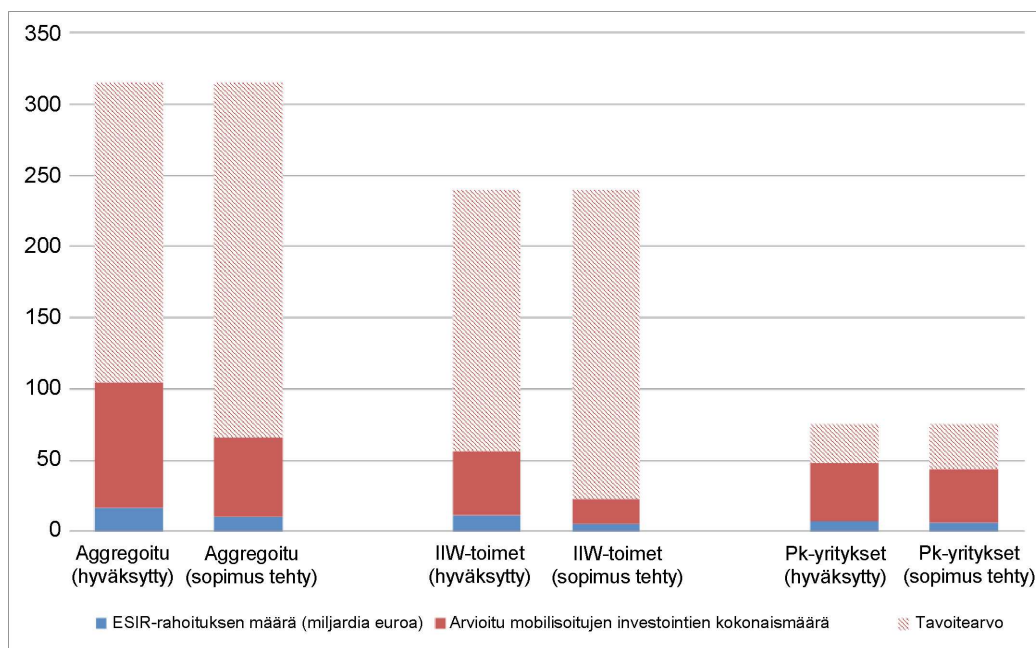
<sup>(25)</sup> Pk-yrityksikkunan toimien yhteydessä suunnattiin 1,25 miljardia euroa EU:n takauksen varoja takaustoimien edistämiseen COSME-ohjelmaan sisältyvän lainatakausjärjestelyn (pienien ja keskisuurten yritysten lainatakausjärjestelyn kilpailukykyä edistävä ohjelma) ja InnovFin SMEG -järjestelmän avulla, minkä lisäksi suunnattiin 1,25 miljardia euroa osakesalkkuun. Pk-yrityksikkunan osakesalkkua koskevaa 1,25 miljardin euron takausta aletaan käyttää vuoden 2016 jälkimmäisellä puoliskolla vastikään kehitettyä pk-yrityksikkunan osaketuotetta varten. Lisäksi EIP suuntasi omista varoistaan 2,25 miljardia euroa EIR:oa koskevaan riskipääomavaltuutukseen.

<sup>(26)</sup> ESIR-rahastoa koskeva operatiivinen puolivuotiskatsaus raportointiajankohtana 30. kesäkuuta 2016.



## Kaavio 1

## ESIR-salkkua koskeva katsaus 30. kesäkuuta 2016



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EIP:n 30. kesäkuuta 2016 toimittamien tietojen perusteella.

14. ESIR-rahastoa koskevan takauksen nykyinen määrä riittää yleisesti ottaen rahaston toimien jatkamiseen seuraavien kahden vuoden ajan. Tältä osin poikkeuksen muodostavat pk-yrityksikkunan lainatoimet <sup>(27)</sup>, joiden kohdalla komissio ja EIP päättivät hyödyntää nykyisiin rahoitusvälineisiin liittyviä rahoituspyyntöjä COSME-ohjelmaan sisältyvää lainatakausjärjestelyä ja Horisontti 2020 -ohjelmaan sisältyvää pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmää varten.

15. Komissio ja EIP-ryhmä ovat jo toteuttaneet joukon toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on torjua vaara, että pk-yrityksikkunan velkasalkkuun ei olisi enää saatavilla rahoitusta <sup>(28)</sup>

- ESIR-rahaston johtokunta nosti pk-yrityksikkunan limiitin 2,5 miljardista eurosta 3 miljardiin euroon kohdentamalla uudelleen 500 miljoonaa euroa IIW-toimien varoja <sup>(29)</sup>
- pk-yrityksikkunan velkasalkun osalta komissio ja EIP sopivat, että kun EU:n vuotuiset rahoitusosuudet tulevat saataville, ne käytetään COSME-ohjelmaan sisältyvää lainatakausjärjestelyä ja pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmää koskevan EU:n takauksen vapauttamiseen, ja rahoitusosuudet muunnetaan toiseksi suuririskisimmiksi tai välirahoitusta koskeviksi (mezzanine) osuuksiksi
- EU:n takauksen käyttöä laajennetaan EaSI-takausvälineeseen <sup>(30)</sup> ja arvopaperistamisvälineeseen

16. Komissio ehdottaa, että investointijaksoa jatketaan 1,5 vuodella (heinäkuusta 2019 joulukuuhun 2020 <sup>(31)</sup>) ja tavoitteena olevaa investointivolyymiä lisätään 500 miljardiin euroon <sup>(32)</sup>. Sopimukset voidaan tehdä, kun investointijaksosta on kulunut kaksi vuotta (eli joulukuuhun 2022 saakka). Nykyisen ESIR-asetuksen mukaan ne on tehtävä yhden vuoden kuluessa. EIP panee kuitenkin arvioinnissaan merkille, että ESIR-toimia koskevien sopimusten tekemiseen on hyväksymisen jälkeen noin 90 päivää. <sup>(33)</sup>

<sup>(27)</sup> Komission arvion mukaan EIR käyttää pk-yrityksikkunan velkasalkkuun osoitetun EU:n takauksen vuoden 2017 loppuun mennessä (SWD(2016) 297 final/2, s. 17).

<sup>(28)</sup> EU:n takauksesta osoitettiin alun perin 1,25 miljardia euroa COSME-ohjelmaan sisältyvän lainatakausjärjestelyn ja pk-yritysten InnovFin-takausjärjestelmän toiminnan edistämiseen.

<sup>(29)</sup> Amendment and Restatement Agreement of the Management of the European Fund for Strategic Investments and on the granting of the EU guarantee (Euroopan strategisten investointien rahaston hallinnon muuttamista ja oikaisemista koskeva sopimus) ("ESIR-sopimuksen tarkistus"), 7 artiklan 3 kohta.

<sup>(30)</sup> Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma (EaSI-ohjelma).

<sup>(31)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 5 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 9 artiklan 3 kohtaa.

<sup>(32)</sup> Ehdotuksen liitteen 1 jakso, jossa muutetaan ESIR-asetuksen liitteessä II olevaa 2 jaksoa.

<sup>(33)</sup> EIP:n arviointi, kaavio 9, s. 30.

*Johtopäätökset*

17. Komissio toimitti ESIR-rahaston jatkamista koskevan ehdotuksen, kun rahaston toiminnan käynnistämisestä oli kulunut vasta vuosi. On vain vähän näyttöä siitä, että ehdotettu EU:n takauksen lisääminen olisi perusteltua muuten kuin pk-yrityksikkunan osalta. Komissio ei perehtynyt muihin vaihtoehtoihin, kuten EU:n takauksen ohjaamiseen uudelleen kahden ikkunan välillä tai pelkästään pk-yrityksikkunaa koskevan EU:n takauksen lisäämiseen. EIP:n tiedot ja arviot osoittavat, että nykyinen takaus riittää kattamaan uuden IIW-toimien jakson, jonka aikana voitaisiin suorittaa lainsäätäjien vahvistama ESIR-rahaston tuloksellisuuden ja lisäarvon arviointi. Tämä saattaisi myös helpottaa vähentämään hajanaisuutta ja päällekkäisyyksiä ESIR-rahaston ja muiden rahoitusvälineiden välillä ja mahdollistaa parempi keskittyminen EU:n painopisteisiin. Toimia koskevien sopimusten tekemiseen ehdotettu (kahden vuoden) lisäjakso ei ole nykyisen käytännön mukainen.

**Ehdotus ja takauksen arviointi eivät noudata paremman sääntelyn periaatteita***Perusteet*

18. Sääntelyn parantaminen <sup>(34)</sup> on EU:n painopisteala. Sen mukaan komission on arvioitava tiukasti lainsäädännön vaikutuksia lainsäädäntöprosessin toteutuksessa ja sen aikana tehtävien huomattavien muutosten yhteydessä, jotta poliittiset päätökset ovat perusteltuja ja näyttöön pohjautuvia. <sup>(35)</sup> Vaikutustenarviointia edellytetään sellaisten komission aloitteiden osalta, joilla on todennäköisesti huomattavia taloudellisia, ympäristöön kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, voimassa olevien säädösten tai poliittisten tiedonantojen tarkistukset mukaan lukien. <sup>(36)</sup>

19. Arvioinneissa on punnittava EU:n toimenpiteiden kaikkia merkittäviä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia (painottaen erityisesti aiemmissa vaikutustenarvioinneissa havaittuja vaikutuksia) <sup>(37)</sup>. Lisäksi varainhoitoasetuksen 30 ja 140 artiklan mukaan meno-ohjelmiin ja rahoitusvälineisiin on kohdistettava ennakoarvioinnit. Sääntelyn parantamista koskevissa suuntaviivoissa edellytetään lisäksi, että arvioinneissa on noudatettava selkeästi määritettyä, vakaata menetelmää, jonka avulla kyetään tuottamaan objektiivisia havaintoja. Arvioinneissa on käsiteltävä vähintäänkin vaikuttavuutta, tehokkuutta, relevanttiutta, yhtenäisyyttä ja EU:n tasolla saavutettavaa lisäarvoa taikka annettava selvitys siitä, miksi tämä ei sisälly arvioinnin etenemissuunnitelmaan.

*Ehdotukseen ei ole liitetty vaikutustenarviointia*

20. Komission 1. kesäkuuta 2016 antamassa tiedonannossa <sup>(38)</sup> ja ehdotuksen perusteluissa annetaan jonkin verran tietoa ESIR-rahaston nykyisestä käytöstä ja hyödynnetään sidosryhmien konsultoinnin <sup>(39)</sup> tuloksia ja sisäisiä arviointia. Nämä asiakirjat eivät kuitenkaan muodosta kattavaa, tiukkaa ja näyttöön perustuvaa vaikutustenarviointia, kuten sääntelyn parantamista koskevissa suuntaviivoissa edellytetään.

21. Lisäksi komissio ei suorittanut tuolloin vaikutusten- eikä ennakoarviointia vedoten siihen, että ESIR-rahasto oli käynnistettävä vuonna 2015 kiireellisesti. Kuten tilintarkastustuomioistuin toi esille lausunnossa nro 4/2015 <sup>(40)</sup>, ESIR-rahastoa pidettiin poikkeuksena varainhoitoasetuksen vaatimukseen, vaikka suurin osa takuurahaston rahoituksesta tulee EU:n talousarviosta ja EIP:lle talousarviosta myönnettävä takuu luo huomattavat ehdolliset velat EU:n talousarvioon.

22. Näin ollen ESIR-rahastoon ei ole kohdistettu arviointia eikä investointivajeen syitä tai markkinoiden tarpeita ole analysoitu. Analysoimatta on myöskin se, kuinka niihin voitaisiin parhaiten kohdistaa toimia, tai kuinka rahasto täydentää muita EU:n talousarviosta rahoitettuja ohjelmia ja rahoitusvälineitä, ja kuinka epäsuotavia päällekkäisyyksiä voitaisiin parhaiten välttää.

<sup>(34)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin (COM(2015) 215 final, 19. toukokuuta 2015).

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4988\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm)

<sup>(36)</sup> Poliittisten tiedonantojen tapauksessa vaikutustenarviointiin suorittamista (ja sen perusteellista analysointia) koskeva vaatimus on ensisijaisesti riippuvainen suunnitellusta kunnianhimon ja sitoutumisen asteesta ja siitä, missä määrin vaatimus sitoo komissiota. Tiedonannot, joissa ilmoitetaan esimerkiksi kunnianhimoisista sitoumuksista (kuten kymmenen vuoden strategiasta tiettyjen ympäristötavoitteiden saavuttamisen osalta), edellyttävät mitä todennäköisimmin vaikutustenarviointia, koska tällaisen sitoumuksen vaikutukset ovat todennäköisesti huomattavat ja laajasti havaittavissa jo näin yleisellä poliittisen päätöksenteon tasolla. ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_5\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_5_en.htm))

<sup>(37)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug\\_chap6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap6_en.htm)

<sup>(38)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Euroopassa investoidaan taas – Tilannekatsaus Euroopan investointiohjelmaan ja seuraavat toimet (COM(2016) 359 final, 1. kesäkuuta 2016).

<sup>(39)</sup> ESIR-rahaston johtokunta järjesti 7. syyskuuta 2016 ensimmäisen sidosryhmien konsultoinnin, jossa oli yli 30 osallistujaa (kansalaisyhteiskunnan edustajia, mietintäryhmiä, yksityisiä ja pankkialan yhdistyksiä). Järjestetyt paneelikeskustelut kattoivat esimerkiksi seuraavia aloja: ESIR-rahaston täytäntöönpano IIW-toimien ja pk-yrityksikkunan avulla sekä ESIR-rahaston strateginen suuntaaminen.

<sup>(40)</sup> Lausunto nro 4/2015, kohta 10.

*Komission ja EIP:n arvioinneissa ei punnita ESIR-rahaston tuloksellisuutta ja lisäarvoa*

23. Komissio liittyy ehdotukseen (ks. kohta 7) sisäisen arviointinsa EU:n takauksen käytöstä ja takuurahaston toiminnasta. Tämä perustuu ESIR-asetukseen sisältyvään erilliseen raportointivelvoitteeseen<sup>(41)</sup>. Tämä on relevanttia takuurahaston rahoitusasteeseen ehdotetun muutoksen kannalta (ks. kohta 34), mutta ei muiden ehdotuksen osatekijöiden suhteen.

24. Syyskuussa 2016 EIP täydensi komission arviointia toimittamalla oman arviointinsa ESIR-rahaston toiminnasta (ESIR-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti). EIP:n arvioinnissa arvioidaan, missä määrin ESIR-rahasto on suunniteltu ja toimii odotettujen tulosten saavuttamista edistävällä tavalla. Siinä ei esitetä arviota rahaston varsinaisista tuloksista ja vaikutuksista. Se kattaa ESIR-rahaston toimintakokonaisuuden (täydentävyys ja tukikelpoisuus mukaan luettuna), hallintojärjestelyt ja organisaatorakenteet sekä relevantit hankemenettelyt ja suuntaviivat<sup>(42)</sup>. EIP:n mukaan arvioinnissa on liian varhaista esittää lopullista kantaa ESIR-rahaston tuloksellisuudesta.<sup>(43)</sup>

25. Myös komissio sitoutuu ehdotuksen perusteluissa<sup>(44)</sup> esittämään marraskuussa 2016 riippumattoman arvioinnin ESIR-asetuksen soveltamisesta. Riippumaton arviointi kattaa myös ESIR-rahaston toiminnan, EU:n takauksen käytön ja Euroopan investointineuvontakeskuksen ja perustuu sekä komission että EIP:n sisäisten arviointien tuloksiin.

#### *Johtopäätökset*

26. Ehdotuksen laadinta käynnistettiin ilman kattavaa vaikutustenarviointia (toisen kerran) ja liian varhaisessa vaiheessa ESIR-rahaston taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristöön liittyvien vaikutusten mittaamisen kannalta. ESIR-rahaston tavoitteiden saavuttamisesta oli niin ikään liian varhaista tehdä johtopäätöksiä. Tietojen olisi pitänyt kattaa erityisesti seuraavat osa-alueet:

- olemassa olevat rahoitusvälineet (sekä niiden kohteena olevat alat ja edunsaajat)
- välineiden ja ESIR-rahaston väliset päällekkäisyydet
- yhdenmukaistamisen EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden kanssa
- välineiden hajanaisuuden vähentämismahdollisuudet
- riskienhallinnan (sekä raportoinnin EU:n talousarvioon kohdistuvista ehdollisista veloista).

27. Takauksen arvioinnissa ei noudatettu sääntelyn parantamisen periaatteita. Yksikään edellä mainituista kolmesta arvioinnista ei sisällä arviota ESIR-rahaston tuloksista ja vaikutuksista, sillä sen toiminnassaoloaika ei riitä niiden yksilöintiin ja/tai mittaamiseen<sup>(45)</sup> (ks. myös kohta 8). Ajoituksen takia ESIR-rahaston vaikutusten mittaamiseen on käytettävissä vähän tai ei lainkaan makrotaloudellisia indikaattoreita. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että on kyseenalaista poistaa säännös, joka yhdistää ESIR-rahaston jatkamisen, muuttamisen tai lakkauttamisen riippumattoman arvioinnin tuloksiin (ks. kohta 8).

### **Ehdotettu takuurahaston rahoittaminen vastaa ajan tasalle saatettua arviota odotettavissa olevista tappioista**

#### *Takuurahasto*

28. EU:n lainsäätäjät ovat perustaneet takuurahaston<sup>(46)</sup>, joka toimii ”likviditeettipuskurina, josta EIP:lle on suoritettava maksuja silloin kun se vetoaa EU:n takaukseen”<sup>(47)</sup>. Nykyisessä ESIR-asetuksessa asetetaan takuurahaston tavoitteeksi 50 prosenttia EU:n takausvelvoitteiden kokonaismäärästä (8 miljardia euroa). Komissio selittää alkuperäisen ehdotuksen perusteluissa<sup>(48)</sup>, että tavoitetaso määritettiin ”ESIR-rahastosta tuettavien investointien kaltaisista investoinneista saatujen kokemusten perusteella”.

<sup>(41)</sup> ESIR-asetuksen 18 artiklan 2 kohta.

<sup>(42)</sup> EIP arvioinnin osa 1.3, s. 3.

<sup>(43)</sup> EIP:n arvioinnin tiivistelmä.

<sup>(44)</sup> COM(2016) 597 final, 14. syyskuuta 2016, s. 6.

<sup>(45)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

<sup>(46)</sup> Komissio hyväksyi 21. tammikuuta 2017 päätöksen C(2016) 165, jolla hyväksytään takuurahaston varainhoidon suuntaviivat.

<sup>(47)</sup> ESIR-asetuksen 12 artikla.

<sup>(48)</sup> COM(2015) 10 final, 13. tammikuuta 2015, s. 5.

### *Vaikutus EU:n talousarvioon*

29. Asetetun 50 prosentin tavoitetason saavuttaminen merkitsi ohjelmakaudella 2014–2020 Verkkojen Eurooppa -välineen avustuksiin käytettäväksi suunniteltujen menojen vähentämistä 2,8 miljardilla eurolla ja Horisontti 2020 -ohjelman avustuksiin suunnattavien menojen vähentämistä 2,2 miljardilla eurolla. Edellytyksenä oli myös, että kohdentamattomasta marginaalista käytetään 3 miljardia euroa monivuotisen rahoituskehityksen (MRK) menojen enimmäismäärän puitteissa.

30. Rahasto rahoitetaan vuoteen 2022 saakka EU:n talousarviosta suoritettavilla maksuilla. Joulukuussa 2015 komissio satoi 1,4 miljardia euroa <sup>(49)</sup> rahastoon suoritettaviin maksuihin. Komissio oli 30. kesäkuuta 2016 mennessä maksanut takuurahastoon jo 380 miljoonaa euroa (vuonna 2016 maksettavaksi suunnitelluista 500 miljoonasta eurosta). Maksut sijoitettiin joukkovelkakirjalainoihin. Rahastoon ei kohdistettu maksuvaatimuksia. <sup>(50)</sup>

31. Lisäksi, jos maksut saavuttavat tavoitetason, ESIR-rahastosta kohdistuu EU:n talousarvioon noin 8 miljardin euron mahdollinen rahoittamaton velka (takuurahaston kattaman 8 miljardin euron lisäksi).

### *Odotettu tappio ja rahoitustarpeet*

32. Komissio ehdottaa EU:n takuurahaston tavoitetason mukauttamista 50 prosentista 35 prosenttiin <sup>(51)</sup> yhteenlasketuista EU:n takausvelvoitteista. Se tukee tätä ehdotusta myös takauksen arvioinnissaan.

33. Komissio laski keskimääräiseksi rahoitusasteeksi 33,4 prosenttia seuraavien tekijöiden perusteella: EIP:n 30. kesäkuuta 2016 mennessä tekemiin sopimuksiin perustuvat 39 IIW-toimea ja pk-yrityksikunnan edistämiseen liittyvistä välineistä saatavilla olleet aiemmat tiedot sekä pk-yrityksikunnan velka-alaikkunaan ehdotetut muutokset (ks. kohta 15) <sup>(52)</sup>. Komissio arvioi eri salkkujen kohdalla odotettavissa olevien tappioiden laskelmia ”konservatiivisina” pitämiensä oletusten perusteella.

34. Tavoitetason vähentäminen 15 prosenttiyksiköllä on mukautus, joka minimoii riskin siitä, että takuurahastoon sijoitettu määrä ylittäisi takuurahastoon kohdistuvat tappiot. Näin ollen kuitenkin samalla kasvaa myös riski, että takuurahastoon sijoitettu määrä ei ole riittävä ja että rahastoon on osoitettava lisää talousarviovaroja. Komissio antoi selvityksen ehdotuksensa taustalla olevista oletuksista.

### *Johtopäätökset*

35. ESIR-rahaston ja takuurahaston perustaminen asettamalla tavoitetasoksi 50 prosenttia on rajoittanut talousarvion joustavuutta ohjelmakauden 2014–2020 MRK:n yhteydessä alentamalla kohdentamattoman marginaalin määrää MRK:n menojen enimmäismäärän alapuolelle. Lisäksi on vähennetty Horisontti 2020 -ohjelman ja Verkkojen Eurooppa -välineen suunniteltuja määrärahoja. On liian varhaista arvioida näiden vuonna 2015 sovittujen vähennysten vaihtoehtokustannuksia, sillä komissio ei pysty vielä arvioimaan ESIR-rahaston, Horisontti 2020 -ohjelman tai Verkkojen Eurooppa -välineen vaikutusta. [Jos komissio olisi soveltanut alkuperäisessä ehdotuksessa samoja oletuksia kuin se nyt soveltaa muutetussa ehdotuksessa, takuurahaston EU:n talousarviosta rahoittamisen vaikutus olisi viimeisten kahden vuoden aikana ollut pienempi.]

36. Ehdotettujen muutosten myötä EU:n talousarvioon kohdistuvan mahdollisen velan kokonaismäärä nousee 26 miljardiin euroon (josta noin 9 miljardia euroa katetaan takuurahastosta). Mahdolliset velat ovat olemassa sijoitussalkun koko elinkaaren ajan.

### **ESIR-rahaston riskien vaikutus arvioidaan liian suureksi**

### **Täydentävyys on määritelty ehdotuksessa väljästi**

#### *Perusteet*

37. ”Täydentävyys” määritetään ESIR-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa (ks. *laatikko 1*).

<sup>(49)</sup> Tämä määrä kohdennettiin uudelleen Verkkojen Eurooppa -välinettä (790 miljoonaa euroa), Horisontti 2020 -ohjelmaa (70 miljoonaa euroa) ja ITER-hanketta (490 miljoonaa euroa) koskevista budjettikohdista.

<sup>(50)</sup> SWD(2016) 297 final/2, s. 17.

<sup>(51)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 8 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 12 artiklan 5 kohtaa.

<sup>(52)</sup> SWD(2016) 297 final/2, taulukko 4, s. 19.

**Laatikko 1: Täydentävyys – ESIR-asetuksen 5 artiklan 1 kohta ja sitä koskevat muutosehdotukset (kursiivilla)**

Tätä asetusta sovellettaessa 'täydentävyydellä' tarkoitetaan ESIR-rahaston tukea toimille, joilla puututaan markkinoiden toimintapuutteisiin tai epätyydyttäviin investointitilanteisiin ja joita ei olisi voitu kaudella, jonka aikana EU:n takausta voidaan käyttää, toteuttaa tai toteuttaa samassa laajuudessa EIP:n, EIR:n tai nykyisillä unionin rahoitusvälineillä ilman ESIR-rahaston tukea. ESIR-rahastosta tuettavilla hankkeilla on yleensä oltava korkeampi riskiprofiili kuin EIP:n tavanomaisilla toimilla tuettavilla hankkeilla, ja ESIR-salkulla on oltava korkeampi kokonaisriskiprofiili kuin investointisalkulla, jota EIP tukee tavanomaisen investointipolitiikkansa puitteissa ennen tämän asetuksen voimaantuloa.

ESIR-rahastosta tuettavilla hankkeilla pyritään luomaan työpaikkoja ja kestävää kasvua, mutta niitä pidetään täydentävyyttä tarjoavina, jos niihin liittyvä riski vastaa EIP:n perussäännön 16 artiklassa ja EIP:n luottoriskien arvioinnin ja hallinnon suuntaviivoissa määritelyihin EIP:n erityistoimiin liittyvää riskiä.

*Jotta voidaan puuttua paremmin markkinoiden toimintapuutteisiin tai epätyydyttäviin investointitilanteisiin, ESIR-rahastosta tuettavien EIP:n erityistoimien ominaisuuksina on yleensä oltava esimerkiksi huonompi etuoikeusasema, osallistuminen riskinjakovälineisiin, rajat ylittävät ominaisuudet ja altistuminen erityisriskeille tai muut yksilöitävissä olevat tarkemmin liitteessä II kuvaillut seikat.*

ESIR-rahastosta voidaan tukea myös EIP:n hankkeita, joihin liittyvä riski on alempi kuin EIP:n erityistoimiin liittyvä vähimmäisriski, jos EU:n takauksen käyttö on tarpeen tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa määritellyn täydentävyyden varmistamiseksi.

*Täydentävyyttä tarjoavina hankkeina pidetään myös sellaisia ESIR-rahastosta tuettavia hankkeita, jotka koostuvat fyysisestä infrastruktuurista, joka yhdistää kaksi jäsenvaltiota tai useampia, tai fyysisen infrastruktuurin tai fyysiseen infrastruktuuriin liittyvien palvelujen laajentamisesta jäsenvaltiosta yhteen tai useampaan toiseen jäsenvaltioon.*

**Vaikutus EIP-ryhmään**

38. EIP olettaa <sup>(53)</sup> säilyttävänsä vuonna 2013 suoritetun pääoman korottamisen seurauksena saavutetut lainamäärät <sup>(54)</sup> ESIR-rahaston täytäntöönpanojakson aikana (ks. kaavio 2). ESIR-rahastolla tulee olemaan keskeinen vaikutus EIP:n erityistoimiin <sup>(55)</sup>, joiden määrän odotetaan lisääntyvän 6,4 miljardista eurosta vuonna 2015 <sup>(56)</sup> 16–20 miljardiin euroon vuodessa (josta noin 2,5 miljardia euroa vuodessa EIP:n omalla riskillä toteuttamiin toimiin). <sup>(57)</sup>

<sup>(53)</sup> EIP:n toimintasuunnitelma 2015–2017.

<sup>(54)</sup> Jäsenvaltiot hyväksyivät 31. joulukuuta 2012 10 miljardin euron lisäyksen maksettuihin pääomaan. Tarkoituksena oli maksaa EIP:lle enintään 60 miljardia euroa taloudellisesti kannattaviin hankkeisiin suunnattavia uusia pitkän aikavälin lainoja varten: kaudella 2013–2015 EIP:n lainamäärät kasvoivat pääoman korotuksen myötä 51 miljardista eurosta vuonna 2012 yli 70 miljardiin euroon vuodessa.

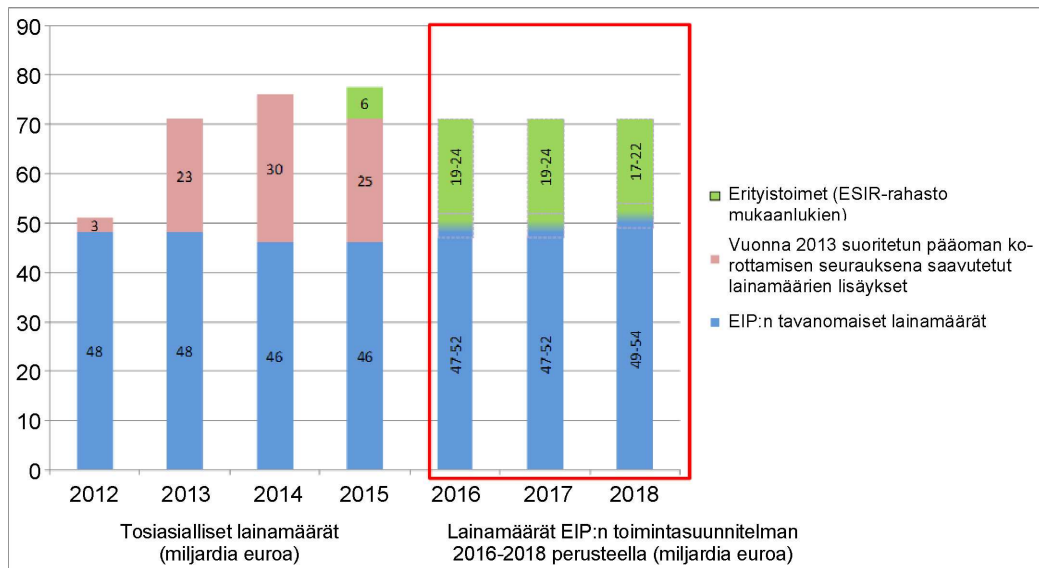
<sup>(55)</sup> EIP:n erityistoimet on määritetty EIP:n perussäännön 16 artiklassa ja EIP:n luottoriskien arvioinnin ja hallinnon suuntaviivoissa. Erityistoimiin kuuluvat i) lainat ja takaukset tapauksissa, joissa luottoluokitus on korkeintaan D, ii) pääomatoimet ja pääomatyyppin toimet. Erityistoimiin lukeutuvat EIP:n omalla riskillään toteuttamat (suuremman riskin) toimet sekä toimet, jotka kuuluvat salkun luottoriskien lieventämisen piiriin (riskinjako) olemassa olevien välineiden (esim. riskinjakorahoitusväline, verkkojen Eurooppa -väline) ja ESIR-rahaston yhteydessä.

<sup>(56)</sup> EIP:n tilinpäätöskertomus vuodelta 2015, s. 10.

<sup>(57)</sup> EIP:n toimintasuunnitelma 2016–2018, s. 14.

## Kaavio 2

## EIP-ryhmän aiemmat ja ennustetut lainamäärät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EIP:n toimintasuunnitelmien 2015–2017 ja 2016–2018 perusteella.

39. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan ESIR-rahaston avulla tuettuja hankkeita ”pidetään [...] täydentävyyttä tarjoavina, jos niihin liittyvä riski vastaa [...] EIP:n erityistoimiin liittyvää riskiä”. Tämän perusteella EIP katsoo, että sen ESIR-rahaston avulla tuetut erityistoimet ovat käytännössä täydentäviä. <sup>(58)</sup> EIP ei aseta vaatimusta osoittaa, että i) toimet kohdentuvat markkinoiden puutteelliseen toimintaan tai epätydyttäviin investointitilanteisiin ja että ii) toimia ei olisi voitu toteuttaa saman jakson aikana (tai samassa laajuudessa) ilman ESIR-rahaston tukea EIP:n, EIR:n tai olemassa olevien unionin rahoitusvälineiden avulla. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan perusteella ESIR-rahaston avulla voidaan tukea myös vähäisemmän riskiprofiilin hankkeita (esim. EIP:n perinteistä/tavanomaista lainantoa erityistojien sijasta). Tässä tapauksessa hankkeiden on täytettävä asianomaiset täydentävyyttä koskevat vaatimukset.

40. EIP luokittelee toimet ”erityistoimiksi” useiden tekijöiden perusteella. Esimerkkeinä voidaan mainita lainanottajan luottokelpoisuus, annettujen takausten arvo, laina-aika, rahoitusrakenteiden monimutkaisuus ja pääomatyyppin toimet. Kaikki 30. kesäkuuta 2016 mennessä sopimuksen kohteena olleet IIW-toimiin liittyvät ESIR-rahaston toimet on määritetty erityistoimiksi. EIP katsoo luottoriskien arvioinnin ja hallinnon suuntaviivoissaan, että kaikki pk-yrityksikunnan toimet täyttävät erityistojien määritelmän.

41. EIP toteaa arviointikertomuksessaan, että esiin saattaa tulla tilanteita, joissa toimien riskiprofiili ei vastaa täydentävyyden periaatetta; vaihtoehtoisten rakenteiden (esim. vähemmän riskialttiiden rakenteiden) käyttöä olisi siis voitu harkita. Kertomuksessa kuitenkin todetaan, että EIP soveltaa käytännössä erityistojensa täydentävyyteen kattavampia kriteereitä, joten sen toimet menevät ESIR-asetuksen vaatimuksia pidemmälle. <sup>(59)</sup>

#### Täydentävyyden määritelmän käsittely komission ehdotuksessa

42. Komissio ehdottaa, että ESIR-asetuksen 5 artiklassa ja liitteessä II selkiytettäisiin piirteitä, joiden perusteella EIP luokittelee toimen erityistoimeksi ja joiden perusteella investointikomitea julkaisee EU:n takauksen käytön hyväksymispäätösten perustelut <sup>(60)</sup>. Komission mukaan erityistä huomiota olisi kiinnitettävä täydentävyyssuhteiden noudattamiseen.

43. Komissio ehdottaa niin ikään, että rajat ylittäviä hankkeita pidetään lähtökohtaisesti täydentävinä. <sup>(61)</sup>

<sup>(58)</sup> EIP:n arviointi, s. 23.

<sup>(59)</sup> EIP:n arviointi, s. 16.

<sup>(60)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 4 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 7 artiklan 12 kohtaa.

<sup>(61)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 5 artiklan 1 kohtaa.

*Johtopäätökset ja ehdotukset*

44. Riskinä on, että EIP:n erityistoimien pitäminen lähtökohtaisesti täydentävinä voi yhdessä investointitavoitteen saavuttamispaineen kanssa kannustaa käyttämään turhan monimutkaisia rahoitusrakenteita tai määrittämään riskiprofiilin, joka ei vastaa toimien tosiasiallista riskiä. Tilintarkastustuomioistuin perehtyy tähän kysymykseen tulevaan erityiskertomukseen liittyvän tarkastustyön yhteydessä.

45. Täydentävyyden määritelmää mutkistaa entisestään se, että käyttöön otetaan viittaus fyysiseen infrastruktuuriin, ”joka yhdistää kaksi jäsenvaltiota tai useampia, tai fyysiseen infrastruktuuriin tai fyysiseen infrastruktuuriin liittyvien palvelujen laajentamiseen jäsenvaltiosta yhteen tai useampaan toiseen jäsenvaltioon”.

46. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa seuraavaa:

- olisi tuotava selkeästi esille, että kaikkien ESIR-rahaston avulla tuettavien hankkeiden on täytettävä täydentävyyss-kriteerit, jotka on määritetty täydentävyyttä koskevan määritelmän ensimmäisessä kappaleessa (ks. laatikko 1); olisi myös tuotava esille, että arvioinnin perusteet on dokumentoitava
- täydentävyyden määritelmä olisi pidettävä yksinkertaisena ja yleisenä välttämällä viittauksia erityistapauksiin, kuten fyysisiin infrastruktuureihin.

**Kerrannaisvaikutuksen laskenta perustuu oletukseen, että investointeja ei tapahdu ilman ESIR-rahastoa***Perusteet*

47. Julkisten investointien avulla mobilisoidujen määrien yksilöinti on haastavaa. OECD:n kehitysapukomitea on kuitenkin ehdottanut menetelmää<sup>(62)</sup>, jonka tarkoituksena on pitää julkisten investointien rahoitusosuus erillään lisävarojen mobilisoinnin yhteydessä. Seuraavassa yhteenveto keskeisistä osatekijöistä:

- Hankkeen rahoittamiseen käytettävän lainan takauksen kohdalla katsotaan, että mobilisoitu määrä on ainoastaan takauksen kohteena oleva laina; takauksen vipuvaikutuksessa ei oteta huomioon lainan ohella muuta lisärahoitusta.
- Syndikoitujen lainojen kohdalla mobilisoidut määrät kohdennetaan julkiseen sijoittajaan ja syndikoidun lainan järjestäjään määräsuhteen mukaisesti; toisin sanoen järjestäjän osuus otetaan huomioon sen sijaan, että mobilisoitu määrä johtuisi kokonaisuudessaan julkisesta sijoittajasta.
- Pääomainvestointien tapauksessa julkisen sijoittajan mobilisoidut määrät eivät kata aiempia investointeja; jos toimiin osallistuu useita julkisia sijoittajia, yksityiseltä sektorilta mobilisoidut määrät kohdentuvat määräsuhteen mukaisesti kuhunkin sijoittajaan.

*Arvio ESIR-rahaston avulla mobilisoidavista investoinneista*

48. Johtokunta laskee ESIR-rahaston kerrannaisvaikutuksen määrittämiseen sovellettavan menetelmän<sup>(63)</sup> avulla, missä määrin ESIR-rahasto mobilisoi lisävaroja. Menetelmän keskeisen osatekijän muodostavat hankeinvestointikulut. Investointilainojen ja suorien oman pääoman ehtoisten sijoitusten kohdalla hankeinvestointikulut mitataan ensisijaisesti EIP:n lainasopimuksessa EIP:n tavanomaisen menetelmän mukaan määritettyinä hankkeen kokonaiskustannuksina, joiden yhteydessä otetaan – jopa joidenkin mukautusten jälkeen – huomioon hankkeen käyttöön saman ajanjakson kuluessa asetettu ESIR-rahaston rahoitus kokonaisuudessaan. Jos kuitenkin EIP:n/ESIR-rahaston rahoitus koskee ainoastaan hankkeen yhtä osaa, investointikustannusten olisi vastattava sitä hankkeen osaa, johon rahoitus liittyy.

49. Vastaavanlaista vipuvaikutuksen määritelmää ja kerrannaisvaikutuksen arviointiin käytettävää lähestymistapaa on käytetty EU:n talousarviosta rahoitettujen rahoitusvälineiden kohdalla. Keskitetysti hallinnoitavien välineiden osalta vipuvaikutus on määritelty varainhoitoasetuksessa vuodesta 2013 alkaen seuraavasti: ”[...] unionin varojen vipuvaikutuksen on oltava yhtä suuri kuin tukikelpoisille varojen lopullisille saajille myönnetyn tuen määrä jaettuna unionin rahoitusosuudella”.<sup>(64)</sup> Tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomuksessaan nro 19/2016, että laskettaessa rahoitusvälineiden avulla mobilisoituja investointeja indikaattori saatetaan ilmoittaa liian suurena, sillä kaikki hankkeen rahoituslähteet eivät perustu EU:n rahoitusosuuteen<sup>(65)</sup>.

<sup>(62)</sup> OECD, ”Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance intervention”, DCD/DAC/STAT(2015)8, 24. helmikuuta 2015.

<sup>(63)</sup> EFSI Multiplier Methodology Calculation, 26. lokakuuta 2015 ([http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi\\_steering\\_board\\_eif\\_efsi\\_multiplier\\_methodology\\_calculation\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_eif_efsi_multiplier_methodology_calculation_en.pdf))

<sup>(64)</sup> Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 223 artikla.

<sup>(65)</sup> Erityiskertomus nro 19/2016, kohta 70.

*Johtopäätökset ja ehdotukset*

50. Riskinä on, että ESIR-rahaston kerrannaisvaikutus arvioidaan liian suureksi etenkin sellaisten investointihankkeiden kohdalla, joihin investoijat ovat sitoutuneet tai jotka kuuluvat kansallisiin ohjelmiin, jotka olivat olemassa tai joista annettiin ilmoitus jo ennen ESIR-rahaston käynnistämistä.

51. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa seuraavaa:

- ESIR-rahaston kerrannaisvaikutukseen sovellettava menetelmä mukautetaan OECD:n ehdottamaan menetelmään, ja siihen sisällytetään myös kohdassa 50 kuvatut tapaukset
- menetelmää kehitetään niin, että se kattaa rahoitusrakenteet ja tuotteet, jotka eivät olleet käytössä nykyisen menetelmän perustamisajankohtana
- uuden menetelmän avulla tuotetaan ESIR-rahaston keskeinen indikaattori, joka osoittaa houkutelun yksityisen pääoman määrän.

***Useita ESIR-rahaston hallintotapaan ja avoimuuteen liittyviä näkökohtia on varaa täsmentää ja parantaa***

52. Tässä osassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen näkemykset tietyistä komission ehdotuksista, jotka koskevat ESIR-rahaston lainsäädäntökehyksen, hallintotavan ja avoimuuden vahvistamista.

**Poissuljettuja toimia ja yhteistyöhaluttomia oikeudenkäyttöalueita koskevat säännökset**

53. Tilintarkastustuomioistuin tukee komission ehdotusta lisätä veronkiertoa koskeva säännös<sup>(66)</sup> lainsäädäntökehyksen keskeisen osatekijän lujittamista silmällä pitäen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että säännös vastaa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 19/2016 antamaa suositusta.

**Maantieteellisen epätasapainon ja alakohtaisen keskittymisen korjaamistarve on yleisesti tunnustettu***Perusteet*

54. ESIR-rahastolle ei ole maantieteellisiä tai alakohtaisia kiintiöitä. Hankkeille osoitettava tuki määräytyy kysynnän perusteella. ESIR-rahaston investointeja koskevien suuntaviivojen mukaan on kuitenkin pyrittävä välttämään liiallista alakohtaista tai maantieteellistä keskittymistä.<sup>(67)</sup> ESIR-rahaston strategisissa suuntaviivoissa asetetaan keskittymiselle rajat.<sup>(68)</sup> Maantieteellinen ja alakohtainen keskittyminen ovat kaksi ESIR-rahaston keskeistä seurantaindikaattoria. Ne on eritelty EU:n takauksen avulla tuettujen, sopimuksen kohteena olevien toimien volyymin perusteella.<sup>(69)</sup>

*ESIR-rahaston tähänastinen käyttö*

55. EIP:n arviointikertomuksessa<sup>(70)</sup> tuodaan esille IIW-salkkuun liittyvä alueellinen epätasapaino<sup>(71)</sup> ja alakohtaisia keskittymiä<sup>(72)</sup>. IIW-toimien rahoitus on keskittynyt (63 prosenttia) kolmeen jäsenvaltioon<sup>(73)</sup>. Pk-yrityksikkunan toimien keskittymiselle ei ole asetettu rajoja, mutta neljän jäsenvaltion<sup>(74)</sup> osuus rahoituksesta on 44 prosenttia.

<sup>(66)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 12 kohta, jossa korvataan ESIR-asetuksen 22 artiklan 1 kohta.

<sup>(67)</sup> ESIR-asetuksen liite II, 8 jakso.

<sup>(68)</sup> ESIR-rahaston strategisissa suuntaviivoissa, jotka on annettu 15. joulukuuta 2015, asetetaan IIW-toimien maantieteellisen keskittymisen rajaksi 45 prosenttia missä tahansa kolmessa jäsenvaltiossa. Alakohtaisen keskittymisen ohjeelliseksi raja-arvoksi asetetaan 30 prosenttia investointijakson aikana. ([http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi\\_steering\\_board\\_efsi\\_strategic\\_orientation\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf)).

<sup>(69)</sup> Tarkistetun ESIR-sopimuksen aikataulu II.

<sup>(70)</sup> EIP:n arviointi, osat 2.2 ja 2.3.

<sup>(71)</sup> ESIR-rahoituksesta 92 prosenttia keskittyy EU-15 -maihiin ja ainoastaan 8 prosenttia EU-13-maihiin.

<sup>(72)</sup> ESIR-rahoituksesta 46 prosenttia on osoitettu energia-alalle ja 19 prosenttia liikennealalle.

<sup>(73)</sup> Yhdistynyt kuningaskunta (29 prosenttia eli 1 369 miljoonaa euroa), Italia (24 prosenttia eli 1 152 miljoonaa euroa) ja Espanja (10 prosenttia eli 470 miljoonaa euroa).

<sup>(74)</sup> Italia (15 prosenttia eli 903 miljoonaa euroa), Ranska (11 prosenttia eli 623 miljoonaa euroa), Saksa (10 prosenttia eli 586 miljoonaa euroa) ja Yhdistynyt kuningaskunta (8 prosenttia eli 488 miljoonaa euroa).



56. EIP:n arviointikertomus <sup>(75)</sup> sekä muut viimeaikaiset tutkimukset <sup>(76)</sup> osoittavat mahdolliseksi syyksi sen, että painopisteenä oli ESIR-rahaston nopea käynnistäminen sekä 315 miljardin euron investointitavoitteen saavuttaminen. Tilanne kannustaa EIP:tä asettamaan etusijalle valmiiksi luottokelpoiset hankkeet, jotka toteutetaan rahoitusmarkkinoiltaan kehittyneissä maissa ja joiden yhteydessä on valmiudet hyödyntää rahoitusvälineitä ja rakentaa erittäin riskialttiita hankkeita.

57. Komissio ehdottaa myös <sup>(77)</sup> Euroopan investointineuvontakeskuksen roolin määrittämistä uudelleen hankkeiden valmistelun ja ilmastotoimihankkeiden painottamisen osalta. Komission mukaan olisi myös määritettävä, mikä on keskuksen vaikutus alakohtaisen ja alueellisen jakautumisen saavuttamiseen, ja mikä on sen asema paikallistason neuvontapalvelujen tarjoajana.

58. Komission ehdotuksessa maatalous, kalastus ja vesiviljely sisällytetään ESIR-rahaston tuen osalta tukikelpoisiin aloihin. <sup>(78)</sup> ESIR-rahaston tuen osalta tukikelpoiset hankkeet voivat kuitenkin olla tukikelpoisia myös maaseuturahaston tuen kannalta. Maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineitä koskeneessa erityiskertomuksessa nro 5/2015 tilintarkastustuomioistuin totesi, että maaseuturahaston yhteydessä käytettävissä olleet rahoitusvälineet olivat toistaiseksi epäonnistuneita ja niihin oli suunnattu liikaa pääomaa.

#### Johtopäätökset

59. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen toteuttaa varojen käytön epätasapainoa korjaavia toimia. Euroopan investointineuvontakeskus on keskeisessä asemassa pyrittäessä puuttamaan maantieteelliseen ja alakohtaiseen epätasapainoon. On kuitenkin vielä liian varhaista arvioida keskuksen vaikuttavuutta ylipäätään, tästä osa-alueesta puhumattakaan.

60. Kun huomioon otetaan aiempi kokemus ja vaihtoehtoiset rahoituslähteet, tilintarkastustuomioistuin asettaa kyseenalaiseksi ESIR-rahaston avulla saavutettavan lisäarvon maatalous-, kalastus- ja vesiviljelyalan hankerahoituksessa.

#### **Valtiontukisääntöjen soveltamisen selkeyttäminen ESIR-rahaston ja rakennerahastojen rahoitusta yhdistelevien hankkeiden kohdalla**

61. EIP:n ESIR-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä suoraan myöntämät resurssit eivät muodosta valtiontukea SEUT:n 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä, eikä EU:n valtiontukisääntöjen perusteella tapahtuvaan ESIR-rahoitukseen tarvita komission hyväksyntää. <sup>(79)</sup> ESIR-rahaston avulla tuettavat hankkeet voivat kuitenkin saada osarahoitusta myös EU:n jäsenvaltioilta ERI-rahastojen kautta. <sup>(80)</sup> Ellei tätä osarahoitusta ole myönnetty markkinaehdoin, se muodostaa valtiontuen, joka on hyväksyttävä komissiolla sen valtiontukisääntöjen perusteella. <sup>(81)</sup>

62. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että jäsenvaltioiden valvonnassa olevista rahastoista, mm. ERI-rahastoista, osarahoitettavien ESIR-rahaston toimien asemaa selkiytetään valtiontukien osalta.

#### **Tunnustettu hallintotavan selkiyttämisen ja yksinkertaistamistarve**

##### Perusteet

63. ESIR-rahaston vaikuttavan toiminnan kannalta on olennaista, että rahastolla on yksinkertaistetut hallintojärjestelyt, joiden yhteydessä määritetään selkeästi ESIR-rahaston päätöksentekoa koskevat komission ja EIP:n sekä niiden tehtäviin nimeämien tahojen roolit ja vastuualueet. Tässä yhteydessä on painotettava riittävästi myös riippumattomuuden varmistamista ja eturistiriitojen välttämistä.

##### ESIR-rahaston hallintojärjestelyt

64. ESIR-rahaston hallintorakenne <sup>(82)</sup> koostuu johtokunnasta, investointikomiteasta, toimitusjohtajasta ja varatoimitusjohtajasta (ks. liite I). ESIR-rahaston hallintorakenne on erillään EIP:n organisaatiosta ja hankesyklin hallinnasta. Se ei saa osallistua EIP-ryhmän päätöksentekoprosessiin. <sup>(83)</sup>

<sup>(75)</sup> EIP:n arviointi, osa 2.2, s. 7.

<sup>(76)</sup> Rubio, E., *Investment in Europe: making the best of the Juncker plan*, Delors Institute, Pariisi, Berliini, 2016, s. 49 ja 50.

<sup>(77)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 9 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 14 artiklaa.

<sup>(78)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 5 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 9 artiklaa.

<sup>(79)</sup> EC Factsheet "The Investment Plan for Europe: Questions and Answers", 20. heinäkuuta 2015.

<sup>(80)</sup> Ks. erityiskertomus nro 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(81)</sup> ABER, FIBER ja GBER (ks. sanasto – liite II).

<sup>(82)</sup> ESIR-asetuksen 7 artikla.

<sup>(83)</sup> ESIR-asetuksen johdanto-osan 29 kappale.

### Johtokunta

65. ESIR-rahaston johtokunta perustettiin virallisesti heinäkuussa 2015. EIP:n arvioinnissa korostettiin, että ESIR-rahaston johtokunnan neljästä jäsenestä kolme kuuluu myös EIP:n hallintoneuvostoon tai EIR:n hallitukseen ja että tässä ominaisuudessa he osallistuvat EIP:n tai EIR:n strategioiden ja hankkeiden hyväksymiseen, ESIR-rahaston hankkeet mukaan lukien. <sup>(84)</sup>

66. EIP:n arvioinnissa korostetaan, että toimitusjohtajan <sup>(85)</sup> ja johtokunnan välistä raportointia, tilivelvollisuutta ja yleistä vuorovaikutusta olisi varaa parantaa. <sup>(86)</sup>

### Investointikomitea

67. Johtokunta sai investointikomitean jäsenten valinnan päätökseen joulukuussa 2015, ja komitea on ollut toiminnassa tammikuusta 2016. Heinäkuusta 2015 tammikuuhun 2016 kestäneen siirtymäkauden aikana komissio huolehti investointikomitean velvoitteista ja antoi luvan sisällyttää EIR-välineet ja EIP:n hallintoneuvoston hyväksymät hankkeet ESIR-rahaston takauksen kohteena olevaan salkkuun. Riippumattomuus ja eturistiriidattomuus ovat investointikomitean <sup>(87)</sup> jäseniin sovellettavia keskeisiä vaatimuksia.

68. Hankesyklin aikana investointikomitea osallistuu toimiin EIP:n hallituksen ja EIP:n hallintoneuvoston toimelle antaman hyväksynnän välissä. Sen tehtävänä on ”hyväksyä EU:n takauksen muodossa myönnettävä tuki EIP:n hankkeille”. Tätä varten investointikomitea käyttää indikaattoreiden tulostaulua <sup>(88)</sup>, jonka EIP:n yksiköt laativat kutakin hanketta varten (ks. kohdat 78 ja 79).

69. EIP toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle kahdesti vuodessa erittäin luottamuksellisen luettelon kaikista investointikomitean tekemistä EU:n takauksen käytön hylkäävistä päätöksistä. <sup>(89)</sup> Komissio ja EIP-ryhmä vahvistivat, että 30. kesäkuuta 2016 mennessä ei ollut annettu hylkääviä päätöksiä. IIW-toimien kohdalla peruuntui kuitenkin kolme toimea (yksi niistä sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen) ja pk-yrityksikunnan kohdalla luovuttiin yhdestä toimesta.

### Johtopäätökset

70. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen vahvistaa investointikomitean jäsenten eturistiriitojen ilmoittamista koskevia sääntöjä <sup>(90)</sup>.

71. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että EIP:n arvioinnissa korostetaan, että ESIR-rahaston hallintoelinten rooleja ja vastuualueita olisi vielä selkiytettävä ja yksinkertaistettava, sillä ne ovat monimutkaisia.

72. Tällä hetkellä komissiolla ja EIP:llä on lukuisia erilaisia ESIR-rahastoon liittyviä rooleja, ja kummallakin on myös laaja kirjo muita vastuualueita. Komissio hallinnoi takuurahastoa ja on mukana ESIR-rahaston johtokunnassa, joka vastaa rahaston strategisista suuntaviivoista sekä investointikomitean valinnasta ja nimittämisestä. Komissio on myös EIP:n hallintoneuvoston jäsen, joten sitä kuullaan ennen kuin EIP hyväksyy yksittäiset rahoitus- ja investointitoimet <sup>(91)</sup>. EIP on puolestaan edustettuna ESIR-rahaston johtokunnassa ja vastaa myös rahaston toimien hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta.

73. Komission ja EIP:n sekä niiden tehtäviin nimittämien osapuolten väliset suhteet ESIR-rahaston päätöksentekoprosessissa ovat monimutkaiset. Näin ollen tilivelvollisuuden kannalta on vaikea määrittää, kuka lopulta vastaa EU:n budjettivallan käyttäjille ja lainsäätäjille ESIR-rahaston tuloksellisuudesta ja riskinhallinnasta. On myös vaikea yksilöidä mahdollisia eturistiriitoja ESIR-rahastoon liittyvien ja sen ulkopuolisten roolien ja vastuualueiden välillä.

<sup>(84)</sup> EIP:n arviointi, s. 26 ja 27.

<sup>(85)</sup> Investointikomitean puheenjohtaja.

<sup>(86)</sup> EIP:n arviointi, s. 23.

<sup>(87)</sup> ESIR-asetuksen 7 artiklan 9 kohta ja tarkistetun ESIR-sopimuksen 5 artiklan 12 kohta.

<sup>(88)</sup> Komission delegoitu asetetus (EU) 2015/1558, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/1017 täydentämisestä laatimalla indikaattoreiden tulostaulu EU:n takauksen soveltamista varten (EUVL L 244, 19.9.2015, s. 20).

<sup>(89)</sup> ESIR-asetuksen 7 artiklan 12 kohta.

<sup>(90)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 4 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 7 artiklaa.

<sup>(91)</sup> EIP:n perussäännön 19 artikla.

**ESIR-rahaston toimet olisi valittava avoimemmin***Perusteet*

74. On olennaista, että ESIR-rahaston toimet valitaan – ja nähdään toteutettavan – riippumattomalla, avoimella ja selkeällä tavalla, jotta kyetään osoittamaan toteutettavien investointien täydentävyys.

75. Euroopan parlamentti tähdensi <sup>(92)</sup>, että ESIR-rahaston toiminnan on oltava tehokasta, täysin avointa ja oikeudenmukaista ja linjassa sen toimeksiannon ja asetuksen kanssa, ja suositti, että Euroopan parlamentti ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin tekevät tiivistä yhteistyötä ja valvovat ESIR-toimia. Parlamentti myös korosti tarvetta saavuttaa mahdollisimman suuri avoimuus ja institutionaalinen vastuuvollisuus siten, että varmistetaan kattavien ja luotettavien budjettitietojen ennakkoiva julkistaminen EIP:n rahoittamista hankkeista ja pääsy niitä koskeviin rahoitustietoihin.

*Johtokunnan ja investointikomitean toiminnan avoimuus*

76. ESIR-asetuksen 7 artiklan mukaan ESIR-rahaston johtokunta toimittaa kokouksensa ja investointikomitean kokouksen pöytäkirjat, jotta tiedot EU:n takauksen käyttöä koskevista päätöksistä ovat julkisesti saatavilla. Pöytäkirjat julkaistaan. <sup>(93)</sup>

77. Investointikomitean julkaistut päätökset sisältävät vain peruskuvauksen hyväksytyistä ESIR-rahaston toimista. Niissä ei esitetä syytä EU:n takauksen myöntämiselle tai anneta selvitystä tietyn toimen täydentävyydestä taikka sen avulla saavutettavasta EU:n lisäarvosta.

78. ESIR-asetuksen mukaan ”investointikomitea käyttää [...] tulostaulua varmistaakseen EU:n takauksen mahdollisen käytön riippumattoman ja avoimen arvioinnin”. <sup>(94)</sup>

79. Hyväksytyt toimia koskevia tulostauluja ei julkaista. EIP julkaisee ESIR-toimista ainoastaan perustiedot (jotka eivät aina ole ajan tasalla). Tästä aiheutuu ongelmia sekä tilivelvollisuuden että avoimuuden kannalta.

*Johtopäätökset*

80. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti seuraaviin ehdotuksiin:

- ESIR-rahaston investointikomitean päätöksissä olisi esitettävä perusteet EU:n takauksesta myönnettävälle tuelle; päätöksissä olisi painotettava erityisesti täydentävyyskriteereitä <sup>(95)</sup>
- EU:n takauksen avulla toteutettavia ESIR-rahaston toimia koskevat tulostaulut <sup>(96)</sup> olisi julkaistava heti kun ne on allekirjoitettu.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 11 päivänä marraskuuta 2016.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidentti*

<sup>(92)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 28. huhtikuuta 2016 Euroopan investointipankista (EIP) – vuosikertomus 2014 (2015/2127 (INI)).

<sup>(93)</sup> <http://www.eib.org/efsi/governance/efsi-steering-board/minutes.htm>;  
<http://www.eib.org/efsi/governance/efsi-investment-committee/decisions.htm>

<sup>(94)</sup> ESIR-asetuksen liitteessä II oleva 5 jakso.

<sup>(95)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 4 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen 7 artiklan 12 kohtaa.

<sup>(96)</sup> Ehdotuksen 1 artiklan 14 kohta, jossa muutetaan ESIR-asetuksen liitettä II.

## LIITE I

## ESIR-RAHASTON HALLINTORAKENNE

## JOHTOKUNTA

**ESIR-asetuksen 7 artiklan 3 kohta ja ESIR-sopimuksen 4 artikla**

- Johtokunta koostuu **neljästä jäsenestä**, joista komissio nimittää kolme ja EIP yhden. Johtokunnan puheenjohtaja valitaan komission edustajien joukosta.
- Johtokunta **tekee päätöksensä yksimielisesti**. Johtokunta on päätösvaltainen, kun läsnä on kaksi komissiota edustavaa jäsentä sekä EIP:tä edustava jäsen.
- ESIR-rahaston johtokunta vastaa **EU:n takauksen käytön strategisesta ohjauksesta**. Sen vastuulla on EU:n takauksen myöntäminen, toimintaperiaatteet ja menettelytavat sekä ESIR-rahaston riskiprofiilit.
- ESIR-sopimuksen 4 artiklan mukaan ESIR-rahaston johtokunta asettaa myös alakohtaista ja maantieteellistä keskittymistä koskevat ohjeelliset raja-arvot, antaa **ohjeita toimien jakautumisesta**, mukauttaa hankevalikoimaa alojen ja maiden osalta, tarkistaa säännöllisesti ESIR-rahaston täytäntöönpanon edistymisen sekä vuotuisen operatiivisen ja rahoitusta koskevan raportoinnin rahaston toimista, **nimittää investointikomitean jäsenet, valitsee ehdokkaat toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan tehtäviin**, tekee päätökset salkun suuririskisimmän osan koosta, määrittää toimintapolitiikat sekä säännöt, joita sovelletaan investointijärjestelyjen, kansallisten kehityspankkien ja rahastojen kanssa toteutettaviin toimiin, päättää kolmansien osapuolten osallistumisesta ESIR-rahaston toimiin, hyväksyy pk-yritysikkunan toimet yhdessä toimitusjohtajan kanssa investointikomiteaa kuultuaan ja vastaa ESIR-sopimuksessa yksilöidyistä tehtävistä.

## INVESTOINTIKOMITEA

**ESIR-asetuksen 7 artiklan 7–12 kohta ja 9 artiklan 5 kohta sekä ESIR-sopimuksen 5 artikla**

- Investointikomitea koostuu **kahdeksasta riippumattomasta asiantuntijasta ja toimitusjohtajasta**. Riippumattomilla asiantuntijoilla on oltava asianmukaista korkean tason markkinakokemusta hankerakenteiden suunnittelusta ja hankkeiden rahoittamisesta sekä mikro- ja makrotaloudellista asiantuntemusta.
- Asiantuntijoilla on **kokemusta investoinneista** yhdellä tai useammalla seuraavista aloista: tutkimus, kehittäminen ja innovointi; liikenneinfrastruktuurit ja innovatiiviset liikenneteknologiat; energiainfrastruktuurit, energiatehokkuus ja uusiutuva energia; tieto- ja viestintäteknologian infrastruktuurit; ympäristönsuojelu ja ympäristöasioiden hallinta (uuteen ehdotukseen on sisällytetty ilmastotoimet); koulutus; terveys ja lääkkeet; pk-yritykset; kulttuuriala ja luovat alat; kaupunkiliikenne; sosiaaliset infrastruktuurit sekä yhteisötalous ja solidaarinen talous; (uuteen ESIR-rahastoa koskevaan ehdotukseen lisättiin maatalous, kalastus ja vesiviljely).
- Investointikomitean kokoonpanon on lisäksi oltava **sukupuolijakaumaltaan tasapainoinen**.
- ESIR-rahaston johtokunta on nimittänyt asiantuntijat yhden vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia. Toimikauden enimmäiskesto on kuusi vuotta.
- Investointikomitean **puheenjohtajana toimii toimitusjohtaja**.
- Komitea **tekee päätöksiä EU:n takauksen käytöstä yksinkertaisella enemmistöllä**. Jokaisella komitean jäsenellä – myös toimitusjohtajalla – on yksi ääni.
- Investointikomiteaa kuullaan myös uusien pk-yritysikkunan tuotteiden osalta.
- **EIP tarvitsee investointikomitean hyväksynnän voidakseen käyttää EU:n takausta** sellaisten investointijärjestelyjen tai rahastojen ja kansallisten kehityspankkien tai -laitosten tukemista varten, jotka investoivat ESIR-asetuksen vaatimukset täyttäviin toimiin (tukikelpoiset toimintavälineet). Investointikomitea arvioi, ovatko tällaiset toimintavälineet ja niiden erityisvälineet johtokunnan määrittämien toimintaperiaatteiden mukaisia. Investointikomitea voi päättää pidättää itselleen oikeuden hyväksyä esitettäviä uusia hankkeita.

**TOIMITUSJOHTAJA****ESIR-asetuksen 7 artiklan 5 kohta ja ESIR-sopimuksen 6 artikla**

- Toimitusjohtaja toimii varatoimitusjohtajan tukemana **ja vastaa toiminnastaan ESIR-rahaston johtokunnalle.** Toimitusjohtaja **vastaa ESIR-rahaston päivittäisestä johtamisesta** ja investointikomitean kokousten valmistelusta ja toimii näiden kokousten puheenjohtajana.
  - Toimitusjohtaja vastaa myös EIR:lle kuuluvien **uusien tuotteiden hyväksymisestä** yhdessä ESIR-rahaston johtokunnan kanssa ja investointikomiteaa konsultoiden.
  - Toimitusjohtaja vastaa lisäksi ESIR-rahaston **ulkoisesta tiedotustoiminnasta** ja tiedottaa rahaston toimista poliittisille elimille ja suurelle yleisölle.
-

## LIITE II

## LYHENTEET JA VIITTEET

Lyhenne	Koko teksti	Viiteasiakirja/sivusto
ABER	Agricultural Block Exemption Regulation	Komission asetus (EU) N:o 702/2014
	Verkkojen Eurooppa -väline	<a href="http://www.ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility">www.ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility</a>
	EIP:n toimintasuunnitelmat	<a href="http://www.eib.org/infocentre/publications/all/operational-plan-2016-2018.htm">http://www.eib.org/infocentre/publications/all/operational-plan-2016-2018.htm</a>
	Pk-yrityksiä koskevan lainatakausjärjestelyn kilpailukykyä edistävä ohjelma	<a href="http://www.eif.europa.eu/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm">http://www.eif.europa.eu/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm</a>
	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus	Asetus (EU) N:o 1303/2013
	EIP:n luottoriskien arvioinnin ja hallinnon suuntaviivat	<a href="http://www.eib.org/about/governance-and-structure/control_and_evaluation/control_credit-risk.htm">http://www.eib.org/about/governance-and-structure/control_and_evaluation/control_credit-risk.htm</a>
Maaseuturahasto	Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto	<a href="http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eafrd/index_en.htm">http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eafrd/index_en.htm</a>
ESIR	Euroopan strategisten investointien rahasto	Asetus (EU) 2015/1017
ESIR-asetus	Asetus (EU) 2015/1017	
EIP	Euroopan investointipankki	<a href="http://www.eib.org">www.eib.org</a>
EIR	Euroopan investointirahasto	<a href="http://www.eif.org">www.eif.org</a>
EIAH	Euroopan investointineuvontakeskus	Asetus (EU) 2015/1017, 14 artikla
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto	<a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/EN/funding/erdf/">http://ec.europa.eu/regional_policy/EN/funding/erdf/</a>
ESR	Euroopan sosiaalirahasto	<a href="http://ec.europa.eu/esf/home.jsp">http://ec.europa.eu/esf/home.jsp</a>
ERI	Euroopan rakenne- ja investointirahastot	<a href="http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm">http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm</a>
EU	Euroopan unioni	
EU-13	EU-13 käsitti seuraavat 13 maata: Bulgaria, Tšekki, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Kroatia, Unkari, Malta, Puola, Romania, Slovenia ja Slovakia.	
EU-15	EU-15 käsitti seuraavat 15 maata: Belgia, Tanska, Saksa, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.	

Lyhenne	Koko teksti	Viiteasiakirja/sivusto
FIBER	Fishery and Aquaculture Block Exemption Regulation	Komission asetus (EU) N:o 1388/2014
GBER	General block exemption Regulation	Komission asetus (EU) N:o 651/2014
Takauksen arviointi	Komissio arvioi EU:n takauksen käyttöä ja takuurahaston toimintaa	SWD(2016) 298 final, 14. syyskuuta 2016
Horisontti 2020	Horisontti 2020 -ohjelma	<a href="http://www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020">www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020</a>
IIW	ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna	
ITER	Kansainvälinen lämpydinkoreaktori	<a href="http://www.iter.org">www.iter.org</a>
MRK	Monivuotinen rahoituskehys	Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organization for Economic Co-operation and Development)	<a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>
Ehdotus	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta Euroopan strategisten investointien rahaston voimassaoloajan pidentämisen osalta sekä kyseistä rahastoa ja Euroopan investointineuvontakeskusta koskevien teknisten parannusten tekemiseksi	COM(2016) 597 final, 14. syyskuuta 2016
Riskipääomavaltuus	EIP:n riskipääomavaltuus	<a href="http://www.eif.org/what_we_do/resources/rcr/index.htm">http://www.eif.org/what_we_do/resources/rcr/index.htm</a>
RSFF-väline	Riskinjakorahoitusväline	
Pk-yritykset	Pienet ja keskisuuret yritykset	
SMEG	Pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva EU:n takausjärjestelmä	<a href="http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cip_portfolio_guarantees/">http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cip_portfolio_guarantees/</a>
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta	











ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)  
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



**Euroopan unionin julkaisutoimisto**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**FI**