



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Arvamus nr 5/2020

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 288 lõikele 4 ja artikli 322 lõike 1 punktidele a)

komisjoni 14. jaanuari 2020. aasta ja 28. mai 2020. aasta ettepanekute kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega asutatakse õiglase ülemineku fond (2020/0006 (COD))

(COM(2020) 22 final ja COM(2020) 460 final)

Sisukord

	Punkt
Sissejuhatus	01–04
Üldised märkused	05–09
Konkreetsed märkused	10–25
Õiglase ülemineku fondi vahendid	10–11
Vahendite kasutamise ajakava	12–14
Toetuse kohaldamisala	15–19
Tulemusraamistik	20–23
Eraldamismeetod	24–25

Sissejuhatus

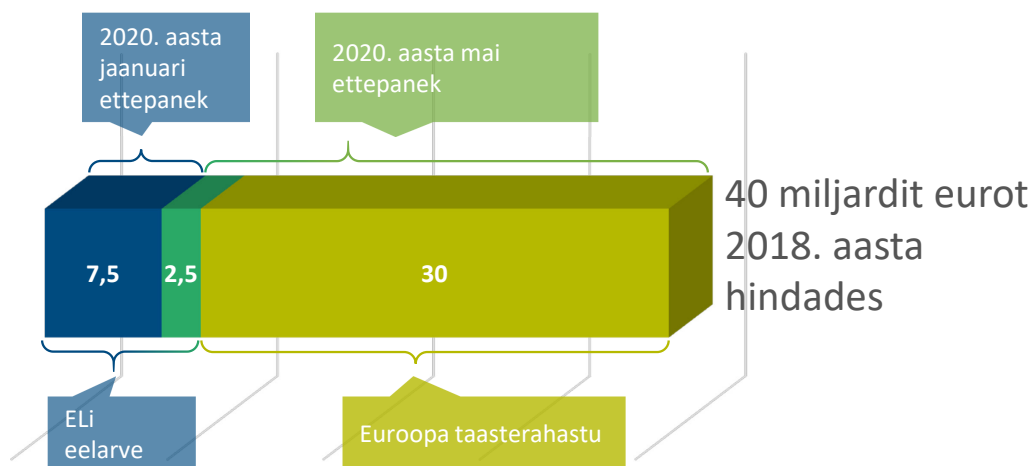
01 Euroopa Komisjon avaldas 2019. aasta detsembris Euroopa roheline kokkuleppe ([COM\(2019\) 640 final](#)), mille eesmärk on toetada üleminekut ümberkujundatud ELi majandusele ning reageerida kliimamuutustest ja keskkonnaseisundi halvenemisest tulenevatele probleemidele. 2020. aasta jaanuaris tegi komisjon ettepaneku luua kestliku Euroopa investeerimiskava. See hõlmas ka õiglase ülemineku mehhanismi.

02 Õiglase ülemineku mehhanism on suunatud piirkondadele ja sektoritele, mida üleminek rohemajandusele kõige enam mõjutab. See toetus on kättesaadav ülemineku sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnamõjudega tegelemiseks. Mehhanism keskendub õiglase ülemineku territoriaalsetele kavadele ja sellel on kolm rahastamissammast.

Õiglase ülemineku mehhanismi rahastamissambad		
Õiglase ülemineku fond, mida rakendatakse jagatud eelarve täitmise kaudu	Õiglase ülemineku kava erainvesteeringute võimendamiseks	Avaliku sektori laenurahastu, mida rakendatakse koos Euroopa Investeerimispangaga ja tagatakse ELi eelarvega

03 2020. aasta jaanuaris avaldatud ettepanekus võtta vastu määrus, millega asutatakse õiglase ülemineku fond ([COM\(2020\) 22 final](#)), nähti ette eelarveassigneeringud 7,5 miljardi euro ulatuses (2018. aasta hindades). Õiglase ülemineku fond täiendab mitmeaastases finantsraamistikus 2021–2027 kavandatud ja ühissätete määrusega reguleeritavaid ühtekuuluvuspoliitika vahendeid, sealhulgas Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) ja Ühtekuuluvusfondi. Komisjon muutis 2020. aasta mais pärast COVID-19 puhangut oma ettepanekut õiglase ülemineku fondi kohta ([COM\(2020\) 460 final](#)) ja tegi ettepaneku eraldada veel 32,5 miljardit eurot (2018. aasta hindades) (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1. Õiglase ülemineku fondi vahendid (miljardites eurodes, 2018. aasta hindades)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda õiglase ülemineku fondi ettepaneku ja selle muudetud ettepaneku põhjal.

04 Komisjoni muudetud ettepaneku õigusliku aluse tõttu tuleb konsulteerida Euroopa Kontrollikojaga¹ ning Euroopa Parlament ja nõukogu on küsinud kontrollikoja arvamust. Käesolev arvamus täidab konsulteerimise nõude. Arvamus piirdub õiglase ülemineku fondi ettepanekutega ja täiendab meie järgmisi arvamusi:

- arvamus nr 1/2018 komisjoni 2. mai 2018. aasta ettepaneku kohta võtta vastu määrus, mis käsitleb liidu eelarve kaitsmist, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises;
- arvamus nr 6/2018 komisjoni 29. mai 2018. aasta ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2018) 375 final);
- arvamus nr 2/2020 komisjoni 14. jaanuari 2020. aasta muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2020) 23 final);
- arvamus nr 4/2020 REACT-EU määruse ettepaneku ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde reguleerivate ühissätete määruse ettepaneku kohta.

Meil on kavas avaldada 2020. aastal ka arvamus, mis käsitleb õiglase ülemineku mehhanismi avaliku sektori laenurahastut.

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõike 1 punkt a.

Üldised märkused

05 Kogu ELis on vaja teha suuri investeeringuid, et saavutada ELi üleminek kliimanetraalsele majandusele 2050. aastaks. Selleks üleminekuks antav ELi toetus peaks olema suunatud piirkondadele, mida see kõige rohkem mõjutab ja kus sellel on suurim mõju.

06 Ettepaneku põhjendustes 6 ja 10 seotakse õiglase ülemineku fond kliima- ja keskkonnaprobleemidele reageerimiseks rohelise kokkuleppega, et toetada ELi üleminekut kliimanetraalsele majandusele 2050. aastaks. Ettepaneku artiklid ei ole aga selgelt seostatud ELi kliimaeesmärkidega, näiteks ei ole seda tehtud ettepaneku konkreetse eesmärgi, toetuse kohaldamisala, õiglase ülemineku fondi programmitöö ega õiglase ülemineku territoriaalsete kavade puhul.

07 ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) raames kohaldatakse erikohtlemist tööstuskäitiste suhtes, mida peetakse märkimisväärse kasvuhooonegaaside heite ülekandumise ohuga käitisteks. ELi HKS-i direktiivi² artikli 10c kohase erandiga antakse üleminekuperioodi jooksul tasuta saastekvoote teatavate liikmesriikide olemasolevatele elektrijaamadele, et toetada nende elektritootmisektorite moderniseerimist³. Sama direktiivi artikliga 10d luuakse moderniseerimisfond, mille eesmärk on moderniseerida energiasüsteeme, parandada energiatõhusust ja tagada piirkondadele, mis sõltuvad CO₂-mahukast tegevusest, õiglase ülemineku 2030. aastaks. Mõnda tegevust on võimalik toetada nii õiglase ülemineku fondist kui ka moderniseerimisfondist.

08 Seega nähakse ettepanekuga ette lisarahastamine piirkondadele, mis on juba saanud rahalisi vahendeid konkreetselt energiatootmise moderniseerimiseks. Me ei ole tuvastanud põhjalikku analüüsi selle kohta, mida on nendes piirkondades varasema ELi rahastamisega saavutatud, ega nende täitmata vajaduste kohta. On oluline, et õiglase ülemineku kavades käsitletakse eri rahastamisallikate kooskõlastamise ja vastastikuse täiendavuse küsimust.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/410, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid, ning otsust (EL) 2015/1814 (ELT L 76, 19.3.2018, lk 3).

³ Vt Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 14/2018: „Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers“, joonis 2.12.

09 Tulemuslikkuse ja rahastamise vaheline seos on ettepanekus suhteliselt nõrk ning on suur oht, et rahastuse kasutamine ei aita lõpetada mõne piirkonna suurt sõltuvust CO₂-mahukast tegevusest. Seda ohtu võimendab veelgi programmi piiratud aeg – kui tööhõive eeldatavat vähenemist CO₂-mahukates sektorites kõnealuse perioodi jooksul ei saavutata, on oht, et ülemineku rahastamiseks eraldatakse veel rahalisi vahendeid.

Üldised märkused

- Vajadus tugevama seose järele ELi kliima- ja keskkonnamärgidega;
- puudub analüüs selle kohta, mida saavutati varasemate õiglaseks üleminekuks eraldatud vahenditega;
- seos tulemuslikkuse ja rahastamise vahel on nõrk;
- on oht, et üleminekut tuleb uuesti rahastada.

Konkreetsed märkused

Õiglase ülemineku fondi vahendid

10 Õiglase ülemineku fondi asutamist käsitleva muudetud ettepanekuga suurendatakse toetust 7,5 miljardilt eurolt 40 miljardile eurole (2018. aasta hindades). Komisjon põhjendab ELi toetuse suurendamist COVID-19 kriisi tagajärgedega ning erinevustega riikide ja piirkondade suutlikkuses nendega toime tulla.

11 Komisjon ei ole summa muutmise toetamiseks teinud konkreetset mõjuhindamist ega konsulteerinud sidusrühmadega⁴. Komisjonil oli vähe aega, et koostada muudetud ettepanek ning hinnata ülemineku tõenäoliste kulude ja COVID-19 kriisi mõju. Siiski toetaks usaldusväärne vajaduste analüüs ELi rahaliste vahendite paremat eraldamist ning aitaks seada ja kvantifitseerida saavutatavad eesmärgid.

Õiglase ülemineku fondi vahendid

- Õiglase ülemineku jaoks on kättesaadavaks tehtud suurem toetus;
- oluline on kvantifitseerida rahastamisvajadused ning seada ja kvantifitseerida saavutatavad eesmärgid.

Vahendite kasutamise ajakava

12 Õiglase ülemineku fondi vahendite kasutuselevõtt sõltub mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 ning ühissätete määruse ettepanekute, sealhulgas õiglase ülemineku fondi määruse sujuvast vastuvõtmisest. Mis tahes viivitused nende ettepanekute vastuvõtmisel vähendavad veelgi õiglase ülemineku fondi vahendite kasutamise aega. Lisaks on õiglase ülemineku fondi programmitöö aluseks õiglase ülemineku kavad, mis peaksid olema kooskõlas riiklike energia- ja kliimakavadega. Komisjon saab õiglase ülemineku kavad heaks kiita alles pärast 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku vastuvõtmist, nii et tema hinnangul ei saa liikmesriigid teha nende kavade alusel rahastamistaotlusi vähemalt 2021. aasta keskpaigani.

⁴ Vt ka 14. veebruari 2019. aasta [kokkuvõtte kontrollikoja märkustest, mis puudutavad komisjoni õigusaktide ettepanekuid järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta](#), ja meie peagi avaldatav ülevaade nr 2/2020, mis käsitleb ELi õigusloomet pärast parema õigusloome käsitusviisi järgimist peaaegu 20 aastat, punkt 9.

13 Kavandatud muudetud määruses on sätestatud, et Euroopa taasterahastu vahendid (32,8 miljardit eurot jooksevhindades) tuleks siduda kulukohustustega 2024. aastaks ja kasutada ära 2026. aastaks.

14 Seega on liikmesriikidel oodatavate tulemuste saavutamiseks üsna vähe aega. See suurendab ohtu, et liikmesriigid kas ei kasuta rahastust või kasutavad seda nii, et vajalikku üleminekut ei saavutata.

Vahendite kasutamise ajakava

- Viivitused mitmeaastase finantsraamistiku ja ühissätete määruse ettepanekute vastuvõtmisel vähendavad kasutamiseks ettenähtud aega;
- liikmesriikidel on keeruline kasutada rahastamist tõhusalt kavandatud aja jooksul.

Toetuse kohaldamisala

15 Ettepaneku artikli 2 kohaselt peaks õiglase ülemineku fond aitama „võimaldada piirkondadel ja inimestel tegeleda kliimaneutraalsele majandusele ülemineku sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnamõjudega“. Ettepaneku järgi peaksid õiglase ülemineku kavad olema kooskõlas liikmesriikide riiklike energia- ja kliimakavadega, mistõttu sõltub neist õiglase ülemineku fondi eesmärgi saavutamine⁵.

Poliitikavaldkonna sekkumised sõltuksid suurel määral liikmesriikide valikutest õiglase ülemineku kavades ja sellest, kas komisjon kiidab need kavad heaks. Peame väga oluliseks, et õiglase ülemineku kavad hõlmaksid selgeid kohustusi toetada üleminekuprojekte, mis on suurel määral kooskõlas ELi kliimaeesmärkidega.

16 Kavandatud õiglase ülemineku fondi rahastamiskõlblikud tegevused on peamiselt suunatud sotsiaalsetele ja majanduslikele ning vähemal määral keskkonnanäesmärkidele: ettepanekuga nähakse ette investeeringud asjaomaste kohtade taastamisse ja saastest puhastamisse, maapinna korrastamisse ja otstarbe muutmist käsitlevatesse projektidesse (artikli 4 lõike 2 punkt f). Kooskõlas põhimõttega

⁵ Arvamus nr 2/2020 komisjoni 14. jaanuari 2020. aasta muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2020) 23 final), punkt 7.

„saastaja maksab“⁶ peaks kulud, mis on seotud näiteks maa taastamise või saastest puhastamisega, tavaliselt kandma saaste tekitaja.

17 Ettepaneku põhjenduse 10 kohaselt tuleks lisada õiglase ülemineku kavadesse ja rahastada üksnes kestlikke tegevusi, mille eesmärk on aidata aktiivselt kaasa kliimaneutraalsele ringmajandusele, arvestades riiklike energia- ja kliimakavasid. Et tagada kooskõla ELi kliimaeesmärkidega, oleks kasulik, kui määruses jäetakse toetuse kohaldamisalast sõnaselgelt välja tegevused, mis põhjustavad kasvuhoonegaaside heitkoguste netokasvu.

18 Rahastamiskõlblike tegevuste puhul tuleks järgida kahju tekitamise vältimise põhimõtet, et hoida ära soovimatud negatiivsed tagajärjed, eelkõige seoses kliimamuutustega. Vastavalt ettepaneku artikli 5 punktide d jäetakse fondi toetusest konkreetselt välja investeeringud, mis on seotud fossiilkütuste tootmise, töötlemise, jaotuse, ladustamise või põletamisega. Mis tahes investeeringud fossiilkütustesse (näiteks maagaasi või naftasse) võivad muutuda nn väärtusetuks varaks⁷.

19 Artikli 4 lõike 2 teise lõigu kohaselt on võimalik rahastada teatavates piirkondades tulusaid investeeringuid muudesse ettevõtetesse kui VKEd, „kui need on vajalikud õiglase ülemineku territoriaalse kava rakendamiseks“. Sellisel juhul peaksid kavad hõlmama selliste ettevõtete täielikku loetelu ja neis peaks põhjendama nende ettevõtete toetamise vajadust (artikli 7 lõike 2 punkt h). Oleme seisukohal, et praktikas peaks muude ettevõtete kui VKEde rahastamine olema erand ja seotud CO₂ heite vähendamise kiirendamisega.

Toetuse kohaldamisala

- Õiglase ülemineku kavades peavad olema selged kohustused seoses ELi kliimaeesmärkidega;
- tegevused, mis põhjustavad kasvuhoonegaaside heitkoguste netokasvu, tuleks kohaldamisalast sõnaselgelt välja jätta.

⁶ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, 30.4.2004, lk 56).

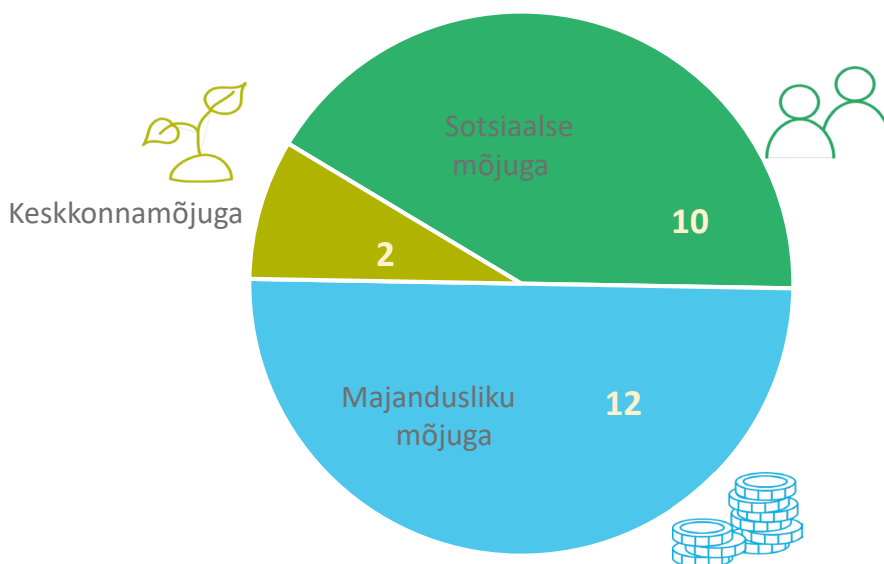
⁷ Vt ülevaade nr 1/2017: „Energia- ja kliimamuutusi käsitlevad ELi meetmed (Ülevaatearuanne)“, punktid 211 ja 212.

Tulemusraamistik

20 Õiglase ülemineku fondi määruuses esitatakse ühised väljund- ja tulemusnäitajad, mis on suures osas kooskõlas ERFi ja ESF+ jaoks kavandatud ühiste näitajatega. See toetab tulemuslikkust mõõtvate andmete koondamist ja analüüsi⁸.

21 Nagu on näidatud *joonisel 2*, on väljundnäitajad seotud peamiselt kliimaneutraalsele majandusele ülemineku majanduslike ja sotsiaalsete, mitte keskkonnamõjudega. Õiglase ülemineku fondi ühised näitajad ei kajasta selgelt CO₂-mahukatest sektoritest ülemineku eesmärki.

Joonis 2. Õiglase ülemineku fondi väljundnäitajate arv



RÜV 38: toetust saava taastatud maa pindala
RÜV 39: paigaldatud õhusaaste seiresüsteemid

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes õiglase ülemineku fondi kavandatud määruse III lisale.

22 Määruse ettepanek võimaldab kohaldada finantskorrektsioone, kui vähemalt 65% ühistele näitajatele seatud eesmärkidest jääb saavutamata. Kuna tulemuseesmärkidel põhinevad finantskorrektsioonid võivad suurendada vastutust tulemuste saavutamise eest, oleme varem kutsunud komisjoni ja seadusandjaid üles kaaluma finantskorrektsioonide hindamise meetodika selgemaks muutmist (nt hindama seatud

⁸ Arvamus nr 6/2018, mis käsitleb komisjoni 29. mai 2018. aasta ettepanekut ühissätete määruse kohta (COM(2018) 375 final), punkt 59, ja arvamus nr 2/2020 komisjoni 14. jaanuari 2020. aasta muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2020) 23 final), punkt 9.

eesmärkide mõistlikkust, hindama eesmärkide ebapiisavat saavutamist, kohaldama finantskorrektsioone)⁹.

23 Kuigi nende finantskorrektsioonidega kehtestatakse tulemuslikkusega seotud tingimuslikkus, nõrgendab stiimulit asjaolu, et tulemused võivad suures ulatuses jääda saavutamata, kuid sellega ei kaasne korrektsioone, ning et ühised näitajad ei kajasta selgelt eesmärki CO₂-mahukatest sektoritest üle minna. Oleme märkinud muudes poliitikavaldkondades, et eesmärgid võivad märkimisväärses ulatuses saavutamata jääda ilma, et see ELi rahastamist oluliselt mõjutaks¹⁰. Eelistatav oleks kasutada rakendamismudelit, mis seob vahendite väljamaksmise eesmärkide saavutamise. Sellist meetodit võiks kombineerida nõudega rahalised vahendid tagasi maksta, kui õiglase ülemineku territoriaalsetes kavades kindlaks määratud kohustustest kindla ajavahemiku jooksul kinni ei peeta.

Tulemusraamistik

- Ühised näitajad ei kajasta selgelt CO₂-mahukatest sektoritest üleminekut;
- eesmärkide saavutamise seotud finantskorrektsioonid – võimalus suurendada vastutust tulemuste saavutamise eest, kuid eelistatav on kasutada rakendamismudelit, mis seob rahaliste vahendite väljamaksmise eesmärkide täitmisega.

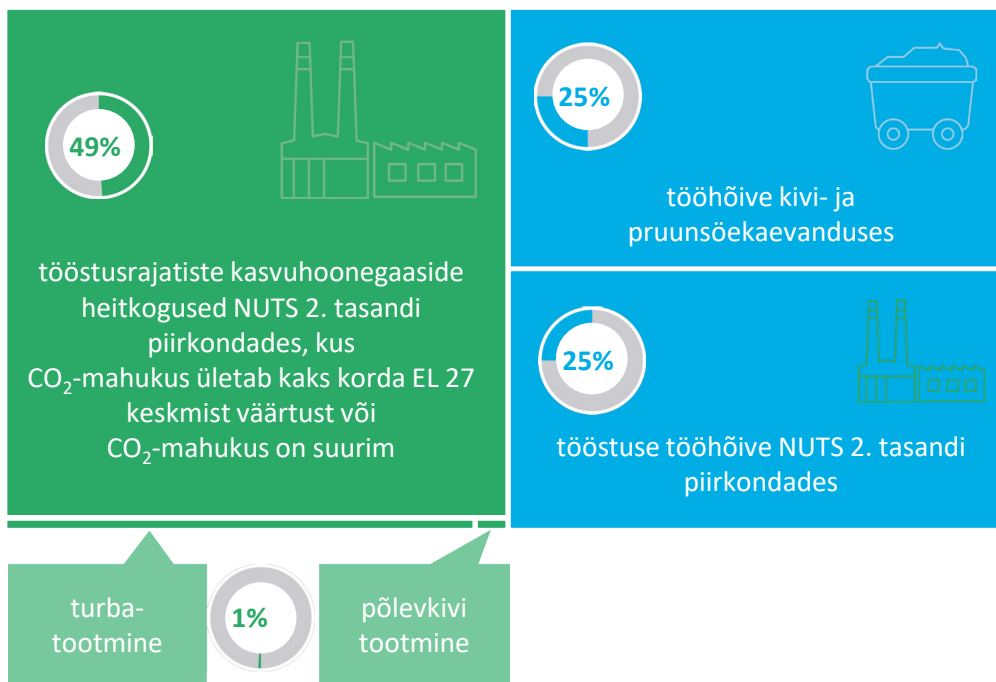
Eraldamismeetod

24 Õiglase ülemineku fondi muudetud määruse I lisas on esitatud meetod õiglase ülemineku fondi vahendite eraldamiseks liikmesriikidele rahastamispakettidena, mille ülemäär on 8 miljardit eurot (2018. aasta hindades) – vt *joonis 3*. Komisjon teatas meile, et tal oli keeruline leida usaldusväärseid piirkondliku ja territoriaalse tasandi andmeid, mistõttu otsustas ta võtta vahendite eraldamisel aluseks NUTS 2. tasandi piirkonnad. Õiglase ülemineku territoriaalsed kavad põhinevad aga üksikasjalikumal tasandil, st NUTS 3. tasandi piirkondadel.

⁹ Arvamus nr 2/2020 komisjoni 14. jaanuari 2020. aasta muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2020) 23 final), punktid 11 ja 12.

¹⁰ Arvamus nr 7/2018 komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad 2020. aasta järgse perioodi ühise põllumajanduspoliitika määrusi, punkt 8.

Joonis 3. Õiglase ülemineku fondi vahendite eraldamise kriteeriumid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes õiglase ülemineku fondi kavandatud määruse I lisale.

25 Eraldamismeetodis võetakse arvesse mitmesuguseid liikmesriikidele kehtivaid tingimusi, kuid tulemuslikkuse tingimuslikkus on nõrk. Seetõttu saaksid kaks liikmesriiki, kellel on sarnased üleminekuvajadused (mis on kvantifitseeritud kavandatud eraldamismeetodiga), teoreetiliselt sarnasel määral rahalisi vahendeid, kuigi üks liikmesriik võib võtta kohustuse CO₂-mahukas tegevus lõpetada ja teha seda edukalt, samas kui teine võib seda vähendada ja isegi ainult ajutiselt. Kavandatud eraldamismeetod on küll suunatud mõjutatud piirkondadele, kuid ei loo ELi kliimaeesmärkide saavutamiseks vajalike põhjalike ja oluliste struktuurimuutuste elluviimiseks piisavalt tugevaid stiimuleid.

Eraldamismeetod

- Puudub seos liikmesriikide kliimaeesmärkide tasemega;
- stiimulid on oluliste struktuurimuutuste elluviimiseks nõrgad.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 20. juuli 2020. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

Handwritten signature in black ink, appearing to read 'k-h se'.

president

Klaus-Heiner Lehne