



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

## Arvamus nr 8/2020

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõikele 4 ja artikli 322 lõike 1 punktidele a)

komisjoni ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus õiglase ülemineku mehhanismi raames loodava avaliku sektori laenurahastu kohta  
(2020/0100 (COD))  
(COM(2020) 453 final)

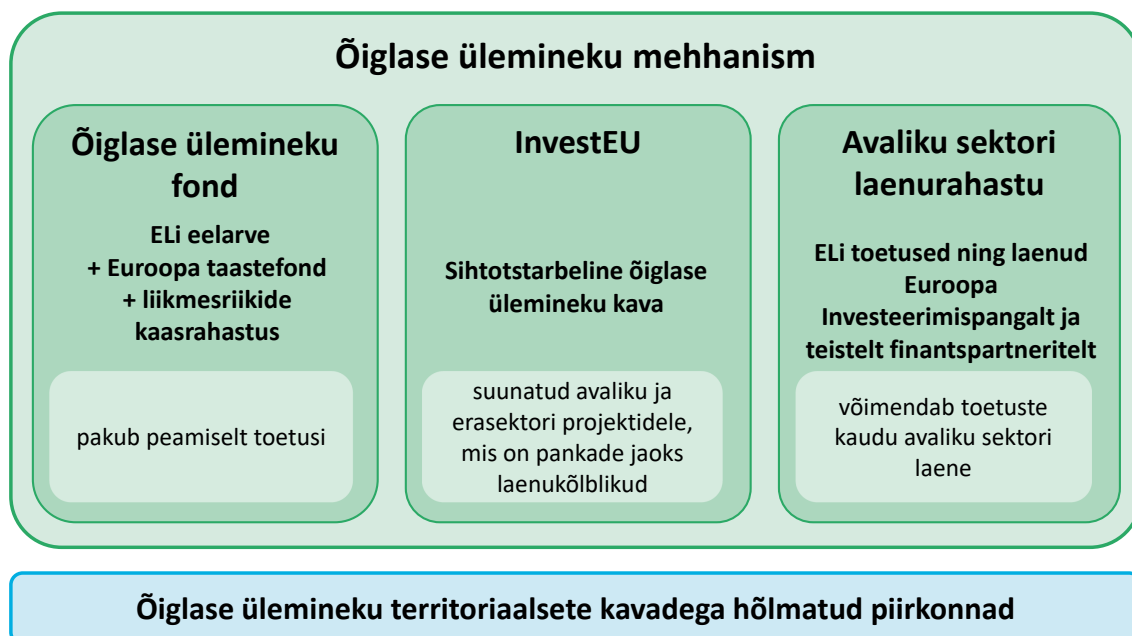
# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	01–06
<b>Üldised märkused</b>	07–11
<b>Konkreetsed märkused</b>	12–22
<b>Kuludega sidumata tagastamatu toetusega kaasnev oht</b>	12
<b>Rahastamisvahendi täiendavus</b>	13–14
<b>Kliimaeesmärk ja kestlikkus</b>	15–17
<b>Rahastu rahastamine</b>	18–20
<b>Tulemuslikkuse näitajad</b>	21–22

## Sissejuhatus

**01** Euroopa Komisjon võttis 2019. aasta detsembris vastu teatise Euroopa roheline kokkuleppe kohta (COM(2019) 640 final), mille eesmärk on muuta EL nüüdisaegse, ressursitõhusa ja konkurentsivõimelise majandusega ühiskonnaks, kus 2050. aastaks ei ole enam kasvuhoonegaaside netoheidet, majanduskasv on ressursikasutusest lahutatud ning kedagi ei jäeta kusagil kõrvale, st üleminek on sotsiaalselt õiglane. 2020. aasta jaanuaris tegi komisjon ettepaneku luua Euroopa roheline kokkuleppe investeerimiskava, mis hõlmas ka õiglase ülemineku mehhanismi. Kõnealune mehhanism on suunatud piirkondadele ja sektoritele, mida üleminek kliimaneutraalsele majandusele kõige enam mõjutab, nähes ette toetuste ja tagastatavas vormis rahastuse, näiteks laenude kombineerimise, et tegeleda ülemineku sotsiaalse, majandusliku ja keskkonnamõjuga. Mehhanism keskendub õiglase ülemineku territoriaalsetele kavadele ja sellel on kolm rahastamissammast (vt *joonis 1*).

### Joonis 1. Õiglase ülemineku mehhanismi kavandatud struktuur



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

**02** Avaliku sektori laenurahastu (edaspidi „rahastu“) on õiglase ülemineku mehhanismi kolmas samm. See koosneb ELi eelarvest eraldatavast 1,5 miljardi euro suurusest toetuskomponendist ning 10 miljardi euro suurusest laenukomponendist, mis saadakse Euroopa Investeerimispanga omavahenditest ja võimalikelt muudelt finantspartneritelt. Komisjoni hinnangul<sup>1</sup> kaasatakse perioodil 2021–2027 rahastamisvahendi abil eeldatavasti 25–30 miljardit eurot avaliku sektori investeeringuid.

**03** Kõnealune rahastu on segarahastamisvahend, mis on määratluse järgi komisjoni ja muu hulgas arengut rahastavate asutuste või muude avalik-õiguslike finantseerimisasutuste vaheline koostööraamistik, mille eesmärk on kombineerida tagastamatus vormis (toetused) ja tagasimakstavas vormis (laenud) antavat toetust<sup>2</sup>.

**04** Rahastu erieesmärk on suurendada avaliku sektori investeeringuid, et täita õiglase ülemineku territoriaalsetes kavades kindlaks määratud ELi piirkondade arenguvajadusi, mis tulenevad kliimaneutraalsele majandusele üleminekuga kaasnevatest probleemidest. Määruse eelnõus tehakse ettepanek lihtsustada selliste projektide rahastamist, mis ei tooda piisavalt omatulu ja mida ilma ELi eelarvest antava toetuseta ei rahastataks. Näiteks aitaks toetus rahastada avaliku sektori asutusel projekti, mida muidu (või samal määral) ellu ei viidaks või mille elluviimine lükkuks eelarvepiirangute tõttu edasi.

**05** Kuigi kõik kolm sammast on suunatud samadele piirkondadele ja territooriumidele, mis on kindlaks määratud õiglase ülemineku territoriaalsetes kavades, peaks iga samm olema põhimõtteliselt suunatud eri rahastamisvajadustega projektidele. Õiglase ülemineku fondist (esimene samm) toetatakse avaliku sektori projekte peamiselt toetuste kaudu. InvestEU (teine samm) raames võidakse toetada avaliku ja erasektori investeeringuid, mis toodavad piisavat tulu, et olla pankade jaoks laenukõlblikud. Avaliku sektori laenurahastust (kolmas samm) rahastatakse avaliku sektori projekte, mis toodavad küll omatulu, kuid millest ei piisa investeerimiskulude katmiseks.

---

<sup>1</sup> Vt kestliku Euroopa investeerimiskava käsitleva komisjoni teatise (COM(2020) 21 final) lk 22.

<sup>2</sup> Liidu üldelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse artikkel 2; juuli 2018.

**06** Komisjoni ettepaneku õigusliku aluse tõttu tuleb konsulteerida Euroopa Kontrollikojaga<sup>3</sup> ning Euroopa Parlament ja nõukogu küsisid kontrollikoja arvamust. Käesolev aramus täidab konsulteerimise nõude. See piirdub ettepanekuga õiglase ülemineku mehhanismi raames loodava avaliku sektori laenurahastu kohta ning täiendab ja kinnitab mõningaid punkte, mis on esitatud meie arvamuses nr 5/2020 komisjoni ettepaneku kohta asutada õiglase ülemineku fond (COM(2020) 22 final).

---

<sup>3</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõike 1 punkt a.

## Üldised märkused

**07** Kogu ELis on vaja teha suuri investeeringuid, et saavutada 2050. aastaks ELi üleminek kliimaneutraalsele majandusele. ELi toetus, millega tagatakse, et see üleminek on õiglane ja kõiki arvestav, peaks olema suunatud piirkondadele, mida see kõige rohkem mõjutab ja kus sellel on suurim mõju.

**08** Ettepaneku põhjendustes 1 ja 5 seotakse kõnealune rahastu kliima- ja keskkonnaprobleemidele reageerimiseks rohelise kokkuleppega, et toetada ELi üleminekut kliimaneutraalsele majandusele. Kuid määruse ettepanekus ei looda selget seost ELi kliimaeesmärkidega.

**09** Täheldasime, et komisjon ei ole teinud eelhindamist ega mõjuhindamist vastavalt finantsmääruse artiklile 209, mille kohaselt peavad segarahastamistoimingud põhinema eelhindamistel või mõjuhindamistel, milles selgitatakse finantstoimingu tüübi valikut, võttes arvesse poliitikaeesmärke, mida soovitakse saavutada, ning kaasnevaid finantsriske ja säästu eelarve jaoks. Selline analüüs selgitaks, miks komisjon otsustas kasutada õiglase ülemineku mehhanismi kolmandas sambas segarahastamist, ning võimaldaks kindlaks teha lahendamist vajavad probleemid, vajaliku summa, ELi osalemisest saadava lisaväärtuse ja eri variantide eeldatava mõju.

**10** Kuna vajaduste hindamist ega eelhindamist ei tehtud, ei ole selge, mil määral on olemas tegelik nõudlus rahastu järele ja kui tõhusaks rahastu osutub. Sellises olukorras oleks asjakohane, et komisjon analüüsiks veel neid ebaselgeid tegureid ja käsitleks neid rahastamisvahendite aastaaruandes vastavalt finantsmääruse artiklile 250.

**11** Ettepanekuga nähakse ette rahastus piirkondadele ja territooriumidele, mis on juba saanud vahendeid, sealhulgas sihtotstarbelist ELi rahastust ELi kliimaeesmärkidega seotud arenguvajaduste täitmiseks. Me ei ole leidnud põhjalikku analüüsi selle kohta, mida on nendes piirkondades varasema ELi rahastamisega saavutatud, ega nende täitmata vajaduste kohta. Meie arvates on oluline, et õiglase ülemineku kavades analüüsitaks seda küsimust.

# Konkreetsed märkused

## Kuludega sidumata tagastamatu toetusega kaasnev oht

**12** Et vähendada toetusesaajate finantskoormust, mis tuleneb laenude tagasimaksmisest, antakse rahastu tagastamatut toetust konkreetsete projektikuludega sidumata rahastamise vormis. Tagastamatu toetuse osa moodustab laenust kuni 15% (vähem arenenud piirkondades kuni 20%). Määruse ettepaneku artikli 8 punktis b on sätestatud, et projektid ei või saada toetust ühegi teise ELi programmi raames. See vähendab ELi topeltrahastamise ohtu. Meie arvates võiks aga tehnilise abi ja nõustamise jaoks ette nähtud ressursid vabastada käesolevas artiklis sätestatud tingimusest, et võimaldada koostoiimet teiste ELi programmidega, mis toetavad rahastamiskõlblike projektide ettevalmistamist ja rakendamist.

## Rahastamisvahendi täiendavus

**13** Ettepaneku artikli 8 punkti d kohaselt saab rahastust toetada ainult projekte, mis ei tooda piisavalt omatulu, et neid oleks võimalik rahastada ilma ELi toetuseta. Seega võib rahastu muuta projektid taskukohasemaks ning võimaldada toetusesaajatel neid varem ja täies ulatuses ellu viia. Meie arvates on see nõue vajalik, et vältida muudest avaliku või erasektori allikatest saada võidava toetuse ja investeeringu asendamist ning tagada niisiis finantsmääruse artikli 209 lõike 2 punktis b sätestatud täiendavus.

**14** Et kõik väljavalitud projektid vastaksid eespool märgitud täiendavuse nõudele, on oluline, et komisjon kontrolliks põhjalikult omatulu ebapiisava tootmise tingimuse täitmist ja kohaldaks seda.

## Kliimaeesmärk ja kestlikkus

**15** Ettepaneku põhjenduses 14 on märgitud, et rahastamiskõlblikkuse eritingimused ja toetuse andmise kriteeriumid tuleks määrata kindlaks tööprogrammides ja konkursikutsetes. Seda nõuet ei ole määruse ettepanekus siiski täpsemalt selgitatud. Meie arvates aitaks olukorras, kus nõudlus ületab riiklike toetussummasid, tagada rahastu tõhusust see, kui ELi tasandil määratakse kindlaks mitu põhi- või üldnõuet. Need nõuded võiksid olla muu hulgas järgmised:

- projekt peaks aitama täita õiglase ülemineku territoriaalsetes kavades kindlaks määratud vajadusi;
- toetus peaks aitama muuta projekti toetusesaaja jaoks taskukohasemaks ja
- projekt peaks aitama saavutada ELi eesmärke.

**16** Lisaks peaks rahastu tingimuste ja ELi kliimaeesmärkide saavutamise vaheline seos olema tugevam, näiteks kasutades ELi taksonoomiaga kehtestatud kriteeriume<sup>4</sup> juhtudel, kui komisjon peab hindama, mil määral on investering keskkonnasäästlik. See aitaks tagada, et rahastu raames ei toetata tegevust, mis põhjustab kasvuhooonegaaside heitkoguste netokasvu.

**17** Peale selle puudub määruse ettepanekus tingimus, mille kohaselt peaksid projektid vastama kahju mittetekitamise põhimõttele, eelkõige seoses kliimamuutustega. Rahastada ei tohiks ka meetmeid, mida ei saa toetada õiglase ülemineku fondist<sup>5</sup>, milles nimetatakse muu hulgas konkreetselt fossiilkütuste tootmise, töötlemise, turustamise, ladustamise ja põletamisega seotud investeeringuid. See aitab tagada, et rahastu raames ei toetataks investeeringuid muudesse, vähem saastavatesse fossiilkütuste taristutesse, mis ei aitaks saavutada kliimaneutraalsuse eesmärki. Samuti võimaldaks see vältida olukorda, kus rahastule esitatakse ja sellest rahastatakse õiglase ülemineku fondi määruse artikli 5 alusel tagasilükatud projekte.

---

<sup>4</sup> Nagu on sätestatud määruses (EL) 2020/852, millega kehtestatakse kestlike investeeringute hõlbustamise raamistik.

<sup>5</sup> Õiglase ülemineku fondi asutamist käsitleva ettepaneku (COM(2020) 22) artikkel 5.



## Rahastu rahastamine

**18** Komisjoni ettepaneku kohaselt saadakse suurem osa toetuskomponendi vahenditest Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) raames loodud ELi eelarvelise tagatise eraldiste prognoositavast ülejäägist<sup>6</sup>. EFSI määruuses on sätestatud, et 26 miljardi euro suurusest eelarvelisest tagatisest eraldatakse kuni 35% ehk 9,1 miljardit eurot sihtotstarbelisele tagatisfondile, et vältida otseseid nõudeid ELi eelarve vastu. Komisjoni hinnangu kohaselt (tuginedes Euroopa Investeeringupanga (EIP) 31. detsembri 2019. aasta andmetele) on kogu portfelli potentsiaalne kahjum väiksem kui kõnealune eraldatud summa ning tagatisfondil jääb kasutamata üle 1 miljardi euro, mille saaks rahastusse ümber paigutada.

**19** Komisjon tegi selle arvutuse mitme enne COVID-19 kriisi kehtinud eelduse põhjal. Kriis võib aga otseselt mõjutada märkimisväärset hulka üksusi, kellele on antud EFSI tagatisega EIP laenu, ning seega võib see tulevastel aastatel tuua kaasa tagatise suurema realiseerimise.

**20** Oma varasemas arvamuses EFSI<sup>7</sup> kohta märkisime, et kui eraldiste määra alandati EFSI määruuse muutmisega 50%-lt 35%-le, suurendati ohtu, et tagatisfondi paigutatud summa ei ole piisav ja et ELi eelarve vastu võib olla vaja esitada otseseid nõudeid. Selleks et säilitada mõistlik käsitusviis ja piirata üldist finantsriski EFSI tagatise märkimisväärsete tingimuslike kohustuste suhtes, oleme seisukohal, et vaja on ajakohastatud analüüsi tagamaks, et rahastule on võimalik eraldada 1 miljard eurot.

---

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/1017 (ELT L 169, 1.7. 2015, lk 1).

<sup>7</sup> Arvamus nr 2/2016 „EFSI: varajane ettepanek fondi kestuse pikendamiseks ja mahu suurendamiseks“, mis on seotud ettepanekuga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2015/1017.

## Tulemuslikkuse näitajad

**21** Määruse ettepaneku lisas on loetletud mõned põhinäitajad. Need on peamiselt väljundnäitajad (nt allkirjastatud laenude maht, projektide arv sektorite kaupa). Erinevalt õiglase ülemineku fondi määruse ettepanekust (fondil on rahastuga sarnased eesmärgid) ei ole rahastut käsitlevas määruses eraldi tulemusnäitajaid ega kindlaks määratud kliimaneutraalsele majandusele ülemineku sotsiaalse ja majandusliku mõju väljundnäitajaid. Samuti ei ole selles kohustust määrata kindlaks selliste näitajate lähtealus ja sihtväärtus. Ettepanekus puuduvad ka näitajad ülemineku keskkonnamõju kohta ja näitajad, mis kajastaksid selgelt eesmärki toetada eemaldumist CO<sub>2</sub>-mahukatest sektoritest. Sellised näitajad võiks kindlaks määrata kas määruse ettepaneku lisas või lisada nende kindlaksmääramise kohustuse artikli 14 lõikesse 3.

**22** Kavandatud näitajatest on ainult tulemuslikkuse põhinäitaja nr 4 (toetust saavate projektide arv) jaotatud õiglase ülemineku territoriaalse kavaga seotud piirkondade ja territooriumide kaupa. Rahastu rakendamise asjakohaseks jälgimiseks oleks hea, kui kõik kavandatud näitajad, sealhulgas toetuste ja laenude summad, oleksid asjakohasel juhul esitatud piirkondade kaupa.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 24. septembril 2020 Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



*president*

Klaus-Heiner Lehne