



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN

## Lausunto 8/2020

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla)

komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä (2020/0100 (COD))  
(COM(2020) 453 final)

# Sisällys

	Kohta
<b>Johdanto</b>	01–06
<b>Yleiset huomautukset</b>	07–11
<b>Erityiset huomautukset</b>	12–22
<b>Kustannuksiin perustumattomaan avustukseen liittyvä riski</b>	12
<b>Välineen täydentävyys</b>	13–14
<b>Ilmastotavoite ja kestävyys</b>	15–17
<b>Lainajärjestelyn rahoitus</b>	18–20
<b>Tuloksellisuusindikaattorit</b>	21–22

# Johdanto

**01** Komissio antoi joulukuussa 2019 tiedonannon Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta (COM(2019) 640 final). Ohjelman tavoitteena on muuttaa EU nykyaikaiseksi, resurssitehokkaaksi ja kilpailukykyiseksi taloudeksi, jossa ei ole kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vuoteen 2050 mennessä ja jossa taloudelliseen kasvuun pyritään lisäämättä resurssien käyttöä eikä ketään ihmistä tai mitään paikkaa jätetä selviytymään yksin. Komissio ehdotti tammikuussa 2020, että luotaisiin Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma, johon sisältyisi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi. Mekanismin tavoitteena on kohdentaa toimet niille alueille ja aloille, joihin siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen vaikuttaa eniten. Mekanismista tarjotaan avustusten ja takaisinmaksettavien rahoitusmuotojen, kuten lainojen, yhdistelmiä. Tavoitteena on puuttua siirtymän sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristövaikutuksiin. Mekanismin keskiössä ovat alueelliset oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmat, ja siinä on kolme rahoituspilaria (ks. *kaavio 1*).

## Kaavio 1 – Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin ehdotettu rakenne



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

**02** Julkisen sektorin lainajärjestely ('lainajärjestely') on oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin kolmas pilari. Siihen kuuluu 1,5 miljardin euron avustusosuus EU:n talousarviosta ja enintään kymmenen miljardin euron lainaosuus Euroopan investointipankin ja mahdollisesti muiden rahoituskumppaneiden omista

varoista. Komission mukaan välineen odotetaan saavan liikkeelle 25–30 miljardin euron julkiset investoinnit kaudella 2021–2027<sup>1</sup>.

**03** Lainajärjestely on rahoitusta yhdistävä väline, joka määrittää siten, että kyseessä on komission ja muun muassa kehitys- tai muiden julkisten rahoituslaitosten yhteistyökehys, jonka tarkoituksena on yhdistää ei-takaisinmaksettavia tukimuotoja (avustuksia) ja takaisinmaksettavia tukimuotoja (lainoja)<sup>2</sup>.

**04** Ilmastoneutraaliin talouteen siirtyminen aiheuttaa haasteita. Lainajärjestelyn erityistavoitteena on lisätä julkisen sektorin investointeja näistä haasteista johtuvien kehitystarpeiden tyydyttämiseen. Järjestelyn kohteena ovat alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa yksilöidyt EU:n alueet. Asetusehdotuksessa esitetään, että investointeja lisättäisiin helpottamalla sellaisten hankkeiden rahoitusta, jotka eivät tuota riittävästi omia tuloja ja joita ei rahoitettaisi ilman EU:n talousarviosta myönnettävää avustusta. Avustusosuus auttaisi julkista elintä esimerkiksi rahoittamaan hankkeen, jota ei muutoin toteutettaisi lainkaan tai ei ainakaan tavoitellussa laajuudessa tai joka viivästyisi budjettirajoitteiden vuoksi.

**05** Vaikka kaikki kolme pilaria kohdistuvat samoihin alueisiin, joihin sovelletaan alueellisia oikeudenmukaista siirtymää koskevia suunnitelmia, kunkin pilarin olisi periaatteessa kohdistuttava hankkeisiin, joilla on erilaiset rahoitustarpeet. Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (ensimmäinen pilari) tuetaan julkisia hankkeita pääasiassa avustuksin. InvestEU-ohjelmasta (toinen pilari) voidaan tukea julkisia ja yksityisiä investointeja, jotka tuottavat riittävästi tuloja ollakseen kannattavia. Lainajärjestelyn (kolmas pilari) avulla rahoitetaan julkisen sektorin hankkeita, jotka tuottavat omia tulovirtoja mutta joiden tulot eivät riitä kattamaan investointikustannuksia.

**06** Komission ehdotuksen oikeusperusta edellyttää Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kuulemista<sup>3</sup>, ja Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat pyytäneet tilintarkastustuomioistuimelta lausuntoa. Kuulemisvaatimus täytetään tällä lausunnolla. Lausunto rajoittuu oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaista julkisen sektorin lainajärjestelyä koskevaan ehdotukseen, ja sillä täydennetään ja toistetaan joitakin kohtia lausunnosta 5/2020, jonka tilintarkastustuomioistuin antoi

---

<sup>1</sup> Ks. komission tiedonanto *Kestävä investointiohjelma Euroopassa*, COM(2020) 21 final, s. 22.

<sup>2</sup> Unionin yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus, 2 artikla, heinäkuu 2018.

<sup>3</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 322 artiklan 1 kohdan a alakohta.

oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamista koskevasta komission ehdotuksesta (COM(2020) 22 final).

## Yleiset huomautukset

**07** Kaikkialla EU:ssa tarvitaan merkittäviä investointeja, jotta EU voi siirtyä ilmastoneutraaliin talouteen vuoteen 2050 mennessä. EU:n tuki, jonka tarkoituksena on varmistaa siirtymän oikeudenmukaisuus, olisi kohdennettava alueille, joihin siirtymä vaikuttaa eniten ja joilla tuella on suurin vaikutus.

**08** Ehdotuksen johdanto-osan 1 ja 5 kappaleessa yhdistetään lainajärjestely vihreän kehityksen ohjelmaan. Pyrkimyksenä on vastata ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin ja tukea EU:n siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen. Asetusehdotuksessa ei kuitenkaan luoda selkeää yhteyttä EU:n ilmastotavoitteisiin.

**09** Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille, että komissio ei ole tehnyt varainhoitoasetuksen 209 artiklan edellyttämää ennakoarviointia tai vaikutustenarviointia. Mainitun artiklan mukaan rahoitusta yhdistävien toimien on perustuttava sellaisiin ennakoarviointeihin tai vaikutustenarviointeihin, joissa selitetään, miksi tietyn tyyppinen rahoitustoimi on valittu. Valinnassa on otettava huomioon asetetut toimintapoliittiset tavoitteet ja rahoitustoimeen liittyvät taloudelliset riskit sekä talousarvioon kohdistuvat säästöt. Tällaisessa arvioinnissa selitettäisiin, miksi komissio päätti käyttää tukimuotojen yhdistelmää oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin kolmannessa pilarissa. Lisäksi yksilöitäisiin ongelmat, jotka olisi ratkaistava, ilmoitettaisiin tarvittavien varojen määrä sekä selostettaisiin EU:n osallistumisesta saatavaa lisäarvoa ja eri vaihtoehtojen odotettuja vaikutuksia.

**10** Koska tarvearviointia tai ennakoarviointia ei ole tehty, on epäselvää, missä määrin tälle järjestelylle on todellista kysyntää ja kuinka vaikuttava se tulee olemaan. Tässä tilanteessa olisi tarkoituksenmukaista, että komissio analysoisi näitä tuntemattomia tekijöitä tarkemmin ja kohdistaisi niihin seurantaa vuosikertomuksessa, joka rahoitusvälineistä annetaan varainhoitoasetuksen 250 artiklan mukaisesti.

**11** Alueet, joille ehdotuksessa osoitetaan varoja, ovat jo saaneet rahoitusta kehitystarpeisiin, jotka liittyvät EU:n ilmastotavoitteisiin, mukaan lukien aiheeseen erityisesti liittyvää EU-rahoitusta. Tilintarkastustuomioistuin ei ole havainnut kattavaa analyysia siitä, mitä näillä alueilla on aiemmin saatu aikaan EU:n rahoituksella, eikä alueiden jäljellä olevista tarpeista. Tilintarkastustuomioistuin pitää tärkeänä, että oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa analysoidaan tätä kysymystä.

# Erityiset huomautukset

## Kustannuksiin perustumattomaan avustukseen liittyvä riski

**12** Jotta kevennettäisiin tuensaajien taloudellista rasitetta, joka johtuu siitä, että lainat on maksettava takaisin, lainajärjestelyn yhteydessä annettavat avustukset myönnetään rahoituksena, jota ei ole kytketty tiettyihin hanketta koskeviin kustannuksiin. Avustusosuus on enintään 15 prosenttia lainasta (ja enintään 20 prosenttia vähemmän kehittyneillä alueilla). Asetusehdotuksen 8 artiklan b alakohdassa säädetään, että hankkeet eivät voi saada tukea mistään muusta EU:n ohjelmasta. Tämä rajoittaa kaksinkertaisen EU-rahoituksen riskiä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että tekninen apu ja neuvontaresurssit voitaisiin jättää mainitussa artiklassa säädetyn rajoituksen ulkopuolelle. Näin voitaisiin synnyttää synergioita muiden sellaisten EU:n ohjelmien kanssa, joilla edistetään tukikelpoisten hankkeiden valmistelua ja toteuttamista.

## Välineen täydentävyys

**13** Ehdotuksen 8 artiklan d alakohdan mukaan lainajärjestelystä voidaan myöntää tukea ainoastaan sellaisille hankkeille, joiden omat tulot eivät ilman EU:n tukea riitä toiminnan rahoittamiseen. Lainajärjestely voisi näin ollen kohtuullistaa hankkeiden kustannuksia, mikä mahdollistaisi sen, että tuensaajat voisivat toteuttaa hankkeet aikaisemmin ja täysimääräisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että edellä mainittu vaatimus on tarpeen varainhoitoasetuksen 209 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määritellyn täydentävyyden varmistamiseksi. Vaatimuksella estetään se, että lainajärjestelyllä korvataan muista julkisista tai yksityisistä lähteistä saatavia potentiaalisia tukia ja investointeja.

**14** On tärkeää, että komissio todentaa asianmukaisesti, täyttyykö omien tulovirtojen riittämättömyyttä koskeva ehto. Lisäksi on tärkeää, että komissio soveltaa kyseistä ehtoa asianmukaisesti. Näin voidaan varmistaa, että kaikki valitut hankkeet täyttävät edellä määritellyn täydentävyydsvaatimuksen.

## Ilmastotavoite ja kestävyys

**15** Ehdotuksen johdanto-osan 14 kappaleessa mainitaan, että työohjelmissa ja ehdotuspyynnöissä olisi määriteltävä erityiset tukikelpoisuusehdot ja

myöntämisperusteet. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan selvennetä tarkemmin asetusehdotuksen artikloissa. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan olisi hyödyllistä, että joukko perus- tai yleisvaatimuksia määriteltäisiin EU:n tasolla. Näin voitaisiin helpommin varmistaa lainajärjestelyn vaikuttavuus tilanteessa, jossa kysyntä ylittää kansalliset avustusmäärärahat. Varsinkin seuraavanlaisia vaatimuksia voitaisiin ottaa käyttöön:

- Hankkeen avulla olisi vastattava tarpeisiin, jotka on määritelty alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa.
- Avustuksen olisi oltava merkityksellinen siinä mielessä, että sen avulla tuensaajalla on varaa toteuttaa hanke.
- Hankkeen olisi edistettävä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista.

**16** Lisäksi lainajärjestelyn ehdot olisi kytkettävä vahvemmin EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi käyttämällä EU:n kestävyysluokitusjärjestelmässä<sup>4</sup> vahvistettuja kriteerejä tapauksissa, joissa komission on arvioitava, missä määrin investointi on ympäristön kannalta kestävä. Näin varmistettaisiin myös, että lainajärjestelyn yhteydessä vältytään tukemasta toimia, jotka johtavat kasvihuonekaasupäästöjen nettokasvuun.

**17** Asetusehdotuksessa ei myöskään aseteta ehtoja, joiden mukaan hankkeiden olisi oltava haitattomuuden periaatteen mukaisia erityisesti ilmastonmuutoksen osalta. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston<sup>5</sup> ulkopuolelle jätetyt toiminnot, joiden joukossa ovat erityisesti fossiilisten polttoaineiden tuotantoon, jalostukseen, jakeluun, varastointiin ja polttamiseen liittyvät investoinnit, olisi jätettävä myös lainajärjestelyn ulkopuolelle. Näin voidaan varmistaa, että lainajärjestelyn avulla ei tueta investointeja, jotka kohdistuvat muuhun, vähemmän saastuttavaan fossiilisten polttoaineiden infrastruktuuriin, sillä tällaisista investoinneista ei olisi apua ilmastoneutraaliuden tavoitteen saavuttamisessa. Näin estettäisiin myös se, että hankkeesta, joka olisi hylätty oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta annetun asetuksen 5 artiklan nojalla, esitettäisiin uudelleen ehdotus lainajärjestelyssä ja sille myönnettäisiin myös rahoitus.

---

<sup>4</sup> Sellaisena kuin se on vahvistettu kestävästä sijoittamisesta helpottavasta kehyksestä annetussa asetuksessa (EU) 2020/852.

<sup>5</sup> Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamista koskeva ehdotus COM(2020) 22, 5 artikla.



## Lainajärjestelyn rahoitus

**18** Komissio ehdottaa, että valtaosa avustusosuuden rahoituksesta otetaan ennakkoidusta ylijäämästä, joka jää jäljelle Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR) myönnetyn talousarviotakuun rahoituksesta<sup>6</sup>. ESIR-asetuksessa säädetään, että 26 miljardin euron talousarviotakuun perusteella siirretään enintään 35 prosenttia eli 9,1 miljardia euroa erityiseen takuurahastoon. Tavoitteena on estää suoraan EU:n talousarvioon kohdistuvat maksupyynnöt. Komissio on arvioinut (EIP:n 31 päivältä joulukuuta 2019 antamien tietojen perusteella), että koko salkusta mahdollisesti aiheutuvat tappiot olisivat edellä mainittua rahastoitua määrää pienemmät ja että takuurahastolta jäisi käyttämättä yli miljardi euroa, jotka voitaisiin kohdentaa uudelleen lainajärjestelyyn.

**19** Komissio laati tämän laskelman useiden oletusten perusteella ennen covid-19-kriisiä. Kriisi voi kuitenkin vaikuttaa suoraan lukuisiin tuensaajiin, joiden EIP-lainoilla on ESIR-takaus, ja siksi takauksiin perustuvat maksupyynnöt voivat kriisin seurauksena kasvaa tulevina vuosina.

**20** Aiemmassa ESIR-rahastoa koskevassa lausunnossaan<sup>7</sup> tilintarkastustuomioistuin totesi, että ESIR-asetuksen muutos (ESIR 2.0), jolla rahoitusastetta alennettiin 50 prosentista 35 prosenttiin, lisäsi riskiä siitä, että takuurahastoon osoitettava määrä on riittämätön ja suorat maksupyynnöt talousarviosta ovat tarpeen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jotta voidaan säilyttää varovainen lähestymistapa ja rajoittaa sitä taloudellisen riskin kokonaismäärää, joka liittyy ESIR-takuun huomattaviin ehdollisiin vastuisiin, on tarpeen tehdä päivitetty analyysi sen varmistamiseksi, että välineeseen todella voidaan osoittaa miljardi euroa.

## Tuloksellisuusindikaattorit

**21** Asetusehdotuksen liitteessä luetellaan pieni määrä keskeisiä indikaattoreita. Nämä ovat pääasiassa tuotosindikaattoreita (esim. allekirjoitettujen lainojen määrä, hankkeiden määrä aloittain). Asetusehdotukseen ei sisälly erillisiä tulosindikaattoreita, eikä siinä määritellä tuotosindikaattoreita sosiaalisille ja taloudellisille vaikutuksille, jotka siirtymisestä ilmastoneutraaliin talouteen aiheutuvat. Indikaattoreita koskeva

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1017 (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1).

<sup>7</sup> Lausunto 2/2016 (ESIR-rahasto: varhainen vahvistamis- ja laajentamishdotus) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 2015/1017 muuttamisesta.

tilanne on siis toinen kuin oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskevassa asetuksessa, jossa kuitenkin pyritään samanlaisiin tavoitteisiin kuin lainajärjestelyssä. Ehdotukseen ei sisälly myöskään velvoitetta määrittellä perus- ja tavoitearvoja indikaattoreille, jotka liittyvät sosiaalisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin. Lisäksi indikaattorit, jotka koskevat siirtymän ympäristövaikutuksia, puuttuvat. Sama koskee indikaattoreita, jotka antaisivat selkeää tietoa siitä, miten tavoitteessa, jonka mukaan siirtymistä pois hiili-intensiivisiltä aloilta tuetaan, on edistytty. Tällaiset indikaattorit voitaisiin määrittellä asetusehdotuksen liitteessä tai asetuksen 14 artiklan 3 kohtaan voitaisiin sisällyttää velvoite niiden määrittelystä.

**22** Ehdotetuista indikaattoreista vain keskeinen tulosindikaattori 4 (tukea saavien hankkeiden lukumäärä) on jaoteltu niiden alueiden mukaan, joihin alueellisilla oikeudenmukaista siirtymää koskevilla suunnitelmilla on vaikutusta. Jotta lainajärjestelyn täytäntöönpanoa voitaisiin seurata asianmukaisesti, olisi hyvä, että kaikki ehdotetut indikaattorit, myös avustusten ja lainojen määrät, jaoteltaisiin tarvittaessa alueittain.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa  
24. syyskuuta 2020.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidentti*