



EUROOPA
KONTROLLIKODA

ET

Arvamus 08/2022

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõikele 1)

**mis käsitleb ettepanekut võtta vastu nõukogu poolt läbi vaadatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse kliimameetmete sotsiaalfond
[institutsioonidevaheline dokument 2021/0206 (COD), 30. juuni 2022, 10775 2022]**

Sisukord

	Punkt
Sissejuhatus	01–04
Üldised märkused	05–09
Konkreetsed märkused	10–32
Kliimameetmete sotsiaalkavad	10–14
Rahastamiskõlblik toetus	15–19
Fondi rahastamine	20–24
Kontrolli- ja tulemusraamistik	25–32
Kokkuvõtvad märkused	33–36

Sissejuhatus

01 14. juulil 2021 avaldas komisjon ettepaneku luua paketi „Eesmärk 55“ raames kliimameetmete sotsiaalfond¹, mille eesmärk on toetada ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist 2030. aastaks vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemega, nagu on kokku lepitud ELi kliimamääruses².

02 ELi heitkogustega kauplemise süsteemis (HKS)³ seatakse süsinikdioksiidile hind, kehtestades teatavatele majandussektoritele piirmäära, mida igal aastal vähendatakse. ELi heitkogustega kauplemise süsteemi läbivaatamisel, mis sisaldub ka paketi „Eesmärk 55“, teeb komisjon ettepaneku luua maanteetranspordi ja hoonete⁴ jaoks eraldi HKS, mis tooks kaasa kütte- ja transpordikulude eeldatava tõusu. Uue HKS-i sotsiaalse mõjuga tegelemiseks pakuks kliimameetmete sotsiaalfond (edaspidi „fond“) rahalist toetust vähekaitsitud leibkondadele, mikroettevõtjatele ja transpordikasutajatele, keda süsteem mõjutab. *Joonisel 1* on esitatud fondi põhijooned. Aastatel 2027–2032 makstakse sellest välja 59 miljardit eurot.

¹ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse kliimameetmete sotsiaalfond (COM(2021) 568).

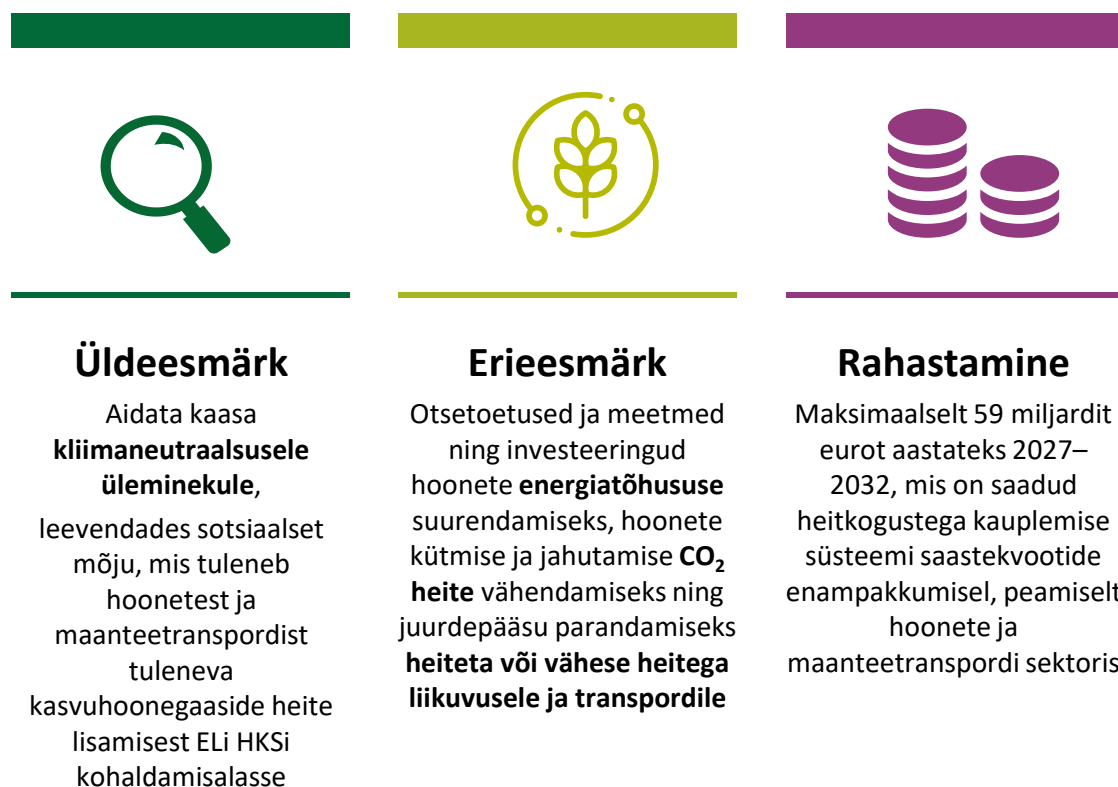
² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1119, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik.

³ Direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem.

⁴ Ettepanek võtta vastu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

03 Komisjon tugines oma ettepanekus [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) artikli 91 lõike 1 punktile d, artikli 192 lõikele 1 ja artikli 194 lõike 1 punktile c. 28. juunil 2022 otsustas nõukogu lisada õiguslikule alusele ELTLi artikli 322, kuna nõukogu muudetud ettepanek sisaldas erandit finantsmääruse artikli 22 lõikest 2⁵. 22. novembril 2022 palus nõukogu kontrollikojal esitada arvamuse komisjoni ettepaneku muudetud teksti kohta (keskkonna nõukogus kokku lepitud üldine lähenemisviis, edaspidi „ettepanek“)⁶.

Joonis 1. Kliimameetmete sotsiaalfondi põhielemendid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ettepaneku põhjal.

Ikoonid: joonise kujundamisel on kasutatud Flaticon.com ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

⁵ Sihtotstarbeliste tulude assigneeringud.

⁶ [Institutsioonidevaheline dokument 2021/0206 \(COD\)](#), 30. juuni 2022, 10775/2022.

04 Käesoleva arvamuse koostamise muutsid keeruliseks järgmised asutusevälised probleemid, mis piirasid meie suutlikkust anda põhjalikum ülevaade mitmest ettepanekus käsitletud küsimusest:

- 22. novembril 2022 palus nõukogu kontrollikojal esitada arvamus, eelistatavalt detsembri keskpaigaks, lõplikuks poliitiliseks kolmepoolseks kohtumiseks. See jättis meile väga vähe aega oma töö tegemiseks. Me ei kontrollinud näiteks fondist liikmesriikidele eraldatava toetuse arvutuste täpsust;
- käesolev ettepanek on tihedalt seotud ELi HKSi läbivaatamist käsitlevate seadusandlike ettepanekutega, mille üle peetakse samuti praegu läbirääkimisi. Olulised otsused HKSi läbivaatamise kohta võivad muuta kliimameetmete sotsiaalfondi käsitleva ettepaneku põhielemente (ajavahemik, sektorid jne);
- ettepanek ei hõlma lisasid, milles loetletakse ühised näitajad, ega kliimameetmete sotsiaalkavade mudelit. See piirab meie arvamuse ulatust.

Üldised märkused

Üldised märkused: põhipunktid

Ettepaneku kohta:

- selle eesmärk on vähendada investeerimispuudujääki ning energia- ja kütusehindade hinnangulise tõusu sotsiaalset mõju
- sellega seoses valitseb ebakindlus tulude ja rahaliste vahendite piisavuse osas
- sellega kaasneb topeltrahastamise ja muude avaliku sektori vahendite dubleerimise oht
- selle kohta ei koostatud eraldi mõjuhinnangut
- sellega võidakse suurendada juhtimis-, aruandlus- ja auditinõuetega seotud halduskoormust

05 Kliimameetmete sotsiaalfondi eesmärk on vähendada investeerimispuudujääki, pidades silmas üleminekut kliimaneutraalsusele, et leevendada sotsiaalseid tagajärgi, mis tulenevad uue ELi CO₂-turu loomisest hoonete ja maanteetranspordisektori heitkoguste jaoks.

06 Fondi rahastatakse saastekvootide enampakkumisel müümisest ELi HKSi⁷. ELi HKSi läbivaatamine, et hõlmata maanteetranspordist ja hoonetest pärinevaid heitkoguseid, ei ole aga veel lõpule viidud. Ei ole selge, millal tulud on kättesaadavad ning kas need on proportsionaalsed fondi ambitsioonikate eesmärkide ja vastavate investeerimisvajadustega.

07 Ettepanekuga nähakse ette täiendav rahastamine energiatõhususe ja transpordi CO₂ heite vähendamiseks. See lisandub mitmesugustele muudele ELi fondidele, nagu [moderniseerimisfond](#), [õiglase ülemineku fond](#), [Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid](#), [taaste- ja vastupidavusrahastu](#) ning [programm „InvestEU“](#), samuti riiklikule või piirkondlikule rahastamisele. On oluline, et liikmesriigid tegeleksid eri rahastamisallikate vahelise koordineerimise ja vastastikuse täiendavuse küsimusega, võttes arvesse topeltrahastamise riski⁸. Me ei täheldanud, et komisjon oleks põhjalikult analüüsinud, mida need vahendid on seni saavutanud või mida on veel vaja ELi kliimaeesmärkide saavutamiseks. Selline analüüs tagaks fondi parema suunamise ja haldamise.

⁷ Ettepaneku artikkel 9.

⁸ [Arvamus 06/2020](#) taaste- ja vastupidavusrahastu loomise kohta.

08 Komisjon ei ole ettepaneku kohta konkreetset mõjuhinnangut koostanud. Selle asemel kasutati 2020. aasta septembri mõjuhinnangut „Euroopa 2030. aasta kliimaeesmärgi suurendamine“⁹. Fondile eraldatud 59 miljardi euro suurune hinnanguline rahaeraldus aastateks 2027–2032¹⁰ põhines 2021. aasta juulis valminud HKSi mõjuhinnangul¹¹. Nendes mõjuhinnangutes ei saanud arvesse võtta Ukraina sõja olulist mõju energiaturule, tekitades küsimusi selle kohta, kas need on ettepaneku aluseks asjakohased ja piisavad.

09 Kliimameetmete sotsiaalfondi taolise eraldi vahendi potentsiaalne kasu on ebaselge ja sarnaste projektide rahastamiseks kasutatavate rahastamisvahendite arvu suurenemine muudab ELi rahastamissüsteemi veelgi keerulisemaks. Fondiga pakutavad uued vahendid suurendavad tõenäoliselt survet liikmesriikide kulutamisevõimele, kusjuures paljud neist on ELi vahendite kasutamisel juba praegu ajakavast maas. Selle tulemusena võidakse tulemuslikkusele ja kulutõhususele ebapiisavat tähelepanu pöörata¹². Uus raamistik ja sellest tulenev programmitöö suurendavad tõenäoliselt ka liikmesriikide halduskoormust, mis hõlmab täiendavaid aruandlus- ja järelevalve-, auditi- ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise protsesse.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ Komisjon pakkus esialgu välja 72,2 miljardit eurot ajavahemikuks 2025–2032.

¹¹ SWD (2021) 602 final.

¹² Eriaruanne 17/2018: „Komisjoni ja liikmesriikide meetmed perioodi 2007–2013 programmide viimastel aastatel olid suunatud vahendite madala kasutusmäära probleemile, kuid ei keskendunud piisavalt tulemustele“.

Konkreetsed märkused

Kliimameetmete sotsiaalkavad

Kliimameetmete sotsiaalkavad: põhipunktid

Kooskõlas meie varasemate auditileidudega taaste- ja vastupidavusrahastu kohta peaks ettepanek:

- tagama kooskõla ja vastastikuse täiendavuse muude riiklike kavadega
- selgitama, mida võib pidada vahe-eesmärkide ja sihtide rahuldavaks täitmiseks
- seadma selged vahe-eesmärgid ja sihid ning koostama peatatud maksete tegemise menetlused
- tagama, et maksed on seotud vahe-eesmärkide ja sihtide saavutamisel tekkivate kuludega

10 Kliimameetmete sotsiaalkavad (edaspidi „kavad“) on fondist rahalise toetuse väljamaksmise aluseks. Kavades on sätestatud **meetmed ja investeeringud**, mis on kättesaadavad kodumajapidamistele, mikroettevõtjatele ja transpordikasutajatele, keda mõjutab hoonetest ja transpordist tulenevate kasvuhoonegaaside heitkoguste lisamine HKSi. Oleks kasulik selgitada mõistete „meetmed“ ja „investeeringud“ erinevust, mida ettepanekus ei ole selgitatud. Lisaks ei ole veel vastu võetud mõiste „energiaostuvõimetus“ määratlust¹³, kuigi seda mõistet kasutatakse kogu ettepanekus.

11 Kliimameetmete sotsiaalkavad peaksid olema kooskõlas muude riiklike strateegiliste kavade ja programmidega, nagu riiklikud energia- ja kliimakavad, taaste- ja vastupidavuskavad, ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavad, õiglase ülemineku territoriaalsed kavad ja ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavad, ning neid **täiendama**. Neid kavasid tuleb võib olla ajakohastada vastavalt kliimameetmete sotsiaalkavadele. See suurendab oluliselt liikmesriikide ametiasutuste halduskoormust. Ettepanekus ei nähta liikmesriikidele ette kliimameetmete sotsiaalkavade esitamise tähtaega.

¹³ Vt ettepanek võtta vastu energiatõhususe direktiiv (uuesti sõnastatud), COM(2021) 558 final.

12 Fondi toetus ei tohiks asendada korduvaid **riiklike eelarvekulutusi**¹⁴. On teada, et mõned liikmesriigid pakuvad sissetulekutoetust väikese sissetulekuga leibkondadele, subsideerides nt kütte- ja elektrikulusid. Fondist pakutavat otsest sissetulekutoetust võiks kasutada samasuguste kulude katmiseks. Sellega kaasneb oht, et nendega võidakse asendada olemasolevate riiklike kulutused. Ettepanekus tuleks selgitada riiklike eelarvekulutuste korduvust, et vältida topeltrahastamist ja kattumist.

13 Ettepanekus sätestatakse, et komisjon teeb liikmesriikidele makseid, mis põhinevad kliimameetmete sotsiaalkavade **vahe-eesmärkide ja sihtide** rahuldaval saavutamisel¹⁵. Ettepanekus ei ole selgitatud mõiste „rahuldav saavutamine“ tähendust, mis jätab komisjonile märkimisväärse kaalutusruumi. Läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise tagamiseks tuleks üksikasjalikumalt täpsustada peamisi põhimõtteid, mida kohaldatakse „rahuldava saavutamise“ hindamisel.

14 Vahe-eesmärkide ja sihtide saavutamisel põhinevate vahendite väljamaksmise üldine kord on sarnane taaste- ja vastupidavusrahastu puhul kasutatavale korrale¹⁶. Mitmed meie varasemad audititähelpanekud taaste- ja vastupidavusrahastu vahe-eesmärkide ja sihtide kohta võiksid olla asjakohased ka selle fondi puhul:

- teatavad vahe-eesmärgid ja sihid olid ebaselged ning see suurendas alusetute maksete riski. Seetõttu rõhutasime, kui oluline on asjakohaselt määratleda vahe-eesmärgid ja sihid, et hõlmata kõiki peamisi rakendamisetappe¹⁷;
- konkreetse makse suurus ei põhinenud tingimata maksetaotluses sisalduvate vahe-eesmärkide ja sihtide jaoks hinnanguliselt vajalikul kulusummal, vaid oli asjaomase liikmesriigiga peetud läbirääkimiste tulemus¹⁸. Osaliselt täidetud vahe-eesmärkide ja sihtide puhul ei olnud selge, kuidas komisjon ja liikmesriigid määravad kindlaks osaliste maksete summad. Seetõttu soovitasime komisjonil

¹⁴ Ettepaneku artikkel 12.

¹⁵ Ettepaneku artikkel 19.

¹⁶ Ettepaneku artikkel 5 ja [määruse \(EL\) 2021/241](#) (millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu) artiklid 2 ja 4.

¹⁷ [Eriaruanne 21/2022](#): „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt – üldiselt asjakohane, ent rakendamisega on endiselt seotud riske“.

¹⁸ [Eriaruanne 21/2022](#): „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt – üldiselt asjakohane, ent rakendamisega on endiselt seotud riske“.

töötada välja selge metoodika selle kohta, kui suure summa väljamaksmine tuleb peatada¹⁹;

- o vahe-eesmärgid ja sihid olid väljundipõhised või sisaldasid sisendnäitajaid, mis näitasid üldiselt, et kulutati teatav summa vahendeid. Mõjunäitajate vältimine, keskendudes väljundnäitajatele ning vahe-eesmärkide ja sihtide sisendnäitajatele, piirab märkimisväärselt rakendamise ajal vajalikku paindlikkust ning fondi tulemuslikkuse ja mõju mõõtmist.

Rahastamiskõlblik toetus


Rahastamiskõlblik toetus: põhipunktid

- o otsetoetused võivad energiasüsteemi ümberkujundamist edasi lükata, toetusi tuleb paremini suunata
- o eelarve jagatud täitmise teel hallatavatest programmidest tehtavad ülekanded võivad kahjustada kehtestatud kaitsemeetmeid

15 Energiatõhususe suurendamine on üks peamistest meetetest, mida rahastatakse kliimameetmete sotsiaalkavadest. Energiatõhususse investeerimisel esineb mitu probleemi, näiteks hoonete omanike ja üürnike huvide lahknemine, suured algkulud ja sageli pikk tasuvusaeg. Oleme seisukohal, et meie varasemad tähelepanekud energiatõhususe projektide kohta võivad olla asjakohased ka kõnealuse fondi jaoks (vt [joonis 2](#)).

¹⁹ Aastaruanne eelarveaasta 2021 ELi eelarve täitmise kohta, 10. peatükk.

Joonis 2. Auditi tähelepanekud ELi energiatõhususe kohta





Meie aruandes **hoonete** energiatõhususe kohta:

- leidsime, et enamikul juhtudel jaotasi liikmesriigid eelarvevahendid projektidele lihtjärjekorra alusel, mis ei võimaldanud neil hinnata nende suhtelisi kulusid ja kasulikkust. See tähendas, et nad seadsid harva prioriteediks projektid, mis säästisid energiat või töid väiksemate kuludega muud kasu. Soovitasime parandada projektide väljavalimise korda.
- Leidsime, et energiaauditite kasutamine esmase valikunõudena on hea tava. Sellised auditid koos töödejärgse energiamärgisega võimaldavad hinnata tänu projektile säästetud energia mahtu. Samuti pidasime heaks tavaks kodusesse individuaalsete arvestite paigaldamist.

Meie aruandes **ettevõtete** energiatõhususe kohta:

- leidsime, et mõningate energiatõhususe projektide energeetiline tasuvusaeg oli nende kestvusest pikem, mis tähendab, et need ei olnud tõhusad.
- Juhtisime tähelepanu asjaolule, et mõned projektid oleks tõenäoliselt ellu viidud isegi ilma ELi toetuseta ning neid oleks võinud rahastada laenude abil.
- Soovitasime komisjonil kontrollida, kas liikmesriigid põhjendasid rahastamisviisi valikut mõistlikult ning et tagastamatuid toetusi ei kasutataks juhul, kui rahastamisvahendid oleksid olnud asjakohasemad.

Allikas: [Eriaruanne 11/2020](#): „Hoonete energi atõhusus: endiselt tuleb rohkem keskenduda kulutasuvusele“; [eriaruanne 02/2022](#): „Energiatõhusus ettevõtetes – mõningane energiasääst, kuid puudused kavandamises ja projektide valimises“.

Ikoonid: selle joonise kujundamisel on kasutatud Flaticon.com ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

16 Seoses **heiteta ja vähese heitega liikuvusega** rõhutasime oma aruandes sõidukite laadimistaristule antava ELi toetuse kohta vajadust ühtlustatud laadimissüsteemide järele, piisava kasutajateabe järele laadimisjaamade reaalajas kättesaadavuse ja arvete üksikasjade kohta ning võrdse juurdepääsu järele kõigile elektrisõidukite kasutajatele. Leidsime samuti, et laadimisjaamade rahastamise tingimuseks ei olnud seatud minimaalset käitamisperioodi²⁰. Linnalise liikumiskeskonna projektid ei põhinenud alati usaldusväärsetel linnalise liikumiskeskonna strateegiatel ja sageli puudus koordineerimine naaberomavalitsustega²¹. Nende probleemide lahendamine muudaks rahastamise tõhusamaks.

17 Liikmesriigid võivad rahastada **ajutist otsesest sissetulekutoetust**, mis piirdub heitkogustega kauplemise otsese mõjuga hoonetele ja maanteetranspordile, kusjuures selline toetus ei tohi ületada 35 % liikmesriikide kavade hinnangulistest kogukuludest. Otsetoetus peab olema asjakohaselt arvatud ja suunatud kõige haavatavamatele inimestele, keda kütuse- ja energiahinna tõus ebaproportsionaalselt mõjutab, ning seda tuleb anda ajutiselt, samal ajal kui investeerimismeetmetega vähendatakse sellega seotud kulusid. Selline toetus võib aga aidata vähekaitsitud leibkondadel katta

²⁰ [Eriaruanne 05/2021](#): „Elektrisõidukite laadimistaristu: laadimisjaamu on küll rohkem, kuid nende ebaühtlane paiknemine muudab kogu ELis reisimise keeruliseks“.

²¹ [Eriaruanne 06/2020](#): „ELi säästev linnaline liikumiskeskond: ilma liikmesriikide pühendumuseta ei ole võimalik olukorda oluliselt parandada“.

sõe- või gaasikütel töötavate küttesüsteemide käitamise ja sise põlemismootoriga autodega sõitmise suuremaid kulusid. Selle mõju võib seega tähendada, et nende leibkondade energiasüsteemi ümberkujundamine lükkub edasi ja nad jäävad fossiilkütustest sõltuvaks. Oleme seisukohal, et rahastamine peaks olema paremini suunatud energiatõhususe või transpordi keskkonnasäästlikumaks muutmise meetmetele, et saavutada fondi eesmärgid, sest otsetoetused võivad teataval määral mõjutada vastavust põhimõttele „ei kahjusta oluliselt“ ega pruugi olla kooskõlas ettepaneku artiklis 15 märgitud „püsiva mõjuga“.

18 Artiklis 10 on sätestatud võimalus **kanda vahendeid üle eelarve jagatud täitmise alla kuuluvatest programmidest ja nendesse programmidesse**²². Sellel teemal:

- nähakse ettepanekuga liikmesriikidele ette võimalus kanda osa fondi rahaeraldise (kuni 15 %) üle eelarve jagatud täitmise alla kuuluvatesse fondidesse; Sellised programmid pakuvad täiendavaid kaitsemeetmeid ja riikide ametiasutustel on pikaajalised kogemused nende rakendamisel.
- nähakse ettepanekuga ette ka võimalus teha fondi ülekandeid eelarve jagatud täitmise alla kuuluvatest programmidest. Neid ülekandeid saab teha ühissätete määruses sätestatud piirangute raames²³. Oleme varem juhtinud tähelepanu sellele, et need ülekanded võivad vähendada rahaliste vahendite kättesaadavust muude ühtekuuluvuse ja maaelu arengu eesmärkide jaoks²⁴ ning võivad mõjutada jagatud eelarve täitmise alla kuuluvate programmide peamisi strateegilisi eesmärke. Leidsime ka seda, et ülekannete tegemise võimalus võib kaasa tuua rahaliste vahendite ümberpaigutamise programmidesse, mida peetakse kulude poolest vähem tingimuslikeks või soodsamateks²⁵. Eelkõige võib vahendite ülekandmine kahjustada kaitsemeetmeid, mis on omased eelarve jagatud täitmise raames elluviidavatele rakenduskavadele, või anda võimaluse vältida

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta [määrus \(EL\) 2021/1060](#), millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid.

²³ [Määruse \(EL\) 2021/1060](#) (mis käsitleb ühissätteid Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, õiglase ülemineku fondi ning Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta) artikkel 26.

²⁴ [Arvamus 04/2022 RePowerEU](#) kohta.

²⁵ [Aastaaruanne eelarveaasta 2020 ELi eelarve täitmise kohta](#), 2. peatükk.

liikmesriikidelt muidu nõutavat kaasrahastamist²⁶. Seetõttu toetame selliste rahaülekannete ettepanekusse eritingimuste lisamist.

19 Ettepanekuga nähakse ette **toetus avaliku ja erasektori ettevõtetele**, kes arendavad ja pakuvad taskukohaseid energiatõhususe lahendusi ning taskukohaseid heiteta ja vähese heitega liikuvusteenuseid. Liikmesriigid peavad looma kaitsemeetmed, millega tagatakse, et kogu kasu kandub edasi leibkondadele, mikroettevõtjatele ja transpordikasutajatele. Märgime, et ettepanekus ei viidata ühelegi sellisele kaitsemeetmele, näiteks seda liiki toetuse jaoks kättesaadavate vahenditele piirmäära seadmine.

Fondi rahastamine

Fondi rahastamine: põhipunktid

- lisaks 200 miljonile saastekvoodile on tõenäoliselt vaja täiendavaid HKSi saastekvoote
- hinnavolatiilsus ja saadava tulu ebakindlus võivad põhjustada finantsriske
- ettepanekus ei selgitata jaotusvalemit, milles võetakse arvesse ka maapiirkondade elanikkonda

20 Fondi rahastamine kuni 59 miljardi euro ulatuses ajavahemikuks 2027–2032 tuleks katta sihtotstarbelisest välistulust²⁷. Tulu saadakse saastekvootide enampakkumisel müümisest ELi HKSi. ELi HKSi läbivaatamise ettepanekus²⁸ osutatakse kahte liiki LHÜdele, mis tehakse fondile kättesaadavaks:

- 50 miljonit saastekvooti, mis müüakse enampakkumisel paiksetest kütistest (elektritootmine ja tööstus). Need tulud ei ole seotud hoonete ega maanteetranspordiga, seega ei mõjuta see energiahindade tõusu hoonete- või maanteetranspordisektoris;

²⁶ Arvamus 06/2020 taaste- ja vastupidavusraha loomise kohta.

²⁷ Ettepaneku artikkel 9. Sihtotstarbelist välistulu kasutatakse finantsmääruse artiklis 21 määratletud konkreetsete kuluartiklite rahastamiseks. Sihtotstarbelise tulu puhul jäetakse Euroopa Parlament otsustamisprotsessist välja.

²⁸ Nõukogu 30. juuni 2022. aasta üldine lähenemisviis, institutsioonidevaheline dokument: 2021/0211 (COD) 10796/22.

- o 150 miljonit LHÜd, mis algselt müüakse enampakkumisel HKSi hoonetele ja maanteetranspordile, pluss kindlaksmääramata arv saastekvoote, mis müüakse enampakkumisel nendes kahes sektoris, et suurendada tulu vajaliku 59 miljardi euroni.

21 200 miljoni saastekvoodi enampakkumisel müümiseks oleks 59 miljardi euro saamiseks vaja teenida 295 eurot saastekvoodi kohta, samas kui 2022. aasta novembris oli saastekvootide hind enampakkumisplatvormil keskmiselt umbes 80 eurot saastekvoodi kohta²⁹. Komisjon lähtus eeldusest, et saastekvoodi maksumus on 45 eurot (2020. aasta hindades), mis tähendab eespool kirjeldatud 200 miljonist saastekvoodist saadav tulu oleks 9 miljardit eurot. 59 miljardi euro suuruse tulu saamiseks peab komisjon tõenäoliselt müüma märkimisväärselt rohkem HKSi hoonete ja maanteetranspordi saastekvoote.

22 Komisjon tegi ettepaneku, et 25 % HKSi tuludest muudetakse uuteks omavahenditeks³⁰, mida kasutatakse muu hulgas taasterahastu „NextGenerationEU“ toetuste tagasimaksmiseks või liikmesriikide kogurahvatulul põhinevate osamaksete osakaalu vähendamiseks ELi iga-aastase eelarve rahastamises³¹. Komisjoni hinnangul piisaks fondi rahastamisvajaduste rahuldamiseks, kui selleks kasutada 25 % hoonete ja maanteetranspordi HKSi lisamisega teenitud tulust³². HKS on tegutsenud alates 2005. aastast ja saastekvootide hinnad on kõikunud märkimisväärselt (5–55 eurot aastatel 2005–2021)³³, mis muudab selle suhteliselt volatiilseks ELi tuluallikaks.

²⁹ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>.

³⁰ Komisjoni 22. detsembri 2021. aasta ettepanek (COM(2021) 570), millega muudetakse otsust (EL, Euratom) 2020/2053, mis käsitleb Euroopa Liidu omavahendite süsteemi.

³¹ Institutsioonidevaheline kokkulepe eelarvedistsipliini kohta, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise tegevuskava.

³² Ettepanek võtta vastu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

³³ ELi süsinikuturu aruanne (COM(2021) 962): Üldiste LHÜde enampakkumishindade kindlaksmääramine ajavahemikus jaanuarist 2013 kuni 30. juunini 2021.

23 Pärast kliimameetmete sotsiaalkavade heakskiitmist allkirjastab komisjon liikmesriikidega juriidilised kohustused, et teha makseid maksimaalse rahaeraldise ulatuses kuni fondi tegevusaja lõpuni. Ettepanekuga nähakse ette võimalus **vähendada proportsionaalselt makseid** juhul, kui sihtotstarbelised tulud ei ole konkreetsel aastal piisavad, kusjuures ülejäänud osa tuleb tasuda nii pea, kui tulu saadakse³⁴.

24 Liikmesriikidele vahendite eraldamise valemis võetakse arvesse elanikkonda, sealhulgas maapiirkondade osakaalu, vaesuse taset, kodumajapidamiste kütuse põletamisel tekkivat CO₂ heidet ja kogurahvatulu elaniku kohta. Nimetatud kriteeriumid on fondi eesmärkidega kooskõlas. Ettepanekus ei täpsustata siiski, miks maapiirkondade elanikkonnal on jaotusvalemis suurem kaal.

Kontrolli- ja tulemusraamistik

Kontrolli- ja tulemusraamistik: põhipunktid

- o komisjoni hinnang kavadele peab olema hästi dokumenteeritud
- o vastavus kohaldatavale ELi ja riigisisesele õigusele peab olema üksikasjalikumalt sätestatud
- o pettusekahtluse juhtumitest tuleb teatada liikmesriikide ja ELi tasandil
- o ühised näitajad peaksid olema asjakohased, vastuvõetavad, realistlikud, lihtsad ja usaldusväärsed

25 Oleme nõus ettepanekuga antakse komisjonile, OLAFile, Euroopa Kontrollikojale ja vajaduse korral Euroopa Prokuratuurile sõnaselgelt õigus kasutada oma juurdepääsu-, auditeerimis- ja uurimisõigusi.

³⁴ Ettepaneku artikli 19 lõige 9 ja artikkel 18.

26 Artiklis 15 on esitatud loetelu kriteeriumidest, mille alusel **komisjon hindab** liikmesriikide kliimameetmete sotsiaalkavasid, millel on taaste- ja vastupidavuskavadega sarnane struktuur. Leidsime, et selle protsessi dokumenteerimine on üldiselt killustatud ning analüüsid on jaotatud mitmesse komisjoni töödokumentide, milles käsitletakse taaste- ja vastupidavuskavade erinevaid komponente. Tähelepanu ka seda, et komisjon oli teinud iga taaste- ja vastupidavuskava kvalitatiivse hindamise (taaste- ja vastupidavusraha määruse standardite alusel), mitte võrdleva hindamise³⁵. Ettepaneku artikli 4 lõikes 3 osutatakse selgesõnaliselt heade tavade kindlakstegemisele kõigis liikmesriikides.

27 Liikmesriigid kinnitavad oma vahendite haldaja kinnituses, et assigneeringuid hallatakse kooskõlas kõigi kohaldatavate eeskirjadega, eelkõige huvide konfliktide vältimist, pettuste ennetamist, korrupsiooni ja topeltrahastamist käsitlevate eeskirjadega³⁶. Komisjonil ei ole aga otsust kohustust kontrollida, kas liikmesriikide kontrollisüsteemid pakuvad vajalikku kindlust ning see kujutab endast kindluse ja vastutusega seotud lünka ning lõppkokkuvõttes riski seoses liidu finantshuvide kaitsmisega. Seetõttu leiame, et ettepanek peaks selgitama ja tugevdama komisjoni vastutust liikmesriikide ja ELi eeskirjade järgimise eest.

28 Oleme varem teatanud ELi ja riiklike eeskirjade, näiteks hanke-, riigiabi- ja rahastamiskõlblikkuse eeskirjade rikkumise juhtumitest. Seetõttu, arvestades fondi kontrolliraamistiku ulatust ja komisjoni piiratud vastutust, võib ELi tasandil olla piiratud määral kontrollitud teavet selle kohta, kas ja kuidas liikmesriikide süsteemid piisavalt katavad märkimisväärse **ELi ja liikmesriikide eeskirjade eiramise** riski.

29 Ettepaneku artikli 20 lõike 5 kohaselt piirdub komisjoni vastutus pettuse, korrupsiooni, huvide konflikti ja rahastamislepingust tulenevate kohustuste rikkumise käsitlemisega. Eelkõige käsitletakse ettepanekus **pettusevastaseid meetmeid** üksikasjalikumalt kui taaste- ja vastupidavusraha määruses, kuigi ei ole selge, kuidas ja millisel tasandil (liikmesriigi ja/või ELi tasandil) tuleks pettusekahtluse juhtumitest teatada.

³⁵ Eriaruanne 21/2022: „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt – üldiselt asjakohane, ent rakendamise on endiselt seotud riske“.

³⁶ Ettepaneku artikkel 20 ja III lisa.

30 Peame positiivseks asjaolu, et liikmesriigid peavad koguma, registreerima ja säilitama elektroonilises süsteemis andmeid lõplike rahaeralduste saajate, töövõtjate ja alltöövõtjate kohta³⁷. Ajakohastatud teave lõplikele rahaeralduste saajatele antud rahalise toetuse summa kohta hõlbustab samuti vahendite kasutamise jälgimist. Kuna aga teavet nõutakse ainult esimese tasandi alltöövõtjate kohta, kes saavad rohkem kui 50 000 eurot, siis mõne alltöövõtja kohta teavet ei esitata. Märgime ka, et selle teabe avaldamiseks ei ole tähtaega seatud.

31 Artiklis 20 nõutakse, et liikmesriigid looksid tulemusliku ja tõhusa sisekontrollisüsteemi, mis põhineb ettepaneku III lisa sätestatud põhinõuetel. Oleme seisukohal, et liikmesriikidelt tuleks nõuda ka juhtimiskontrollide ja auditite tegemist, et tagada vahendite kasutamine kooskõlas asjakohaste ELi ja liikmesriikide õigusaktidega. Komisjoni hinnangut liikmesriikide kontrollisüsteemide piisavuse kohta kirjeldatakse ettepanekus väga üldiselt, mis erinevalt taaste- ja vastupidavusraha määrusest ei nõua komisjonilt reitingusüsteemi kohaldamist³⁸.

32 Me peame fondi **järelevalvet ja hindamist** käsitlevaid sätteid positiivseks edasiminekuks. Ettepanekust puudub aga lisa, milles loetletaks ühised näitajad. Oleme varasemalt täheldanud, et energiatõhususe järelevalveraamistik ei võimaldanud komisjonil hinnata ELi eelarve panust ELi energiatõhususe eesmärgi saavutamisse³⁹. Sellised näitajad peaksid vastama fondi eesmärkidele ja olema sobivad fondi tulemuslikkuse mõõtmiseks. Nii palju kui võimalik, peaksid need järgima asjakohaseid, vastuvõetavaid, realistlikke, lihtsaid ja usaldusväärseid (RACER) kriteeriume⁴⁰.

³⁷ Ettepaneku artikkel 20.

³⁸ Taaste- ja vastupidavusraha loomise ettepanek, II lisa. Reitingusüsteemi näited on järgmised: suur/keskmine/väike mõju; suur/keskmine/väike oodatav mõju; aitab tõhusalt/osaliselt/ei aita; piisav/minimaalne/ebapiisav korraldus.

³⁹ Eriaruanne 11/2020: „Hoonete energiatõhusus: endiselt tuleb rohkem keskenduda kulutasuvusele“; eriaruanne 02/2022: „Energiatõhusus ettevõtetes – mõningane energiasääst, kuid puudused kavandamises ja projektide valimises“.

⁴⁰ Arvamus 06/2020 taaste- ja vastupidavusraha loomise kohta.

Kokkuvõtvad märkused

33 Komisjon tegi 2021. aasta juulis ettepaneku kliimameetmete sotsiaalfondi loomise kohta ja nõukogu vaatas selle läbi 2022. aasta juunis. Ettepaneku eesmärk on tegeleda energiahindade tõusu sotsiaalsete tagajärgedega, mis tulenevad uue ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) loomisest hoonete ja maanteetranspordi sektorite jaoks. Fondil on võimalus anda oluline panus sellesse, et EL saavutaks 2050. aastaks kliimaneutraalsuse.

34 Hoonete ja maanteetranspordi saastekvootide enampakkumisel müümisega ELi HKS-i raames rahastatakse fondi aastatel 2027–2032 kuni 59 miljardi euro ulatuses. ELi HKS-i saastekvoote mõjutav hinnavolatiilsus ja kättesaadava tulu ebakindlus võivad kujutada endast rahastamisriske. Kuna komisjon ei ole veel vastu võtnud menetlusi kavandatud uute omavahendite haldamiseks ning tulude arvutamiseks, kindlaksmääramiseks ja sissenõudmiseks, ei ole selge, millal tulud on kättesaadavad ja kas need vastavad fondi ambitsioonikatele eesmärkidele ja vastavatele investeerimisvajadustele. Ettepaneku kohta ei ole tehtud eraldi mõjuhindangut, mis muudab küsimuse veelgi keerulisemaks.

35 Ettepanek tugineb taaste- ja vastupidavusrahistu põhielementidele, nagu riiklikud kavad, vahe-eesmärkide ja sihtide rahuldaval täitmisel põhinevad maksed, täiendavus ja vastastikune täiendavus muude ELi ja riiklike vahenditega ning põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimine. Taaste- ja vastupidavusrahistu puhul hindab komisjon keskkonnahoidlike eesmärkide saavutamise tõenäosust peamiselt kavade hindamisetapis ja vähemal määral maksetaotluste hindamisel.

36 Sellega seoses tahaksime rõhutada, kui oluline on kasutada taaste- ja vastupidavusrahistu rakendamisel saadud õppetunde edasistes kliimameetmete sotsiaalfondi käsitlevates menetlustes ja otsustes. Usume eelkõige, et teatavad puudused, mida me oleme varem taaste- ja vastupidavusrahistu puhul esile toonud, on asjakohased ka selle fondi puhul:

- o topeltrahastamise ja eesmärkide kattumise oht muude avaliku sektori vahendite ja fondidega;
- o ebapiisav tähelepanu tulemuslikkusele ja kulutõhususele, kuna keerukus ja halduskoormus on suurenenud;

- võimalik, et maksete ning fondi eesmärkide, vahe-eesmärkide ja sihtide vaheline seos on nõrk;
- ELi finantshuvide kaitsmisel esineb lünki kindluse ja aruandekohustuse puhul;
- näitajad, vahe-eesmärgid ja sihid ei hinda tulemuslikkust tõhusalt.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 15. detsembri 2022. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president
Tony Murphy