



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

FI

Lausunto 08/2022

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
322 artiklan 1 kohdan nojalla)

**ehdotuksesta Euroopan
parlamentin ja neuvoston
asetukseksi sosiaalisen
ilmastorahaston
perustamisesta, sellaisena
kuin se on neuvoston
tarkistamana
[toimielinten välinen
asiakirja 2021/0206 (COD),
30. kesäkuuta 2022, 10775
2022]**

Sisällys

	Kohta
Johdanto	01–04
Yleiset huomautukset	05–09
Erityiset huomautukset	10–32
Ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmat	10–14
Tukikelpoinen rahoitus	15–19
Rahaston rahoittaminen	20–24
Valvonta- ja tuloskehys	25–32
Loppuhuomautukset	33–36

Johdanto

01 Komissio julkaisi 14. heinäkuuta 2021 ehdotuksen sosiaalisen ilmatorahaston¹ perustamisesta osana [55-valmiuspakettia](#), jolla tuetaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä EU:ssa vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna, kuten [EU:n ilmastolaissa](#)² on säädetty.

02 [EU:n päästökauppajärjestelmällä](#)³ on vahvistettu hiilidioksidille hinta asettamalla tietyille talouden aloille päästökatto, joka alenee vuosittain. Perustettavaan [55-valmiuspakettiin](#) sisältyy myös EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistus, jonka yhteydessä komissio ehdottaa erillisen päästökauppajärjestelmän perustamista tieliikennettä ja rakennuksia varten⁴. Tämä johtaisi oletettavasti lämmitys- ja kuljetuskustannusten kasvuun. Sosiaalisen ilmatorahaston (jäljempänä 'rahasto') avulla puututtaisiin uuden päästökauppajärjestelmän sosiaalisiin vaikutuksiin siten, että rahastosta maksettaisiin taloudellista tukea sellaisille haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille, joihin järjestelmä vaikuttaa. [Kaaviossa 1](#) esitetään rahaston pääpiirteet. Rahoitusta on määrä maksaa enintään 59 miljardia euroa vuosina 2027–2032.

03 Komission antoi ehdotuksensa [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 91 artiklan 1 kohdan d alakohdan, 192 artiklan 1 kohdan ja 194 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla. Neuvosto päätti 28 kesäkuuta 2022 lisätä oikeusperustaan SEUT-sopimuksen 322 artiklan, sillä neuvoston muutettuun ehdotukseen sisältyi poikkeaminen varainhoitoasetuksen 22 artiklan 2 kohdasta⁵. Neuvosto pyysi 22. marraskuuta 2022 tilintarkastustuomioistuimelta lausuntoa

¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaalisen ilmatorahaston perustamisesta ([COM\(2021\) 568](#)).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2021/1119](#), annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi.

³ [Direktiivi 2003/87/EY](#) kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä.

⁴ Ehdotus kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta ([COM\(2021\) 551 final](#)).

⁵ Käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja vastaavat määrärahat.

tekstistään, joka koski komission ehdotuksen tarkistusta (ympäristöneuvoston yleisnäkemyks, jäljempänä 'ehdotus')⁶.

Kaavio 1 – Sosiaalisen ilmaston rahaston keskeiset osat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ehdotuksen perusteella.

Kuvakkeet: Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

04 Tilintarkastustuomioistuimella oli kuitenkin tämän lausunnon laadinnassa seuraavat ulkoiset haasteet, jotka rajoittivat sen mahdollisuuksia esittää perusteellisempi näkemys useista ehdotuksen kattamista kysymyksistä:

- o Neuvosto pyysi tilintarkastustuomioistuimelta vasta 22. marraskuuta 2022 lausuntoa, joka oli toimitettava mieluiten joulukuun puoliväliin mennessä viimeistä poliittista kolmikantakokousta varten. Lausunnon laadintaan jäi näin ollen aikaa vain hyvin vähän. Tilintarkastustuomioistuin ei esimerkiksi tarkistanut rahastoon suunnattavia jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia koskevien laskelmien oikeellisuutta.

⁶ Toimielinten välinen asiakirja 2021/0206 (COD), 30. kesäkuuta 2022, 10775/2022.

- Tämä ehdotus liittyy läheisesti EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistamista koskeviin lainsäädäntöehdotuksiin, jotka ovat niin ikään tällä hetkellä neuvottelujen kohteena. Päästökauppajärjestelmän tarkistamista koskevat merkittävät päätökset saattaisivat muuttaa sosiaalista ilmastorahastoa koskevan ehdotuksen keskeisiä osia (ajoitus, alat jne.).
- Ehdotus ei kata liitteitä, joissa luetellaan yhteiset indikaattorit, eikä myöskään ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmia koskevaa mallia. Tämä rajoittaa tilintarkastustuomioistuimen lausunnon kattavuutta.

Yleiset huomautukset

Yleiset huomautukset: keskeiset seikat

Ehdotuksesta tehtyjä havaintoja:

- ehdotuksen tavoitteena on kohdentaa toimia investointivajeeseen ja puuttua energia- ja polttoainehintojen arvioidun kasvun sosiaalisiin vaikutuksiin
- ehdotukseen liittyy epävarmuustekijöitä tulojen sekä rahoituksen riittävyyden osalta
- ehdotukseen liittyy riski kaksinkertaisesta rahoituksesta ja päällekkäisyydestä muun julkisen rahoituksen kanssa
- ehdotus laadittiin ilman erillistä vaikutustenarviointia
- ehdotus saattaa lisätä hallinnointiin, raportointiin ja tarkastusvaatimukseen liittyvän hallinnollisen työn määrää.

05 Sosiaalisen ilmastonrahaston tavoitteena on kaventaa investointivajetta ilmastoneutraaliuteen siirtymistä silmällä pitäen. Tarkoituksena on myös puuttua kasvavista energialaskuista aiheutuviin sosiaalisiin seurauksiin. Suuremmat energialaskut johtuvat rakennusten ja tieliikenteen päästöihin sovellettavista EU:n uusista hiilimarkkinoista.

06 Rahasto rahoitetaan huutokauppaamalla päästöoikeuksia EU:n päästökauppajärjestelmässä⁷. EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistusta, jonka tarkoituksena on laajentaa päästökauppajärjestelmä kattamaan tieliikenteen sekä rakennusten päästöt, ei kuitenkaan ole vielä saatu päätökseen. On epäselvää, milloin tulot ovat käytettävissä ja ovatko ne oikeassa suhteessa rahaston kunnianhimoisiin tavoitteisiin ja tavoitteita vastaaviin investointitarpeisiin.

07 Ehdotuksessa osoitetaan lisärahoitusta liikenteen energiatehokkuuteen ja hiilestä irtautumiseen. Rahoitus tulee lisänä rahoitukselle, jota myönnetään lukuisista muista EU:n rahastoista, kuten [nykyaikaistamisrahastosta](#), [oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta](#), [Euroopan rakenne- ja investointirahastoista](#), [elpymis- ja palautumistukivälineestä](#) ja [InvestEU-rahastosta](#). Niiden lisäksi rahoitusta maksetaan myös kansallisista ja alueellisista varoista. On tärkeää, että jäsenvaltiot pyrkivät ratkaisemaan eri rahoituslähteiden koordinointi- ja täydentävyysongelman ja ottavat huomioon kaksinkertaisen rahoituksen riskin⁸. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut, että komissio olisi analysoinut kattavasti, mitä näillä varoilla on tähän mennessä

⁷ Ehdotuksen 9 artikla.

⁸ [Lausunto 06/2020](#) elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta.

saavutettu tai mitä tarvitaan vielä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Tällainen analyysi varmistaisi rahaston paremman kohdentamisen ja hallinnoinnin.

08 Komissio ei ole suorittanut ehdotusta varten erityistä vaikutustenarviointia. Sen sijaan se käytti syyskuussa 2020 laadittua vaikutustenarviointia ”EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle”⁹. Arvio rahastolle vuosina 2027–2032 osoitettavasta rahoituksesta (59 miljardia euroa)¹⁰ perustui heinäkuussa 2021 valmistuneeseen päästökauppajärjestelmää koskeneeseen vaikutustenarviointiin¹¹. Näissä vaikutustenarvioinneissa ei voitu ottaa huomioon Ukrainan sodan merkittävää vaikutusta energiemarkkinoihin, mikä herättää kysymyksiä siitä, tarjosivatko arvioinnit asianmukaisen ja riittävän perustan ehdotukselle.

09 Erillisen välineen, kuten sosiaalisen ilmastorahaston, mahdolliset hyödyt ovat epäselviä. Lisäksi samantyyppisten hankkeiden rahoittamiseen tarkoitettujen rahoitusvälineiden määrän kasvu monimutkaistaa EU:n rahoitusta entisestään. Rahastosta myönnettävät uudet varat lisäävät todennäköisesti painetta, joka kohdistuu jäsenvaltioiden kykyyn käyttää varoja. Monet niistä kärsivät jo ennestään viiveistä EU:n varojen käytössä. Tämä saattaa johtaa siihen, että tuloksellisuuteen ja rahalle saatavaan vastineeseen ei kiinnitetä riittävästi huomiota¹². Uusi kehys ja sen seurauksena tapahtuva ohjelmasuunnittelu lisäävät todennäköisesti myös jäsenvaltioiden hallinnollista työmäärää uusien raportointi- ja seuranta-, tarkastus- ja vastuuvapausmenettelyjen muodossa.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ Komissio ehdotti alun perin 72,2:ta miljardia euroa kaudeksi 2025–2032.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² Erityiskertomus 17/2018, *Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamalla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin.*

Erityiset huomautukset

Ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmat

Ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmat: keskeiset seikat

Ehdotuksessa olisi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevien

tilintarkastustuomioistuimen aiempien tarkastushavaintojen mukaisesti

- varmistettava johdonmukaisuus ja täydentävyys muiden kansallisten suunnitelmien kanssa
- tarkennettava, milloin välitavoitteet ja tavoitteet voidaan katsoa saavutetun tyydyttävästi
- asetettava selkeät välitavoitteet ja tavoitteet ja määritettävä maksujen keskeyttämiseen liittyvät menettelyt
- varmistettava, että maksut liittyvät välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

10 Ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmia (jäljempänä 'suunnitelmat') käytetään perustana rahaston rahoitustuen maksamiselle. Suunnitelmissa esitetään sellaisten kotitalouksien, mikroyritysten ja liikenteen käyttäjien ulottuvilla olevat **toimenpiteet ja investoinnit**, joihin rakennusten ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen sisällyttäminen päästökauppajärjestelmään vaikuttaa. Olisi hyödyllistä selventää toimenpiteiden ja investointien välistä käsite-eroa, jota ei selitetä ehdotuksessa. Lisäksi energiaköyhyyden määritelmää ei ole vielä hyväksytty¹³, vaikka termiä käytetään ehdotuksessa kautta linjan.

11 Ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmien olisi oltava johdonmukaisia ja **täydennettävä** muita kansallisia strategiasuunnitelmia ja ohjelmia, kuten kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia, elpymis- ja palautumissuunnitelmia, koheesiopolitiikan toimenpideohjelmia, alueellisia oikeudenmukaista siirtymää koskevia suunnitelmia ja yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmia. Myös nämä suunnitelmat on mahdollisesti saatettava ajan tasalle ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmien tavoin. Tämä lisää merkittävästi kansallisten viranomaisten hallinnollisen työn määrää. Ehdotuksessa ei täsmennetä määräaikaa, johon mennessä jäsenvaltioiden on toimitettava ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmansa.

¹³ Ks. ehdotus direktiiviksi energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), COM(2021) 558 final.

12 Rahastosta maksettavaa tukea ei pitäisi käyttää toistuviin **kansallisiin budjettimenoihin**¹⁴ osoitettavien varojen sijasta. Ei ole uutta, että jäsenvaltiot suuntaavat pienituloisille kotitalouksille esimerkiksi lämmitys- ja sähkökustannuksiin perustuvaa tukea. Rahastosta myönnettävää suoraa tulotukea voitaisiin käyttää samantyyppisiin kustannuksiin, jolloin vaarana on, että sitä käytettäisiin kansallisten varojen sijasta. Ehdotuksessa olisi selvennettävä toistuvien kansallisten talousarviomenojen käsitettä, jotta voitaisiin välttää kaksinkertainen rahoitus ja päällekkäisyydet.

13 Ehdotuksessa vahvistetaan, että komissio suorittaa maksuja jäsenvaltioille ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmassa asetettujen **välitavoitteiden ja tavoitteiden** tyydyttävän saavuttamisen perusteella¹⁵. Ehdotuksessa ei selitetä tyydyttävän saavuttamisen käsitettä, mikä jättää komissiolle huomattavan harkintavallan. Avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi olisi määriteltävä tarkemmin keskeiset periaatteet, joita sovelletaan arvioitaessa tyydyttävää saavuttamista.

14 Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen perustuvat varojen maksamista koskevat yleiset järjestelyt ovat samankaltaiset kuin elpymis- ja palautumistukivälineessä¹⁶. Useat tilintarkastustuomioistuimen aikaisemmat tarkastushavainnot elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteista ja tavoitteista voisivat olla merkityksellisiä myös rahaston kannalta seuraavasti:

- o Tiedyt välitavoitteet ja tavoitteet olivat epäselviä, mikä lisäsi aiheettomien maksujen riskiä. Tilintarkastustuomioistuin korostikin, että on tärkeää määritellä välitavoitteet ja tavoitteet asianmukaisesti siten, että ne kattavat kaikki keskeiset täytäntöönpanovaiheet¹⁷.
- o Tietyissä erässä maksettava tukimäärä ei välttämättä perustunut arvioon kustannuksista, jotka aiheutuvat maksupyynnön sisältävien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta. Maksu suoritettiin pikemminkin kyseisen

¹⁴ Ehdotuksen 12 artikla.

¹⁵ Ehdotuksen 19 artikla.

¹⁶ Ehdotuksen 5 artikla ja elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2021/241 2 ja 4 artikla.

¹⁷ *Erityiskertomus 21/2022, Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä.*

jäsenvaltion kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella¹⁸. Osittain saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta ei ollut selvää, miten komissio ja jäsenvaltiot laskisivat osittaisten maksujen määrät. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio laatisi selkeän menetelmän, jonka mukaisesti määritettäisiin, kuinka suuri osa maksuista pidätetään¹⁹.

- o Välitavoitteet ja tavoitteet olivat tuotossuuntautuneita tai niihin sisältyi panosindikaattoreita, jotka yleensä koskivat sitä, miten tietty osuus varoista on käytetty. Se, että vaikutusindikaattoreita vältetään ja että keskitytään tuotosindikaattoreihin ja jopa sisällytetään panosindikaattoreita välitavoitteisiin ja tavoitteisiin, rajoittaa huomattavasti täytäntöönpanon aikana tarvittavaa joustavuutta ja mahdollisuutta mitata rahaston tuloksellisuutta ja vaikutusta.

Tukikelpoinen rahoitus

Tukikelpoinen rahoitus: keskeiset seikat

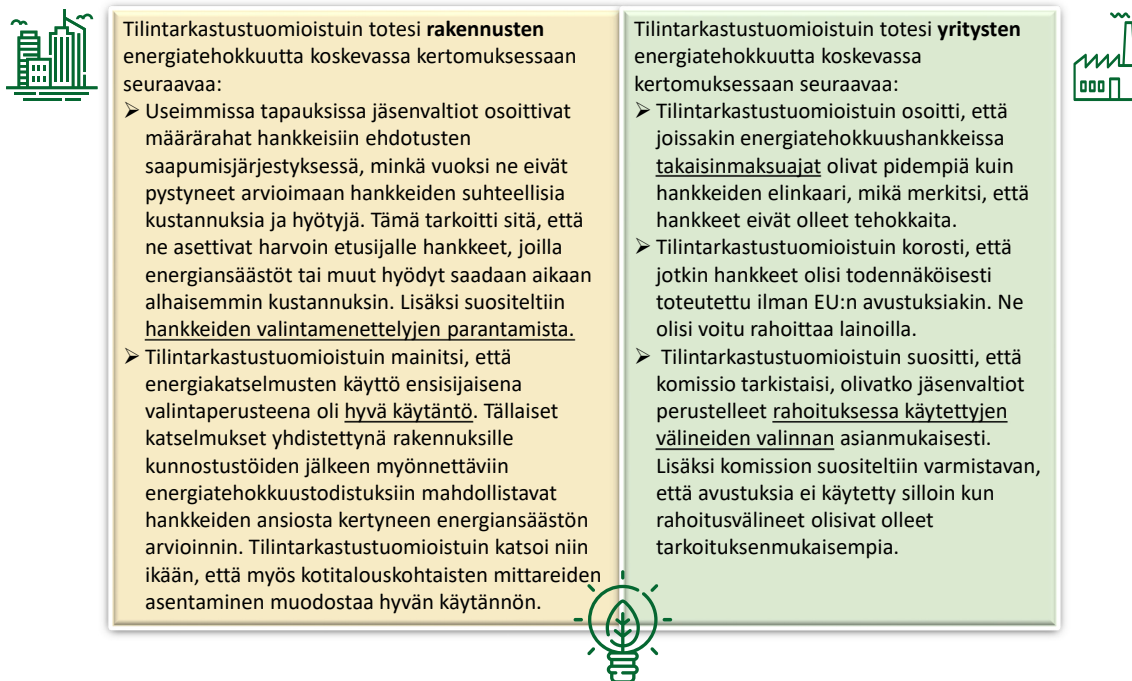
- o Suorat tuet voivat viivästyttää energiasiirtymää, ja niiden kohdentamista on parannettava.
- o Yhteistyössä hallinnoitavista ohjelmista tehtävät siirrot saattavat heikentää vakiintuneita suojatoimia.

15 Energiatehokkuuden parantaminen on avaintoimi, jota on määrä rahoittaa ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmista. Energiatehokkuuteen tehtäville investoinneille on tiettyjä esteitä, kuten kannustimien jakautuminen rakennusten omistajien ja vuokralaisten kesken, suuret alkuvaiheen kustannukset ja usein pitkät takaisinmaksuajat. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että aiemmat energiaterohkuushankkeita koskevat tarkastushavainnot voivat olla merkityksellisiä rahaston kannalta (ks. *kaavio 2*).

¹⁸ Erityiskertomus 21/2022, *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä.*

¹⁹ Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2021, kymmenes luku.

Kaavio 2 – Tarkastushavainnot energiatehokkuudesta EU:ssa



Lähde: *Erityiskertomus 11/2020, Rakennusten energiatehokkuus: aiempaa suurempi painoarvo kustannustehokkuudelle; erityiskertomus 02/2020, Yritysten energiatehokkuus – Jonkin verran energiansäästöjä mutta puutteita suunnittelussa ja hankevalinnassa.*

Kuvakkeet: Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

16 Päästöttömän ja vähäpäästöisen liikkuvuuden osalta

tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa EU:n tuesta ajoneuvojen latausinfrastruktuurille korostettiin, että tarvitaan yhdenmukaistettuja maksujärjestelmiä, riittävää tietoa käyttäjille latausasemien reaaliaikaisesta saatavuudesta ja laskutustiedoista sekä yhtäläiset latausasemien käyttömahdollisuudet kaikille sähköajoneuvojen käyttäjille. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille myös, että latausasemien rahoituksen ehdoksi ei ollut asetettu vähimmäistoiminta-aikaa²⁰. Kaupunkiliikennehankkeet eivät aina perustuneet toimiviin kaupunkiliikennestrategioihin eikä hankkeita useinkaan koordinoitu naapurikuntien kanssa²¹. Näiden kysymysten ratkaiseminen parantaisi rahoituksen vaikuttavuutta.

²⁰ Erityiskertomus 05/2021, *Sähköajoneuvojen latausinfrastruktuuri – Latausasemien määrä lisääntynyt, mutta epätasainen käyttöönotto hankaloittaa matkustamista eri puolilla EU:ta.*

²¹ Erityiskertomus 06/2020, *Kestävä kaupunkiliikenne EU:ssa: tilanteen merkittävä parannus edellyttää jäsenvaltioiden sitoutumista.*

17 Jäsenvaltiot voivat rahoittaa **tilapäistä suoraa tulotukea**, joka rajoittuu rakennuksiin ja tieliikenteeseen kohdistuviin päästökaupan välittömiin vaikutuksiin. Tuen osuus saa olla enintään 35 prosenttia jäsenvaltioiden suunnitelmien arvioiduista kokonaiskustannuksista. Suora tuki on laskettava asianmukaisesti, ja se on kohdennettava tarkasti heikoimmassa asemassa oleville henkilöille, joihin polttoaineen ja energian hinnan nousu vaikuttaa suhteettoman paljon. Suoraa tukea on tarjottava väliaikaisesti samalla kun investointitoimenpiteet vähentävät aiheutuvia kustannuksia. Tällainen tuki voisi kuitenkin auttaa haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia selviytymään korkeammista kustannuksista, joita aiheutuu hiili- tai kaasukäyttöisten lämmitysjärjestelmien käytöstä ja autojen polttomooottoreista. Tuen avulla saatettaisiin näin ollen lykätä näiden kotitalouksien energiasiirtymää ja ylläpitää niiden riippuvuutta fossiilisista polttoaineista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rahoitus olisi kohdennettava paremmin energiatehokkuutta tai ympäristöä säästävää liikennettä koskeviin toimiin rahaston tavoitteiden saavuttamiseksi. Suorat tuet voivat näet jossakin määrin vaikuttaa ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattamiseen eivätkä ne ehkä ole yhdenmukaisia ehdotuksen 15 artiklassa tarkoitetun pysyvän vaikutuksen kanssa.

18 Ehdotuksen 10 artiklassa säädetään mahdollisuudesta **siirtää yhteistyössä hallinnoitavista ohjelmista peräisin olevia ja niihin ohjattavia varoja**²². Tästä aiheesta:

- Ehdotuksessa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta siirtää osa rahaston tukimäärärahoista (enintään 15 prosenttia) yhteistyössä hallinnoitaviin rahastoihin. Tällaiset ohjelmat tarjoavat lisäsuojaa, ja kansallisilla viranomaisilla on pitkä kokemus niiden täytäntöönpanosta.
- Ehdotuksessa säädetään myös siirroista, joita tehdään yhteistyössä hallinnoitavista ohjelmista rahastoon. Näitä siirtoja rajoittaa yhteisiä säännöksiä koskeva asetus²³. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut, että nämä siirrot saattavat heikentää muiden koheesio- ja maaseudun

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2021/1060](#), annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä.

²³ [Asetus \(EU\) 2021/1060](#) Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä, 26 artikla.

kehittämistavoitteiden rahoituksen saatavuutta²⁴ ja vaikuttaa niiden ensisijaisiin strategisiin tavoitteisiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että siirtojen mahdollisuus voi johtaa siihen, että varoja siirretään ohjelmiin, joissa katsotaan olevan vähemmän ehtoja ja joita pidetään edullisempina²⁵. Varojen siirto voisi esimerkiksi heikentää yhteistyössä hallinnoitaviin toimenpideohjelmiin sisältyviä suojatoimia tai avata mahdollisuuden välttää jäsenvaltioilta muutoin vaadittu yhteisrahoitusosuus²⁶. Siksi tilintarkastustuomioistuin kannattaa sitä, että ehdotuksessa otetaan käyttöön erityisiä ehtoja tällaisten varainsiirtojen osalta.

19 Ehdotuksella **tuetaan julkisia ja yksityisiä tahoja**, jotka kehittävät ja tarjoavat kohtuuhintaisia energiatehokkuusratkaisuja sekä kohtuuhintaisia päästöttömiä ja vähäpäästöisiä liikkuvuuspalveluja. Jäsenvaltiot ovat vastuussa suojatoimista, joilla varmistetaan, että kaikki etuudet siirretään kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että ehdotuksessa ei viitata tällaisiin suojatoimiin, esimerkiksi enimmäismäärän asettamiseen tämäntyyppiseen tukeen käytettävissä oleville varoille.

Rahaston rahoittaminen

Rahaston rahoittaminen: keskeiset seikat

- 200 miljoonan päästöoikeuden lisäksi tarvitaan todennäköisesti uusia päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksia.
- Hintojen vaihtelu ja käytettävissä olevien tulojen epävarmuus voivat aiheuttaa rahoitusriskejä.
- Ehdotuksessa ei selitetä kaavaa, jossa otetaan huomioon myös maaseutuväestö.

²⁴ Lausunto 04/2022, *RePowerEU*.

²⁵ Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2020, toinen luku.

²⁶ Lausunto 06/2020 *elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta*.

20 Rahaston rahoitus, joka on enintään 59 miljardia euroa kaudella 2027–2032, olisi katettava ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla²⁷. Tulot saadaan huutokauppaamalla EU:n päästökauppajärjestelmän mukaisia päästöoikeuksia. EU:n päästökauppajärjestelmän²⁸ tarkistamista koskevassa ehdotuksessa viitataan kahdentyyppisiin päästöoikeuksiin, jotka on määrä asettaa rahaston käyttöön:

- o 50 miljoonaa päästöoikeutta, jotka huutokaupataan kiinteiden laitosten (voimantuotanto ja teollisuus) osalta. Nämä tulot eivät liity rakennuksiin tai tieliikenteeseen, joten ne eivät vaikuta rakennuksiin tai tieliikenteeseen liittyvään energian hinnannousuun.
- o 150 miljoonaa päästöoikeutta, jotka on alun perin huutokaupattu rakennuksia ja tieliikennettä koskevasta päästökauppajärjestelmästä, sekä tarkemmin määrittelemätön määrä näillä kahdella alalla huutokaupattavia päästöoikeuksia, joiden avulla tulot saataisiin vaaditulle tasolle (59 miljardiin euroon).

21 Jotta 200 miljoonan päästöoikeuden huutokaupalla saataisiin aikaan 59 miljardia euroa, olisi hinnaksi asetettava 295 euroa päästöoikeutta kohti. Marraskuussa 2022 huutokauppapaikan keskimääräinen hinta päästöoikeutta kohti oli noin 80 euroa²⁹. Komission käyttämä oletushinta oli 45 euroa päästöoikeutta kohti (vuoden 2020 hintoina), mikä tarkoittaa yhdeksän miljardin euron tuloja edellä mainituista 200 miljoonasta päästöoikeudesta. Kyetäkseen tuottamaan 59 miljardin euron tulot komission on todennäköisimmin huutokaupattava huomattavasti enemmän rakennuksia ja tieliikennettä koskevia päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksia.

²⁷ Ehdotuksen 9 artikla. Ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja käytetään tiettyjen menoerien rahoittamiseen varainhoitoasetuksen 21 artiklassa määritetyn mukaisesti. Euroopan parlamentti ei kuulu käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja koskevaan päätöksentekoprosessiin.

²⁸ Neuvoston yleisnäkemyks 30. kesäkuuta 2022, toimielinten välinen asiakirja: 2021/0211 (COD) 10796/22.

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

22 Komissio on ehdottanut, että 25 prosentista päästökauppajärjestelmän tuloista tulisi uusia omia varoja³⁰, joita käytettäisiin muun muassa Next Generation EU -välineen avustusten takaisinmaksuun tai jäsenvaltioiden bruttokansantuloon perustuvan rahoitusosuuden pienentämiseen EU:n vuotuisen talousarvion rahoituksessa³¹. Komissio arvioi, että 25 prosenttia päästökauppajärjestelmän tuloista, jotka saadaan rakennusten ja tieliikenteen sisällyttämisestä päästökauppajärjestelmään, riittäisi kattamaan rahaston rahoitustarpeet³². Päästökauppajärjestelmä on toiminut vuodesta 2005 lähtien, ja päästöoikeuksien hinnat ovat vaihdelleet merkittävästi (5–55 euroa vuosina 2005–2021)³³. Näin ollen järjestelmä on EU:lle suhteellisen epävakaa tulonlähde.

23 Kun ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmat on hyväksytty, komissio tekee jäsenvaltioiden kanssa oikeudellisia sitoumuksia. Sitoumusten perusteella suoritetaan rahaston voimassaolon päättymiseen saakka maksuja, joiden osalta on vahvistettu tietty enimmäismäärä. Ehdotuksessa säädetään mahdollisuudesta **vähentää maksuja suhteellisesti**, jos käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ovat riittämättömiä tiettyä vuonna. Loppusumma maksetaan, kun tulot ovat käytettävissä³⁴.

24 Kaavassa, jonka perusteella varoja kohdennetaan jäsenvaltioille, otetaan huomioon väestö, mukaan lukien maaseutualueiden osuus, köyhyystaso, kotitalouksien polttoainepoltosta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt ja bruttokansantulo asukasta kohti. Nämä kriteerit ovat rahaston tavoitteiden mukaisia. Ehdotuksessa ei kuitenkaan täsmennetä, miksi jakokaavassa painotetaan enemmän maaseutualueiden väestöä.

³⁰ Komission ehdotus [COM \(2021\) 570](#) Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamisesta.

³¹ Toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta (...) mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi.

³² Ehdotus kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta ([COM\(2021\) 551 final](#)).

³³ Kertomus Euroopan hiilimarkkinoiden toiminnasta (COM(2021) 962): Yleisten päästöoikeuksien huutokauppojen selvityshinnat, tammikuu 2013 – 30. kesäkuuta 2021.

³⁴ Ehdotuksen 19 artiklan 9 kohta ja 18 artikla.

Valvonta- ja tuloskehys

Valvonta- ja tuloskehys: keskeiset seikat

- Komission arvio suunnitelmista on dokumentoitava hyvin.
- EU:n ja kansallisen lainsäädännön noudattamista koskevien säännösten olisi oltava yksityiskohtaisia.
- Petosepäilyistä on ilmoitettava kansallisella ja EU:n tasolla.
- Yhteisten indikaattoreiden olisi oltava merkityksellisiä, hyväksytyjä, uskottavia, selkeitä ja kestäviä.

25 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksessa nimenomaisesti annetaan komissiolle, OLAFille, Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle ja tarvittaessa EPPOLle valtuudet käyttää tiedonsaanti-, tarkastus- ja tutkintaoikeuksiaan.

26 Ehdotuksen 15 artiklassa esitetään luettelo kriteereistä, joiden perusteella **komissio arvioi** kansallisia ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmia, joiden rakenne vastaa elpymis- ja palautumissuunnitelmien rakennetta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että dokumentointiketju oli yleensä hajanainen, ja analyysit sisältyivät useisiin komission valmisteluasiakirjoihin, jotka koskevat elpymis- ja palautumissuunnitelmien eri komponentteja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio oli arvioinut kunkin elpymis- ja palautumissuunnitelman kohdalla asetuksen vaatimusten noudattamista vertailevan arvioinnin sijasta laadullisen arvioinnin perusteella³⁵. Ehdotuksen 4 artiklan 3 kohdassa viitataan nimenomaisesti eri jäsenvaltioiden parhaiden käytäntöjen määrittelyyn.

27 Jäsenvaltioiden on annettava johdon vahvistuslausumissaan varmuus siitä, että määrärahoja hallinnoidaan kaikkien sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Tämä koskee erityisesti eturistiriitojen välttämistä, petosten ehkäisemistä, korruption torjuntaa ja kaksinkertaista rahoitusta koskevia sääntöjä³⁶. Komissiolla ei kuitenkaan ole suoraa velvoitetta tarkistaa, tarjoavatko jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät tarvittavan varmuuden. Tästä aiheutuu riskejä, jotka liittyvät varmuuden ja tilivelvollisuuden puutteellisuuteen ja viime kädessä unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Siksi

³⁵ Erytyiskertomus 21/2022, *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä.*

³⁶ Ehdotuksen 20 artikla ja liite III.

tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotuksessa olisi selvennettävä ja vahvistettava komission vastuuta kansallisten ja EU:n sääntöjen noudattamisesta.

28 Tilintarkastustuomioistuin raportoi aiemmin tapauksista, joissa ei ole noudatettu esimerkiksi hankintoja, valtiontukea ja tukikelpoisuutta koskevia EU:n ja jäsenvaltioiden sääntöjä. Tämän seurauksena EU:n tasolla saattaa rahaston valvontakehyksen kattavuus ja komissiolle määritelty rajallinen vastuu huomioon ottaen olla vain vähän todennettuja tietoja siitä, kuinka asianmukaisesti jäsenvaltioiden järjestelmät mahdollisesti kattavat merkittävän riskin siitä, että **EU:n ja kansallisia sääntöjä ei noudateta.**

29 Ehdotuksen 20 artiklan 5 kohdan mukaan komission vastuu rajoittuu petoksia, korruptiota, eturistiriitoja ja rahoitussopimuksesta johtuvien velvoitteiden rikkomista koskeviin kysymyksiin. Ehdotuksessa käsitellään erityisesti **petostentorjuntatoimenpiteitä** yksityiskohtaisemmin kuin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa, vaikkakin on epäselvää, miten ja millä tasolla (kansallisella ja/tai EU:n tasolla) petosepäilyistä olisi ilmoitettava.

30 Tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä sitä, että jäsenvaltioiden on kerättävä, tallennettava ja varastoitava sähköiseen järjestelmään tietoja lopullisista tuensaajista, toimeksisaajista ja alihankkijoista³⁷. Ajantasaiset tiedot lopullisten tuensaajien saaman rahoitustuen määrästä helpottavat myös varojen käytön seuranta. Koska tietoja kuitenkin vaaditaan vain sellaisista ensimmäisen tason alihankkijoista, jotka saavat yli 50 000 euroa, joitakin alihankkijoita ei ilmoiteta. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että näiden tietojen julkaisemiselle ei ole asetettu määräaika.

31 Ehdotuksen 20 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan järjestelmän, joka perustuu ehdotuksen liitteessä III esitettyihin keskeisiin vaatimuksiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioita olisi myös vaadittava suorittamaan hallinnollisia tarkistuksia ja tarkastuksia sen varmistamiseksi, että varoja on käytetty asiaa koskevan EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Komission arviointia jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien riittävydestä kuvataan ehdotuksessa hyvin yleisellä tavalla,

³⁷ Ehdotuksen 20 artikla.

mikä ei velvoita komissiota soveltamaan luokitusjärjestelmää, toisin kuin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa³⁸.

32 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti rahaston **seurantaa ja arviointia** koskeviin säännöksiin. Ehdotuksesta puuttuu kuitenkin liite, jossa esitetään yhteiset indikaattorit. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että komissio ei voinut arvioida energiatehokkuuden seurantakehyksen perusteella EU:n talousarvion osuutta EU:n energiatehokkuustavoitteen saavuttamisessa³⁹. Tällaisten indikaattorien olisi vastattava rahaston tavoitteita ja niiden olisi sovelluttava rahaston tuloksellisuuden mittaamiseen. Indikaattorien olisi mahdollisuuksien mukaan noudatettava RACER-kriteereitä (*Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*)⁴⁰.

³⁸ Ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, liite II. Esimerkkejä luokitusjärjestelmästä ovat: edistää suuressa/kohtalaisessa/vähäisessä määrin; odotettavissa suuria/kohtalaisia/vähäisiä vaikutuksia; auttaa vastaamaan haasteisiin tuloksellisesti / osittain / ei auta vastaamaan haasteisiin; asianmukaiset/vähimmäismääräiset/riittämättömät järjestelyt.

³⁹ Eryityskertomus 11/2020, *Rakennusten energiatehokkuus: aiempaa suurempi painoarvo kustannustehokkuudelle*; erityiskertomus 02/2020, *Yritysten energiatehokkuus – Jonkin verran energiansäästöjä mutta puutteita suunnittelussa ja hankevalinnassa*.

⁴⁰ Lausunto 06/2020 *elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta*.

Loppuhuomautukset

33 Komissio ehdotti sosiaalista ilmastorahastoa heinäkuussa 2021, ja neuvosto teki sitä koskevan tarkistuksen kesäkuussa 2022. Rahaston tavoitteena on puuttua energiahintojen nousun sosiaalisiin seurauksiin. Hintojen nousun aiheuttajana on uuden EU:n päästökauppajärjestelmän luominen rakennuksia ja tieliikennettä varten. Rahaston avulla on mahdollista edistää merkittävästi EU:n ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä.

34 Rakennuksia ja tieliikennettä koskevaan EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvien päästöoikeuksien huutokaupan avulla osoitetaan rahastolle enintään 59 miljardia euroa vuosina 2027–2032. EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksiin vaikuttava hintojen epävakaus ja käytettävissä olevien tulojen epävarmuus voivat aiheuttaa rahoitusriskejä. Komissio ei ole vielä hyväksynyt menettelyjä ehdotettujen uusien omien varojen hallinnointia tai tulojen laskemista, määrittämistä ja perimistä varten. Tästä syystä on epäselvää, milloin tulot ovat käytettävissä ja ovatko ne oikeassa suhteessa rahaston kunnianhimoisiin tavoitteisiin ja vastaaviin investointitarpeisiin. Lisäksi ongelmana on, että ehdotukseen ei ole kohdistettu erityistä vaikutustenarviointia.

35 Ehdotus perustuu elpymis- ja palautumistukivälineen perustekijöihin, kuten kansallisiin suunnitelmiin, välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävää saavuttamista edellyttäviin maksuihin, täydentävyyteen muiden EU:n ja kansallisten rahastojen kanssa sekä ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattamiseen. Kuten elpymis- ja palautumistukivälineen kohdalla, komissio arvioi kuitenkin vihreiden tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä lähinnä suunnitelmien arviointivaiheessa ja vähemmässä määrin maksupyyntöjä arvioidessaan.

36 Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin haluaa korostaa, että myöhemmissä sosiaalista ilmastorahastoa koskevissa menettelyissä ja päätöksissä on tärkeää hyödyntää elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo erityisesti, että tietyt puutteet, joita tilintarkastustuomioistuin on aiemmin korostanut elpymis- ja palautumistukivälineen osalta, ovat merkityksellisiä myös rahaston kannalta:

- o ehdotukseen liittyy riski kaksinkertaisesta rahoituksesta ja päällekkäisistä tavoitteista muiden julkisten välineiden ja varojen kanssa

- o tuloksellisuuden ja rahalle saatavaan vastineeseen ei kiinnitetä riittävästi huomiota, mikä johtuu monimutkaisuudesta ja suuresta hallinnollisesta työmäärästä
- o maksujen ja rahaston päämäärien, välitavoitteiden ja tavoitteiden välinen yhteys saattaa olla heikko
- o ehdotuksessa on EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen kohdistuvia varmuuteen ja tilivelvollisuuteen liittyviä puutteita
- o indikaattorien, välitavoitteiden ja tavoitteiden avulla ei voida arvioida tuloksellisuutta vaikuttavalla tavalla.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 15. joulukuuta 2022 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti