

Eriyiskertomus

Vihreä siirtymä

Elpymis- ja palautumistukivälineen
vaikutus epäselvä



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VI
Johdanto	01–09
Elpymis- ja palautumistukiväline pääpiirteittäin	01–03
Vihreä siirtymä elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä	04–05
Ilmastoseuranta elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä	06–09
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10–14
Huomautukset	15–69
Elpymis- ja palautumistukivälineen ja kansallisten suunnitelmien vaikutus vihreän siirtymän edistämiseen on saatettu ylläarvioida	15–35
Elpymis- ja palautumistukivälineen kehityksen haasteet ilmastorahoitusosuuden arvioimisessa ja vihreän siirtymän kattamisessa	16–24
Suunniteltujen elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden vaikutus ilmastotoimien ja vihreän siirtymän edistämiseen on epäselvä	25–35
Niukasti viitteitä siitä, miten elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden täytäntöönpano edistää vihreää siirtymää	36–47
”Ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamisessa on epä johdonmukaisuuksia	36–43
Kaikki ilmaston kannalta merkitykselliset toimenpiteet eivät ole niin vihreitä kuin suunnitelmissa on ennakoitu	44–47
Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvässä raportoinnissa esitetään ilmastomenoja ja vihreää siirtymää koskevat tiedot irrallaan todellisista kuluista ja tuloksista	48–69
Katvealueet elpymis- ja palautumistukivälineen vihreää siirtymää koskevien toimenpiteiden tuloksellisuudesta raportoinnissa	48–53
Ilmastotoimiin tosiasiallisesti käytetyistä menoista ei raportoida	54–59
Menojen ja vihreää siirtymää koskevan raportoinnin välinen yhteys puuttuu	60–69
Johtopäätökset ja suositukset	70–77
Liite – Tarkastukseen valitut toimenpiteet	

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Elpymis- ja palautumistukiväline on toukokuussa 2020 käyttöön otettu väliaikainen väline, jolla autetaan jäsenvaltioita toipumaan koronapandemiasta. Sen kautta käytettävissä oleva määrä oli 648 miljardia euroa helmikuussa 2024. Vihreä siirtymä on yksi tukivälineen pilareista. Jäsenvaltioiden oli varattava vähintään 37 prosenttia kansallisista määrärahoistaan ilmastotoimiin. Komissio arvioi, että tämä tavoite oli saavutettu jo suunnitteluvaiheessa, jolloin kyseinen osuus oli 42,5 prosenttia.

II Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko elpymis- ja palautumistukiväline ja kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat suunniteltu ja pannaanko ne täytäntöön siten, että niillä edistetään vaikuttavasti vihreää siirtymää. Tilintarkastustuomioistuin arvioi valittujen toimenpiteiden, niille asetettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden sekä ilmastokertoimien vaikutusta vihreään siirtymään. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, miten kyseiset toimenpiteet etenevät ja miten niitä seurataan vihreän siirtymän näkökulmasta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, miten komissio ja jäsenvaltiot raportoivat tietoja ilmastomenoista ja vihreästä siirtymästä.

III Tilintarkastustuomioistuin toimitti tämän tarkastuksen, koska vihreä siirtymä ja EU:n ilmastotavoitteet ovat poliittisen asialistan kärjessä. Tilintarkastustuomioistuin odottaa, että sen työn tulokset edistäisivät keskustelua siitä, miten suunnitella ja panna täytäntöön tulevia välineitä, joilla on ilmasto- ja ympäristötavoitteita. Tilintarkastustuomioistuin odottaa myös, että sen tekemästä työstä on hyötyä parannettaessa EU:n rahoituksen vaikuttavuutta ilmastotoimien ja vihreän siirtymän aloilla EU:n vuosille 2030 ja 2050 asettamien kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden yhteydessä.

IV Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa puutteita sekä elpymis- ja palautumistukivälineen kehyksen että kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien suunnittelussa. Vihreään siirtymään ja ilmastotavoitteisiin liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanossa oli lisäksi epä johdonmukaisuuksia. Tilintarkastustuomioistuin pani erityisesti merkille, että ilmastomenojen seurantaan liittyy paljon arvionvaraisuuksia ja joitakin kertoimia käytettäessä vaikutus saatettiin yliarvioida. Tilintarkastustuomioistuin löysi vain vähän viitteitä siitä, miten elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden täytäntöönpano edistää vihreää siirtymää. Se totesi myös, että välineen osuutta EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ei arvioida, sillä tällaista arviointia ei edellytetä lainsäädännössä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ilmastomenoja ja vihreää siirtymää koskevat tiedot esitettiin irrallaan todellisista kuluista ja tuloksista, mikä heikentää raportoinnin merkitystä sidosryhmien kannalta.

V Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tukivälineen perusrakenteessa ja täytäntöönpanossa havaitut puutteet asettavat kyseenalaiseksi välineen ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisen. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus vihreään siirtymään ei ole selvä.

VI Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tarkastushavaintojensa perusteella, että komissio

- o arvioi ilmastomenot paremmin tulevien rahoitusvälineiden yhteydessä
- o varmistaa, että tulevat ilmasto- ja ympäristötavoitteiden tukemiseen tarkoitetut rahoitusvälineet suunnitellaan asianmukaisesti
- o tehostaa vihreään siirtymään liittyvien toimenpiteiden tuloksellisuutta
- o parantaa elpymis- ja palautumistukivälineen ilmastomenoja koskevaa raportointia.

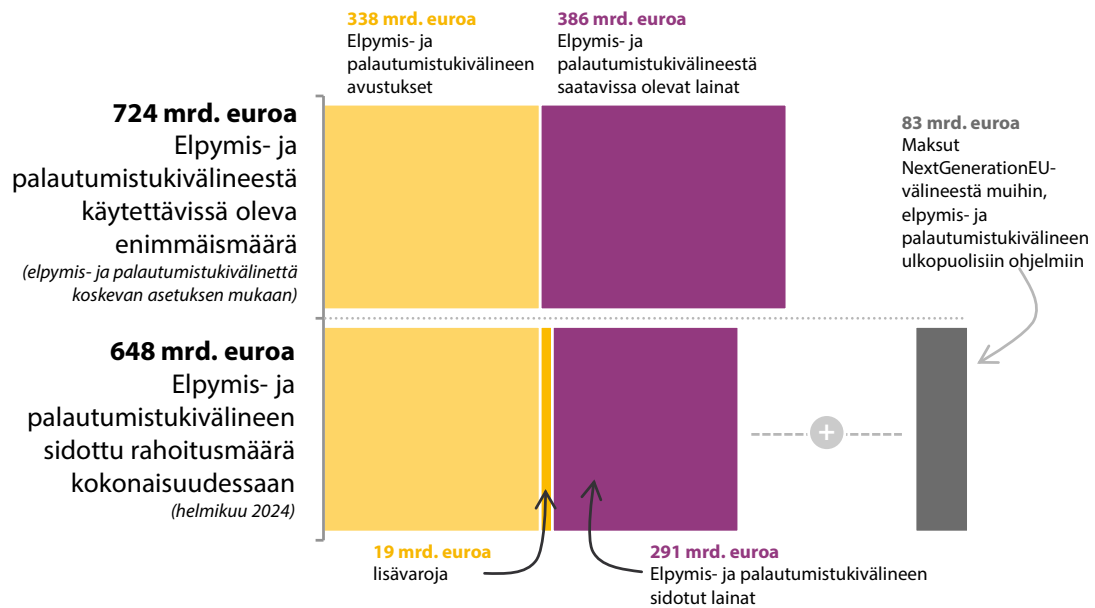
Johdanto

Elpymis- ja palautumistukiväline pääpiirteittäin

01 EU otti toukokuussa 2020 käyttöön väliaikaisen [NextGenerationEU-välineen](#) (NGEU), jolla autetaan jäsenvaltioita toipumaan koronapandemiasta. NextGenerationEU-väline koostuu 731 miljardin euron enimmäismäärästä (vuoden 2022 hintoina), joka täydentää EU:n vuosiksi 2021–2027 laatimaa pitkän aikavälin talousarviota. NGEU-välineen keskeinen osa on elpymis- ja palautumistukiväline¹ – [kaavio 1](#). Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkoituksena on lieventää koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehdä jäsenvaltioiden talouksista ja yhteiskunnista kestävämpiä ja häiriönsietokykyisempiä. Tukivälineen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita valmistautumaan paremmin vihreän ja digitaalisen siirtymän tuomiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Lisäksi EU käynnisti toukokuussa 2022 [REPowerEU](#)-suunnitelman vastauksena maailmanlaajuiseen energiakriisiin. Se lisäsi tässä yhteydessä elpymis- ja palautumistukivälineeseen 19 miljardin euron määrän avustuksia helmikuusta 2024 alkaen.

¹ [Asetus \(EU\) 2021/241](#) elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus).

Kaavio 1 – Next Generation EU -välineen talousarvio (helmikuu 2024)



Huom. Kaikki määrät ovat vuoden 2022 hintoina.

Lähde: Euroopan komissio Elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulu, helmikuu 2024.

02 Komissio soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineeseen **suoraa hallinnointia**. Tämä tarkoittaa, että komissio on vastuussa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, muun muassa edistymisen seurannasta ja tulosten arvioinnista. Kukin jäsenvaltio voi saada osan käytettävissä olevista elpymis- ja palautumistukivälineen varoista tietyn laskukaavan perusteella². Jokainen jäsenvaltio esittää kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman, jonka komissio arvioi³ ja neuvosto hyväksyy. Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyy joukko toimenpiteitä, jotka koostuvat uudistuksista ja investoinneista. Kaikkiin toimenpiteisiin liitetään välitavoitteita ja tavoitteita, joiden avulla seurataan laadullisia ja määrällisiä saavutuksia⁴. Komissio otti käyttöön joukon yhteisiä indikaattoreita, joilla raportoidaan ja seurataan elpymis- ja palautumistukivälineen edistymistä sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa⁵.

² Asetus (EU) 2021/241, 11 artikla.

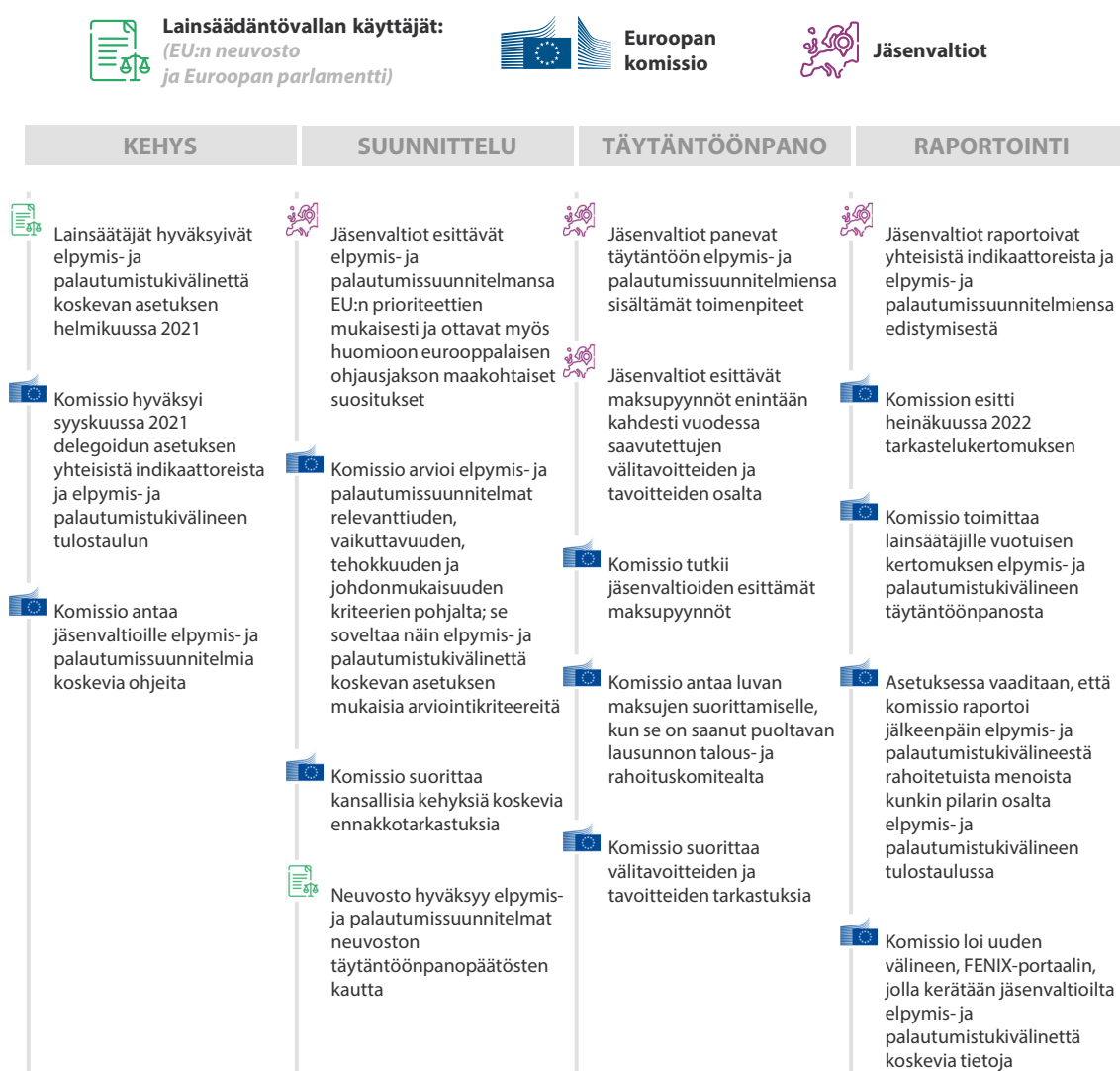
³ Erityiskertomus 21/2022 komission toimista kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi.

⁴ Erityiskertomus 26/2023 elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehyksestä.

⁵ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106, jossa vahvistetaan yhteiset indikaattorit.

03 Elpymis- ja palautumistukiväline toimii uudenlaisen rahoitusmallin pohjalta. Toisin kuin suurimmassa osassa EU:n talousarviota, jossa rahoitus myönnetään aiheutuneiden kulujen perusteella, komissio suorittaa elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltioille maksuja, kun välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi. Laatiessaan kansallisia suunnitelmiaan jäsenvaltioiden oli kuitenkin ilmoitettava kunkin toimenpiteen arvioidut kustannukset elpymis- ja palautumistukivälineestä pyydettyjen avustusten tai lainojen määrän perustelemiseksi⁶. Muussa tapauksessa olisi kyseistä määrää vähennetty arvioitujen kustannusten mukaisesti. *Kaaviossa 2* esitetään yhteenveto prosessin eri vaiheisiin liittyvistä tehtävistä ja vastuualueista.

Taulukko 2 – Tehtävät ja vastuualueet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, liite V, 3 kohta.

Vihreä siirtymä elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä

04 Elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet liittyvät politiikanaloihin, jotka ovat merkityksellisiä kaikkialla EU:ssa. Nämä politiikanalat on jäsennelty kuuteen pilariin, joista yksi on vihreä siirtymä (*kaavio 3*). Vihreä siirtymä käsittää sekä ilmasto- että ympäristötavoitteet. Vihreän siirtymän pilariin kuuluvilla toimenpiteillä olisi edistettävä

- o EU:n vuoden 2030 **ilmastotavoitteiden** (*laatikko 1*) saavuttamista ja EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamista vuoteen 2050 mennessä⁷
- o ympäristökestävyyttä.

Vihreän siirtymän toimenpiteillä olisi edistettävä kestävää kasvua, luotava työpaikkoja ja säilytettävä energiavarmuus. Vihreää siirtymää olisi tuettava uudistuksilla ja investoinneilla vihreän teknologian ja valmiuksien alalla, luonnon monimuotoisuus, energiatehokkuus, rakennusten peruskorjaus ja kiertotalous mukaan luettuina⁸.

⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 4 artikla.

⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 11 kappale.

Kaavio 3 – Vihreän siirtymän pilari ja siihen kuuluvat politiikanalat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulun](#) perusteella.

Laatikko 1



EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteet

- a) Vähennetään kasvihuonekaasupäästöjä ainakin 55 prosenttia vuoden 1990 tasoista.
- b) Nostetaan uusiutuvien energialähteiden osuus vähintään 42,5 prosenttiin kulutetusta energiasta, tavoitteena 45 prosenttia.
- c) Vähennetään energian loppukulutusta 11,7 prosentilla verrattuna vuoden 2020 viiteskenaarion perusteella ennustettuun vuoden 2030 energiankulutukseen.

Lähde: Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun [asetuksen \(EU\) 2018/1999](#) 2 artikla ja myöhemmät muutokset, mukaan lukien [uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi \(EU\) 2023/2413](#) ja [energiatohokkuusdirektiivi \(EU\) 2023/1791](#).

05 Jäsenvaltiot ja komissio arvioivat jäsenvaltioiden antamien tietojen ja komission oman laadullisen arvion perusteella, vallitseeko pilarien välillä tasapaino kussakin elpymis- ja palautumissuunnitelmassa. Tämän arvioinnin pohjalta komissio luokitteli kunkin toimenpiteen ensisijaiseen ja toissijaiseen pilariin toimenpiteen ilmoitetun tavoitteen perusteella. Luokittelu tarkistettiin sen jälkeen jäsenvaltioiden kanssa ja sisällytettiin [elpymis- ja palautumistukivälineen tulostauluun](#), joka on elpymis- ja palautumistukivälineen raportointifoorumi. Helmikuussa 2024 [elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulusta](#) kävi ilmi, että vihreää siirtymää edistäviä toimenpiteitä oli 984.

Ilmastoseuranta elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä

06 EU sitoutui käyttämään ilmastotoimiin vähintään 30 prosenttia vuosien 2021–2027 talousarviostaan⁹. Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä kunkin jäsenvaltion on osoitettava vähintään 37 prosenttia elpymis- ja palautumissuunnitelmansa kokonaismäärärahoista ilmastotoimiin eli ilmastomuutokseen sopeutumiseen tai sen hillitsemiseen, mukaan lukien toimet, joilla edistetään vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamista ([laatikko 1](#)). Kyseinen 37 prosentin tavoite merkitsee jäsenvaltioille mahdollisuutta – ja vaatimusta – sisällyttää elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa merkittävä osuus ilmastotoimien kannalta merkityksellisiä toimenpiteitä. Kaikki nämä toimenpiteet liittyvät vihreän siirtymän pilariin.

⁹ Eurooppa-neuvoston ylimääräisen kokouksen päätelmät, EUCO 10/20, 2020, s. 7.

07 Mainitun 37 prosentin ilmastorahoitusosuuden laskemista varten elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus sisältää ilmastoseurantaan sovelletun menetelmän, joka perustuu ilmastokertoimiin. Menetelmä on mukautettu versio Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön vuonna 1998 käyttöön ottamista [Rion tunnusmerkeistä](#). Se on yhteinen kaikille EU:n rahastoille kaudella 2021–2027, elpymis- ja palautumistukiväline mukaan lukien¹⁰.

08 EU:n ilmastokertoimet ovat toimintoperusteisia¹¹: [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#) sisältää 181 tukitoimialaa käsittävän luettelon, joka kattaa useita investointialoja, kuten kiinteän tai aineettoman omaisuuden, tutkimuksen ja kehittämisen, energian ja liikenteen. Kullekin tukitoimialalle on osoitettu ilmastokerroin, joka perustuu toiminnan odotettuun ilmastovaikutukseen¹². Kertoimet voivat olla joko 0 prosenttia, 40 prosenttia tai 100 prosenttia ([kaavio 4](#)). Ilmastokertoimeltaan positiivisia (40 prosenttia tai 100 prosenttia) tukitoimialoja on 64.

Kaavio 4 – EU:n kolme ilmastokerrointa niiden oletetun ilmastovaikutuksen mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Tietojen perustana tiedonanto [SWD\(2022\) 225 Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period](#).

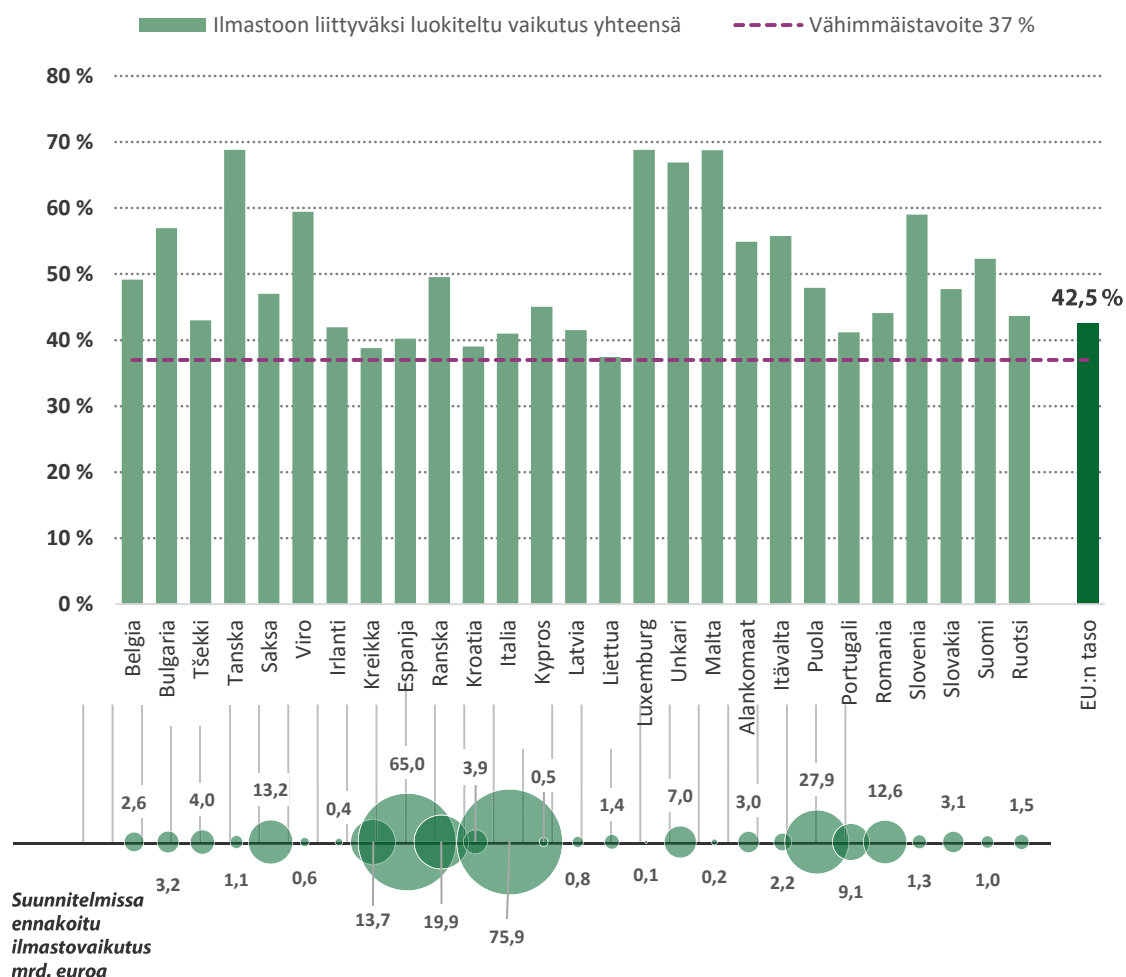
¹⁰ [SWD\(2022\) 225 Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period](#), s. 9.

¹¹ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, s. 5.

¹² Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

09 Kunkin jäsenvaltion oletettu ilmastorahoitusosuus lasketaan kertomalla elpymis- ja palautumistukivälineen kunkin toimenpiteen arvioidut kustannukset ja asianomaiset ilmastokertoimet keskenään toimenpiteelle osoitettujen tukitoimialojen perusteella. Jäsenvaltiot ehdottavat tukitoimialoja, jotka komissio tarkastaa osana arviointiaan. EU:n jäsenvaltioita koskeva yhteenlaskettu arvio oli noin 40 prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahoista eli 203 miljardia euroa jäsenvaltioiden alun perin budjetoimista 504 miljardista eurosta. Helmikuussa 2024 ilmastorahoitusosuutta tarkistettiin 275 miljardiin euroon (42,5 prosenttia) 648 miljardin euron kokonaismäärästä (*kaavio 5*).

Kaavio 5 – Elpymis- ja palautumistukivälineen oletetut ilmastorahoitusosuudet jäsenvaltioittain



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin 27:n elpymis- ja palautumissuunnitelman perusteella, helmikuu 2024.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko elpymis- ja palautumistukiväline ja elpymis- ja palautumissuunnitelmat suunniteltu ja pannaanko ne täytäntöön siten, että niillä edistetään vaikuttavasti vihreää siirtymää. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, miten valitut toimenpiteet, niiden välitavoitteet ja tavoitteet sekä ilmastokertoimet ovat edistäneet vihreää siirtymää.

Tilintarkastustuomioistuin tutki myös sitä, miten nämä toimenpiteet etenevät ja miten niitä seurataan, erityisesti kun on kyse erityisesti elpymis- ja palautumissuunnitelmien osuudesta ilmastotavoitteiden edistämisessä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, miten komissio ja jäsenvaltiot raportoivat tietoja elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetuista ilmastotoimista ja vihreästä siirtymästä.

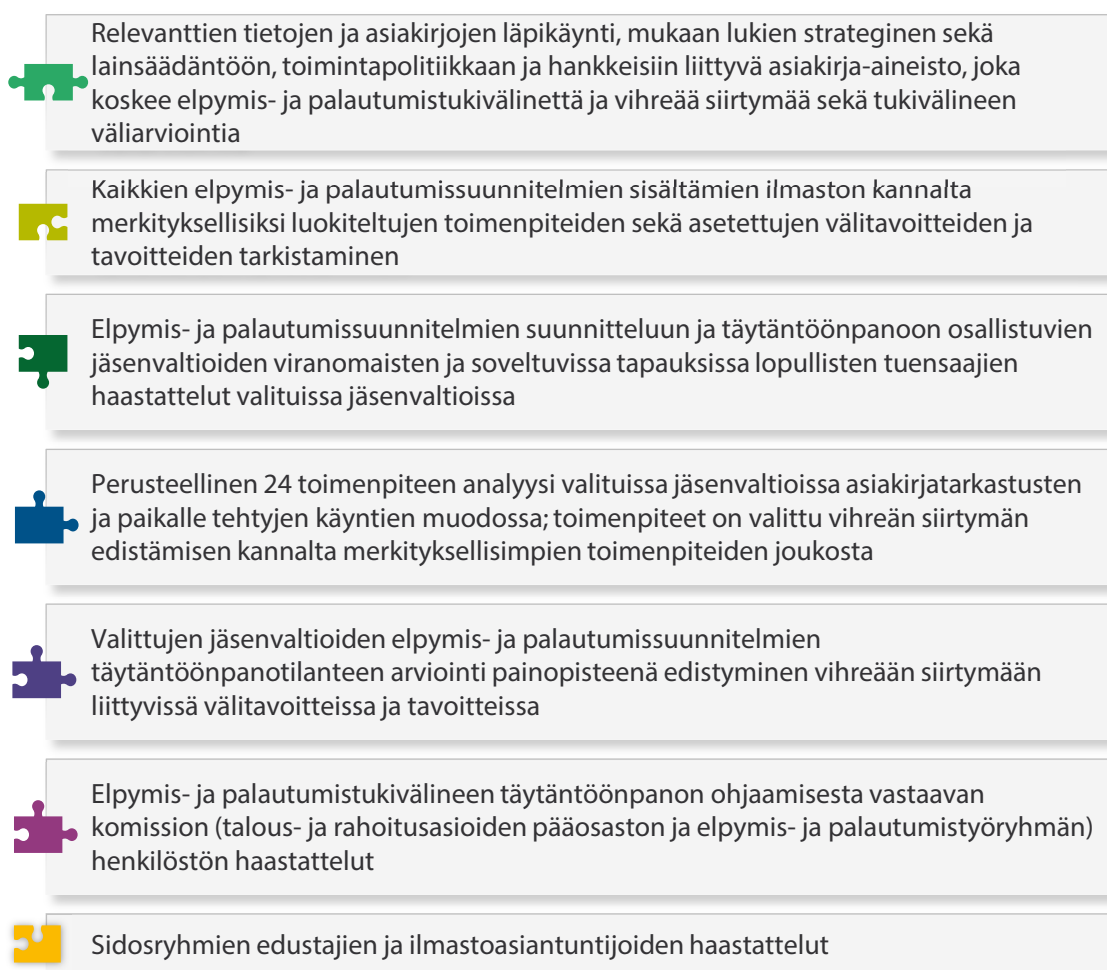
11 Tilintarkastustuomioistuin toimitti tämän tarkastuksen, koska elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus vihreään siirtymään ja EU:n ilmastotavoitteisiin herättää suurta kiinnostusta olennaisuutensa ja uudentyyppisen rakenteensa vuoksi. Tarkastus syventää tilintarkastustuomioistuimen aiempaa saman alan tarkastustyötä ja erityisesti julkaistuja kertomuksia, joiden aiheina ovat [komission arviointi elpymis- ja palautumissuunnitelmista](#) ja [elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys](#). Tarkastus täydentää meneillään olevia tarkastuksia, jotka koskevat kaksinkertaista rahoitusta, elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä ja valtiontukien ja julkisten hankintojen valvontajärjestelmiä jäsenvaltioissa. Sen perustana on myös aiempi tarkastustyö, jonka aiheena oli [ilmastomenot EU:n talousarviossa](#).

12 Tarkastus kattoi ajanjakson [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) hyväksymisestä vuonna 2021 helmikuuhun 2024. Arvioidessaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien vihreää siirtymää koskevien toimenpiteiden suunnitteluprosessia ja täytäntöönpanoa tilintarkastustuomioistuin valitsi paikalla tehtäviä tarkastuksia varten neljä jäsenvaltiota: Kreikka, Kroatia, Portugali ja Slovakia. Tilintarkastustuomioistuin otti jäsenvaltioiden valinnassa huomioon sen, mitä jäsenvaltioita oli ollut tarkastuskohteena aiemmin tilintarkastustuomioistuimen muissa tarkastuksissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin käytti valintansa perustana ilmaston kannalta merkityksellisiksi luokiteltuihin toimenpiteisiin kohdistuvaa riskianalyysiä, maantieteellistä kattavuutta sekä elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanotilannetta tarkastusajankohtana.

13 Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tässä kertomuksessa investointeihin valitsemalla kustakin tarkastettavasta jäsenvaltiosta kuusi investointia (yhteensä 24 toimenpidettä – *liite*). Otokseen sisältyi kaikkiaan 55 (ala)toimenpidettä, joilla oli positiivinen ilmastovaikutus. Valinta suoritettiin ennen REPowerEU-lukujen hyväksymistä. Valintaperusteena käytettiin sitä, kuinka merkityksellisiä toimenpiteet olivat vihreän siirtymän kannalta ja kuinka olennaisia ne olivat, miten erilaisia ilmastotavoitteita toimenpiteet kattoivat ja mikä oli niiden täytäntöönpanon tilanne. Tarkastus ei kattanut arviointi- ja valintaprosessia, jolla määritetään, mille elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteille voidaan myöntää rahoitusta EU:n vihreistä joukkolainoista. Ilmaston liittyviä elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteitä koskevaa tilintarkastustuomioistuimen analyysiä voitaisiin kuitenkin hyödyntää mahdollisissa tulevaisuudessa vihreisiin joukkolainoihin kohdistuvissa tarkastuksissa.

Kaaviossa 6 esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa.

Kaavio 6 – Toteutettu työ



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

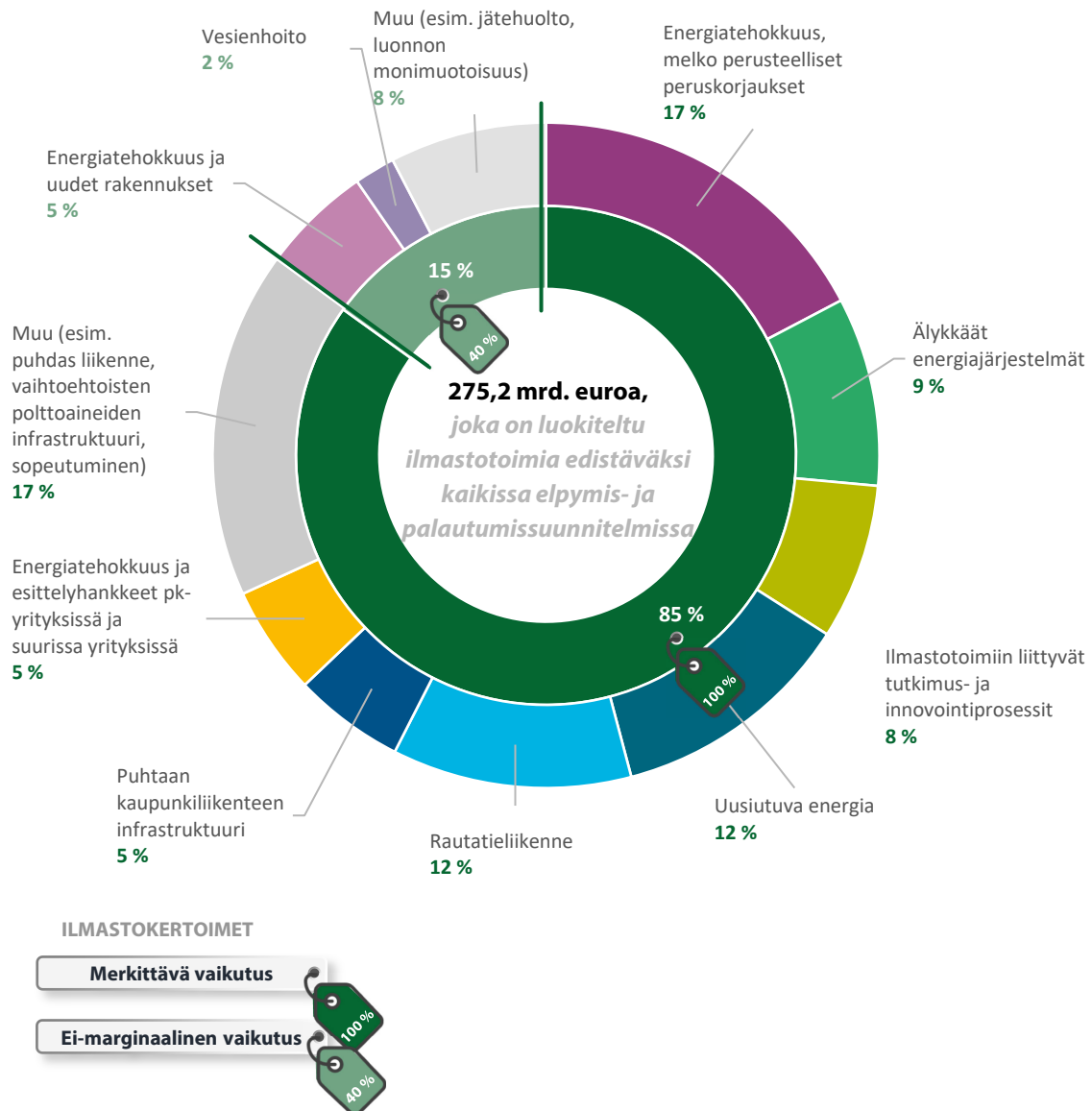
14 Tilintarkastustuomioistuin odottaa työstään olevan apua, kun jäsenvaltiot ja komissio pyrkivät parantamaan vihreää siirtymää koskevaa oikeudellista kehystä, ilmaston kannalta merkityksellisiksi luokiteltujen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja EU:n ilmastorahoitusta koskevan raportoinnin luotettavuutta. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset ovat hyödyllisiä parannettaessa EU:n rahoituksen vaikuttavuutta ilmastotoimien ja vihreän siirtymän aloilla EU:n vuosille 2030 ja 2050 asettamien kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden yhteydessä.

Huomautukset

Elpymis- ja palautumistukivälineen ja kansallisten suunnitelmien vaikutus vihreän siirtymän edistämiseen on saatettu yliarvioida

15 *Kaaviossa 7* esitetään yhteenveto kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa arvioidusta ilmastorahoituksesta. Yhteenveto on jaoteltu ilmastokertoimien ja tukitoimialojen mukaan. Niistä 64 tukitoimialasta, joiden ilmastokerroin on positiivinen, kahdeksan kattaa 59 prosentin osuuden suunnitelluista määrärahoista (kohta *09*).

Kaavio 7 – Ilmastorahoituksen jakautuminen tukitoimen tyyppin ja ilmastokertoimen mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin 27 elpymis- ja palautumissuunnitelman perusteella, helmikuu 2024.

Elpymis- ja palautumistukivälineen kehityksen haasteet ilmastorahoitusosuuden arvioimisessa ja vihreän siirtymän kattamisessa

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit

16 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen¹³ mukaisesti elpymis- ja palautumistukivälineellä olisi edistettävä vihreää siirtymää, vuodelle 2030 asetettujen EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista ja ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä. Toimenpiteet olisi osoitettava tukitoimialoille, joilla on relevantit ilmastokertoimet. Komission olisi seurattava edistymistä elpymis- ja palautumistukivälineen ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.

17 Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko nykyinen elpymis- ja palautumistukivälineen kehys suunniteltu siten, että se edistää vaikuttavalla tavalla vihreää siirtymää ja EU:n vuosien 2030 ja 2050 ilmastotavoitteiden saavuttamista. Tilintarkastustuomioistuin analysoi vihreän siirtymän ja ilmastoseurannan keskeisiä käsitteitä ja sitä, mistä niissä on kysymys. Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös lainsäädännössä hyväksytyjen tukitoimialojen ja ilmastokertoimien luetteloa sekä komission käyttämiä yhteisiä indikaattoreita.

18 Vihreää siirtymää olisi edistettävä uudistuksilla ja investoinneilla vihreän teknologian ja valmiuksien alalla, luonnon monimuotoisuus, energiatehokkuus, rakennusten peruskorjaus ja kiertotalous mukaan luettuina¹⁴ (kohta 04). Vihreän siirtymän soveltamisala on siksi laajempi kuin ilmastotoimien, koska siihen sisältyy luonnon monimuotoisuutta ja ympäristöä koskevia tavoitteita. [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) otetaan kuitenkin käyttöön seurantajärjestelmä ainoastaan ilmastoon liittyville toimenpiteille (kohta 06). Ilmastoon liittyville toimenpiteille asetetaan 37 prosentin määrällinen tavoite, mutta ympäristötoimenpiteille ei aseteta tavoitemäärää. Ympäristötavoitteiden seurantajärjestelmä on kyllä olemassa¹⁵, mutta sitä ei käytetä, koska [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) ei aseteta sille määrällistä tavoitetta.

¹³ [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) 4 artikla ja johdanto-osan 26 ja 63 kappale.

¹⁴ [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), johdanto-osan 11 kappale.

¹⁵ [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), liite V.

19 Tilintarkastustuomioistuin totesi ilmastomenoja koskevassa erityiskertomuksessaan¹⁶, että ilmastotoimien seurannassa käytetty menetelmä pitää sisällään merkittäviä arvionvaraisuuksia. Tilintarkastustuomioistuin toi myös esiin, että ilmastokertoimet eivät mahdollista ilmastotoimia koskevan oletetun varainkäytön tarkkaa kvantifiointia.

20 Ilmastoseurantaan sovellettava menetelmä on kaudella 2021–2027 yhteinen kaikille EU:n rahastoille, elpymis- ja palautumistukiväline mukaan luettuna. Se on myös samanlainen kuin kaudella 2014–2020 sovellettu menetelmä (kohta **07**). Komissio totesi, että elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä yksittäisen ilmastokertoimen (joko 40 prosenttia tai 100 prosenttia) soveltaminen toimenpiteeseen voi johtaa siihen, että joissakin tapauksissa toimenpiteen oletettu ilmastorahoitusosuus ali- tai yliarvioidaan¹⁷. Jotta ilmastorahoitusta voitaisiin arvioida paremmin, komissio otti käyttöön alatoimenpiteiden käsitteen. Tarkoituksena oli, että silloin kun on saatavilla riittävästi tietoja, voitaisiin käyttää useita tukitoimialoja ja kertoimia ja ilmastorahoitusosuus voitaisiin näin määrittää tarkemmin ja jättää ulkopuolelle kulut, joilla joko ei ole vaikutusta tai joiden vaikutus on merkityksetön¹⁸. Komissio ja jäsenvaltiot keskustelivat ehdotetuista alatoimenpiteistä ja sopivat niistä tapauskohtaisesti.

21 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että lähes puolet elpymis- ja palautumistukivälineen oletetusta ilmastorahoituksesta (44 prosenttia) on peräisin toimenpiteistä, joita ei ole jaettu alatoimenpiteisiin. Tilintarkastustuomioistuimen otoksessa oli nähtävissä samanlainen osuus: kymmentä kaikkiaan 24 toimenpiteestä (41:tä prosenttia) ei ollut jaettu alatoimenpiteisiin. Näihin kymmeneen toimenpiteeseen sovellettiin 100 prosentin ilmastokerrointa, ja tilintarkastustuomioistuin havaitsi mahdollisia yliarviointeja ainakin seitsemän toimenpiteen kohdalla, koska kaikki osatekijät eivät olleet ilmaston kannalta merkityksellisiä. Tilintarkastustuomioistuin totesi tämän perusteella, että kyseinen toimintatapa ei aina johtanut asianomaisen toimenpiteen ilmastorahoituksen tarkkaan erittelyyn ja että näiden toimenpiteiden ilmastorahoitusosuuden arviointi piti sisällään merkittäviä arvionvaraisuuksia, erityisesti kun oli kyse monimutkaisista toimenpiteistä, joiden eri osatekijöillä oli erilaiset ilmastorahoitusosuudet.

¹⁶ Erityiskertomus 09/2022, kohta 37.

¹⁷ SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states' RRP*s, s. 29.

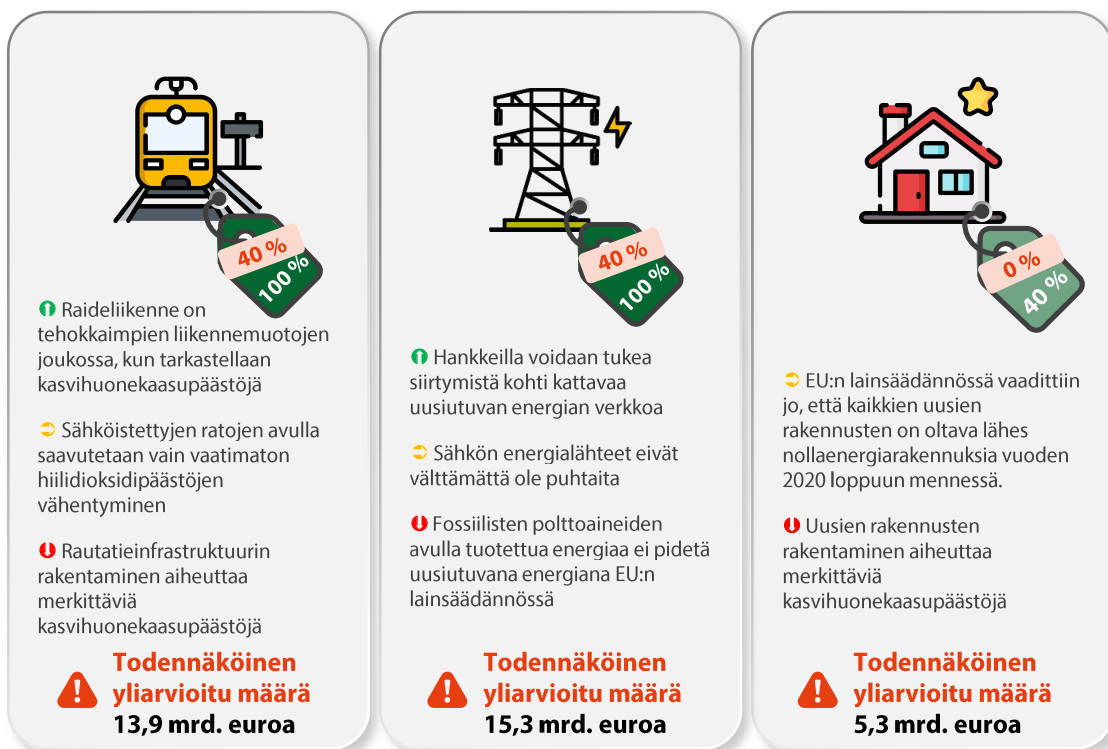
¹⁸ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

22 Vaikka alatoimenpiteiden tarkoituksena oli se, että ilmastokertoimet kohdennettaisiin paremmin, komission ohjeisiin ei sisältynyt ohjeita sen varmistamiseksi, että alatoimenpiteitä sovelletaan yhdenmukaisesti eri elpymis- ja palautumissuunnitelmissa. Käytännössä tämä johti yksityiskohtaisuuden tasoltaan erilaisten kertoimien soveltamiseen. Tilintarkastustuomioistuimien havaittiin otoksessaan esimerkiksi, että vain Kroatia oli jakanut rakennusten energiaperuskorjauksen rahoittamista koskevan toimenpiteen osiin ottaakseen huomioon investoinnin rakenteellisen osan ilman ilmastokerrointa. Muut kolme jäsenvaltiota eivät olleet ehdottaneet minkäänlaista jakoa samanlaisille toimenpiteille.

23 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa asetetaan 40 prosentin ilmastokerroin kaikkien uusien erittäin energiatehokkaiden rakennusten rakentamiselle. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että koska uusista rakennuksista ei aiheudu energiansäästöjä, 40 prosentin ilmastokerrointa ei voida perustella, vaan kertoimen pitäisi olla ennemminkin nolla prosenttia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa [ilmastomenoja koskevassa erityiskertomuksessa](#) todettiin, että jotkin oikeudellisessa kehityksessä rautatieinfrastruktuureille ja sähköverkoille osoitetut ilmastokertoimet saattavat johtaa siihen, että oletettu osuus ilmastotoimien edistämiseen yliarvioidaan. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että nämä havainnot pätevät myös elpymis- ja palautumistukivälineeseen. [Kaaviossa 8](#) esitetään tilintarkastustuomioistuimen suorittama mainittujen kolmen tukitoimialan kertoimien uudelleenarviointi ja sen yhteydessä havaittu elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvä todennäköinen yliarviointi, joka on määrältään 34,5 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuimen arviointi perustui menetelmään, jonka mukaan ei-marginaaliseen positiiviseen vaikutukseen sovelletaan 40 prosentin kerrointa ja neutraaliin tai merkityksettömään vaikutukseen nollakerrointa¹⁹ ([kaavio 4](#)).

¹⁹ SWD(2022) 225 *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*, s. 9.

Kaavio 8 – Tilintarkastustuomioistuimen suorittama kertoimien uudelleenarviointi



Huom. Tämä uudelleenarviointi kattaa tukitoimialat 064, 065, 066 a, 033 ja 025 b.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [ilmastomenoja koskevan erityiskertomuksen](#) ja [rakennusten energiatehokkuusdirektiivin](#) perusteella.

24 Elpymis- ja palautumistukivälinettä varten määritetyistä 14 yhteisestä indikaattorista neljä on tarkoitettu mittaamaan edistymistä vihreän siirtymän toteuttamisessa ([kaavio 9](#)). Tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa tarkastustyössä ilmeni, että yhteiset indikaattorit eivät riitä yleisen tuloksellisuuden arviointiin ja ne kattavat vihreän siirtymän pilarin vain osittain²⁰. Esimerkiksi ympäristötoimenpiteitä tai kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä varten ei ole yhteisiä indikaattoreita, vaikka nämä toimenpiteet ovat merkityksellisiä elpymis- ja palautumistukivälineen ympäristö- ja ilmastotavoitteiden kannalta. Indikaattoreiden puuttuessa ei ole mahdollista mitata edistymistä näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

²⁰ Erityiskertomus 26/2023, kohdat 42, 43 ja 94.

Kaavio 9 – Vihreän siirtymän pilarin neljä yhteistä indikaattoria



Lähde: Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106.

Suunniteltujen elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden vaikutus ilmastotoimien ja vihreän siirtymän edistämiseen on epäselvä

Tilintarkastustuomioistuinten tarkastuskriteerit

25 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen²¹ mukaisesti jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa toimenpiteitä, jotka ovat merkityksellisiä vihreän siirtymän kannalta ja edistävät ilmastotavoitteiden saavuttamista. Ilmastokertoimissa olisi otettava huomioon toimenpiteiden tavoitteet ja toimenpiteiden oletettu vaikutus ilmastotoimiin. Toimenpiteisiin liittyvien välitavoitteiden ja määrällisten tavoitteiden avulla olisi arvioitava edistymistä elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden, myös vihreän siirtymän, saavuttamisessa.

²¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 26 ja 39 kappale sekä 2, 4 ja 18 artikla.

26 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, missä määrin jäsenmaat suunnitelmiaan laatiessaan valitsivat toimenpiteitä, joilla on merkitystä vihreän siirtymän tai ilmastotoimien kannalta. Tilintarkastustuomioistuin selvitti myös, ovatko jäsenvaltiot asettaneet välitavoitteita ja tavoitteita, joilla voidaan arvioida tuloksellisuutta. Kansalliset suunnitelmat arvioi komissio, ja näin ollen tilintarkastustuomioistuin analysoi myös annetut ohjeet.

27 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yleisesti ottaen ilmastotoimiin liittyvä määrällinen tavoite sai jäsenvaltiot sisällyttämään elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa toimenpiteitä, joilla on yhteys ilmastoon. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kunkin tarkastukseen valitun jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmista toimenpiteitä, joissa keskityttiin suunnitteluvaiheesta lähtien hiilestä irtautumiseen, uusiutuvaan energiaan ja energiatehokkuuteen (*laatikoissa 2, 3 ja 4* annetaan joitakin esimerkkejä).

Laatikko 2



Rakennusten peruskorjaukset Kroatiassa ja Kreikassa

Rakennusten energiaperuskorjauksilla on tärkeä rooli EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa, sillä rakennusten osuus primäärienergiasta on noin 40 prosenttia ja hiilidioksidipäästöistä 36 prosenttia²².

Kroatian suunnitelma sisälsi kustannusarvioltaan 147 miljoonan euron toimenpiteen, jonka avulla oli määrä vähentää lämmitykseen käytettävän energian vuotuista tarvetta 50 prosentilla ja siten primäärienergian kulutusta 30 prosentilla. Toimenpiteen tarkoituksena on kunnostaa monta asuntoa käsittäviä rakennuksia ja lisätä näin energiansäästömahdollisuuksia.

Kreikka ehdotti kustannusarvioltaan 1,25 miljardin euron toimenpidettä, jonka tavoitteena on parantaa energiatehokkuutta 105 000 asunnossa ja asentaa 150 megawattia uusiin uusiutuviin energialähteisiin perustuvaa kapasiteettia.

²² Kroatian alkuperäinen elpymis- ja palautumissuunnitelma, s. 1124 ja Kreikan alkuperäinen elpymis- ja palautumissuunnitelma, s. 117.

Laatikko 3



Teollisuuden hiilestä irtautuminen Slovakiassa

Teollisen tuotannon osuus ja teollisuuden käyttämien fossiilisten polttoaineiden osuus kaikista päästöistä **Slovakiassa** on 41 prosenttia. Slovakian osuus on EU:n jäsenvaltioiden joukossa suurin²³. Toimenpiteellä, jonka arvioidut kustannukset ovat 362,7 miljoonaa euroa, pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä rahoittamalla hankkeita, jotka edistävät teollisuuden hiilestä irtautumista, energian säästämistä ja innovatiivisten ympäristöteknologioiden käyttöä hiili-intensiivisillä teollisuudenaloilla.

Laatikko 4



Uusiutuva vety ja muut kaasut Portugalissa

Portugalin tavoitteena on edistää vedyn ja muiden uusiutuvien kaasujen tuottamaa uusiutuvaa energiaa talouskasvun ja työllisyyden parantamiseksi, tutkimuksen ja kehityksen edistämiseksi sekä kansallisen energiariippuvuuden vähentämiseksi. Elpymis- ja palautumistukivälineen 255 miljoonan euron suuruisella toimenpiteellä rahoitetaan 277 megawatin lisäkapasiteettia vedyn tuottamiseksi vähähiilisistä ja uusiutuvista energialähteistä.

²³ Slovakian alkuperäinen elpymis- ja palautumissuunnitelma, s. 7.

28 Elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden valinta oli saatava tehtyä lyhyessä ajassa: sen jälkeen, kun [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#) hyväksyttiin helmikuussa 2021, jäsenvaltioiden oli laadittava elpymis- ja palautumissuunnitelmansa, ja välitavoitteet ja tavoitteet oli saavutettava elpymis- ja palautumistukivälineen voimassaolon päättymispäivään eli 30. elokuuta 2026 mennessä²⁴. Komission ohjeissa²⁵ jäsenvaltioita kannustettiin yksilöimään kypsiä hankkeita ottaen huomioon niiden suunniteltu toteutusaikataulu. Ajoitus oli erityisen merkityksellinen myös REPowerEU-lukujen kannalta (kohta **01**). Tilintarkastustuomioistuimien totesi [REPowerEU:ta koskevassa lausunnossa 04/2022](#), että elpymis- ja palautumistukivälineen rajallinen voimassaoloaika sekä aika, joka tarvitaan elpymis- ja palautumissuunnitelmiin tehtävien muutosten toimittamiseen ja hyväksymiseen, eivät ehkä ole olleet sopivia joihinkin REPowerEU-tavoitteisiin nähden²⁶.

29 Tilintarkastustuomioistuimen neljästä otokseen poimitusta elpymis- ja palautumissuunnitelmasta suorittama analyysi osoittaa, että kyseiset jäsenvaltiot yleensä noudattivat komission ohjeita ja valitsivat kypsiä hankkeita. Ne myös sisällyttivät elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa toimenpiteitä, joita tavallisesti rahoitettiin muista EU:n välineistä tai jotka odottivat rahoitusta täytäntöönpanoa varten. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi otoksessaan myös neljä esimerkkiä toimenpiteistä, jotka koskivat uusiutuvien energialähteiden tai rautateiden ylläpitoa. Niiden voidaan katsoa kuuluvan toistuviin julkisiin menoihin²⁷. Tämä on sallittua elpymis- ja palautumistukivälineessä vain asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa²⁸.

²⁴ [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), 18 artiklan 4 kohdan i alakohta.

²⁵ SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states' RRP*s, s. 44.

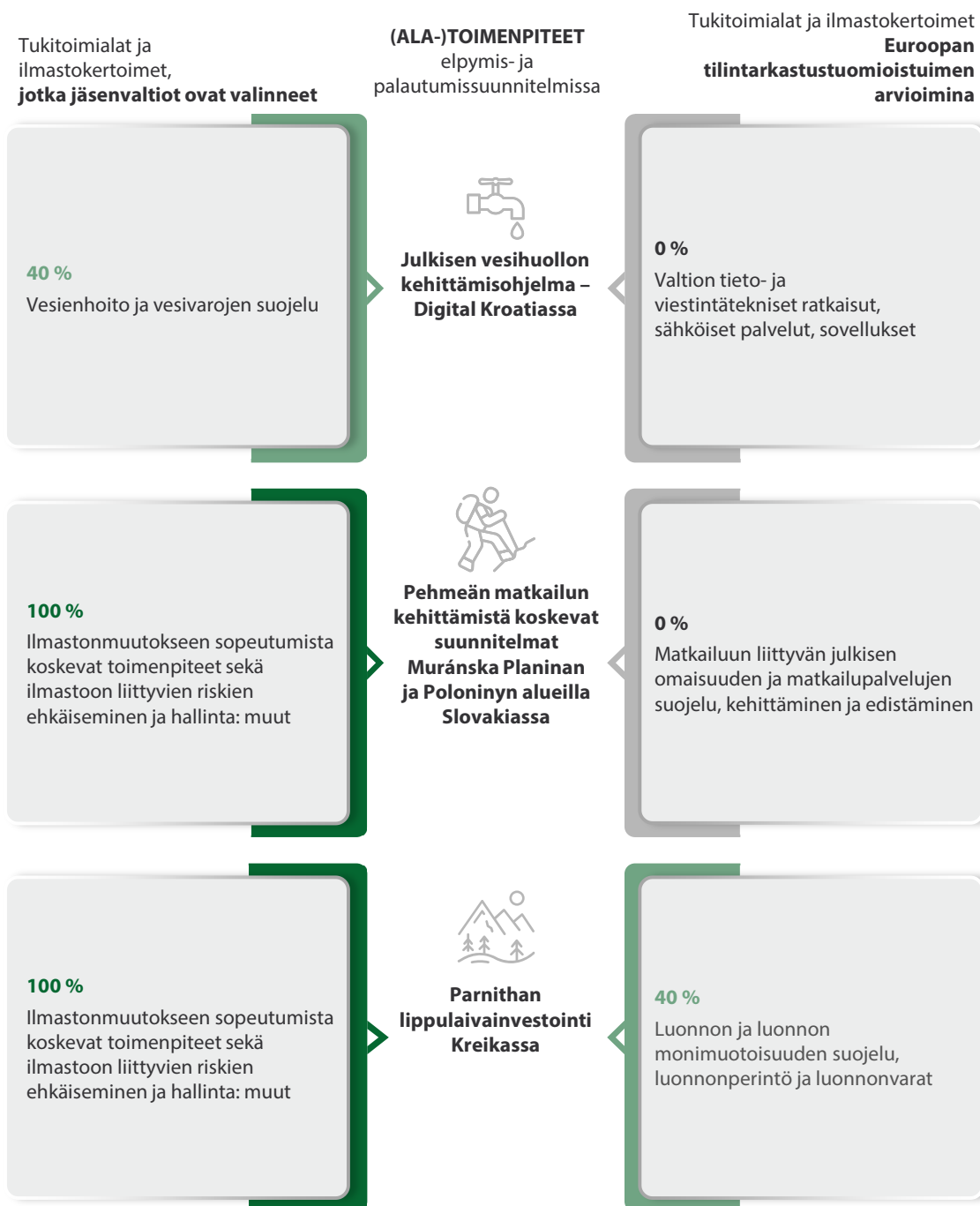
²⁶ [Lausunto 04/2022 REPowerEU](#), kohta 7.

²⁷ Maailmanpankki, *Recurrent expenditure requirements of capital projects*.

²⁸ SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states' RRP*s, s. 16 ja 17.

30 Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, miten toimenpiteet oli luokiteltu niiden ilmastotoimia edistävän vaikutuksen arvioimiseksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastukseen valituissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa 36 (ala)toimenpiteellä (55:stä) oli asianmukaiset ilmastokertoimet. Muissa 19 tapauksessa tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kerroin ei ollut täysin perusteltu. Tämä johtui siitä, että nämä (ala)toimenpiteet eivät sopineet valittuihin tukitoimialoihin, jotka eivät kuvastaneet tarkasti kyseisten toimenpiteiden luonnetta tai tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuimen arviointi perustuu toimenpiteen kuvaukseen, välitavoitteisiin ja tavoitteisiin, jotka sisältyvät elpymis- ja palautumissuunnitelmiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi pitänyt havaita nämä epä johdonmukaisuudet suunnitelmia arvioidessaan. Yhteensä 12 tapauksessa 19 tapauksesta tilintarkastustuomioistuin kohdensi (ala)toimenpiteet uudelleen tukitoimialoille, jotka kuvastavat paremmin investoinnin luonnetta ja asianomaista kerrointa. Tämän perusteella on todennäköistä, että yliarvioitu määrä on yhteensä ainakin 430 miljoonaa euroa. *Kaaviossa 10* annetaan esimerkkejä tapauksista, joissa tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioiden valitsema ja komission hyväksymä tukitoimiala – ja siihen liittyvä ilmastokerroin – ei ole sopiva.

Kaavio 10 – Esimerkkejä ilmastoseurannasta, jossa ei ole otettu huomioon (ala)toimenpiteen luonnetta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin alkuperäisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien ja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteen VI perusteella.

31 Komission antamissa ohjeissa, jotka koskivat vihreää siirtymää edistävien toimenpiteiden valintaa ja yhdistämistä ilmastokertoimiin ja tukitoimialoihin,²⁹ ei annettu esimerkkejä kuhunkin yksittäiseen tukitoimialaan soveltuvista toimenpiteistä. Ohjeet eivät sisältäneet perusteita tai suosituksia siihen, milloin toimenpide olisi pitänyt jakaa alatoimenpiteisiin (kohta 20).

32 Tietyn toiminnan kattava toimenpide voidaan osoittaa eri tukitoimialoille, ja se voi olla vaikutukseltaan joko 100- tai 40-prosenttinen täytettävistä ehdoista riippuen³⁰. Esimerkiksi energiatehokkuustoimenpiteiden ilmastokerroin on yleensä 40 prosenttia. Jotta toimenpidettä voidaan pitää ilmaston kannalta 100-prosenttisesti merkityksellisenä, [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) edellytetään, että toimenpiteellä keskimäärin saavutetaan vähintäänkin melko perusteellinen vähennys primäärienergian kysyntään. Melko perusteelliset peruskorjaukset vastaavat 30–60 prosentin primäärienergian säästöjä³¹. Komission ohjeiden mukaan keskimäärin 30 prosentin primäärienergian säästöt (vaihteluvälin sallima alhaisempi osuus) riittivät siihen, että toimenpiteen katsottiin edistävän ilmastotoimia 100-prosenttisesti³². Tämä tarkoittaa sitä, että yksinkertaiset peruskorjaustyöt (jotka vastaavat alle 30 prosentin säästöjä) voidaan katsoa 100-prosenttisesti ilmastotavoitteeseen vaikuttaviksi, kunhan muilla samaan toimenpiteeseen kuuluvilla hankkeilla saavutetaan suurempia säästöjä.

33 [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) vahvistettu ilmastotoimien kannalta merkityksellisten tukitoimialojen luettelo kattaa noin 97 prosenttia kaikista elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteistä, joilla on ilmastorahoitusosuus. Muissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat käyttää tapauskohtaisia tukitoimialoja. Tilintarkastustuomioistuimien havainta, että näitä tapauskohtaisia tukitoimialoja käytettiin yksinomaan sähköajoneuvojen tai ladattavien hybridiajoneuvojen tapauksessa. Sähköajoneuvot luokiteltiin vaikutukseltaan 100-prosenttisiksi ja ladattavat hybridiajoneuvot 40-prosenttisiksi. On epäselvää, aikoivatko lainsäätäjät jättää tällaiset investoinnit ilmastotoimiin kohdistuvan vaikutuksen ulkopuolelle. Komission mukaan nämä tukitoimialat jäivät puuttumaan epähuomiossa.

²⁹ SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states*.

³⁰ SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states RRP*s, S. 28; [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), liite V.

³¹ [Rakennusten peruskorjauksista annettu komission suositus](#).

³² SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states' RRP*s, s. 30.

34 Hallinnollisiin kuluihin liittyy eräs ongelmakohta. Slovakiassa otettiin käyttöön alatoimenpiteitä hallintokuluille, joilla rahoitettiin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia varten palkattujen nykyisten työntekijöiden ja toimeksisaajien palkat. EU:n hallintokuluja ei lasketa ilmastomenoiksi³³. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineessä nykyiseen henkilöstöön liittyvät kulut katsotaan yleensä toistuviksi kansallisiksi talousarviomenoiksi, joten niitä ei pitäisi korvata elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksella (paitsi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa)³⁴. Slovakian viranomaiset kuitenkin osoittivat hallintokuluja koskeville alatoimenpiteille positiivisen ilmastokertoimen, mikä ei tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan ole perusteltua.

35 Tilintarkastustuomioistuin analysoi välitavoitteita ja tavoitteita, jotka oli osoitettu tarkastukseen valituissa neljässä jäsenvaltiossa poimittuihin otoksiin sisältyviin toimenpiteisiin. Tarkastajat havaitsivat analyysinsä avulla välitavoitteita ja tavoitteita, joilla ei pystytä varmistamaan, että edistymistä vihreään siirtymän toteutumisessa seurataan, tai jotka eivät kata kaikkia ilmaston kannalta merkityksellisiä alatoimenpiteitä (*taulukko 1*). Tämä tarkoittaa sitä, että välitavoitteet ja tavoitteet käynnistävät maksut antamatta tietoa (ala)toimenpiteen vaikutuksesta vihreään siirtymään tai (ala)toimenpiteen tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio olisi voinut pyytää jäsenvaltioita määrittämään tavoitteet paremmin. Välitavoitteita ja tavoitteita käytetään täytäntöönpanon edistymisen mittaamiseen. Aiemmassa työssään³⁵ tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ne keskittyivät pikemminkin tuotoksiin kuin tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin hyvän esimerkin Slovakiassa, jossa teollisuuden hiilestä irtautumista koskevan toimenpiteen tavoite asetettiin siten, että siinä viitattiin todellisiin hiilidioksidivähennyksiin.

³³ Komissio, [ilmastotoimien valtavirtaistamista käsittelevä verkkosivusto](#).

³⁴ SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states' RRP*s, s. 16.

³⁵ Erityiskertomus 21/2019, kohta 81, ja erityiskertomus 26/2019, kohta 95.

Taulukko 1 – Esimerkkejä vihreää siirtymää koskeviin määrällisiin tavoitteisiin liittyvistä ongelmista

Tilintarkastustuomioistuimen havaitsema ongelma	Esimerkkejä jäsenvaltioista
 <p>Käytössä ei ole ilmaston kannalta merkityksellisiä tavoitteita, joilla voitaisiin seurata edistymistä hankkeiden päätökseen saattamisessa</p>	<p>Slovakiassa ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan alatoimenpiteen ainoa tavoite koskee hankkeiden valintaa. Komissio suorittaa tukimaksut tietämättä, edistävätkö hankkeet toimenpiteen tavoitetta tai onko hankkeet ylipäätään saatu päätökseen.</p>
 <p>Välitavoitteet ja tavoitteet eivät kata kaikkia ilmaston kannalta merkityksellisiä alatoimenpiteitä</p>	<p>Kreikassa teollisuusalueita koskeva toimenpide oli jaettu alatavoitteisiin, jotta oli mahdollista ottaa huomioon investoinnit aurinkoenergiaan, vesihuoltoon, jäteveden keruuseen jne. Viimeisessä välitavoitteessa, joka koski kaikkien valittujen hankkeiden rakentamisen loppuun saattamista, ei mainita yhtäkään näistä alatoimenpiteistä.</p>

Niukasti viitteitä siitä, miten elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden täytäntöönpano edistää vihreää siirtymää

”Ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamisessa on epäohdonmukaisuuksia

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit

36 Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetaan ainoastaan toimenpiteitä, vihreä siirtymä mukaan lukien, jotka ”eivät aiheuta merkittävää haittaa”[luokitusjärjestelmäasetuksen](#)³⁶ 17 artiklassa tarkoitetuille kuudelle ympäristötavoitteelle.

37 Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten sen otokseen poimimissa toimenpiteissä noudatettiin ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta ja missä määrin toimenpiteillä edistettiin ilmastotoimia.

³⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 5 artiklan 2 kohta.

38 ”Ei merkittävää haittaa” -periaatteella pyritään varmistamaan, että kaikki elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetut toimenpiteet ovat ympäristön kannalta kestäviä. **Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa** vaaditaan, että komissio tekee elpymis- ja palautumissuunnitelmista yksityiskohtaisen arvioinnin varmistaakseen, että ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta noudatetaan ³⁷ (**kaavio 11**). Tämä periaate oli ensimmäistä kertaa rahoituksen saamisen edellytyksenä. Jokainen toimenpide oli käytävä läpi ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen arvioinnissa. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa arviointi oli mahdollista toteuttaa yksinkertaistetussa muodossa yhden tai useamman ympäristötavoitteen osalta.

39 Komission ohjeissa sallittiin yksinkertaistettu lähestymistapa, jos toimenpiteen katsotaan tukevan 100-prosenttisesti yhtä kuudesta ympäristötavoitteesta, sillä sen katsotaan tällöin olevan ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen mukainen kyseisen tavoitteen osalta³⁸. Lisäksi teknisissä ohjeissa sallittiin yksinkertaistettu lähestymistapa tietyn tavoitteen osalta, jos toimenpiteellä ei ole lainkaan ennakoitavissa olevaa vaikutusta tavoitteeseen, tai jos vaikutus on merkityksetön. ”Ei merkittävää haittaa” -periaatetta koskevilla teknisissä ohjeissa kuitenkin pidettiin epätodennäköisenä sitä, että yksinkertaistettua lähestymistapaa sovellettaisiin toimenpiteisiin energian, liikenteen, jätehuollon ja teollisuuden kaltaisilla aloilla, koska ne saattoivat todennäköisemmin vaikuttaa yhteen tai useampaan tavoitteeseen.

Kaavio 11 – Elpymis- ja palautumistukivälineen kuusi ympäristötavoitetta, joihin sovelletaan ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin luokitusjärjestelmäasetuksen perusteella.

³⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artiklan 4 kohdan d alakohhta.

³⁸ Tekniset ohjeet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamiseksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti.

40 Komissio katsoo, että jäsenvaltiot ovat täysin vastuussa ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen asianmukaisesta täytäntöönpanosta³⁹. Sen on kuitenkin tarkistettava ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattaminen elpymis- ja palautumissuunnitelmia arvioidessaan. Täytäntöönpanovaiheessa komissio tarkistaa, että elpymis- ja palautumissuunnitelman hyväksymisestä tehdyssä neuvoston päätöksessä kuvattuja ”ei merkittävää haittaa” -periaatteeseen liittyviä suojatoimia noudatetaan, jos nämä suojatoimet ovat osa välitavoitteita ja tavoitteita. Kunnollinen ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen arviointi on olennaisen tärkeää, sillä toimenpide ei ole tukikelpoinen, jos se rikkoo ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta⁴⁰. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi aiemmin, että komissio yleensä arvioi asianmukaisesti elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet ja ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattamisen toimenpiteiden yhteydessä. Komissio myös pyysi tarvittaessa poissulkemista tai muutoksia⁴¹, mutta se ei kuitenkaan määrittänyt mahdollisesti haitallisten toimenpiteiden vaikutusten luonnetta ja laajuutta kvantitatiivisesti.

41 Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä, joka koski otokseen poimittujen 24 toimenpiteen osalta tehtyä ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen arviointia, ilmeni, että tarkastukseen valitut neljä jäsenvaltiota sovelsivat kyseistä periaatetta koskevia ohjeita eri tavoin. Esimerkiksi Kroatia teki perusteellisen ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen arvioinnin kaikkien kuuden tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneen toimenpiteen kohdalla. Kreikka puolestaan valitsi aina yksinkertaistetun lähestymistavan jopa sellaisten toimenpiteiden osalta, joiden yhteydessä oli suurempi riski, että ne vaikuttavat yhteen tai useampaan periaatteen kattamaan tavoitteeseen (kohta **40**). Komissio hyväksyi Kreikan toimintatavan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö vahvisti, että kansalliset viranomaiset pitävät ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta koskevien säännösten täytäntöönpanoa haastavana, pääasiassa niiden monimutkaisuuden ja uutuuden vuoksi.

³⁹ Ohjeet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamiseksi elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon aikana.

⁴⁰ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

⁴¹ Erityiskertomus 21/2022, kohdat 58 ja 60.

42 Muutetussa [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) vapautetaan tietyin edellytyksin⁴² jotkin REPowerEU-toimenpiteet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattamisesta. Tällaisia ovat esimerkiksi toimenpiteet, joita tarvitaan välittömän energiavarmuuden turvaamiseksi. Kuten [REPowerEU-suunnitelmasta annetussa tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa](#) todetaan, tällainen poikkeus aiheuttaa riskejä elpymis- ja palautumistukivälineen vaikuttavuudelle vihreän siirtymän toteuttamisessa, koska energiahuollon varmuutta koskevan tavoitteen ja ympäristö- ja ilmastonäkökohtien välillä on tällöin tehty kompromissi.


43 EU:ssa toteutettavista suurista rakennus- tai kehityshankkeista tehdään ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattamisen arvioinnin lisäksi ympäristövaikutusten arviointi [direktiivin 2011/92/EU](#) mukaisesti. [Kaaviossa 12](#) esitetään erilaisia lähestymistapoja kyseisiin ympäristövaatimuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa tarkastuksessa, joka koski komission elpymis- ja palautumissuunnitelmista suorittamaa arviointia, esitettiin samanlainen huomautus⁴³.

⁴² [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), 21 c artiklan 6 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna [REPowerEU-luvuista annetulla asetuksella \(EU\) 2023/435](#).

⁴³ [Erityiskertomus 21/2022](#), kohdat 60 ja 61.

Kaavio 12 – Ympäristövaatimusten arviointi Portugalissa


Esimerkkejä hyvistä käytännöistä:



Toimenpide, johon liittyi padon rakentaminen, sisälsi välitavoitteissaan viittauksen ympäristövaikutusten arviointiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että viittaus ympäristövaikutusten arviointiin ja sen vaatimuksiin auttaa kansallisia viranomaisia; komissio tarkistaa vaatimusten noudattamisen arvioidessaan relevantteja välitavoitteita tai tavoitteita ennen maksujen suorittamista.

Esimerkki ongelmallisemmasta toimintatavasta:

Eräessä huomattavassa julkiseen liikenteeseen liittyvässä investoinnissa ei katsottu "ei merkittävää haittaa" -periaatteen arvioinnin yhteydessä, että toimenpiteellä olisi mahdollisesti kielteinen vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään, koska toimenpide oli merkitty 100-prosenttisesti ilmaston kannalta merkitykselliseksi. Ei kuitenkaan voida välttää sitä, että hanke aiheuttaa merkittäviä kasvihuonekaasupäästöjä rakennusvaihteessa, ja ilman perusteellista "ei merkittävää haittaa" -periaatteen arviointia kansalliset viranomaiset eivät pystyneet tarkistamaan, kuinka päästöt kompensoitaisiin säästöjen avulla, kun hanke on toiminnassa.



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Portugalin viranomaisten toimittamien tietojen perusteella.

Kaikki ilmaston kannalta merkitykselliset toimenpiteet eivät ole niin vihreitä kuin suunnitelmissa on ennakoitu

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit

44 Ilmaston kannalta merkityksellisiksi luokitelluilla toimenpiteillä on edistettävä tuloksellisesti vihreää siirtymää ja osoitettava, että niillä on myönteinen vaikutus ilmastotoimiin, myös EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisen osalta⁴⁴.

45 Tarkastuksessa tutkittiin, mikä oli ilmastoon liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanon tilanne tarkastuksen aikaan. Tilintarkastustuomioistuin arvioi mahdollisia eroja verrattuna elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvään alun perin suunniteltuun toimenpiteeseen.

⁴⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 4 artikla ja 19 artiklan 3 kohdan e alakohta, liite V 2.5.

46 Tarkastuksen yhteydessä tehty analyysi valituista toimenpiteistä, jotka luokiteltiin ilmastotoimia edistäviksi, herätti kysymyksiä siitä, ovatko toimenpiteet niin vihreitä kuin oli suunniteltu. **Laatikossa 5** annetaan esimerkkejä eroista, jotka johtuivat siitä, että jotkin toimenpiteet eivät olleet niin vihreitä kuin oli kuvattu.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tällaisia eroja kaikissa otokseensa sisältyvissä jäsenvaltioissa, kun se arvioi toimenpiteiden täytäntöönpanoa.

Laatikko 5



Esimerkkejä ilmastoon liittyvistä toimenpiteistä, jotka eivät ole niin vihreitä kuin on kuvattu



Ympäristövaikutuksia ei ole arvioitu

Eräässä **Kreikassa** toteutettavassa toimenpiteessä on tarkoituksena rakentaa uusi pumppausvarastointiin perustuva vesivoimalaitos. Tämän tyyppisellä energian varastoinnilla on suurempi tehoalue ja käyttöikä verrattuna akkuihin ja vedyn varastointijärjestelmiin. Se on kuitenkin ympäristön kannalta vähemmän kestävä, koska se edistää biologisen monimuotoisuuden köyhtymistä vesieliöstössä⁴⁵. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimenpiteestä luonnon monimuotoisuudelle mahdollisesti aiheutuva haittaa ei ollut arvioitu (kohta **41**) eikä lieventäviä toimia ollut määritetty.



Virheellisesti ilmoitettu ilmastovaikutus

Kroatiassa tutkimus- ja kehitystoimenpide oli luokiteltu ”puhtaaksi kaupunkiliikenteeksi” (100 prosentin kerroin). Kyseessä on hanke, jossa keskitytään kilpailukykyyn ja digitalisaatioon. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sopivampi tukitoimiala olisi ollut ”liikenteen digitalisointi, kun sillä pyritään osittain vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä: tiet”, 40 prosentin kertoimella. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että hankkeella voi olla myönteisiä heijastusvaikutuksia ilmastoon, koska siinä käytetään sähköajoneuvoja. Tämä ei kuitenkaan riitä perustelemaan 100 prosentin ilmastokerrointa.

Portugalissa metsien ilmastomuutokseen sopeutumista koskevalla toimenpiteellä (100 prosentin kerroin) rahoitettiin arkkitehtuurin alaan kuuluvia hankkeita ja peruskorjaustöitä maaseutualueiden pelastuspalvelukeskuksia varten. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nämä menot ovat vain kohtalaisessa määrin merkityksellisiä ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta, ja näin ollen 100 prosentin kerroin ei ole perusteltavissa.

⁴⁵ Euroopan parlamentin tutkimuspalvelujen pääosasto (EPRS), [What if increased energy storage could help fix climate change?](#), 2023.

47 Tilintarkastustuomioistuin vertasi myös valittuihin toimenpiteisiin osoitettuja rahamääriä toimenpiteiltä odotettuihin tuloksiin. Tarkastuksessa havaittiin kaksi tapausta, joissa vuoden 2023 jälkipuoliskolla tehtyjen tarkastuskäyntien aikaan vallinneen täytäntöönpanotilanteen perusteella tavoite olisi voitu saavuttaa murto-osalla arvioiduista kuluista, koska tavoitteet oli asetettu hyvin alhaisiksi – *laatikko 6*.

Laatikko 6



Esimerkkejä toimenpiteistä, joille osoitettu rahamäärä oli liian suuri tavoitteeseen nähden

Slovakiassa toteutettiin tarkistetun elpymis- ja palautumissuunnitelman mukainen toimenpide, jonka tarkoituksena oli nykyaikaistaa 83 megawattia uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energian tuotantokapasiteettia. Viranomaiset käynnistivät vuosina 2022 ja 2023 kolme ehdotuspyyntöä vesivoimalaitosten tai biokaasu- ja biometaanilaitosten nykyaikaistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksessaan, että kahdeksan hakemusta, jotka hyväksyttiin vesivoimalaitoksia koskevan ehdotuspyynnön yhteydessä, olisivat voineet jo yksistään saavuttaa 78 megawattia parannettua kapasiteettia, mikä vastaa 94:ää prosenttia tavoitteesta. Tilintarkastustuomioistuin asettaa siksi kyseenalaiseksi tavoitteen kunnianhimoisuuden. Slovakian näitä hankkeita varten hyväksymä määrä on 30 prosenttia toimenpiteen arvioiduista kuluista. Tuen jäljelle jäävällä 70 prosentilla oli näin ollen mahdollista pyrkiä saavuttamaan vain kuusi prosenttia tavoitteesta. Tämä osoittaa, että toimenpide olisi voitu toteuttaa murto-osalla kuluista, koska tavoite oli asetettu hyvin alhaiseksi.

Portugalissa toimenpiteen, jolla kunnostetaan yksityisiä rakennuksia parantamalla niiden energiatehokkuutta, alkuperäisenä tavoitteena oli miljoona neliometriä kunnostettua pinta-alaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitetut hankkeet ylittivät tavoitteen kymmenkertaisesti (kymmenen miljoonaa neliometriä) ja vastasivat 41 prosentin osuutta arvioiduista kuluista (123 miljoonaa euroa 300 miljoonasta eurosta). Portugalin REPowerEU-luvussa täydennettiin tätä toimenpidettä edelleen 120 miljoonalla eurolla ja päivitettiin tavoite 7,6 miljoonaan neliometriin kunnostettua pinta-alaa. Kun otetaan huomioon hankkeet, joiden tavoite oli jo saavutettu, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseiselle toimenpiteelle asetettu tavoite oli liian alhainen sille osoitettuihin rahamääriin nähden.

Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvässä raportoinnissa esitetään ilmastomenoja ja vihreää siirtymää koskevat tiedot irrallaan todellisista kuluista ja tuloksista

Katvealueet elpymis- ja palautumistukivälineen vihreää siirtymää koskevien toimenpiteiden tuloksellisuudesta raportoinnissa

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit

48 Komission olisi seurattava ja arvioitava vihreän siirtymän tuloksellisuutta elpymis- ja palautumistukivälineessä⁴⁶.

49 Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten elpymis- ja palautumistukivälineen kehyksen avulla seurataan toimenpiteiden tuloksellisuutta vihreän siirtymän osalta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka riittävästi yhteiset indikaattorit tarjoavat tietoa tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimimista toimenpiteistä ja vihreän siirtymän toimenpiteiden mahdollisesta vaikutuksesta EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.

50 Elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudellisessa kehyksessä ei vaadita arvioimaan elpymis- ja palautumistukivälineen vihreää siirtymää koskevien toimenpiteiden vaikutusta EU:n ilmastotavoitteisiin. Komissio kuitenkin kannusti ohjeissaan jäsenvaltioita, että nämä arvioisivat elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan uudistusten ja investointien vaikutusta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, uusiutuvan energian osuuteen tai energiatehokkuuteen. Komissio myös kannusti jäsenvaltioita arvioimaan, missä määrin elpymis- ja palautumissuunnitelmat edistäisivät vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamista⁴⁷. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yksikään sen valitsemissa jäsenvaltioista ei ollut tehnyt tällaista arviointia. Jäsenvaltiot eivät olleet arvioineet, missä määrin yksittäiset toimenpiteet tai koko elpymis- ja palautumissuunnitelma edistivät ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamista.

⁴⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 63 kappale ja 29 artikla.

⁴⁷ SWD(2021) 12 osa 1/2 *Guidance to member states' RRP*s, s. 4.

51 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan oikeudelliseen kehykseen sisältyy kuitenkin neljä indikaattoria, joilla seurataan tukivälineen tuloksellisuutta vihreän siirtymän toteuttamisessa (kohta 24). Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuksessaan vihreää siirtymää koskevien toimenpiteiden yhteisiä indikaattoreita ja havaitsi, että ne eivät antaneet riittävästi tietoa tuloksellisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvistä 24 toimenpiteestä 14 oli ongelmallisia:

- o erään toimenpiteen osalta raportoidut tulokset eivät koske yksinomaan elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteitä (*laatikko 7* – esimerkki Portugalista)
- o kuutta toimenpidettä ei seurata yhdenkään vihreää siirtymää koskevan yhteisen indikaattorin avulla; tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteiset indikaattorit kattavat vihreän siirtymän vain rajallisesti (ks. kohta 24)
- o seitsemää toimenpidettä seurataan yhteisillä indikaattoreilla, jotka eivät anna relevanttia tietoa siitä, miten toimenpiteen tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty (*laatikko 7* – esimerkit Kroatiasta ja Slovakiasta).

Laatikko 7



Esimerkkejä toimenpiteistä, joiden indikaattorit eivät anna riittävästi tietoa toimenpiteiden tuloksellisuudesta ilmaston kannalta

Portugalissa toimenpiteeseen, johon sisältyy metsäpaloja koskevia valistus- ja ennalta ehkäiseviä toimia, sovelletaan yhteistä indikaattoria, joka koskee tällaisesta toimenpiteestä hyöttyvää väestöä (yhteinen indikaattori 4 – [kaavio 9](#)). Odotettu tulos on, että 30 prosenttia koko Portugalin väestöstä hyöttyy metsäpaloja koskevasta sopeutumistoimenpiteestä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseinen indikaattori ei anna tarkkaa tietoa toimenpiteen ilmastovaikutuksesta, koska se kattaa toimenpiteen laajuutta suuremman alan.

Kroatiassa energia-alan hiilestä irtautumista koskevaan toimenpiteeseen, jossa on lähinnä kyse vanhojen voimansiirtojohtojen korvaamisesta, sovelletaan indikaattoria, joka koskee uusiutuvista energialähteistä saatavaa lisäkapasiteettia (yhteinen indikaattori 2 – [kaavio 9](#)). Toimenpide kyllä mahdollistaa lisäkapasiteetin mutta ei sinällään saa sitä aikaan. Indikaattori ei näin ollen ole relevantti toimenpiteen kannalta, ja sen tuloksellisuutta ilmaston kannalta ei siksi seurata.

Slovakiassa sairaaloiden rakentamista ja jälleenrakentamista koskeva toimenpide kuuluu primäärienergian vuotuisen kulutuksen säästöä koskevan indikaattorin soveltamisalaan (yhteinen indikaattori 1 – [kaavio 9](#)). Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että uusista rakennuksista ei seuraa energiansäästöjä ([kaavio 8](#)). Ainoa muu toimenpiteen seurantaan käytettävä indikaattori on toimenpiteen tavoite, joka liittyy vuoteiden lukumäärään. Tämä ei riitä arvioitaessa toimenpiteen tuloksellisuutta ja vaikutusta ilmaston kannalta.

52 Vihreää siirtymää koskevia yhteisiä indikaattoreita ei ole suunniteltu siten, että niiden avulla voitaisiin todella seurata yksittäisten toimenpiteiden tuloksellisuuteen liittyviä vaikutuksia ilmasto- ja ympäristötoimien alalla (kohta 24). Yhteiset indikaattorit eivät kata kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä, eikä vähennyksistä siksi saada tarkkaa tietoa, ellei niitä ole sisällytetty suunnitelmiin erityisenä tavoitteena (kohta 35). Vastaavasti uusiutuvaa energiaa varten asennettua lisäkapasiteettia koskeva yhteinen indikaattori ei anna tietoa fossiilisten polttoaineiden korvaamisesta uusiutuvilla energialähteillä energiantuotannossa. On kuitenkin tärkeää paitsi vähentää fossiilisista polttoaineista tuotetun energian suhteellista osuutta energiapaletissa myös vähentää fossiilisista polttoaineista peräisin olevan energian kulutusta absoluuttisesti mitattuna⁴⁸. Yhteisten indikaattoreiden rajoitteiden vuoksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että näitä indikaattoreita ei voida käyttää sen arvioimiseen, missä määrin elpymis- ja palautumistukivälineen ilmastoon liittyvät toimenpiteet edistävät ilmastotoimia.

53 Komissio julkaisi joulukuussa 2023 kertomuksen, jossa pyritään arvioimaan elpymis- ja palautumistukivälineen eräiden toimenpiteiden avulla syntyviä mahdollisia kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä⁴⁹. Kertomuksessa todetaan, että elokuuhun 2023 mennessä täyttyneillä välitavoitteilla ja tavoitteilla (153 kaikkiaan 1 729:stä) on saavutettu 0,5 prosenttia arvioidusta kasvihuonekaasupäästöjen vähenemisestä. Komissio esittää kertomuksessa näin pienen osuuden syyksi sen, että elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano on alkuvaiheessa. Lisäksi komissio mainitsee, että laskelmaan ei ole otettu mukaan sellaisia välitavoitteita ja tavoitteita, joiden osalta vaikutusta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ei voitu määrittää.

⁴⁸ SEI, *Climate Analytics*, E3G, IISD, ja UNEP, *The Production Gap: Phasing down or phasing up?*, 2023.

⁴⁹ European Commission, *NGEU Report on the impact of green bonds*, 2023, s. 17.

Ilmastotoimiin tosiasiallisesti käytetyistä menoista ei raportoida

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit

54 Elpymis- ja palautumistukivälineen ilmastorahoitusta koskevan raportoinnin olisi oltava luotettavaa ja perustuttava luotettaviin oletuksiin. Jotta raportointi olisi sidosryhmien kannalta merkityksellistä, sen avulla olisi annettava tarkka kuva ilmastotoimiin tosiasiallisesti käytetyistä menoista ja siitä, miten ne edistävät EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista⁵⁰.

55 Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten komissio raportoi elpymis- ja palautumistukivälineen ilmastorahoitusosuutta koskevan 37 prosentin tavoitteen saavuttamisesta ja kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien määrärahoista (kohta **06**).

56 Vaatimus osoittaa 37 prosenttia kansallisista määrärahoista ilmastotoimiin tarkistettiin etukäteen elpymis- ja palautumissuunnitelmien suunnittelu- ja hyväksymisvaiheissa (kohta **09**). Komissio raportoi tämän jälkeen EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevassa vuoden 2022 hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen ilmastorahoitusosuus oli 203 miljardia euroa eli 40 prosenttia⁵¹. Luku perustui jäsenvaltioiden alkuperäisissä elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan ilmoittamiin arvioituihin kustannuksiin eikä todellisiin menoihin. Suunniteltu ilmastorahoitusosuus kasvoi helmikuussa 2024 elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistusten vuoksi ja oli komission mukaan 275 miljardia euroa eli 42,5 prosenttia (*kaavio 5*).

⁵⁰ Lähteenä kansainvälisen julkisen sektorin tilinpäätösstandardilautakunnan ohje [Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information](#).

⁵¹ Euroopan komissio, [Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus 2022](#), osa II, s. 9.

57 Komissio ei seuraa elpymis- ja palautumissuunnitelmien ilmastorahoituksen tosiasiallista osuutta ja määriä, koska [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) ei vaadita, että komissio raportoi toteutuneista ilmastomenoista, jotka on käytetty 37 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Sen sijaan raportointia edellytetään arvioiduista kustannuksista (kohta [56](#)). Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komission kanssa tekemiensä elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus- tai lainasopimusten yhteydessä, kuinka suuri on maksettujen ilmastotavoitteita edistävien menojen kumulatiivinen kokonaismäärä⁵². Sopimusten mukaan näitä tietoja ei oteta huomioon elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen osalta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio voisi kuitenkin käyttää kyseisiä tietoja tosiasiallisten ilmastomenojen seurantaan. Se ei kuitenkaan tee näin.

58 Elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteisiin liittyvät tosiasialliset kulut voivat toimenpiteen ilmastorahoitusosuudesta riippumatta poiketa merkittävästi kuluista, jotka on arvioitu elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä. Tällä on vaikutusta ilmastorahoitusosuuteen. Kuten komissio on vahvistanut, maksut on suoritettava, jos välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu, vaikka asianomaisen toimenpiteen tosiasialliset kulut olisivatkin alun perin arvioitua pienemmät (tai suuremmat) (kohta [47](#) ja [laatikko 6](#)). Erosta riippumatta kyseisen toimenpiteen osalta alun perin ennakoitu kulujen määrä otetaan silti kokonaisuudessaan huomioon arvioitaessa, onko elpymis- ja palautumissuunnitelmien ilmastotavoite saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin pitää sen vuoksi todellisena riskiä siitä, että raportoidut tiedot eivät välttämättä vastaa elpymis- ja palautumissuunnitelman todellista ilmastorahoitusta. Tämä puolestaan vaikuttaa siihen, että komissio ei voi taata täyttä tilivelvollisuutta 37 prosentin tavoitteen osalta.

⁵² Komission ja jäsenvaltioiden välisen rahoitussopimuksen 7 artikla.

59 Lisäksi on olemassa riski, että ilmastoon liittyvien hankkeiden täytäntöönpanon viivästyminen ja myönnetyn rahoituksen hidas hyödyntäminen vaikuttavat 275 miljardin euron täysimääräisen ilmastorahoitusosuuden saavuttamiseen (kohta **56**). Hankkeet viivästyvät esimerkiksi julkisten hankintamenettelyjen viivästymisen tai käyttö lupien saamiseen liittyvien viipeiden vuoksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön yhteydessä havaittiin myös, että kansalliset viranomaiset aliarvioivat toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittavan ajan. Muiden toimenpiteiden kohdalla kysyntä on odotettua vähäisempää, mikä vaikuttaa varojen käyttöasteeseen (*laatikko 8*). Elpymis- ja palautumissuunnitelmien tosiasiallinen ilmastorahoitusosuus on alun perin laskettua pienempi, jos asianomaisia toimenpiteitä ei ole saatu päätökseen tai ne on saatu päätökseen vain osittain elpymis- ja palautumistukivälineen määräaikoihin mennessä.

Laatikko 8



Esimerkkejä toimenpiteistä, joiden yhteydessä ilmenee ilmastoraportointiin mahdollisesti vaikuttavia haasteita



Toimenpiteestä kiinnostuneet tarjoajat puuttuvat

Slovakiassa on edelleen käynnissä julkinen hankintamenettely uuden sairaalan rakentamiseksi, vaikka sairaalan on suunniteltu valmistuvan vuoden 2026 puolivälissä. Alkuperäisessä tarjouskilpailussa ei ollut yhtään tarjoajaa, koska yksikään toimeksisaaja ei halunnut sitoutua Slovakian viranomaisten vahvistamiin tiukoihin määräaikoihin. Slovakian elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaan kyseessä on yksi suurimmista vihreää siirtymää edistävästä investoinneista.



Viivästyksiä täytäntöönpanossa

Vedyn tuotantohankkeiden on käytävä läpi pitkä prosessi saadakseen toimiluvan. Myös viivästyksistä lupien saamisessa ja häiriöt toimitusketjussa ovat hidastaneet täytäntöönpanoa. **Portugalissa** tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikaan (heinäkuussa 2023) vain yksi hyväksytyistä 23 hankkeesta oli saanut ennakkomaksun töiden aloittamiseksi.



Toimenpide herättää vain vähän kiinnostusta

Kreikassa latauspisteiden rahoittamiseen tarkoitettu sähköistä liikennettä koskeva toimenpide oli saanut vain 171 hakemusta tammikuuhun 2024 mennessä. Tämä on 2,7 prosenttia lopullisesta tavoitteesta ja osoittaa, että loppukäyttäjien kiinnostus toimeen osallistumiseen on vähäistä. Vastaavasti vain kuusi prosenttia suunnitellusta taksien määrästä on tähän mennessä korvattu sähköajoneuvoilla. Vähäisen kiinnostuksen seurauksena kansalliset viranomaiset ovat lisänneet tukea vanhojen taksien korvaamiseen ja pidentäneet hakemusten jättämisen määräaika edunsaajien osalta.

Menojen ja vihreää siirtymää koskevan raportoinnin välinen yhteys puuttuu

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit

60 Vihreää siirtymää koskevan raportoinnin olisi oltava luotettavaa ja perustuttava vakaisiin oletuksiin. Julkaistuissa tiedoissa olisi selkeästi ilmoitettava tietojen kokoamisessa käytetyt menetelmät⁵³.

⁵³ Lähteenä kansainvälisen julkisen sektorin tilinpäätösstandardilautakunnan ohje [Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information](#).

61 Tilintarkastustuomioistuin tutki menetelmää, jota komissio käytti raportoidessaan vihreän siirtymän pilariin liittyvästä edistymisestä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös [elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulussa](#) ilmoitettujen vihreää siirtymää koskevien tietojen luotettavuutta.

62 Komissio soveltaa vihreää siirtymää koskevaan raportointiin menetelmää, joka poikkeaa 37 prosentin ilmastorahoitusosuuden laskennassa käytetystä menetelmästä. Kun on kyse vihreästä siirtymästä, kullekin toimenpiteelle osoitettua ensisijaista tai toissijaista pilaria painotetaan samalla tavalla: menetelmässä ei tehdä eroa sen mukaan, onko arvioitu vaikutus ilmasto- ja ympäristötavoitteeseen merkittävä (100 prosenttia) vai kohtalainen (40 prosenttia). Kun toimenpide osoitetaan vihreään siirtymään sekä ensisijaisissa että toissijaisissa pilareissa, sen välitavoitteiden ja tavoitteiden vaikutus vihreän siirtymän edistämiseen lasketaan kahteen kertaan. Komissio arvioi, että tällaisten tapausten osuus 27 alkuperäiseen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvistä alatoimenpiteistä oli noin 1,8 prosenttia.

63 Toinen ero näiden kahden menetelmän välillä on se, että panos 37 prosentin tavoitteen saavuttamisen osalta lasketaan ainoastaan etukäteen (kohta [56](#)). Sen sijaan vihreää siirtymää koskeva raportointi on tarkoitettu seuraamaan edistymistä, ja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan lainsäädäntöön sisältyy velvoite raportoida menoista pilareittain⁵⁴ ([kaavio 3](#)). Komissio katsoo, että tämä velvoite täytetään raportoimalla maksuista, jotka on suoritettu jäsenvaltioille välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen perusteella (kohta [03](#)). [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#) on tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan epäselvä siltä osin, pitäisikö raportoinnin yhteydessä viitata arvioitujen menojen sijasta tosiasiallisiin menoihin. Komissio raportoi ainoastaan arvioiduista menoista⁵⁵.

⁵⁴ [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), 29 artiklan 3 kohta.

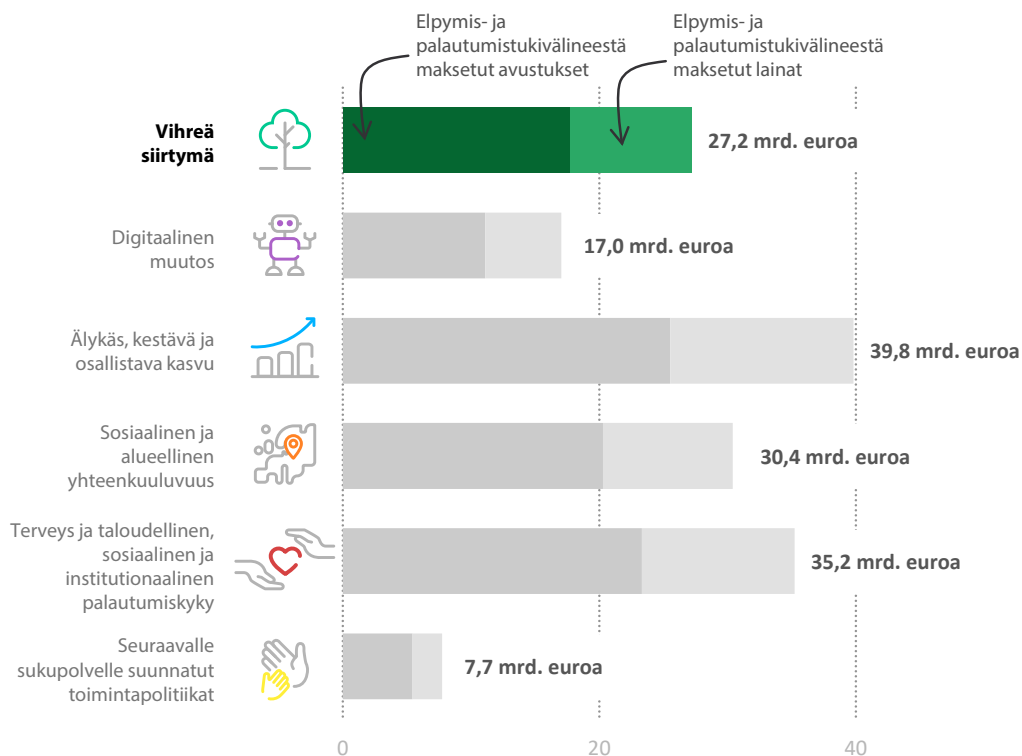
⁵⁵ [Erityiskertomus 26/2023](#), kohta VII.

64 Raportoidessaan maksujen edistymisestä pilarikohtaisesti komissio laskee välitavoitteen tai tavoitteen yksikköarvon. Yksikköarvo saadaan jakamalla jäsenvaltion elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaismäärärahat jäsenvaltion välitavoitteiden ja tavoitteiden kokonaismäärällä⁵⁶. Välitavoitteita ja tavoitteita ei kohdenneta suoraan pilareihin. Määrittääkseen, mitkä niistä ovat vihreän siirtymän kannalta merkityksellisiä, komissio tarkistaa asianomaisten toimenpiteiden ensisijaiset ja toissijaiset pilarit (kohta **05**). Välitavoitteiden ja tavoitteiden katsotaan edistävän vihreän siirtymän pilaria, kunhan ainakin yksi niiden alatoimenpiteistä liittyy vihreän siirtymän pilariin.

65 Elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulussa (kohta **05**) annetaan tietoa komission suorittamista maksuista pilareittain sekä saavutetuista välitavoitteista ja tavoitteista. Helmikuuhun 2024 mennessä jäsenmaat olivat saaneet 103 miljardia euroa avustuksina ja 54 miljardia euroa lainoina (13 prosentin ennakkomaksujen lisäksi, jotka vastaavat noin 68:aa miljardia euroa). Vihreän siirtymän pilariin liittyvien maksujen osuus on 17 prosenttia (27,2 miljardia euroa) kaikista tähän mennessä suoritetuista maksuista (**kaavio 13**). Kyseinen määrä on edelleen melko pieni, kun otetaan huomioon, että ilmaston kannalta merkityksellisten toimenpiteiden osuuden yksistään olisi vastattava 42,5:tä prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineestä jaettavasta määrästä (kohta **09**) ja että vihreän siirtymän pitäisi sisältää vielä lisäksi 34 ympäristöä koskevaa toimenpidettä, joita ilmastoseuranta ei kata.

⁵⁶ Erytyiskertomus 26/2023, kohta 78.

Kaavio 13 – Maksut pilareittain elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulun mukaisesti esitettynä (miljardia euroa)



Lähde: Elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulu, helmikuu 2024.

66 Vihreää siirtymää varten suoritettujen maksujen ilmoitetut määrät voidaan aliarvioida raportointitavasta riippuen. Tämä johtuu siitä, että välitavoitteiden ja tavoitteiden yksikköarvo ei kuvasta toimenpiteiden tosiasiallisia eikä arvioituja kuluja. Esimerkiksi Portugalissa rakennusten energiatehokkuutta koskevalla toimenpiteellä on kunnostettuun pinta-alaan liittyviä tavoitteita. Yksikköarvoa käytettäessä 45 000 neliömetrin kunnostaminen otetaan huomioon vihreän siirtymän saavuttamisessa samalla tavalla kuin 315 000 neliömetrin kunnostaminen

67 Tilintarkastustuomioistuin totesi aiemmassa kertomuksessaan, joka koski elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehystä, että tosiasiallisia menoja koskevien tietojen puuttuminen rajoitti elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytön tehokkuuden sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden arviointia välineen pilarien tasolla. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio⁵⁷ raportoi tosiasiallisista menoista, mistä komissio kieltäytyi.

⁵⁷ Erityiskertomus 26/2023, kohta 87 ja suositus 4b.

68 Vihreää siirtymää koskevaan raportointiin vaikuttaa lisäksi se, että useimmat varhaiset välitavoitteet ja tavoitteet liittyvät täytäntöönpanon aivan ensimmäisiin vaiheisiin (kuten hankepyynnön hyväksymiseen). Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioille alkuvaiheessa suoritettavat maksut eivät välttämättä liity varsinaisiin hankkeisiin, jos niiden välitavoitteet ja tavoitteet koskevat esimerkiksi uudistuksia tai toimenpiteen käynnistämisen valmisteluvaiheita. Niiden hankkeiden tapauksessa, joita ei ole saatu päätökseen, tai sellaisten toimenpiteiden kohdalla, jotka eivät ole saavuttaneet viimeistä välitavoitetta tai tavoitetta, komissio ei voi periä takaisin jo maksettuja varoja, koska [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) ei säädetä tällaisesta mahdollisuudesta. Koska tulostaulu kuvaa jäsenvaltioille maksettuja määriä, komissio ei tarkistaisi, mitä tällaisissa tapauksissa raportoidaan.

69 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaikkiaan, että [elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulussa](#) esitetty vihreää siirtymää koskeva raportointi on epäselvää. Vihreän siirtymän toimenpiteiden arvioituja määriä tai todellisia kuluja ei oteta huomioon, koska raportointi perustuu yksikköarvoihin (kohta [66](#)). [Elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulu](#) ei sen vuoksi anna käyttäjille täydellisiä ja luotettavia tietoja vihreään siirtymään tosiasiallisesti käytetyistä määristä.

Johtopäätökset ja suositukset

70 Yksi elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteista on edistää vihreää siirtymää ja EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista. Jäsenvaltioiden on muun muassa osoitettava vähintään 37 prosenttia suunnitellusta rahoituksesta ilmastoon liittyviin toimiin (kohdat [01–09](#)).

71 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko elpymis- ja palautumistukiväline ja kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat suunniteltu ja pannaanko ne täytäntöön siten, että niillä edistetään vaikuttavasti vihreää siirtymää. Elpymis- ja palautumistukiväline toimi kannustimena investoida ilmastotoimiin ja vihreään siirtymään. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin tukivälineen perusrakenteessa puutteita, joille se sai vahvistuksen arvioidessaan välineen täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että [kaaviossa 14](#) yleisluontoisesti esitetyt ja jäljempänä tarkemmin kuvatut puutteet kyseenalaistivat vihreää siirtymää edistävien tukivälineen tavoitteiden saavuttamisen.

Kaavio 14 – Tukiväliseen rakenteen ja täytäntöönpanon puutteet, jotka vaikuttavat vihreää siirtymää koskevien tavoitteiden saavuttamiseen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

72 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että ilmastotoimia kyllä seurataan ja ne otetaan huomioon 37 prosentin tavoitteen saavuttamisen osalta. Niiden soveltamisala on kuitenkin suppeampi kuin vihreän siirtymän, joka kattaa ilmastotavoitteiden lisäksi luonnon monimuotoisuutta ja ympäristöä koskevat tavoitteet. Ilmastotoimien seurannassa käytettävä menetelmä perustuu kolmeen ilmastokertoimeen (0 prosenttia, 40 prosenttia ja 100 prosenttia), jotka liittyvät siihen, miten toimenpiteiden odotetaan edistävän ilmastotavoitteiden saavuttamista, kuten [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) säädetään. Yhtä yksittäistä ilmastokerrointa sovellettiin usein toimenpiteisiin, jotka kattavat laajan joukon toimia – jotka kaikki eivät liity ilmastoon – sekä näihin toimenpiteisiin liittyviin kuluihin. Jotta ilmastorahoitusmenoja voitaisiin arvioida paremmin, komissio otti käyttöön alatoimenpiteiden käsitteen. Käytännössä toimenpiteiden ilmastorahoitusosuutta ei aina eritelty tarkkaan, ja menetelmä sisälsi siksi merkittäviä arvionvaraisuuksia. Tämä puolestaan johti osuuden mahdolliseen yliarviointiin erityisesti sellaisten monimutkaisten toimenpiteiden kohdalla, joilla pitäisi olla erilaisia ilmastorahoitusosuuksia (kohdat [15–22](#)).

73 Tilintarkastustuomioistuimen työ osoittaa myös, että jotkin [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#) vahvistetut ilmastokertoimet (rautatiet, sähköverkot ja uudet rakennukset) eivät ilmennä oletettua EU:n ilmastotavoitteiden edistämiseen liittyvää osuutta. Esimerkiksi investointien rakennusvaiheen kasvihuonekaasupäästöjä ei oteta huomioon, minkä seurauksena ilmastovaikutus on todellisuudessa alhaisempi. Tilintarkastustuomioistuin käytti näissä kolmessa luokassa varovaisempia ilmastokertoimia kuin mitä edellä mainitussa asetuksessa säädetään ja laski siten, että elpymis- ja palautumistukivälineen ilmastorahoitus oli todennäköisesti arvioitu 34,5 miljardia euroa liian suureksi. Tuloskehysten avulla ei myöskään voida seurata kaikkien vihreää siirtymää tukevien toimenpiteiden vaikutusta, eikä kehyksessä oteta huomioon keskeisiä näkökohtia, kuten kasvihuonekaasupäästöjen vähentymisiä tai ympäristötavoitteiden edistämistä (kohdat [23](#) ja [24](#)).

Suositus 1 – Arvioidaan ilmastomenot paremmin tulevien rahoitusvälineiden yhteydessä

Komission olisi varmistettava, että ilmastoon liittyvät toimenpiteet, tukitoimet tai toimet jaotellaan sellaiselle tasolle, jolla ne on mahdollista yhdistää asianmukaiseen ja perusteltuun ilmastorahoitusosuuteen, mikä puolestaan mahdollistaa ilmastomenojen yksityiskohtaisemman ja täsmällisemmän arvioinnin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: ehdotettaessa välineitä, jotka edellyttävät ilmastoseurantaa

Suositus 2 – Varmistetaan ilmasto- ja ympäristötavoitteita tukevien tulevien rahoitusvälineiden asianmukainen suunnittelu

Komission olisi

- a) arvioitava, miten EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista edistävät rahoitusvälineet tuottaisivat tietoa siitä, miten välineet todellisuudessa edistävät tavoitteiden saavuttamista
- b) otettava tuloksellisuuden seuranta- ja arviointikehyksessään huomioon ne investoinnit, jotka ovat ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kannalta merkityksellisiä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: ehdotettaessa välineitä, joilla on ilmasto- ja ympäristötavoitteita

74 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukivälineen rajallinen voimassaoloaika vaikutti vihreää siirtymää tukevien toimenpiteiden sisällyttämiseen kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin; lisäksi oli epäselvää, missä määrin kansalliset suunnitelmat edistävät ilmastotoimia. Jotkin toimenpiteet osoitettiin tukitoimialoille, jotka eivät vastanneet toimenpiteiden luonnetta, minkä seurauksena ilmastorahoitusosuus kasvoi; osa toimenpiteistä taas ei ollut merkityksellisiä ilmaston kannalta (esimerkiksi hallintokuluja koskevat alatoimenpiteet). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että joillakin ilmastoon liittyvillä investoinneilla ei ollut riittävää yhteyttä ilmaston kannalta merkityksellisiin tai vaikuttaviin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin (kohdat [25–35](#)).

75 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös epäjohtonmukaisuuksia ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamisessa, sillä yksinkertaistettuja lähestymistapoja soveltaessaan jäsenvaltioiden ei aina tarvinnut arvioida perusteellisesti, onko niiden tarpeen liittää investointeihinsa lieventäviä toimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa jäsenvaltiot rahoittivat hankkeita, jotka eivät vastanneet toimenpiteen kuvausta, mikä vaikutti tuloksellisuuteen ja ilmastorahoituksen tasoon (kohdat [36–47](#)).

Suositus 3 – Tehostetaan vihreään siirtymään liittyvien toimenpiteiden tuloksellisuutta

Komission olisi

- a) toteutettava toimenpiteitä, joilla korjataan epäjohtonmukaisuuksia siinä, miten jäsenvaltiot soveltavat ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta yksinkertaistetun lähestymistavan yhteydessä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Kesäkuu 2025

- b) varmistettava vihreään siirtymään liittyviä toimenpiteitä tarkistettaessa, että välitavoitteilla ja tavoitteilla seurataan toimenpiteiden edistymistä niiden loppuun saattamiseen asti, jotta olisi mahdollista arvioida, ovatko toimenpiteet saavuttaneet ilmasto- ja ympäristötavoitteensa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Joulukuu 2025

76 Seurantakehyksen rajoitteiden vuoksi komissiolla ei ole riittävästi tietoa vihreää siirtymää edistävien toimenpiteiden tuloksellisuuden arvioimiseksi. Komissio raportoi ainoastaan etukäteen osoitetuista ilmastoon liittyvistä määristä. Näin ollen esitetyissä tiedoissa ei oteta huomioon tosiasiallisten menojen tasoa, johon vaikuttavat erilaiset tekijät, kuten viivästyksset ja varojen hidas hyödyntäminen. Nämä tekijät voivat johtaa ilmastorahoitusosuuden yli- ja aliarviointiin. Samaan aikaan jäsenvaltiot raportoivat ilmastomenojen puitteissa suoritetuista maksuista, mutta komissio ei käytä näitä tietoja raportoidakseen 37 prosentin määrällisen tavoitteen saavuttamisesta. Komissio ei voi siksi taata täyttä tilivelvollisuutta asian suhteen (kohdat [48–59](#)).

77 Elpymisen ja palautumisen tulostaulussa seurataan komission jäsenvaltioille suorittamia maksuja. Elpymis- ja palautumistukivälineen periaatteiden mukaisesti nämä maksut eivät ole yhteydessä toimenpiteen kuluihin, ja ne eivät siksi kuvasta todellisia ilmastoon liittyviä menoja. Saavutetut välitavoitteet ja tavoitteet eivät myöskään välttämättä kuvasta vastaavan vihreän siirtymän edistämistä koskevan toimenpiteen tavoitetasoa. Tämä tekee vihreää siirtymää koskevasta raportoinnista epäluotettavaa tosiasiallisten menojen osalta (kohdat [60–69](#)).

Suositus 4 – Parannetaan elpymis- ja palautumistukivälineen ilmastonmenoja koskevaa raportointia

Komission olisi kerättävä ja julkaistava tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat jo toimittaneet ilmastoon liittyvien toimenpiteiden todellisista kuluista, verrattava näitä tietoja kansallisissa suunnitelmissa esitettyihin kustannusarvioihin ja laskettava uudelleen tosiasiallinen ilmastorahoitusosuus 37 prosentin tavoitteeseen nähden.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Joulukuu 2026

Huom. Komissio ei hyväksynyt tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomuksen 26/2023](#) suositusta, jossa tilintarkastustuomioistuin kehotti komissiota raportoimaan elpymis- ja palautumistukivälineen avulla kuudesta pilarista rahoitetuista todellisista menoista, mikä muodostaa perustan resurssien tehokkaan käytön arvioinnille.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 4. heinäkuuta 2024 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liite – Tarkastukseen valitut toimenpiteet

Merkityksellinen ala/ jäsenvaltio	Kreikka	Kroatia	Portugali	Slovakia
Uusiutuvat energialähteet ja energia-ala	EL-C[1,1]-I[16926] Tuki varastointijärjestelmien asennukselle uusiutuvan energian käytön lisäämiseksi	HR-C[C12]-I[R1-I1] Energiajärjestelmän elvyttäminen, rakentaminen ja digitalisointi sekä infrastruktuurin tukeminen energia-alan hiilestä irtautumiseksi	PT-C[C14]-I[i01] Uusiutuva vety ja muut kaasut	SK-C[C1]-I[I2] Nykyisten uusiutuvien energialähteiden uudenaikaistaminen (voimalaitosten päivittäminen)
Energiatehokkuus	EL-C[1,2]-I[16872] Asuinrakennusten energiaperuskorjaus	HR-C[C61]-I[R1-I1] Rakennusten energiaperuskorjaus	PT-C[C13]-I[i01] Asuinrakennusten energiatehokkuus	SK-C[C2]-I[I1] Omakotitalojen energiatehokkuus
Kestävä liikkuvuus	EL-C[1,3]-I[16924] Sähköinen liikenne – latauspisteet, sähköbussit, sähkötaksit	HR-C[C14]-I[R5-I2] Uusien liikennevälineiden ja niitä tukevan infrastruktuurin tutkimus, kehittäminen ja tuotanto	PT-C[C15]-I[i01] Metroverkon laajentaminen	SK-C[C3]-I[I1] Vähähiilisen liikenneinfrastruktuurin kehittäminen
Hiilestä irtautuminen	EL-C[4,7]-I[16980] Elpymis- ja palautumistukivälineen lainajärjestely	HR-C[C111]-I[R4-I2] Mikro- ja pk-yrityksille kohdennettu rahoitusväline	PT-C[C11]-I[i01] Teollisuuden hiilestä irtautuminen	SK-C[C4]-I[I1] Teollisuuden hiilestä irtautumista koskevan järjestelmän toiminta
Luonnonvarojen kestävä käyttö	EL-C[1,4]-I[16849] Kansallinen uudelleenmetsityssuunnitelma ja Parnithan lippulaivainvestointi	HR-C[C15]-I[R1-I1] Hedelmä- ja vihannesalan logistiikka- ja jakelukeskusten rakentaminen ja varustaminen	PT-C[C08]-I[i05] Metsäohjelma	SK-C[C5]-I[I1] Alueiden sopeutuminen ilmastomuutokseen

Merkityksellinen ala/ jäsenvaltio	Kreikka	Kroatia	Portugali	Slovakia
Muut toimialat	EL-C[4,6]-I[16634] Uudet teollisuuspuistot	HR-C[C13]-I[R1-I2] Julkisen vesihuollon kehittämisohjelma	PT-C[C12]-I[i01] Biotalous	SK-C[C11]-I[I2] Uusi sairaalaverkosto -rakentaminen, jälleenrakentaminen ja laitteet

Lyhenteet

MW: Megawatti

NGEU: NextGenerationEU-väline

Sanasto

”Ei merkittävää haittaa” -periaate: Periaate, jonka mukaan investointitoimenpiteistä ei saa olla merkittävää haittaa ympäristölle.

Elpymis- ja palautumissuunnitelma: Asiakirja, jossa määritetään elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa toteutettavat jäsenvaltioiden suunnitellut uudistukset ja investoinnit.

Elpymis- ja palautumistukiväline: EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, tehostetaan elpymistä sekä vastataan haasteisiin, joita siirtyminen vihreämpään ja digitaalisempaan tulevaisuuteen tuo mukanaan.

Elpymisen ja palautumisen tulostaulu: Komission verkkosivusto, josta käy ilmi, miten jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpano etenee.

Ilmastokerroin: EU:n menoille annettava painotus, joka määräytyy sen mukaan, missä määrin ilmastonäkökohdat otetaan huomioon menoihin liittyvissä hankkeissa, toimenpiteissä tai toimissa.

Ilmastomuutokseen sopeutuminen: Toimenpiteet, joilla pyritään vähentämään maiden ja yhteisöjen haavoittuvuutta ilmastomuutoksen edessä lisäämällä niiden kykyä vaimentaa ilmastomuutoksen vaikutuksia.

Ilmastomuutoksen hillintä: Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen tai rajoittaminen niistä ilmastolle aiheutuvien vaikutusten vuoksi.

Ilmastorahoitusosuus: Arvio jäsenvaltion ilmastotoimiin osoittamista elpymis- ja palautumistukivälineen menoista.

Ilmastoseuranta: Sen seuraaminen, miten ilmastotoimiin liittyvälle varainkäytölle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty.

Ilmastotoimi: Toimet ilmastomuutoksen ja sen vaikutusten torjumiseksi.

Investointi: Menot, jotka liittyvät elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan toimeen, hankkeeseen tai muuhun toimintaan, jonka odotetaan tuottavan suotuisia tuloksia yhteiskunnalle, taloudelle tai ympäristölle.

NextGenerationEU: Rahoituspaketti, jolla autetaan EU:n jäsenvaltioita toipumaan koronapandemian taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

Pilari: Termi, jota käytetään kustakin elpymis- ja palautumistukivälineen muodostavasta kuudesta politiikanalasta: i) vihreä siirtymä; ii) digitaalinen siirtymä; iii) taloudellinen yhteenkuuluvuus, tuottavuus ja kilpailukyky; iv) sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; v) terveydenhuolto ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky; vi) seuraavalle sukupolvelle suunnatut toimintapolitiikat.

REPowerEU: EU:n aloite, jonka tavoitteena on lopettaa EU:n riippuvuus fossiilisista polttoaineista, monipuolistaa energiatoimituksia ja nopeuttaa siirtymistä puhtaaseen energiaan.

Seuranta: Seurataan ja tarkistetaan järjestelmällisesti, miten tavoitteiden saavuttamisessa edistytään. Tämä tapahtuu osittain indikaattorien avulla.

Tavoite: Määrällinen mitta jäsenvaltion edistymiselle elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvän tietyn uudistuksen tai investoinnin toteuttamisessa.

Tukitoimiala: Elpymis- ja palautumistukivälineestä, Euroopan aluekehitysrahastosta, koheesiorahastosta tai Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettavien toimien luokka.

Tuloksellisuus: Mitta, jolla arvioidaan, miten hyvin EU:n rahoittama toimi, hanke tai ohjelma on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja tarjonnut rahalle vastinetta.

Uudistus: Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä muutos, joka johtaa markkinoiden, politiikan tai institutionaalisten tai hallinnollisten rakenteiden toiminnan merkittävään ja pysyvään paranemiseen tai merkittävään edistymiseen toimintapoliittisten tavoitteiden, kuten kasvun ja työllisyyden, häiriönsietokyvyn sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän, saavuttamisessa.

Varojen hyödyntäminen / käyttöaste: Se, missä määrin jäsenmaat ovat saaneet komissiolta elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen.

Välitavoite: Määrällinen mitta jäsenvaltion edistymiselle elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvän tietyn uudistuksen tai investoinnin toteuttamisessa.

Yhteinen indikaattori: Mitattavissa oleva muuttuja, joka antaa tietoa elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisestä yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa sekä elpymis- ja palautumistukivälineen yleisestä tuloksellisuudesta.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-14>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-14>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Joëlle Elvinger. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Joëlle Elvingerin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Ildikó Preiss, kabinettiavustaja Paolo Pesce, toimialapäällikkö Ramona Bortnowschi, tehtävävastaava Antonella Stasia, apulaistehtävävastaavat Marika Meisenzahl ja Asimina Petri, sekä tarkastajat Monika Dedicova ja Zvonimir Novoselić; kieliasiantuntijana toimivat, Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova ja Aikaterini Vraila.



Vasemmalta oikealle: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila ja Marin Pažanin.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoo ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kaaviot 2, 3, 8, 9, 10, 14; laatikot 2, 3, 5, 6, 7, 8; taulukko 1 – kuvakkeet: Nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään. Kaavio 2 – kuvake: Euroopan komissio. Kaavio 13 – © Euroopan unioni.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-2577-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/56606	QJ-AB-24-014-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2604-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/7095	QJ-AB-24-014-FI-N

Elpymis- ja palautumistukiväline toimi jäsenvaltioille kannustimena investoida vihreään siirtymään. Ne suunnittelivat käyttävänsä noin 275 miljardia euroa ilmastotoimiin osana vihreän siirtymän pilaria. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi paljasti kuitenkin puutteita tukivälineen vihreää siirtymää koskevien toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Puutteiden seurauksena ilmastotoimiin osoitettuja määriä saatettiin yliarvioida ja suunnittelun ja käytännön välillä saattoi olla eroja. Lisäksi saatavilla oli niukasti viitteitä siitä, missä määrin toimenpiteillä tosiasiallisesti edistettiin vihreää siirtymää. Lainsäädännössä ei vaadita arvioimaan tukivälineen osuutta EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa eikä raportoimaan todellisista menoista. Tämä rajoittaa tukivälineen merkityksellisyyttä sidosryhmien kannalta. Tilintarkastustuomioistuin esittää useita suosituksia, joiden avulla voitaisiin parantaa vihreän siirtymän kannalta merkityksellisen EU:n rahoituksen suunnittelua ja vaikuttavuutta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors