

# POLE TAASTUMIST KAASAMISETA:

miks avalikkuse kaasamine on  
Euroopa rohepöördes võtmetähtsusega



**CITIZENS'**  
**OBSERVATORY**  
FOR GREEN DEAL FINANCING

See raport koostati projekti Citizens' Observatory for Green Deal Financing raames.

## CITIZENS' OBSERVATORY FOR GREEN DEAL FINANCING

**Counter  
Balance** Challenging  
Public  
Investment  
Banks

 **Eesti  
Roheline  
Liikumine**  
Estonian Green Movement-FoE

 **Magyar  
Természetvédők  
Szövetsége**  
Föld Barátai Magyarország

 **Za Zemiata**  
Friends of the Earth Bulgaria

 **ReCommon**

 **ODG**  
OBSERVATORI DEL DEUTE  
EN LA GLOBALITZACIÓ

 **Green Liberty**

 **Polish  
Green  
Network**

 **CEE  
Bankwatch  
Network**



**Co-funded by  
the European Union**

*Väljaanne valmis Euroopa Liidu rahalisel toel. Esitatud seisukohad ja arvamused kuuluvad vaid autoritele ega pruugi kajastada Euroopa Liidu või Euroopa Hariduse ja Kultuuri Rakendusamet (EACEA) seisukohti. Ei Euroopa Liit ega EACEA ei saa nende eest vastutada.*

Supported by:

 **Federal Ministry  
for Economic Affairs  
and Climate Action**

 **European  
Climate Initiative  
EUKI**

on the basis of a decision  
by the German Bundestag

*See aruanne koostati ka projekti „Local Energy Transition Leaders for the Next Generation” raames. See projekt on osa Saksamaa Föderaalse majandus- ja kliimaministeeriumi (BMWK) Euroopa kliimaalgatusest (EUKI). Selles väljaandes esitatud arvamuste eest vastutavad ainuisikuliselt autorid ja need ei pruugi kajastada BMWK seisukohti.*

# Autorid

**Daniel Thomson**

CEE Bankwatch Network

**Anelia Stefanova**

CEE Bankwatch Network

**Anna Roggenbuck**

CEE Bankwatch Network

**Frank Vanaerschot**

Counter Balance

**Eva Pastorelli**

ReCommon, Itaalia

**Iva Dimitrova**

Za Zemiata, Bulgaaria

**Krzysztof Mrozek**

Polish Green Network,  
Poola

**Rafał Rykowski**

Polish Green Network,  
Poola

**Maris Pedaja**

Eesti Roheline Liikumine,  
Eesti

**Carmen Kilvits**

Eesti Roheline Liikumine,  
Eesti

**Bruna Cañada**

ODG, Hispaania

**Nicola Scherer**

ODG, Hispaania

**Valters Kinna**

Green Liberty, Läti

**Alexa Botar**

MTVSZ, Ungari

**Zsuzsanna Ujj**

MTVSZ, Ungari

# Tänu sõnad

Toimetused

**Nicholas Johns-Wickberg**

**Emily Gray**

Kujundus

**longstory.eu**

See ülevaade on väljavõte tervikväljaandest [“No recovery without citizens: Why public involvement is key to Europe’s green transformation”](#)

# Sisukord

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kokkuvõte</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Mõistete sõnastik</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Sissejuhatus</b>  | <b>9</b>  |
| <b>Taust</b>   | <b>11</b> |
| <b>Kas ELi taastepakett on viinud tõelise rohepöördeni?</b>      | <b>18</b> |
| RRFi analüüs   | <b>19</b> |
| Juhtimisraamistik  | <b>19</b> |
| Läbipaistvus ja avalikkuse osalemine RRFi rakendamisel           | <b>20</b> |
| Ebaühtlane edu pikaajalise vastupidavuse ja muutuse saavutamisel | <b>21</b> |
| Sotsiaalse kaasatuse ja põhiõiguste tähelepanuta jätmise         | <b>24</b> |
| <b>Riigitasandi analüüs</b>                                      | <b>26</b> |
| Eesti  | <b>27</b> |
| <b>Järeldused ja soovitused</b>                                  | <b>32</b> |

# Kokkuvõte

Viimastel aastatel on ELi eelarvest saanud kättesaadavaks erakordselt palju ELi rahastust ja investeeringuid – 806 miljardit eurot NextGenerationEU taastevahendi paketi näol ja alles hiljuti täiendavalt 20 miljardi euro väärtuses uute REPowerEU toetuste kaudu.

Taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) moodustab sellest üldisest taastepaketist suurima osa. RRF, uus vahend loodud stimuleerima COVID-19 pandeemia järgselt majanduse taastumist, on ühtlasi esimene rahastusmehhanism 2019. aasta Euroopa rohelisest kokkuleppest, mille eesmärk on omakorda muuta Euroopa esimeseks kliimaneutraalseks maailmajaoks. RRF ergutab tegema uusi investeeringuid ja reforme, et suurendada vastupidavust ja lahendada paremini pikaajalisi probleeme, nagu kliimamuutused, elurikkuse vähenemine ja ressursside nappus.

Paralleelselt on InvestEU, peamiselt Euroopa Investeerimispannga (EIP) kaudu rahastatava programmi üks peamisi prioriteete roheline taristu ja selle eesmärk on teha 372 miljardi euro ulatuses investeeringuid, olles Euroopa rohelise kokkuleppe peamiseks rahastamisvahendiks.

Hoolimata sellest, et avaliku sektori raha on nii suurel määral juba eraldatud või peagi eraldamisel, on otsuseid selle kohta, kuidas ja kuhu need väärtuslikud vahendid investeerida, tehtud üha enam suletud uste taga, ilma kodanikke ja teisi olulisi huvirühmi kaasamata.

Avalikkuse osalemine on rohelise ja ümberkujundava taastumise tähtsamaid eeltingimusi. Nõnda sõltub taastumise edukus osalemise ja kaasamise tasemest.

Kaasatuna suudavad kodanikud aidata investeeringuid kindlaks määrata ja vastavusse viia oma ühiskonna ja majanduse tegelike vajadustega. Samuti tagavad nad vastutustunde parema jaotuse ja tõhusama rakendamise.

Sellest hoolimata on avalikkus nii taastekavade loomisel kui ka rakendamisel suures osas kõrvale jäetud, ka ei vasta investeeringud kodanike vajadustele. Suutmatus tagada avalikkuse korralikku kaasamist ainult süvendab olemasolevat ebavõrdsust ja õõnestab veelgi Euroopa demokraatiat ning piirab rahastu võimalusi saavutada rohelisi eesmärke.

Kaks aastat pärast määruse ametlikku jõustumist 2021. aasta veebruaris, ja lähenedes nüüd taastevahendite väljamaksmisega poole peale, on Euroopa Komisjoni COVID-19-st taastumise ja pikaajalise majandusliku vastupidavuse saavutamise eesmärgini jõudmiseks tehtud vähe edusamme.<sup>1</sup>

Kuigi InvestEU on Euroopa rohelise kokkuleppe potentsiaalne peamine rahastamisallikas, valmistab muret küsimus, kas tegemist on eesmärgikohase programmiga. Meie analüüs näitab, et selle peamine rakenduspartner EIP ei ole selgesõnaliselt välistanud fossiilkütuste rahastamist ettevõtete ja investorite kaudu, kellega ta koostööd teeb, ning sellega kaasneb ka oht rahastada peamiselt ettevõtteid, mis on võimelised ise roheliste projektide jaoks vahendeid leidma, ega suuda seega pakkuda selget lisandväärtust, mis

<sup>1</sup> European Commission, [Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility](#), European Commission, 2022.

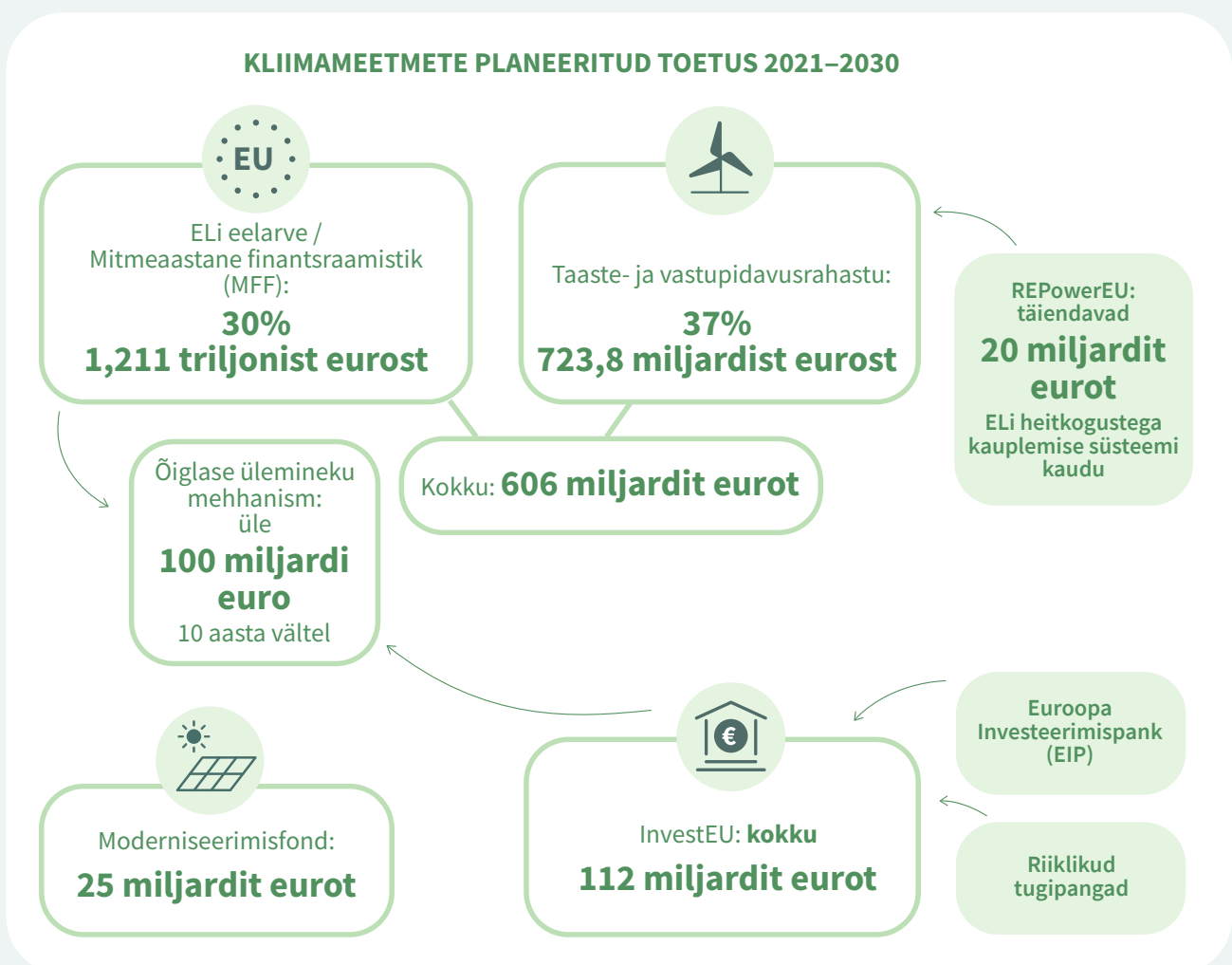
puudutab kliimameetmete rahastamise piisavat suurendamist. Lisaks pole kodanikele võimaldatud ligipääsu InvestEU-le selliselt, et nad saaksid sisukalt osaleda protsessis, kus otsustatakse, milliseid investeeringuid tuleks rahastada.

Uusi väljakutseid ja võimalusi tekib ka REPowerEU paketist, mis on ELi-poolne samm Venemaa fossiilkütustelt ülemineku kiirendamiseks, pidades silmas Venemaa sissetungi Ukrainasse. Selle ülemineku rahastamiseks on muudetud kättesaadavaks täiendavaid vahendeid, mille tõhususe tagamiseks on aga avalik arutelu ülioluline.

Neid muresid tõendavad kaheksa kodanikuühiskonna organisatsiooni otsesed kogemused, olles taastevahendeid jälginud nii oma vastaval riiklikul kui ka Euroopa tasandil. Seda täiendavad spetsiaalselt käesoleva raporti jaoks läbi viidud küsitluse tulemused, milles osales enam kui 170 ELi kodanikku 21 liikmesriigist (leitavad inglise keelses [versioonis](#)).

Käesolevas raportis on analüüsitud seda protsessi, kuidas taastevahendite, sealhulgas hiljuti REPowerEU kaudu kättesaadavaks tehtud rahade üle on otsustatud ja otsustatakse jätkuvalt piiratud kodanike järelevalve ja kaasamisega, ning see sisaldab seitset konkreetset juhtumiuuringut, mis annavad teavet kohapealt.

Sellest tulenevalt väidetakse raportis, et Euroopa taastumine ei taga piisaval määral sellist rohelist muutust, mida nii tahetakse kui vajatakse, kuna kodanikke ei ole nende investeeringute kavandamisse ega rakendamisse kaasatud.



# Mõistete sõnastik

## Euroopa roheline kokkulepe

2019. aastal välja kuulutatud Euroopa roheline kokkulepe on Euroopa Komisjoni juhtalgatus kliimamuutuste ja keskkonnaseisundi halvenemisega tegelemiseks ELis ja mujal. Algatus hõlmab muu hulgas eesmärki saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus ning meetmeid elurikkuse suuremaks kaitsmiseks ja taastamiseks 2030. aastaks.

## NextGenerationEU

2020. aasta mais kuulutas Euroopa Komisjon välja NextGenerationEU taastepaketi vastusena koroonaviiruse pandeemiale. Selle eesmärk on leevendada pandeemia majanduslikke mõjusid, lisades olemasolevale seitsmeaastasele finantsraamistikule 806 miljardit eurot.

NextGenerationEU on üldise taastepaketi nimi, mis sisaldab mitmeid vahendeid: RRF, mis annab liikmesriikidele 723 miljardit eurot toetusi ja laene; REACT-EU, mis lisab praegustele ühtekuuluvuspoliitika programmidele 55 miljardit eurot; ja õiglase ülemineku fondile juurde antud 30 miljardit eurot. Sellele lisaks sisaldab taastepakett uut 31 miljardi euro suurust maksevõime toetamise rahastamisvahendit erasektori investeringute kaasamiseks.

## Taaste- ja vastupidavusraha (RRF)

RRF rahastab reforme ja investeringuid, mis võimaldavad liikmesriikidel taastuda COVID-19 pandeemiast ja jätkata rohepööret kuni 2026. aastani. Rahastuse saamiseks pidi iga liikmesriik esitama heakskiitmiseks riikliku kava, milles kohustus viima ellu konkreetseid reforme ja investeringuid, kusjuures vähemalt 37% vahenditest oli ette nähtud kliimameetmeteks. Kavades ei tohi olla midagi, mis keskkonda oluliselt kahjustaks, kuna ELi RRFi määruses on klausel „ei kahjusta oluliselt“.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> European Parliament and the Council of the European Union, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility, Article 18 64e](#), EUR-Lex, 12. veebruar 2021.

Need riiklikud kavad, mida tuntakse ka taaste- ja vastupidavuskavadena, kirjeldavad, kuidas liikmesriigid taastevahendeid investeerima hakkavad. Sealjuures, enne kui RRFist väljamakseid tehakse, peab Euroopa Komisjon hindama, kas iga liikmesriik täitis kava rakendamisega seotud konkreetsed eesmärgid ja sihid.

RRFi rahastamiseks on EL laenanud rahvusvahelistelt kapitaliturgudelt, tagasimaksmine toimub kuni 2058. aastani. See aitab vältida vahetut survet liikmesriikide eelarvelistele vahenditele ja võimaldab neil suunata oma jõupingutused taastumisele.

## **REPowerEU**

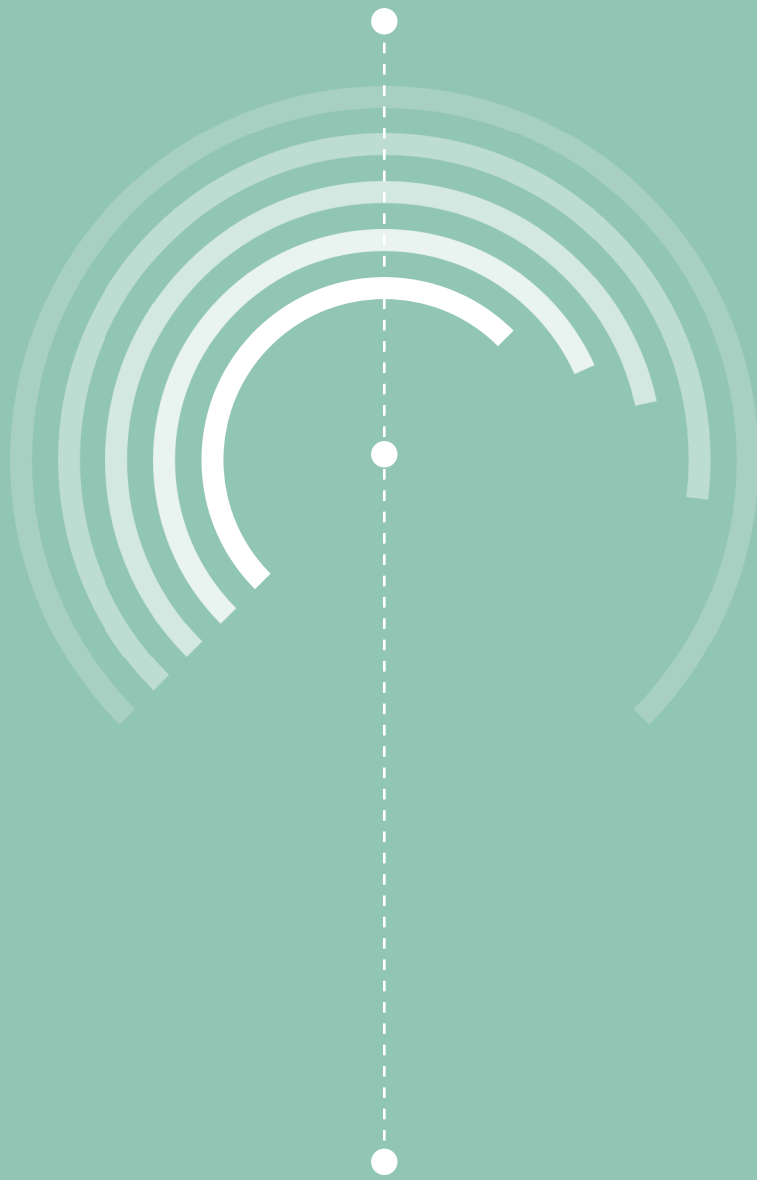
18. mail 2022 tegi komisjon ettepaneku muuta RRFi määrust, selleks et integreerida liikmesriikide olemasolevatesse taaste- ja vastupidavuskavadesse vastavad REPowerEU peatükid. Hiljem kiideti see heaks ja võeti vastu 2023. aasta veebruaris. Nende peatükkide rahastamiseks innustatakse liikmesriike kasutama RRFist taotlemata laene, samal ajal tehakse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kaudu kättesaadavaks uued allikad saastekvootide enampakkumisel müümise näol ja kasutades Innovatsioonifondi. See lisandub paljudele majanduse elavdamise kavades juba olemasolevatele reformidele ja investeeringutele. Liikmesriigid saavad taotleda raha juurde, esitades Euroopa Komisjonile 2023. aasta suveks vastavad REPowerEU peatükid, mis võimaldab neil taotleda ülejäänud laene 31. augustiks 2023.

## **InvestEU**

InvestEU programmi eesmärk on kaasata 372 miljardi euro ulatuses investeeringuid, mis hõlmavad nelja põhivaldkonda: taastumine, roheline kasv, tööhõive ja heaolu. See on Euroopa rohelse kokkuleppe investeerimiskava tugisambaks.



# Sissejuhatus



Järgnev raport on koostatud osana projektist „Citizens' Observatory on Green Deal Financing“, mis koondab üheksat partnerit seitsmest erinevast Kesk-, Ida- ja Lõuna-Euroopa riigist<sup>3</sup>, kes töötavad aktiivselt ka ELi tasandil.

Projekti eesmärk on rõhutada ELi kodanike kaasamise olulisust nii ELi vahendite ja investeeringute kavandamisel kui ka rakendamisel. Raportis selgitatakse seda ELi NextGenerationEU taastepaketi näitel.

Käesolevas raportis sisalduv teave põhineb kõnealuste organisatsioonide otsesel kogemusel, kus jälgiti nii üldist protsessi kui ka üksikjuhtumeid nii vastaval riiklikul kui ELi tasandil. Kõnealused kodanikuühiskonna organisatsioonid on ühendusüliliks riigi- ja ELi tasandi poliitikakujundajate ning avalikkuse vahel, pakkudes platvormi inimeste vajaduste ja huvide edastamiseks ning ka küsimuste tõstatamiseks.

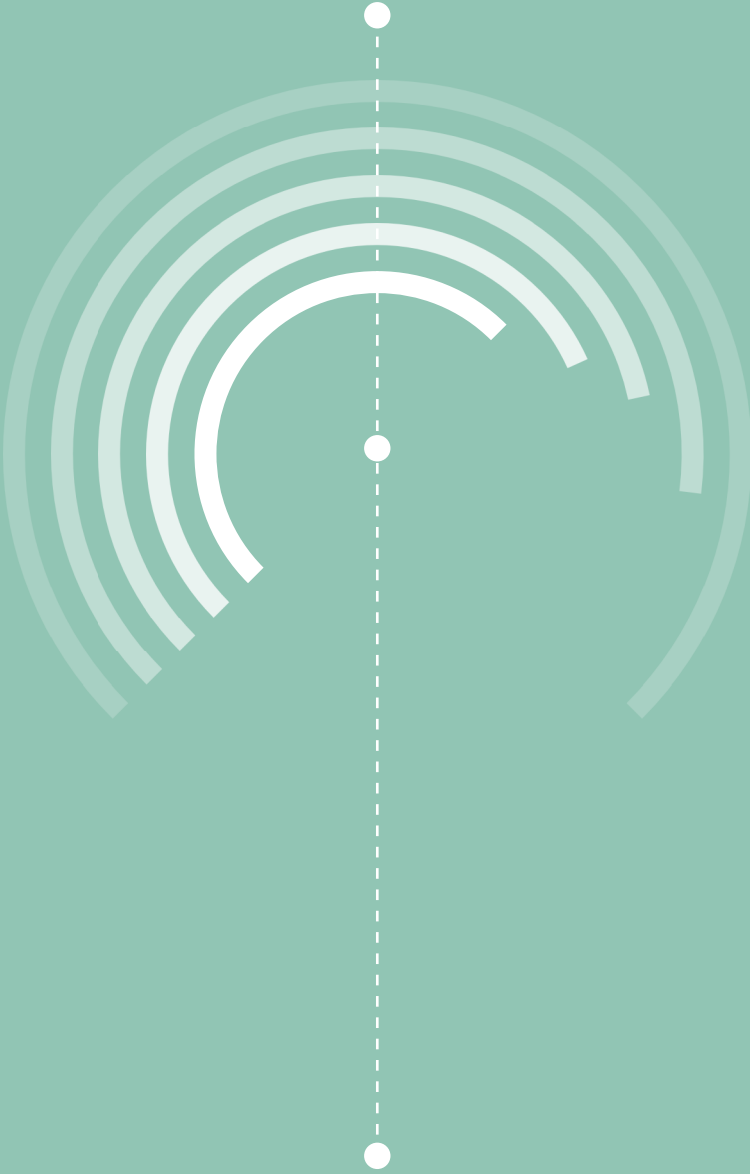
Otsese panuse andsid ka ELi kodanikud spetsiaalselt käesoleva raporti jaoks läbi viidud küsitluse vormis. Selle küsitluse tulemused annavad peamistele järeldustele juurde täiendavaid põhjendusi ja tõendeid (leitavad inglise keelses [versioonis](#)).

Raporti eesmärk on ka esile tõsta probleeme seoses Euroopa rohelise kokkuleppe poliitikaraamistiku ja kestliku Euroopa investeerimiskavaga, milles on peamised osalejad Euroopa Investeerimispank (EIP) ja InvestEU programm. Raporti üldine eesmärk on:

- näidata, kuidas taasteprogramm ei tegele adekvaatselt kliima- ja elurikkuse kriisi, negatiivsete sotsiaalsete suundumuste ja soolise kaasatusega;
- näidata, kuidas ELi taastevahendid peaksid teenima avalikkust ja olema vastavuses nende vajadustega;
- tuua juhtumipõhiseid temaatilisi näiteid, mis tõstavad esile kohad, kus praegune taastemudel ei tööta;
- panna alus tulevastele aruteludele ELi majandusmudeli juhtimise üle, eelkõige ELi järgmise eelarve osas.

<sup>3</sup> Projektiga on seotud järgmised riigid: Hispaania, Itaalia, Poola, Ungari, Läti, Eesti ja Bulgaaria.

# Taust



## ELi roheline kokkulepe ja ülemaailmsed väljakutsed

**E**uroopa Komisjoni sõnul on Euroopa roheline kokkulepe pikaajalise kava keskmes, mille sihiks on „sobitada majandus meie planeediga“, püüdes ühendada ELi majandus-, energia- ja rahanduspoliitika ELi kliimapolitiika eesmärkidega. Euroopa roheline kokkulepe on komisjoni peamine poliitika, mis on mõeldud Euroopat kliimaneutraalsuse poole juhtima, see hõlmab ka kaheksat ühiskonda muutvat poliitikakujundamise valdkonda, kus ligemale 50 poliitilist algatust seavad uusi eesmärke sellistes teemades nagu kliima, elurikkus, transport, põllumajandus ja puhas õhk.<sup>4</sup>

Üks Euroopa roheline kokkuleppe põhimõtetest on ka „mitte kedagi kõrvale jätta“, toetades sellega õiglast üleminekut kui kontseptsiooni fossiilkütustest sõltuvate piirkondade ümberkujundamisega tegelemiseks rohepöörde raames.

Euroopa roheline kokkuleppe teatises öeldakse selgelt, et „üldsuse ja kõigi sidusrühmade kaasatus ja pühendumus on Euroopa roheline kokkuleppe edukuse jaoks hädavajalik“ ning et „kodanikud on ülemineku liikumapanev jõud ja peaksid selleks jääma ka edaspidi“.<sup>5</sup>

Euroopa roheline kokkulepe oli ka esimene dokument, mis viitas mõttele „ei kahjusta oluliselt“, mille kohaselt majandustegevus ei tohi kahjustada keskkonda; selles öeldakse, et ka kõik muud ELi algatused peavad järgima seda rohevannet „ei kahjusta oluliselt“.<sup>6</sup> See põhimõte võeti hiljem kasutusele RRFi raames.

Siiski on ka sellised organisatsioonid nagu ELi heaolumajanduse koalitsioon kritiseerinud Euroopa roheline kokkuleppe raames propageeritud mudelit, et see tugineb majanduskasvule, selle asemel et keskenduda sellistele probleemidele nagu energia- ja ressursside tarbimine, mis on viinud meid nende erinevate kriisideni, millega me praegu silmitsi seisame, nagu kasvav ebavõrdsus, ressursside ammendumine, elurikkuse vähenemine ja kliimamuutused. Kunagi pole olnud võimalik majandust kasvatada ning samal ajal piirata kahju keskkonnale planeedi päästmiseks vajalikul määral.<sup>7</sup> Seda soodustab rikkuse äärmuslik kontsentratsioon, mis põhjustab ületarbimist ja süvendab laastavaid keskkonna- ja sotsiaalseid mõjusid. Selle asemel tuleb rohkem keskenduda „heaolumajandusele“, majandussüsteemile, mis ei sõltu struktuuralselt enam majanduskasvust ja mis seab inimeste ja planeedi heaolu kõigi tehtud otsuste keskmesse.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> European Commission, [Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council: The European Green Deal](#), European Commission, 2019.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> European Environmental Bureau, [Decoupling debunked – Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability](#), European Environmental Bureau, 2019.

<sup>8</sup> EU Wellbeing Coalition, [Our vision](#), EU Wellbeing Coalition, 2023.

Teine murettekitav aspekt on ülemaailmsed õigusküsimused, mis on seotud tohutute koguste mineraalide ja tooraine kaevandamisega, samuti roheliste tehnoloogiate jaoks vajaliku veega. Euroopa Komisjoni uus ettepanek kriitilise tähtsusega toorainete määruse ja teatise kohta, mis on osa uuest rohelse kokkuleppe tööstuskavast, on täna poliitilise arutelu keskmes. Meie ressursid võivad lähitulevikus otsa lõppeda,<sup>9</sup> ometi toetub Euroopa suurel määral mõnede toorainete importimisele, kuna neil on väike, ent ülioluline osa ELi üleminekul netonullheitega tööstusele.<sup>10</sup> Näiteks liitiumi, koobalti, grafiidi, haruldaste muldmetallide elemendid ja boksiidi (kasutatakse alumiiniumi tootmiseks) on Euroopa Liit nimetanud kriitilise tähtsusega tooraineks.<sup>11</sup> Kriitilise tähtsusega tooraine on määratletud kui „toormaterjalid, millel on järgmise 10 aasta jooksul eriti suur tarnehäirete oht ja mis on väärtusahela jaoks eriti olulised“.

Nende materjalide esmane kaevandamine toimub ohveraladel, mis asuvad enamasti globaalses lõunas. Nende materjalide hankimisel ja nendega seotud ülemaailmsel tarneahelatel on tõsised sotsiaal-keskkondlikud ja kliimaatilised tagajärjed, eriti nende maade ja kogukondade jaoks, kus mineraale kaevandatakse. Levinud on inimõiguste rikkumised ja vägivald põlisrahvaste vastu.

## **ELi rahastamisvahendite roll Euroopa rohelse kokkuleppe eesmärkide saavutamisel**

Poliitiliste eesmärkide sobitamine piisava rahastusega on Euroopa rohelse kokkuleppe põhiaspekte ja näitab ELi pühendumust toetada liikmesriike programmi elluviimisel. Komisjon lubab rohelse kokkuleppe jaoks eraldada erinevatest allikatest 1 triljon eurot. Nende hulka kuuluvad kestliku Euroopa investeerimiskava, ELi eelarve, InvestEU ja õiglase ülemineku mehhanism. NextGenerationEU, mille keskmes on RRF, on oma toimimise ja rahastatuse poolest täiesti uus ELi vahend. Eesmärgiga taastuda COVID-19 pandeemiast on see ühtlasi esimene pakett, mille Euroopa Komisjon esitas pärast rohelist kokkulepet käsitleva teatise vastuvõtmist ja mis seega hõlmab rohelse kokkuleppe poliitilisi eesmärke (nt eesmärk kulutada 37% kliimameetmetele). See oli ELi esimene katse kujundada üht oma rahastamisvahendit kooskõlas rohelse kokkuleppega. RRF võeti eeskujuks ka rohelse kokkuleppe viidete integreerimisel teistesse vahenditesse, nagu Ühtekuuluvusfond või InvestEU, mille loomise ettepanek tehti 2018. aastal ELi mitmeaastase finantsraamistiku programmi raames.

<sup>9</sup> Daniel Pulido, Iñigo Capellán-Pérez, Margarita Mediavilla, Carlos de Castro, Fernando Frechoso, [Analysis of the material requirements of global electrical mobility](#), *DYNA*, Vol. 96, 207-213, märts 2021.

<sup>10</sup> Daniel Pulido, Iñigo Capellán-Pérez, Margarita Mediavilla, Carlos de Castro, Fernando Frechoso, [Analysis of the material requirements of global electrical mobility](#).

<sup>11</sup> European Commission, [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability](#). Available, *EUR-Lex* (Brussels, 03/09/2020). COM (2020) 474 final, 3. september 2020.

Siiski ei piisa alati roheliste eesmärkide saavutamiseks ettenähtud vahendite eraldamisest, et raha jõuaks õigesse kohta. Näiteks praegusest, 2021.–2027. aasta eelarvest on kliima tarvis eraldatud 30%, mis on 10% võrra rohkem kui eelmisel perioodil 2014–2020.<sup>12</sup> Kontrollikoja hiljutises raportis kritiseeriti asjaolu, et eelmisel perioodil kulutati kliimameetmetele tegelikult vaid 13%. Raportis lisati, et selle peamisi kitsaskohti ei ole veel lahendatud, mis tekitab küsimusi liikmesriikide valmisoleku kohta astuda olulisi samme kliimakulutuste suurendamiseks 13%-lt vastavalt NextGenerationEU puhul vähemalt 30%-le ja uue mitmeaastase finantsraamistiku puhul 37%-le.<sup>13</sup>

Euroopa rohelise kokkuleppe rahastamiseks lubatud 1 triljon eurot on suuresti raha, mida EL loodab mobiliseerida. InvestEU, olemasoleva Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi uus vahend, moodustab sellest summast enam kui kolmandiku ja tugineb ainult 26 miljardi euro ulatuses tagatistele, et kaasata eesmärgi saavutamiseks avaliku ja eriti erasektori investeeringuid.

Kuigi kestlik taristu on InvestEU üks peamisi prioriteete, ei ütle see selgesõnaliselt lahti fossiilkütustest ega paku üldiselt kodanikele võimalusi valitud investeeringute üle otsustamise protsessis osalemiseks. Valik panna nii palju rõhku eraraha kaasamisele raskendab oluliste projektide rahastamist, mis küll vastavad keskkondlikele ja sotsiaalsetele vajadustele, kuid ei too erainvestoritele piisavalt tulu. Neid investeeringuid tehakse suuremal määral EIP, vähemal määral riiklike avaliku sektori finantsasutuste kaudu. EIP ise lõpetas samuti fossiilkütustega seotud projektide rahastamise<sup>14</sup> ja soovis saada ELi kliimapangaks, dekarboniseerides kõik oma investeeringud ja tagades 2030. aastaks 1 triljoni euro ulatuses kliimarahastust. Panga valmisolek teha läbi nii oluline kvaliteedimuutus on aga küsimärgi all, kui arvestada nii selle jätkuvat toetust<sup>15</sup> ettevõtetele ja investoritele, kes kliimamuutustele kaasa aitavad, kui ka vähest läbipaistvust. Oma REPowerEU toetusmeetmetes, näiteks, lõdvendas EIP ettevõtetele kehtestatud piiranguid ebatraditsioonilise nafta- ja gaasitootmise kohta, et rahastada nende taastuenergia ja elektrisõidukite laadimistaristu projekte.

## **NextGenerationEU pakett kui võimalus „ehitada uuesti ja paremini“**

NextGenerationEU pakett andis haruldase ja ainulaadse võimaluse taastuda tõeliselt rohelisel ja ümberkujundaval viisil, mis võinuks lahendada omavahel seotud ülemaailmsed väljakutsed, mille pandeemia teravalt esile tõi. See tähendab, et tuli loobuda varasematest nn tavapäraestest investeeringutest, mis meid praegu vaevavate erinevate kriisideni on viinud, ja selle asemel eelistada neid, mis võiksid tegeleda elurikkuse ja kliimaga seotud kriisidega, vähendades samal ajal sotsiaalset ja soolist ebavõrdsust.

<sup>12</sup> European Commission, [Regulation \(EU\) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council](#), European Commission, 2021.

<sup>13</sup> European Court of Auditors, [Climate spending in the 2014-2020 EU budget Not as high as reported](#), European Court of Auditors, 2022.

<sup>14</sup> European Investment Bank, [EIB energy lending policy](#), European Investment Bank, mai 2023.

<sup>15</sup> European Investment Bank, [The EIB Group PATH Framework: Version 1.1](#), European Investment Bank, oktoober 2022.

Euroopa Komisjon ise kinnitab, et NextGenerationEU „on midagi enam kui majanduse taastamise kava – see on ainulaadne võimalus väljuda pandeemiast tugevamana, kujundada ümber meie majandus ja ühiskond ning luua kõigi jaoks töötav Euroopa“.<sup>16</sup> Selle ainukordse võimaluse ulatus kajastub ka nimes endas, mis väljendab selliste investeeringute ja reformide olulisust tulevaste põlvede jaoks.

Paljudes riikides moodustab RRFi rahastus märkimisväärse osa SKTst (käesolevas raportis käsitletud riikide puhul 3–10%)<sup>17</sup> ja koos ELi eelarvest saadavate vahenditega võib see moodustada kuni 50–60% kogu avaliku sektori investeeringutest.<sup>18</sup> ELi vahenditega kaasneb nõue, et liikmesriigid peavad lisaks investeeringutele, eriti mis on saanud toetust RRFi protsessi kaudu, võtma kavasse ja viima läbi vajalikud reformid. See tähendab, et RRF mängib veelgi olulisemat rolli aitamaks tõhustada ja lihtsustada investeeringuid ja seadusmuudatusi, mis omakorda viib pikaajaliste ühiskondlike muutusteni.

### Millist rolli mängivad kodanikud muutuste ellukutsumisel?

Oluline on ka luua uusi viise riiklike investeeringute ja reformide kavandamiseks ja elluviimiseks. Avalikkuse osalemise, kaasamise ja kodaniku vastutustunde tähtsus kajastub nii ametlikus teabevahetuses kui ka erinevates ELi poliitikavahendites. Komisjon on tunnustanud avalikkuse rolli, kinnitades, et „[taaste- ja vastupidavuskavade] rakendamine on edukas ainult tugeva piirkondliku ja kohaliku omaksvõtu ning sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna toetuse korral“.<sup>19</sup>

Kodanikud ja organiseeritud kodanikuühiskonna eksperdid on ülitähtsad selle tagamisel, et kulutused käsitleksid kohalikke ja riiklike prioriteete tõhusalt, et tulemused oleksid kooskõlas rahastute kavandatud eesmärkidega ja kajastaksid neid ning et avaliku sektori kulutuste mittevastavuse ja väärkasutuse juhtudest teatataks ja nendega tegeletaks. Vastavalt ülalmainitud põhimõttele „mitte kedagi kõrvale jätta“ peab see pakkuma platvormi ka tavaliselt alaesindatud ja marginaliseeritud rühmadele, nagu etnilised ja rassilised vähemused, puuetega inimesed ning mahajäänud piirkondades elavad või madala sissetulekuga inimesed.

See peaks eriti kehtima RRFi kohta, mis näeb ette erakordselt suure rahasumma rakendamist ja väljamaksmist väga lühikese aja jooksul. Sellise algatuse õnnestumiseks on avalikkuse osalemine RRFis ülioluline ja Euroopa Komisjoni määruse kohaselt tungivalt soovitatav. Kriise ei tohiks kasutada ettekäändena,

<sup>16</sup> European Commission, [Recovery plan for Europe](#), European Commission, vaadatud 15. mai 2023.

<sup>17</sup> Statista Research Department, [NextGenerationEU: RRF grants and loans given to member states as a percentage of GDP](#), Statista, 2023.

<sup>18</sup> Cohesiondata, [% of cohesion policy funding in public investment per Member State](#), European Commission, vaadatud 15. mai 2023.

<sup>19</sup> European Semester Group, [Involvement of Organised Civil Society in the National Recovery and Resilience Plans – How can we improve it?](#), European Economic and Social Committee, 2022.

et avalikkuse osalemisest mööda hiilida. Hoopis avalikkuse vajadusi ja väärtusi arvesse võttev kriisile reageerimine võib pakkuda pikaajalisi lahendusi.<sup>20</sup>

Mitmeid murekohti on tõstatatud seoses kodanike vähese kaasamisega taastekavade koostamisel ja elluviimisel. Näiteks väljendas Euroopa Parlament oma järelevalve resolutsioonis taastekavade kohta muret selle pärast, et „paljud liikmesriigid ei ole piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi riiklike taastekavade koostamise protsessi kaasanud või on nad sellesse kaasanud ebapiisavalt, kuigi tegemist on oluliste osapooltega kavade elluviimise juures“.<sup>21</sup> Samuti märgiti, et „teabe suurem kättesaadavus avalikkusele soodustaks läbipaistvust ja vastutust ning tugevdades seeläbi rakendamise avalikku isevastutust“.<sup>22</sup> Kodanikuühiskond väljendas Euroopa Komisjonile mitmel korral muret vähese läbipaistvuse ja avalikkuse osalemise pärast taastekavade kavandamise protsessis ning palus kavade elluviimise etapis parandusmeetmeid.<sup>23</sup>

2021. aasta märtsis ütles asepresident Valdis Dombrovskis, et taastekavade elluviimine on edukas ainult tugeva piirkondliku ja kohaliku isevastutuse korral ning see peab toimuma sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna toetusel.<sup>24</sup>

2022. aastal tegi ombudsman algatuse läbipaistvuse ja vastutuse kohta RRFi rakendamisel, kus palus komisjonilt vastust RRFi kasutamist reguleerivate läbipaistvus- ja vastutusmehhanismide kohta.<sup>25</sup>

## REPowerEU: üks samm edasi või kaks sammu tagasi?

Algatuse REPowerEU kaudu on kättesaadavaks tehtud uued võimalused rahastada kiireloomulisi investeringuid, mis on suunatud fossiilkütuste kasutamise vähendamisele. See innustab liikmesriike taotlema 225 miljardit eurot ja pakub täiendavalt 20 miljardi euro ulatuses toetusi, selleks et läbi viia uusi reforme ja investeringuid, mille eesmärk on loobuda Venemaa fossiilkütustest ning mitmekesistada ja vähendada energiavarustust vastavalt taastuvenergia ja energiatõhususe kaudu. Selle raames innustati liikmesriike esitama kahe kuu jooksul pärast määruse jõustumist, kui võimalik, uusi REPowerEU peatükke, milles kirjeldatakse, milliseid meetmeid nad kõnealuste eesmärkide saavutamiseks rahastaksid. See andis uue võimaluse õppida varasematest vigadest ja muuta algupärast protsessi paremaks, eelkõige selles

<sup>20</sup> RRFi määruses on sätestatud veel: „Taaste- ja vastupidavuskava ettevalmistamiseks ning, kui see on asjakohane, elluviimiseks nende konsultatsioonide kokkuvõte, mis on läbi viidud kooskõlas riigisisese õigusraamistikuga kohalike ja piirkondlike omavalitsuste, sotsiaalpartnerite, kodanikuühiskonna organisatsioonide, noorteorganisatsioonide ja muude sidusrühmadega, ning selgitus selle kohta, kuidas on sidusrühmade seisukohti taaste- ja vastupidavuskavas arvesse võetud“. Seda täiendati ametliku juhiseiga, milles palutakse liikmesriikidel „kirjeldada sotsiaalpartnerite, kodanikuühiskonna ja muude asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimist ning nende panust taaste- ja vastupidavuskava koostamisel ja rakendamisel“.

<sup>21</sup> European Parliament, [Report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility](#), *European Parliament*, 6. juuni 2022.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> CEE Bankwatch Network and EuroNatur, [Behind the green recovery](#), *CEE Bankwatch Network*, juuni 2022.

<sup>24</sup> European Committee of Regions, [Dombrovskis joins local authorities' call on national governments to better involve regions and cities in preparation of national recovery plans](#), *European Committee of Regions*, 2021.

<sup>25</sup> European Ombudsman, [The transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility](#), *European Ombudsman*, 24. veebruar 2022.



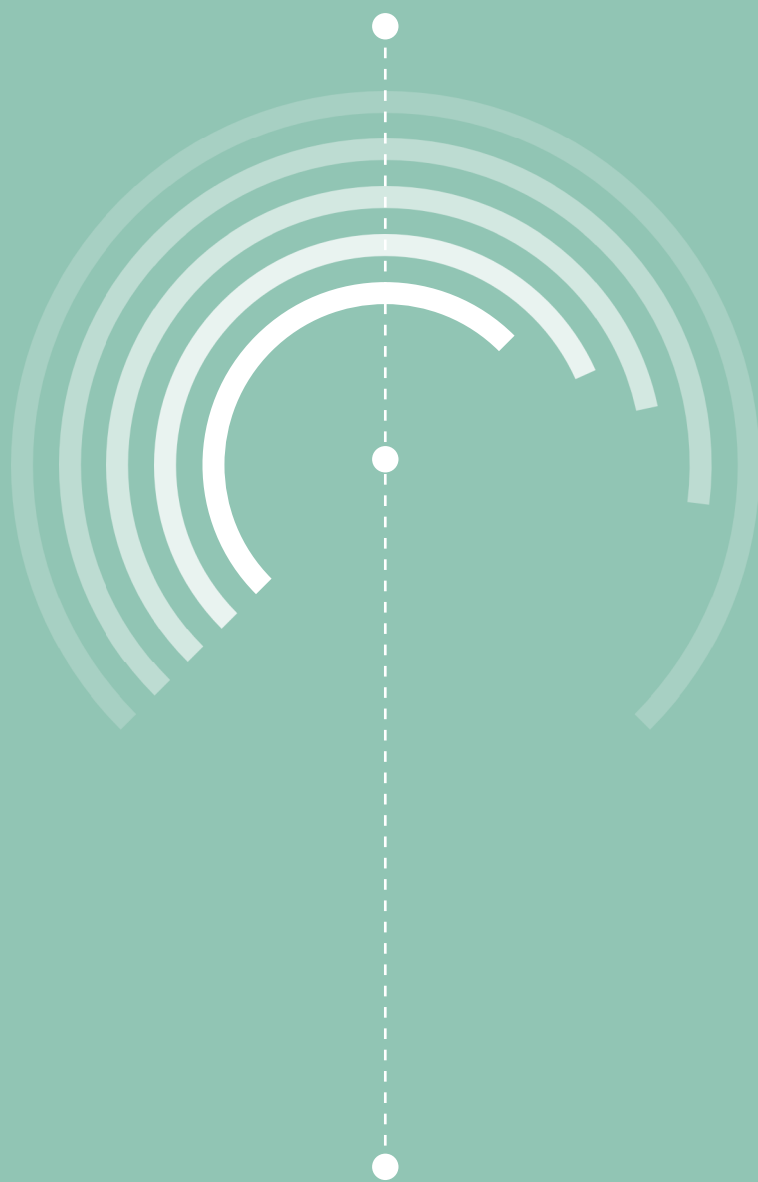
osas, mis puudutab avalikkuse suurema kaasamise ja omaksvõtu tagamist.<sup>26</sup> Paraku pole REPowerEU uute peatükkide väljatöötamiseks tehtud avalikku arutelu käsitlevate sätete ajakohastamise osas olulisi parandusi. Nagu algse taastekava protsessi puhul, nõutakse eeskirjas, et liikmesriigid näitaksid vaid, mil viisil nad huvirühmadega konsulteerisid, selle asemel, et kirjeldada selgeid nõudeid selle kohta, milliseid samme nendega sisukaks suhtlemiseks astuda.

Muudetud kavad peavad endiselt kaasa aitama RRFi üldisele eesmärgile, milleks on „rohepööre“ ja „digipööre“ ning „arukas, kestlik ja kaasav majanduskasv“, lisaks peab nendes 37% vahenditest eraldama kliimameetmete jaoks. Samuti peavad plaanid käsitlema nii REPowerEU kavas kui ka hiljutises teatises „Rohelise kokkuleppe tööstuskava kliimaneutraalsuse ajastuks“ seatud sihte, mis püüavad parandada puhta tehnoloogia tööstusharude konkurentsivõimet.

Liikmesriikidel on nüüd aga lubatud eraldada vahendeid taristu arendamiseks, et parandada varustuskindlust, mis võib tähendada fossiilkütuste, eelkõige gaasi rahastamist. See on võimalik põhjusel, et kaldutud on kõrvale põhimõttest „ei kahjusta oluliselt“, s.o RRFi sisestatud keskkonnakaitsemeetmest, mis peaks tagama, et ükski investeering ei kahjustaks kliimat ega keskkonda.

<sup>26</sup> European Commission, [Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions](#), EUR-Lex, 18. mai 2022.

# Kas ELi taastepakett on viinud tõelise rohepöördeni?



# RRFi analüüs

Kodanike kaasamine on Euroopa tõeliselt rohelise, õiglase ja ümberkujundava taastumise saavutamisel võtmetähtsusega. Järgmises osas ilmestatakse mitmete temaatiliste näidete kaudu, kuidas kodanike taastumises osalemisest väljajätmine toob kaasa kahjulike investeeringute rahastamise, mis ei ole kooskõlas ei kodanike enda vajaduste ega ELi roheliste eesmärkidega. Selles esitatakse mitmeid näiteid ümberkujundavatest investeeringutest, mis saavutati kodanike kaasamisega ja nendega suhtlemisel – tulemuseks on investeeringud, millest kodanikud saavad otseselt kasu.

Avalikkus peab olema võimeline aitama suunata ja mõjutada avaliku sektori taasterahade kulutamist. Avalikkus on selle rahastu ettenähtud saaja ja seetõttu peaks nende panus olema selliste reformide ja investeeringute aluseks.

## Juhtimisraamistik

Tugev juhtimisraamistik on kättesaadavate rahaliste ressursside tohutu potentsiaali ärakasutamiseks ja ümberkujundava taastumise korralikuks elluviimiseks ülioluline. Selle all peetakse silmas raamistikku, mis edendab väga ambitsioonikaid ja ümberkujundavaid investeeringuid, nagu energiakogukondade reformid või looduse taastamise ja kaitsmise programmid, vältides samal ajal investeeringuid, mis on kas kahjulikud või toovad kaasa kahjulikke kompromisse, nagu näiteks halvasti planeeritud taastuenergia kasutuselevõtmine, mis kahjustab elurikkust. Need programmid peavad olema ka ühtlaselt ja õiglaselt jaotatud kõigi ühiskonnaliikmete vahel. Seda kõike saab ja tuleb teha avalikkust samal ajal protsessi keskse osapoolena kaasates, et tagatud oleks tõhus ja sujuv rakendamine.

RRF kujutab endast täiesti uut ELi vahendite ja investeeringute haldamiseks ja väljamaksmiseks loodud kava. Tavapärase eelarve jagatud täitmise süsteemi asemel, kus Euroopa Komisjon vaatab liikmesriikide kulutused läbi, on RRF aga tulemuspõhine vahend, mis tugineb sellele, et liikmesriik viib täide teatud kokkulepitud vahe-eesmärgid ja sihid, enne kui järgmine väljamakse tehakse. Seda põhjendatakse sellega, et kiire taastumise hõlbustamiseks on vajalik nende vahendite kiire ja tõhus kasutuselevõtt, kuna teoreetiliselt välditakse niiviisi aeganõudvat bürokraatiat ja halduskoormust. See uus kava pakub aga palju vähem võimalusi avalikkuse osalemiseks ja aruteluks, nagu on üksikasjalikumalt kirjeldatud allpool.

Selle vahendi loomise ja toimimise viisis on tuvastatud mitmeid puudusi. Need on negatiivselt mõjutanud mitte ainult seda, milliseid investeeringuid

rahastatakse, vaid ka seda, kuidas investeringute üle otsustatakse ja neid rakendatakse. Näiteks väljendas kontrollikoda muret RRFi edukat elluviimist ohustavate riskide pärast, märkides, et „liikmesriikide kavandatud seire- ja kontrollimeetmete hindamine põhines teatud määral veel loomata süsteemide kirjeldusel“.<sup>27</sup>

## Läbipaistvus ja avalikkuse osalemine RRFi rakendamisel

RRFi kavandamisel esinenud läbipaistvuse ja avalikkuse osalemisega seotud vajakajäämisi oleks saanud kõrvaldada, kui nendele probleemidele oleks rakendusetapis rohkem keskendutud. Meie analüüs toob esile, et nendes valdkondades pole mitte ainult suuri lünki, vaid ka aktiivseid jõupingutusi avalikkuse osalemist piirata.

Hoolimata sellest, et internetis on võimalik leida dokumente, mille eesmärk on anda avalikkusele selget teavet taastevahendite kohta, näiteks individuaalsed taastekavad ja maksetaotlused, ei anna need süstemaatilist, üksikasjalikku ja ühtlustatud teavet konkreetsete meetmete tegeliku rakendamise kohta (milline projekt on rahastust saanud, millist protsessi järgides, projekti arendajad / lõplikud kasusaajad, konkreetne eelarve, asukoht, eesmärk jne). See on probleemiks enamikus liikmesriikides, kus ei pakuta teavet, mis oleks „selge, täielik, õigeaegne, usaldusväärne ja asjakohane“ ning „avalikult kõigile kättesaadavas masinloetavas vormingus, kergesti leitav, arusaadav, kasutatav ja taaskasutatav“, nagu OECD avatud valitsemise suunistes soovitatakse.<sup>28</sup>

Projektidega seotud teabe avalikustamine on ülioluline, kuna kavade hindamise ja heakskiitmise ajal ei olnud selge, milliseid konkreetseid projekte rahastatakse ja kus. Näiteks kiideti üks keskkonda väga kahjustav Hispaania suusakuurortide rahastamise projekt hindamise ajal heaks selle põhjal, et edendada piirkonnas „kestlikku turismi“.<sup>29</sup> Täielikud üksikasjad ja mõju keskkonnale on selgunud aga alles nüüd, 2023. aastal, pärast seda, kui raha on juba välja makstud. See näitab, kuidas sellise rahastamisstruktuuri korral on komisjonil võimatu rahastatavate projektide tegelikku mõju täpselt hinnata enne nende heakskiitmist.

Avaliku kontrolli tase on taastekavade puhul kehvem kui ühtekuuluvuspoliitika fondide puhul, kuna RRFi määruses esineb teisigi probleeme – nimelt ei ole lisatud sätet kohustuslike seirekomisjonide kohta. Need on kohad, kus partneritel, nagu ettevõtete esindajatel, kohalikel omavalitsustel ja

<sup>27</sup> European Court of Auditors, [Special report. Design of the Commission's control system for the RRF. Assurance and accountability gap remains at EU level in the new delivery model, despite extensive work being planned](#), European Court of Auditors, 2023.

<sup>28</sup> OECD, [The OECD Recommendation of the Council on Open Government](#), OECD, 2017.

<sup>29</sup> European Parliament, [Use of Next Generation EU funds in highly sensitive mountain areas in the Aragonese Pyrenees](#), European Parliament, 20. mai 2022.

kodanikuühiskonna organisatsioonidel oleks juurdepääs teabele ning võimalus analüüsida kavandatud meetmeid ja projekte ELi avaliku toetuse saamiseks. Sellised komisjonid oleksid kodanikele ja huvirühmadele oluline võimalus ja keskkond teatud projektide ja meetmete kohta küsimusi esitada ja neid kontrollida, samuti positiivselt mõjutada, esitades soovitusi ja hääletades konkursikutsete üle, mis viiks ELi rahastuse kooskõlasse kliima- ja keskkonnanäesmärkidega ning mis tagaks selle, et kohalikud kulutamisevajadused oleksid rahuldatud.

Enamikus riikides ei tehtud taastekavade puhul meetmete kumulatiivse keskkonnamõju hindamist. Keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) direktiivi kohaselt tuleb aga sellised hinnangud – sealhulgas avalikkuse osalemise nõue – läbi viia kavade ja programmide puhul, millel võib olla oluline mõju keskkonnale, nagu seda on ka taastekavade puhul.

Mitmed riigid tegid seadusandlikke muudatusi, et oma projektide elluviimist kiirendada, arvestades 2026. aasta tähtaega. Näiteks mõjutas keskkonnamõju hindamise (KMH) menetluse lihtsustamine kodanike ja kodanikuühiskonna organisatsioonide õigust osaleda otsuste tegemisel 2 miljardi euro suuruse Genova lainemurdja juhtumi puhul, kuna uus menetlus nägi huvirühmadele ette lühemat ajaperioodi KMH kohta kommentaaride esitamiseks.

Läbipaistvus on niisiis Euroopa eduka taastumise oluliseks tingimuseks, kuna see tagab vajaliku kontrolli, järelevalve ja algselt seatud eesmärkidega vastavusse viimise, lisaks ka võimaluse kodanikel määratleda, kui edukalt on avaliku sektori rahaga võimalik tagada avalik heaolu.

## Ebäühtlane edu pikaajalise vastupidavuse ja muutuse saavutamisel

Üldiselt on RRF teinud edusamme uuenduslike reformide ja investeeringute rahastamisel eelkõige kliima- ja energiasektoris.<sup>30</sup> RRF on võimaldanud viia läbi olulisi reforme, nagu näiteks liikmesriikide uued kohustused loobuda järkjärgult söe tootmisest (näiteks Rumeenia taastekava on riigi ainus ametlik dokument, mis määrab kindlaks söe tootmisest loobumise konkreetse kuupäeva); kehtestada õigusraamistikke ja toetada energiakogukondi (nagu Tšehhi Vabariigis); või rahastada olulisi meetmeid majade renoveerimiseks, küttesüsteemide dekarboniseerimiseks ja vähese CO<sub>2</sub>-heittega transpordilahenduste kasutuselevõtuks.<sup>31</sup> Selles mõttes aitab RRF kiirendada väga vajalikke investeeringuid ja viia ellu Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärged, ehkki see ei ole ikkagi piisav nende erinevate eesmärkide saavutamiseks.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> CEE Bankwatch Network and Climate Action Network Europe, [Reaching for a green recovery: what holds back progress in ten EU recovery and resilience plans](#), CEE Bankwatch Network, 3. veebruar 2022.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

Euroopa Komisjoni järgi<sup>33</sup> on vähemalt 37% igast hinnatud ja heakskiidetud kavast ette nähtud kliimameetmetele. Skeptiline on aga suhtumine sellesse, mis viisil seda on arvestatud ja kas see ka tegelikult nii on. Sõltumatud meetodikad, nagu Green Recovery Tracker, on leidnud, et paljude riikide kavas on kliimameetmetele ette nähtud palju vähem kui 37%.<sup>34</sup> Näiteks Tšehhi Vabariik jõudis selle meetodika põhjal vaid 25%-ni, seevastu komisjoni hinnang oli 42%. Komisjoni kliimaarvestuse meetodikat on kritiseeritud, et see on liiga lihtsustatud ega kajasta täpselt investeeringute tegelikku panust kliimapositiivsetesse eesmärkidesse.

Pealegi on raha saajad seadnud prioriteediks investeeringud, mida saaks kliimameetmete 37%-lise eesmärgi alla arvestada kõige lihtsamini, selle asemel, et keskenduda investeeringute tegelikule kvaliteedile või muutmispotentsiaalile. Seetõttu on osa rahalistest vahenditest suunatud suuremahulistesse taristuprojektidesse, lihtsalt et täita roheline kulutamise nõuet, kuid nende tegelikule ümberkujundavale mõjule on pööratud vähe tähelepanu. Mõned neist investeeringutest kavandati enne COVID-19 pandeemiat ega ole piisavalt ambitsioonikad vajalike muutuste läbiviimiseks ja edendamiseks.

Mitmes liikmesriigis on ELi taastevahendid läinud ebaproportsionaalsel määral suurtele ettevõtetele, mitte aga väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele või avalikule sektorile.<sup>35</sup> Sellistel ettevõtetel on sageli privilegeeritud juurdepääs teabele ja riigiametnikele, mis tähendab, et nad võivad otsuste tegemisele avaldada lubamatut mõju. Hispaanias, mis on NextGenerationEU üks peamisi kasusaajaid, läks üle poole toetustest ja kolmandik kogu taasterahastusest suurettevõtete juhitud avaliku ja erasektori partnerlustele. Lisaks sellele on vahendite haldamine osaliselt antud allhanke korras neljale suurele erakonsultatsioonifirmale (Deloitte, PricewaterhouseCoopers, KPMG ja Ernst & Young). Needsamad konsultatsioonifirmad on kavandanud ka projekte, mida juhivad nende endi ärikliendid. Kreekas on teatatud, et 622 miljoni euro ulatuses laene on antud vaid 13 suurele ettevõttele ja ühele konsultatsioonifirmale.<sup>36</sup>

Määrus andis ka võimaluse, olgugi et piiratud kujul, rahastada fossiilkütustega seotud investeeringuid. Selle tulemusel kasutasid mitmed liikmesriigid RRFi, et toetada fossiilgaasiga seotud investeeringuid, näiteks fossiilgaasikatlad osana ulatuslikumatest hoonete renoveerimise ja kütmise meetmetest. RRFi määrus ja selle tehnilised suunised lubavad neid investeeringuid rahastada ainult erandjuhtudel (näiteks kui fossiilgaasikateldel oleks märkimisväärne eelis, mis puudutab kasvuhoonegaase ja tervist). Mõned liikmesriigid ongi kasutanud sellist erandit fossiilgaasiga seotud investeeringute rahastamiseks, mis võib kaasa tuua ulatusliku sõltuvuse gaasitaristust terves Euroopas, mis on vastuolus

<sup>33</sup> European Parliament and the Council of the European Union, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#), Article 18 §4e, *EUR-Lex*, 12. veebruar 2021.

<sup>34</sup> E3G, [Is the EU Recovery and Resilience Facility enabling a green recovery?](#), E3G, 2021.

<sup>35</sup> ODG, [Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good](#), ODG, 2021.

<sup>36</sup> Sarantis Michalopoulos, [More than €600 million Recovery loans in the hands of few Greek businesses](#), *Euractiv*, 2. mai 2023.

energia- ja kliimaeesmärkidega. Näiteks Tšehhis on gaasikatelde jaoks ette nähtud 67 miljonit eurot.<sup>37</sup>

Kriitilise tähtsusega vajadus rahastada taastevahendite kaudu elurikkust on peaaegu täielikult jäänud tähelepanuta. See on osaliselt tingitud sellest, et RRF ei nõua liikmesriikidelt meetmete eraldamist elurikkuse taastamiseks või kaitsmiseks, mistõttu läheb sellesse valdkonda alla 1% taastekulutustest.<sup>38</sup>

Mõnel juhul on ka vastuolu kliimamuutustega võitlemisele suunatud meetmete ja elurikkuse säilitamist toetavate meetmete vahel, kuna valitsused peavad justkui valima kahe valdkonna vahel, selle asemel et lisada elurikkuse säilitamine kliimaga seotud meetmetesse ja projektidesse.

Seda küsimust kavatseti lahendada põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ sissetoomisega, mille eesmärk oli võtta terviklik lähenemisviis, mis tagaks, et positiivne investering ühte sektorisse, näiteks energiasse või kliimasse, ei mõjutaks negatiivselt mõnda teist sektorit, nagu elurikkust.

Kuigi põhimõtteliselt oli tegemist positiivse sammuga investeringute kestlikkuse parandamiseks, pole tööriist oma potentsiaali saavutanud ega edukalt keskkonnakahju ära hoidnud.<sup>39</sup>

Kodanikuühiskonna organisatsioonid on tuvastanud selle peamiseks põhjusteks Euroopa Komisjoni hindamisvormi, mis on stilis tee-linnukene-lahtrisse, riiklike ametiasutuste vähese kompetentsuse nende hindamiste läbiviimisel ja avalikult kättesaadava teabe puudumise protsessi ajal.<sup>40</sup> Jällegi, need hinnangud võiksid olla oluliselt tõhusamad, kui sellesse protsessi kaasataks suurem hulk huvirühmi, olgu need siis keskkonnaühendused või murelikud kodanikud. Avalikkuse õigeaegne ja mõjus osalemine keskkonnavalaste otsuste tegemisel ei ole mitte ainult Århusi konventsiooni nõue, vaid see tagaks avalikkust otseselt mõjutavate projektide parema vastuvõtu.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> CEE Bankwatch Network, [The role of gas in the recovery and resilience plans](#), CEE Bankwatch Network, 2021.

<sup>38</sup> Vivid Economics, [Fund nature, fund the future](#), Vivid Economics, 2021.

<sup>39</sup> CEE Bankwatch Network et al., [Applying the 'do no significant harm' principle in practice. Examples of reforms and investments under national recovery plans that will cause harm to the environment](#), CEE Bankwatch Network, 2022.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Green 10 and EuroNatur, [EU funds should never harm nature, climate or the environment: Statement of the Green 10 on the 'do no significant harm' principle](#), Green 10, november 2021.

# Sotsiaalse kaasatuse ja põhiõiguste tähelepanuta jätmine

RRFi eesmärkide hulgas on mitu sotsiaalset komponenti: sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus (4. sammas); tervishoid ning majanduslik, sotsiaalne ja institutsiooniline vastupidavus (5. sammas); ja järgmise põlvkonna, laste- ja noortepoliitika (6. sammas).<sup>42</sup> Ometi puudub ELil tugev strateegia või kriteeriumid, kuidas neid sotsiaalseid eesmärke saavutada. Euroopa Ametiühingute Instituudi teadusuuringute osakonna analüüsis RRFi sotsiaalökoloogilise mõõtmekohta jõuti järeldusele, et see on tasakaalust väljas selles mõttes, et meetmed, mis pakuvad kodanikele ja töötajatele puhvrit rohepöörde võimalike negatiivsete tagajärgede korral, on väljaarendamata, samas ei ole kavandatud meetmetes alati selgelt näha, milline on sotsiaalse dialoogi roll ülemineku raamistikus.<sup>43</sup>

Liikmesriigid ja komisjon on rohe- ja digipöördega seotud projekte tähtsaks pidanud, ilma et oleks arvesse võetud liikmesriike mõjutavaid sotsiaalseid ja demograafilisi suundumusi. Seega olid majanduse jaoks produktiivsed sektorid, nagu energiasektor, mikroelektroonikasektor, autotööstus ja laevaehitustööstus, prioriteetsemad kui toiduainete, tervishoiu, hariduse või hoolekande sektor, mille tähtsus tuli aga pandeemia ajal eriti välja.

Veelgi enam, hoolimata soovist turgutada väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtteid, on vahenditele juurdepääsuga seotud bürokraatia ja projektikonkurssidele kandideerimise lühikesed tähtajad<sup>44</sup> viinud selleni, et raha on sattunud suurimatele ettevõtetele<sup>45</sup>, kellel on kõige rohkem ressursse ja kõige paremini arendatud infrastruktuur<sup>46</sup>. See on jätnud väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted, aga ka kogukonna- ning sotsiaal- ja solidaarmajanduslikud projektid tagaplaanile.

Rahaliste vahendite kasutuselevõtu protsessi on mõjutanud ärilobid<sup>47</sup> ja suured konsultatsioonifirmad.<sup>48</sup>

Hispaanias otsustasid mõned ministriumid – sealhulgas ökoloogilise ülemineku ministrium – anda rahastute haldamine suurte erakonsultantide

<sup>42</sup> European Parliament and the Council of the European Union, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#), EUR-Lex, 12. veebruar 2021.

<sup>43</sup> ETUI, [Social policy in the European Union: state of play 2022 Policymaking in a permacrisis](#), ETUI, 2022.

<sup>44</sup> Celia Moro, 'Las dificultades de los autónomos y las PYMEs para acceder a las ayudas Next Generation', *El Economista*, 3. veebruar 2022.

<sup>45</sup> Expansión, 'Iberdrola capta 130 millones de los fondos Next Generation para proyecto de transición energética', *Expansión*, 30. aprill 2023.

<sup>46</sup> Daniel Yebra, 'El interés de las empresas por los fondos europeos cae por la lentitud de las convocatorias y la incertidumbre', *El Diario*, 14. juuni 2022.

<sup>47</sup> Junta de accionistas, 'Repsol quiere fondos de la UE para biocombustibles, hidrógeno verde y energía hidroeléctrica', *Público*, 26. märts 2021.

<sup>48</sup> CEOE, 'CEOE aborda con la Comisión Europea las claves de la política energética actual y de la ejecución de los fondos Next Generation EU', *CEOE*, 7. oktoober 2022.



kätte, nagu Deloitte, PricewaterhouseCoopers, KPMG ja Ernst & Young.<sup>49</sup>,<sup>50</sup>,<sup>51</sup> Enamgi veel, valitsus ei ole välja töötanud sobivaid osalusmehhanisme, kuna üldiselt ei ole kodanikuühiskonda, erasektorit, autonoomsete piirkondade haldusasutusi ega kohalikke üksusi kava väljatöötamisse osalema kutsutud ja marginaliseeritud ühiskonnarühmi on kaasatud veelgi vähem.<sup>52</sup>

Need vähesed projektid, mis on sotsiaalhoolekandega seotud, keskenduvad pigem teenuste digitaliseerimisele, käsitlemata struktuurseid probleeme, et parandada nende kvaliteeti ja sektori töötajate tingimusi. Näiteks Hispaania majanduse elavdamise ja ümberkujundamise strateegilised projektid (PERTE) keskenduvad peaaegu eranditult digitaliseerimisele: „tipptasemel tervishoiukava“ keskendub digitaalsete ja (bio)tehnoloogiliste lahenduste edendamisele, põllumajandusliku toiduainetööstuse PERTE eesmärk on protsesside digitaliseerimise kaudu edendada integreeritud arengut terves põllumajandusliku toiduainetööstuse tarneahelas ning „veeringe digitaliseerimise“ eesmärk on muuta ja ajakohastada veemajanduse süsteem.<sup>53</sup> Muud nägemust neil avalike teenuste parandamiseks või ebavõrdsuse vähendamiseks pakkuda ei ole.

<sup>49</sup> Dani Domínguez, '[Deloitte: trabajo a dos bandas para el reparto de los fondos europeos](#)', *Lamarea*, 4. veebruar 2021.

<sup>50</sup> Juan Cruz Peña, '[Cepssa ficha a Deloitte para captar fondos europeos para la recuperación poscovid](#)', *El Confidencial*, 1. veebruar 2021.

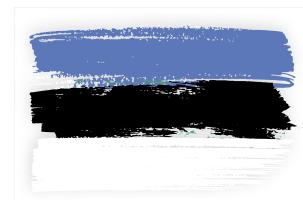
<sup>51</sup> Nuria Blázquez, Erika González, Nicola Scherer, [Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good](#), *Ecologistas en Acción, Observatori del Deute en la Globalització and Observatorio de Multinacionales en América Latina*, märts 2021.

<sup>52</sup> Beatriz Martisi, [Los 5 riesgos y retos de la gestión de los fondos europeos](#), *Revista haz fundación*, 31. märts 2021.

<sup>53</sup> Blanca Bayas Fernandez et al., [How public investment undermines ecofeminist transition Analysis of five strategic projects for economic recovery and transformation \(PERTEs\)](#), *Colectiva XXK, Observatori del Deute en la Globalització, OMAL and Ingeniería Sense Fronteras*, 9. november 2022.

# Riigitasandi analüüs





Eesti taaste- ja vastupidavuskava<sup>54</sup> kiitis Euroopa Komisjon heaks 5. oktoobril 2021 ja Euroopa Liidu Nõukogu võttis selle vastu 29. oktoobril 2021. Algsete arvutuste kohaselt pidi Eesti saama 1,1 miljardi euro suuruse RRFi toetuse, kuid ootamatu SKP kasvu tõttu aastatel 2020–21 vähenes see summa 863,3 miljoni euroni.<sup>55</sup> Kava keskmes on rohe- ja digipööre ning ette on nähtud meetmed, millega parandada energiatõhusust ja arendada taastuvenergiat.<sup>56</sup> Kuigi terviklik ühine platvorm ülevaate saamiseks kõigist projekti kasusaajatest puudub, jälgivad keskkonnaühendused konkursikutseid ja toetuse saajaid käsitsi. See tähendab, et iga RRFi meetet tuleb rakendusasutuste veebilehtedel eraldi kontrollida.

## Läbipaistvuse ja kaasatuse tase

Rahandusministeerium pani 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku jaoks kokku seirekomisjoni, mis algselt pidi paralleelselt jälgima ka RRFi. Pärast seda, kui seirekomisjoni töö 2022. aastal algas, on aga saanud selgeks, et komisjon ei saa taastekava edenemise kohta uut teavet, hoolimata ministeeriumide varasematest avaldustest. Seega ei jälgi muudetud kava elluviimist ükski erikomisjon ning see on teinud kodanikuühiskonna organisatsioonidel REPowerEU peatüki edenemise jälgimise keeruliseks. See on iseäranis kahetsusväärne, kuna Eesti Roheline Liikumine (ERL) on Eesti ühist seirekomisjoni varem hea näitena toonud, sest see muudaks rahastutevahelise järelevalve tõhusamaks ja ühtsemaks. Ministeerium peaks nüüd selle lünga täitma ja oma esialgse plaani ellu viima, hoides juba toimivat seirekomisjoni kursis RRFi arengutega – see tagaks erinevate rahastamisvoogude kaasavama ja tõhusama järelevalveprotsessi.

## REPowerEU peatüki koostamise protsess

Eesti esitas 9. märtsil 2023 komisjonile taotluse oma taastekava muutmiseks ja REPowerEU peatüki lisamiseks, millega sai Eestist esimene riik, kes selle peatüki oma taaste- ja vastupidavuskavasse lisas.<sup>57</sup> Kuna muudetud kava on rahandusministeeriumi hinnangul veel töödokument, ei ole seda avalikkusele kättesaadavaks tehtud. Alates 2022. aasta detsembri lõpust on tabeli kujul kättesaadavad ainult kava heakskiidetud muudatused.<sup>58</sup> Muudatused hõlmavad viit uut investeeringut, nelja (energeetikaga mitteseotud) investeeringu

<sup>54</sup> Eesti Vabariigi Rahandusministeerium, [Taaste- ja vastupidavuskava](#), Riigi Tugiteenuste Keskus, 5. oktoober 2021.

<sup>55</sup> The State Shared Service Centre, [Recovery and Resilience Facility](#), The State Shared Service Centre, 28. november 2022.

<sup>56</sup> European Commission, [Estonia's recovery and resilience plan](#), European Commission, vaadatud 28. aprill 2023.

<sup>57</sup> European Commission, [NextGenerationEU: Estonia submits request to modify recovery and resilience plan and add a REPowerEU chapter](#), European Commission, 10. märts 2023.

<sup>58</sup> Eesti Vabariigi Valitsus, [VV 15.12.2022 protokollilise otsuse lisa REPowerEU toetuse kasutamise ja taastekava muutmise ettepaneku kinnitamine.docx | 27.76 KB | docx](#), Riigi Tugiteenuste Keskus, 15. detsember 2022.

väljajätmist ja 13 kavandatava meetme finantskorrektsiooni. Kõige viimase muudatusega eraldatakse rohkem rahalist toetust väikeelamute rekonstrueerimiseks (20 miljonit eurot, rahastatakse RRFi lisarahadest) ja jaotusvõrgu läbilaskevõime suurendamiseks (18 miljonit eurot, REPowerEU), lisatakse uusi investeeringuid biogaasi tootmisvõimekuse ja kasutuselevõtu suurendamiseks (20,2 miljonit eurot, REPowerEU), viiakse sisse tuuleenergia kasutuselevõttu kiirendav reform (31,8 miljonit eurot, REPowerEU), õhuseireradar (66 miljonit eurot, RRF), eraldatakse raha Viljandi haigla (72 miljonit eurot, RRF) ja Rail Baltica viaduktide (31 miljonit eurot, RRF) ehituseks ning toetatakse ettevõtetele konkurentsivõimelisemate kütteallikate paigaldamist, sh kaugküte (fossiilkütused ei ole abikõlblikud) (20 miljonit eurot, RRF). Mais avaldas rahandusministeerium pressiteate, et Euroopa Komisjon on Eesti muudetud taaste- ja vastupidavuskava, sealhulgas REPowerEU peatüki heaks kiitnud. Sellega koos ilmus uus tabel, mis annab muudatustest ülevaate, sealhulgas uuest investeeringust tuuleparkide arendamiseks avamerel (66,8 miljonit eurot, RRF), mida avalikkus varem näinud ei olnud.<sup>59</sup>

Kuigi keskkonnaühendused saatsid oma soovitusel REPowerEU peatüki kohta juba enne, kui neid valitsuse REPowerEU plaanidest teavitati, siis tagasisidet nad ei saanud. Ministeeriumid teavitasid – kuid ei arutanud – keskkonnaühendusi REPowerEU plaanidest enne kava lõplikku kinnitamist infoseminaril, keskendudes oma ettepanekute osas sõltumatu konsultatsioonifirma Trinomics poolt läbi viidud REPowerEU analüüsile. Huvirühmad, kellega konsulteeriti, on muuhulgas ministeeriumid (Rahandus-, Keskkonna-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Maaeluministeerium); tööstus- ja taastuvenergiaühendused; energia-, kütte- ja transpordiettevõtted; ja mõned ülikoolid, kuid mitte ühtegi kodanikuühiskonna organisatsiooni.<sup>60</sup> Et aga ühiskonna laiem esindatus tõeliselt kasu saaks, tuleks selliseid organisatsioone, eriti neid, mis tegutsevad keskkonnavaldkonnas, kaasata võrdväärselt konsultatsioonidele, mis määravad avaliku raha kulutamise viisi.

Ajavahemikus 2022. aasta novembrist kuni 2023. aasta jaanuarini saadeti asjaomasele ministeeriumile mitu e-kirja, milles paluti teavet eeldatava REPowerEU ajakava ja avaliku arutelu protsessi kohta. Ministeerium selgitas jaanuaris, et läbipaistvuse puudumine tulenes Euroopa Komisjoni ebaselgetest juhistest, et need ei olnud piisavalt selged, et võimaldada avalike arutelude läbiviimist.

<sup>59</sup> Rahandusministeerium, [Taastekava muudatused said Euroopa Komisjoni heakskiidu](#), *Rahandusministeerium*, 12. mai 2023.

<sup>60</sup> Siim Meeliste et al., Support to REPowerEU: Draft Country Report Estonia, *Trinomics*, 82-85, 9. detsember 2022.

## Juhtumiuuring: avalikkuse osalemine ja Euroopa roheline kokkuleppega ühtivus

### Taastuenergiaallikate loamenetluse muutmine

Eestis pole viimase 10 aasta jooksul ehitatud ühtegi enama kui kolme turbiiniga tuuleparki. Seda seetõttu, et eelmistel valitsustel puudus poliitiline tahe teha sellist ehitamist võimaldavaid otsuseid ning loa andmise menetlused võtsid väga kaua aega.<sup>61</sup> Euroopa roheline kokkuleppe eesmärgid ja energiakriis, mida on võimendanud Venemaa sõda Ukrainas, on lõpuks sundinud otsustajaid tuuleparkide lubade andmist kiirendama.



Foto: Margaret Mäses

Eesti REPowerEU peatükis on taastuenergia loamenetluse kiirendamise reform (31,8 miljonit eurot), mis seisneb seaduste redigeerimises, et lühendada kolme kõige aeganõudvamat toimingut: ruumiline planeerimine, loamenetlused ja keskkonnamõju hindamised. Reform on iseäranis aktuaalne, arvestades Eesti uut eesmärki, milleks on 100% taastuvelektrit aastaks 2030.<sup>62</sup> Hetkeolukorra audit avalikustati 30. septembril 2022 ja 30. jaanuaril 2023. aastal avalikustati huvirühmade tagasiside koos Riigikantselei vastustega. Lisaks avaldati 2. märtsil 2023 avalikuks konsulteerimiseks dokument „Taastuenergia kasutuselevõtu kiirendamise seaduseelnõu põhialused“. Selles dokumendis kirjeldatakse seaduse koostamisel tehtud peamisi otsuseid.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Toomas Pott, [Tuuleparkide arendajad: Eestis on menetlusprotsess liiga pikk](#), ERR, 20. jaanuar 2022.

<sup>62</sup> Silver Sillak, [‘100 per cent renewable electricity is a realistic and necessary target for Estonia and Europe’](#), CEE Bankwatch Network, 19. oktoober 2022.

Dokumendis kirjeldatakse erinevaid taastuenergia seaduse reguleerimisalasse kavandatavaid muudatusi, aga ka muid algatusi. Nende hulka kuuluvad ruumilise planeerimise teatud etappide vahelejätmise võimaldamine, KMH protsessi lühendamine, jättes asutustele mõeldud eraldi konsultatsiooniperioodi ära, ning võimalikud sammud halduskohtute töö kiirendamiseks. Mainitakse võimalust lihtsustada tuuleparkide rajamist metsaaladele, kuid täpsemalt seda teemat ei avata.

Kuigi taastuenergiale üleminek on vajalik, ei tohi see elurikkuse kriisi veelgi süvendada. Seni on valitsus pidanud kliimaeesmärke tähtsamaks kui elurikkuse kaitsmist. Näiteks sai Eestimaa Looduse Fond Riigikantseleilt taastuenergia arendamise kiirendamise auditi tagasisidele järgmise vastuse: „Kõiki tuulikuid ei saa paigutada väljapoole metsamaad. Siinkohal tuleb teha valikuid ja kliimaeesmärkide saavutamine on elurikkuse kaitseks hädavajalik.“<sup>64</sup> Kuid keskkonnaühendused tahavad näha, et elurikkuse ja kliimakriisidega tegeletaks ühiselt.

Eestis juba on ELi õigusaktide rikkumise ja ebaõige ülevõtmisega probleeme,<sup>65</sup> mis tekitab täiendavat muret uute keskkonnaalaste õigusaktide lõdvendamiseks mõeldud reformide elluviimise pärast. See on eriti rahutukstegev, arvestades, et maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus on 2020. aastast alates intensiivistunud metsaraie tõttu süsinikku emiteerinud, selle asemel et seda siduda.<sup>66</sup>

Kuigi Eesti Keskkonnaagentuur kaardistas potentsiaalsed taastuenergia kasutuselevõtu eelisarendusalad 2022. aastal, ei ole neid alasid veel välja valitud ja täiendavate alade kaardistamine võtab aega 2024. aasta kevadeni. Keskkonnaagentuuri seni kaardistatud eelisarendusalade põhjal näib, et 341 ruutkilomeetrit (km<sup>2</sup>)<sup>67</sup> külgneb Natura 2000 võrgustikuga ja pool tuuleparkide rajamiseks sobivast maast asub metsaaladel.<sup>68</sup> Seetõttu näeb reform ette tuuleparkide rajamiseks sobivate alade raadamist, püüdes seda kahju korvata raadamise tasuga (7000 eurot) ja istutades puid lihtsalt mujale.<sup>69</sup>

Keskkonnaühendused näevad selles ohtu elurikkusele, kui arvestada, et olemasolevat metsaökosüsteemi ei saa asendada ega taastada puude istutamiseга mujale. Lisaks, kuna tuuleparke on seni rajatud eelkõige avatud maastikele, on oluliselt vähem uuritud tuuleparkide mõju metsamaastikele ja

<sup>63</sup> Republic of Estonia Government Office, [Submission of the fundamentals of the draft law on accelerating the deployment of renewable energy to public consultation](#), *Eelnõude infosüsteem*, 2. märts 2023.

<sup>64</sup> Eesti Vabariigi Valitsus, [LISA 10 Tagasiside auditile](#), *Eesti Vabariigi Valitsus*, 2, 30. jaanuar 2023.

<sup>65</sup> European Commission, [Environmental impact assessment: Commission calls on ESTONIA to improve its national rules on environmental impact assessment of projects](#), *European Commission*, 19. aprill 2023.

<sup>66</sup> Estonian Fund for Nature, [Background paper: logging and carbon storage in Estonia and what can be done](#), *Estonian Fund for Nature*, 4, 3. mai 2022.

<sup>67</sup> Eesti Vabariigi Riigikantselei, [LISA 9 Eelisarendusaladega seotud uuringute eelarve kalkulatsioon ja tegevusplaan](#), *Eesti Vabariigi Riigikantselei*, 2, 30. september 2022.

<sup>68</sup> Eesti Vabariigi Riigikantselei, [LISA 8 Raadamise kompenseerimise kontseptsioon](#), *Eesti Vabariigi Valitsus*, 30. september 2022.

<sup>69</sup> Ibid.

sealsele elustikule.<sup>70</sup> Seetõttu soovitasid keskkonnaühendused reformi auditi tagasisides metsaalasid vältida või kaaluda vähemalt metsakaitsealade laiendamist, et raadamist kompenseerida. Riigikantselei ei nõustunud, kuna kaitsealused metsad on reformi järgi raadamisest vabastatud ja metsade raadamisega väheneb vaid tootlike metsade pindala. Sellest aga ei piisa, võttes arvesse, et juba praegu tehakse olulisel määral lageraieid muul majanduslikul otstarbel ja see ainult süvendaks elupaikade killustumist.

Lisaks tehti auditis ettepanek kohandada eeskirju nii, et taastuenergiaprojektid oleksid määratletud kui ülekaaluka avaliku huviga projektid, eesmärgiga teha vastavalt elupaikade direktiivile asjakohane hindamine. Praegu järgib Eesti seadusandlus direktiivi sõnastust täpselt, kuid audit tegi ettepaneku lubada komisjonil valida välja riiklikult olulised projektid, mida seejärel käsitatakse ülekaaluka avaliku huviga projektina.<sup>71</sup> Ei ole selge, kuidas see praktikas direktiivi nõuetele vastaks, kuna sellise otsuseni tuleb jõuda asjakohase juhtumipõhise hindamise, sealhulgas avaliku arutelu teel. Keskkonnaühendused on oma tagasisides rõhutanud, et on sellele tugevalt vastu, kuna tuuleparkide planeerimine Natura 2000 võrgustiku aladele avaldab suure tõenäosusega alale negatiivset mõju ning kuna on olemas alternatiivseid asukohti, siis suure tõenäosusega ei ole õigustust selliseid projekte ülekaaluka avaliku huvi alla deklareerida. Sellest hoolimata on Eesti uus valitsus oma koalitsioonilepingus<sup>72</sup> märkinud, et taastuenergiat käsitletakse ülekaaluka avaliku huvina.

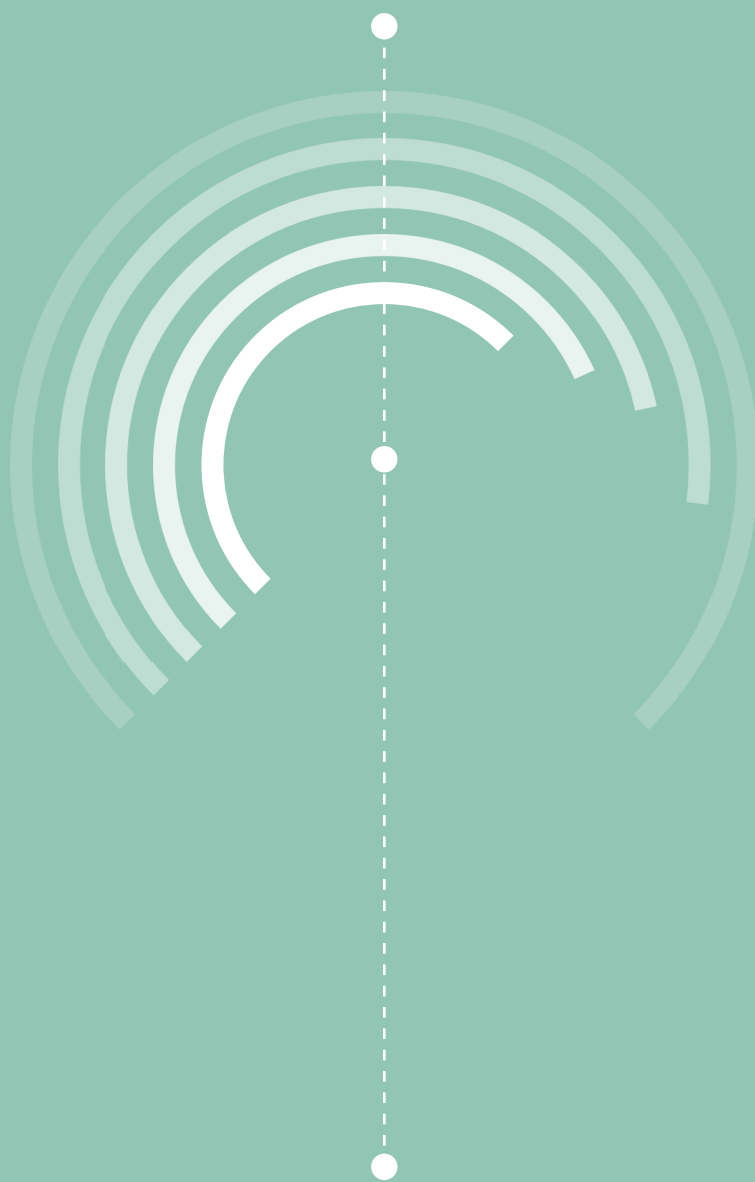
Seoses taastuenergialahenduste kiirendatud kasutuselevõtuga, et teha tasa viimaste aastakümnete tegevusetus, on ülioluline tugevdada ka jõupingutusi elurikkuse kaitsmiseks. Selgus ja läbipaistvus on vajalikud riigi tegeliku energiavajaduse rahuldamiseks ja metsamaa kaitsmiseks ning selleks tuleb reformi kõikides etappides (nt eelisarendusalade kaardistamine, raadamise tasu rakendamine jne) järgida elurikkuse säilitamise põhimõtteid. Lisaks peab riik suurendama oma jõupingutusi, et drastiliselt parandada energiatõhusust ja energiasäästu, kiirendada elektrifitseerimise lainet ja toetada detsentraliseeritud kogukonna energiatootmist, et minimeerida tuuleenergia ja metsaökosüsteemide vahel valimise riski.

<sup>70</sup> Keskkonnaamet, [Maismaa tuuleparkide mõjust elustikule ja Keskkonnaameti soovitused nende planeerimise kohta kohaliku omavalitsuse üldplaneeringutes](#), Keskkonnaamet, 10. november 2021.

<sup>71</sup> Eesti Vabariigi Riigikantselei, Taastuenergia arendamise kiirendamise audit, Eesti Vabariigi Valitsus, 20, 30. jaanuar 2023.

<sup>72</sup> Eesti Reformierakond, Eesti 200, Sotsiaaldemokraatlik Erakond, [Eesti Reformierakonna Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programm aastateks 2023-2027](#), Eesti Rahvusringhääling, 13, 8. aprill 2023.

# Järeldused ja soovitus





**K**äesolev raport väidab, et kodanike perspektiivist praegune taastumine ei tööta, sest neil pole mingit realistlikku võimalust selles osaleda. Sisuka avaliku arutelu puudumine viib selliste investeeringute rahastamiseni, mis ei ole kooskõlas kodanike vajaduste, huvide ja prioriteetidega ega ka Euroopa rohelise kokkuleppega.

Raportis on toodud mitmed näited, kuidas avalikkuse vajadusi ei ole prioriteediks seatud, nimelt suutmatuse tõttu kõikehõlmavalt tegeleda kliimamuutuste, elurikkuse vähenemise, sotsiaalse kaasatuse ja heaoluga, ning liiga sageli eelistatakse suuremahulisi taristuprojekte ja ettevõtete huve.

Kuigi NextGenerationEU paketi raames on tehtud mõningaid edusamme kliimameetmetele tehtavate kulutuste suurendamisel, jääb ebaselgeks, kuidas toob see kaasa konkreetseid pikaajalisi lahendusi, mis oleksid kooskõlas kliimaeesmärkidega ja aitaksid kaasa kodanike heaolule. Kuigi RRF mõningal määral toetab meetmeid, mis võivad aidata neid mitmesuguseid probleeme lahendada, sealhulgas võtmetähtsusega reforme, mis on mõne riigi CO<sub>2</sub>-heite vähendamiseks otsustava tähtsusega, on need vaid pisikesed sammud sellega võrreldes, mida oleks tegelikult vaja. Prioriteediks ei ole seatud üldiselt mitte kodanikud, vaid pigem kiired ja suured kulutused.

Sarnaselt InvestEU ja EIP-ga, on ka teised Euroopa rohelise kokkuleppe rahastamise eest vastutavad ELi institutsioonid teinud edusamme, suurendades rohelisi investeeringuid ning kliimamuutuste rahastuse fookust ja ambitsioone. Küll aga puudub neil strateegia, mis seaks prioriteediks tõeliselt ümberkujundavad investeeringud, mis tõstaks esikohale kodanike huvid. Seetõttu peab toimuma oluline edasimineku, et kujundada ümber avaliku rahastuse roll ja kuidas see võiks investeerimisotsuseid mõjutada, nii et avalikkus oleks nende kavandamisel ja elluviimisel peamiseks huvirühmaks. Avalikku arutelu peetakse ametiasutuste poolt endiselt koormaks või takistuseks. Kuid hästi planeeritud ja sisukalt läbi viidud avalik arutelu võib olla väärtuslik tegur, mis võimaldab ametiasutustel kujundada investeeringuid tõhusamalt avalikkuse vajadustele vastavaks ja teha nende investeeringute elluviimine paremaks.

Investeerimisotsuste tegemise viisi läbivaatamiseks on tarvis avalik rahastus viia vastavusse kodanike vajadustega, mitte ainult kliimameetmete ja looduskaitsega. Järgmised soovitused on esitatud eesmärgiga parandada nii olemasolevate RRFi raames rahastatud meetmete rakendamist kui ka käimasolevat, uute REPowerEU investeeringute koostamise protsessi. Soovituste sihiks on ka panna alus aruteludele ELi järgmise eelarve üle.

## **Parandada teabe läbipaistvust ja kättesaadavust**

Mõnedel taastumisega seotud investeeringutel ja reformidel on märkimisväärne pikaajaline mõju keskkonnale ja kliimale ning seega peavad need järgima Århusi konventsiooni nõudeid teabele juurdepääsu, avalikkuse osalemise ja õiguskaitselise kättesaadavuse kohta. Läbipaistvus ja avalikkuse osalemine tuleb tunnistada õiguslikuks nõudeks. Kodanikuühiskonna kaasamine aitaks poliitikat siduda kõige pakilisemate vajadustega ning viia kavade parema jõustamise ja käegakatsutavamate tulemusteni.

Århusi konventsiooni kohastest avalikkuse osalemise sätetest tuleb kinni pidada kõigi taastuvenergia vormide puhul, millel võib olla märkimisväärne mõju keskkonnale, olenemata sellest, kas need on ELi rahastatud või mitte. Loamenetluse kiirendamise meetmed peavad olema suunatud asjatutele haldusalastele viivitustele, mitte aga ohustama keskkonnakaitselise ja avalikke arutelusid.

Projektide kavandamiseks ja elluviimiseks väga lühikeste tähtaegade seadmine ning meetmete ebamääraste kirjelduste taastekavadesse lubamine muudab adekvaatse avaliku arutelu pidamise keerulisemaks. Komisjon peab seda tulevikus vältima.

Lisaks peaks komisjon suurema läbipaistvuse huvides looma tervikliku ühtlustatud platvormi, mis annab ülevaate kõigist projekti kasusaajatest. See teave peab olema täielik ja ajakohastatud, et huvirühmadel oleks võimalus mõjutada, mida hakatakse rahastama.

InvestEU ja EIP peaksid samuti parandama oma läbipaistvustavasid, et võimaldada kodanike paremat osalemist. EIP peab minema tagasi selle juurde, et avaldab kõik projektid enne allkirjastamist. InvestEU peaks rahastatud projektidest andma paremat ja kättesaadavat ülevaadet ning tegema kodanikuühiskonnaga koostööd, et võimaldada ja innustada rakendusprotsessis osalemist.

## **Tugevdada kodanikuühiskonna rolli riiklike kavade täitmise järelevalves**

Kogu rakendusprotsessi vältel tuleb kehtestada paremad järelevalve- ja kontrollimehhanismid. Euroopa Komisjon peab tagama seirekomisjonide loomise, et hõlbustada dialoogi projektide üle järelevalvet teostavate ametiasutustega ja tõstatada vajaduse korral küsimusi. Seirekomisjonidesse peab kuuluma suur hulk huvirühmi.

Komisjon peaks kehtestama ka kaebuste lahendamise mehhanismi, mis võimaldaks kodanikuühiskonnal ja kodanikel vältida muret projektide pärast, mis nende arvates ei järgi põhimõtet „ei kahjusta oluliselt“ ja/või mistahes keskkonnaõigusakte või ELi standardeid.

Komisjon võiks ennetavalt kasutada ka tehnilise toe instrumenti juhtalgatuse käivitamiseks, mis annaks kodanikuühiskonna organisatsioonidele võimaluse taastevahendeid jälgida. Samuti võiks see innustada liikmesriike esitama koos kodanikuühiskonnaga või selle huvides koostatud tehnilise abi ettepanekuid või pühendada selleks erikonkursikutse.

### **REPowerEU raames vältida kahjulikest fossiilkütustest sõltuvusse jäämist**

Fossiilkütuste, eelkõige gaasitaristu rahastamise vältimine on vajalik miinimum, et hoida ära fossiilkütustest sõltuvus ja investeeringud, mis ei ole kooskõlas Euroopa rohelise kokkuleppega. Üks võimalus seda taastevahendite puhul teha on tugevdada põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ kohaldamist. Soovitame uuendada tehnilist suunist, mis endiselt võimaldab toetada gaasikatlaid ja fossiilkütustel põhinevaid jaotusvõrke. Tulevikus ei tohi ELi rahastud fossiilkütuseid üldse toetada.

EIP peab kaotama seaduselüngad, mille ta fossiilkütuste ettevõtetele REPowerEU toetuspaketis lõi. Pangal on tänavu plaanis oma Kliimapanga tegevuskava ülevaatamine ning seda võimalust peab kasutama tugevate kliimatingimuste rakendamiseks, et olla kindel, et rahastust saavad ainult need ettevõtted ja finantsvahendajad, kelle ärimudelid sobivad kokku „1,5-kraadise“ stsenaariumiga.

Paralleelselt tuleks prioriteediks seada energianõudluse vähendamine, rahastades energiasüsteemide renoveerimist ja kogukonna taastuenergia arendusi.

### **Hoida ära suuretevõtete haardesse jäämine**

Liikmesriigid ei tohiks kavade väljatöötamisel tugineda erakonsultatsioonifirmadele. Liikmesriikidele, kellel puudub suutlikkus kavandada ja rakendada oma taastekavade ülejäänud osasid, tuleks pakkuda tehnilist ja inimressursilist abi, et oleks võimalik avatud kavandamis- ja rakendamisprotsess, mis soodustaks kodanike laialdast osalemist.

Avaldada tuleks üksikasjalik teave lepingutingimuste kohta, et neid oleks võimalik avalikult hinnata, eriti kui taastetoetusi ja -laene saavad suuretevõtted. Samuti peaksid InvestEU ja EIP võtma kasutusele meetmed, mis tagaks, et

nende roll Euroopa rohelse kokkuleppe rahastamisel oleks ümberkujundav ja aitaks vähendada ebavõrdsust. Nii InvestEU kui ka EIP suudaksid ellu viia rohkem ja kvaliteetsemaid projekte, kui teeksid rohkem koostööd teiste avaliku sektori osalejatega ja väiksemate algatustega, mis ei oma kasumlikke eesmärke. Avaliku sektori investeeringuid saaks ka palju tõhusamalt suurendada, kui asutused töötaksid ainult eraettevõtete ja investoritega, kelle tegevused toetavad täielikult Euroopa rohelist kokkulepet ning reinvesteerivad oma tulu projektidesse kodanike üldhuvist lähtuvalt, selle asemel, et maksta dividende ja pakkuda aktsiate tagasiostmist.

Projekti tasandil peaksid InvestEU ja EIP nõudma eraettevõtetest selget panust ja riskivõtmise jaotuse raporteerimist projektide puhul, mille esmane eesmärk ei ole äri- või atraktiivsus, vaid inimeste vajaduste esikohale seadmine. Veel üks abistav samm oleks projektide miinimummahu vähendamine, mis võimaldaks EIP poolt otse või riiklike avalike finantsasutuste kaudu rahastada rohkem väikeprojekte.

### **Taastevahendite ja ELi avaliku sektori investeerimiskavadega seotud struktuurilised probleemid**

RRF, InvestEU, EIP ja muud avaliku sektori investeerimisstrateegiad ja -vahendid mängivad jätkuvalt ELi poliitikas ja Euroopa ühiskondades otsustavat rolli. Peame tagama, et nende programmide keskmes oleksid kodanike huvid. See nõuab paremat kooskõlastamist erinevate vahendite vahel ja üldist strateegiat, mis seab esikohale kodanike osalemise ja ebavõrdsusega tegelemise.

ELi uues eelarves tuleks määrusi kohandada selliselt, et võimaldada seda kooskõlastamist. See nõuab täiendavaid rahalisi vahendeid, rohkem ja paremat planeerimist ning paremat koostööd Euroopa, riikliku ja kohaliku tasandi vahel. See eeldaks ka haldussuutlikkust riiklikul ja kohalikul tasandil, et oleks tagatud planeerimis- ja rakendamisprotsesside nõuetekohane täitmine, mille keskmes on avalik huvi.

Selle protsessi esimene etapp peaks olema kodanike investeerimisvajaduste kaardistamine ning olemasolevate programmide ja vahendite kohandamine nende vajaduste rahuldamiseks. Kui see saab tehtud, tuleks nende lünkade täitmiseks teha kättesaadavaks uued vahendid.



**CITIZENS'**  
**OBSERVATORY**  
FOR GREEN DEAL FINANCING

[bankwatch.org/citizens-observatory](http://bankwatch.org/citizens-observatory)