ERIARUANNE 28/2026 **ET**

NGEU rohevõlakirjad

Vastavad turupõhimõtetele, kuid kulutuste keskkonnahoidlikkust ei kontrollita alati piisavalt



CURIA RATIONUM
EUROOPA KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–13 | Põhisõnumid 01

01–06 | Miks on see valdkond oluline?

07–13 | Meie leiud ja soovitused

14–64 | Meie tähelepanekutest lähemalt 02

14–48 | NGEU rohevõlakirjade raamistik vastab ICMA rohevõlakirjade põhimõtetele, kuid ELi tasandil puudub järelevalve projektide üle

15–23 | NGEU rohevõlakirjade raamistik vastab ICMA põhimõtetele, kuid ei ole nii ambitsioonikas kui Euroopa rohevõlakirjade standard

24–48 | Komisjon kontrollib asjakohaselt taaste- ja vastupidavusrahastu keskkonnahoidlike meetmete rahastamiskõlblikkust, kuid ei tee seda süstemaatiliselt deklareeritud keskkonnahoidlike projektide puhul

49–64 | Komisjon ei anna aru NGEU rohevõlakirjade puudustest ja eelistest võrreldes tavapäraste võlakirjadega

50–53 | Komisjoni aruandlus NGEU rohevõlakirjade täiendavate eeliste kohta on ebapiisav

54–56 | NGEU rohevõlakirjad tõmbasid ligi uusi investoreid, kuid puuduvad tõendid, et need oleksid suurendanud teiste emitentide arvu

57–59 | NGEU rohevõlakirjad on tugevdanud euro rolli kestliku rahanduse turul

60–64 | Puuduvad piisavad tõendid, et hinnata, kas NGEU rohevõlakirjadest saadav kasu kompenseerib nendega kaasnevad lisakulud

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. ELi taksonoomia

III lisa. NGEU rohevõlakirjade raamistiku ja Euroopa rohevõlakirjade standardi võrdlus

IV lisa. Projektid, mille kohta deklareeriti nendega suurusega võrreldes tegelikust oluliselt rohkem keskkonnahoidlikke kulutusi

V lisa. NGEU rohevõlakirjade tulust rahastamiskõlblike kulutuste geograafiline jaotus (deklareeritud seisuga 1. august 2025)

VI lisa. NGEU rohevõlakirjade raamistik – ülesanded ja kohustused

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

01

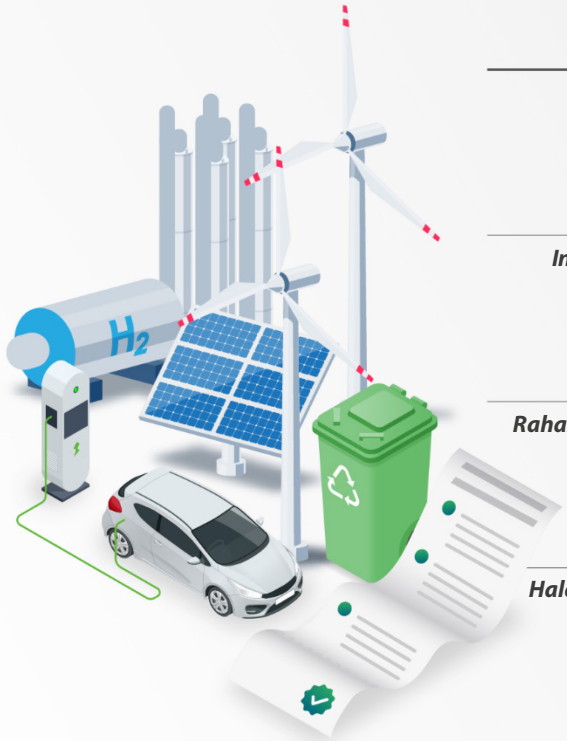
Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

01 Euroopa Komisjoni 2020. aasta teade, et ta rahastab 30% taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU) 750 miljardi euro suurusest eelarvest nn rohevõlakirjade emiteerimise kaudu, rõhutab nende tähtsust ELi võla rahastamisel. Nõukogu väljendas selle eesmärgi üle heameelt ja leppis kokku, et liikmesriigid peaksid andma Euroopa Komisjonile (edaspidi „komisjon“) korrapäraselt aru selle kohta, kui palju nad on teinud taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatavaid kulutusi, mis panustavad kliimamuutustega seotud eesmärkide saavutamisse (edaspidi „keskkonnahoidlikud kulutused“). Taaste- ja vastupidavusrahastu moodustab ligikaudu 90% NGEU vahenditest.

02 2025. aasta lõpuks oli komisjon emiteerinud 78,5 miljardi euro suuruses summas NGEU rohevõlakirju, mis moodustab vaid 37% algselt kavandatud 213,6 miljardist eurost, mis põhines taaste- ja vastupidavusrahastu muudetud eelarvel. Samal ajal olid liikmesriigid teatanud, et taaste- ja vastupidavusrahastu raames on tehtud 88,2 miljardi eurot rahastamiskõlblikke keskkonnahoidlikke kulutusi. Sellest hoolimata moodustasid NGEU rohevõlakirjad aastatel 2021–2025 keskmiselt 15% Euroopa turul emiteeritud rohevõlakirjadest, mille olid emiteerinud riigid, riigiülesed ja agentuuridest emitendid. Sel ajal tegi see EList ühe suurima seda liiki võlainstrumentide emitendi. Rohevõlakirjade omadusi emitentide seisukohast on kirjeldatud ***joonisel 1***.

Joonis 1 | Rohevõlakirjade võimalikud puudused ja eelised emitendi seisukohast



Tunnus	Rohevõlakirjad
Maine	*Emitendi jaoks on oluline kestlikkus, ent kui tulu ei kasutata keskkonnahoidlikeks kulutusteks, tekib rohepesu oht*
Investoribaas	*Potentsiaal laiendada ja mitmekesistada investoribaasi ning vähendada laenutegevuse riski*
Rahastamiskulud	*Võimalus pakkuda madalamat tootlust (nn rohe-eelis) tänu investorite eelistustele rahastada keskkonnahoidlikke projekte*
Halduskoormus	*Suuremad kulud ja halduskoormus, mis tulenevad vahendite eraldamise alasest aruandlusest, auditeerimisest ja projektide keskkonnamõju kontrollimisest*

Allikas: kontrollikoda.

03 Komisjoni viis tagada, et NGEU rohevõlakirjadest saadavast tulust rahastatakse ainult rahastamiskõlblikke n-ö rohelisi kulusid, seisneb liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavades sisalduvate taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete esialgses läbivaatamises. Kui meede loetakse rahastamiskõlblikuks, kajastab komisjon kõnealused keskkonnahoidlikud kulutused rohevõlakirjadest saadud tulu jaotuse ja mõju aruannetes. Liikmesriigid vastutavad projektide valimise ja selle tagamise eest, et need vastavad asjaomase meetme jaoks seatud eesmärkidele. Lisaks peavad nad kajastama välja makstud keskkonnahoidlikud kulutused aruandlusrakenduses FENIX.

04 Hindasime oma auditis, kas NGEU rohevõlakirju oli edukalt kasutatud taaste- ja vastupidavusrahastu rohepööret toetavate meetmete rahastamiseks. Selleks uurisime, kas komisjon:

- oli koos liikmesriikidega kehtestanud kontrolliraamistiku tagamaks, et NGEU rohevõlakirjadest rahastati ainult projekte, mis toovad selget kasu keskkonnale või kliimale;
- oli näidanud, et NGEU rohevõlakirjade emiteerimine andis täiendavaid eeliseid võrreldes tavapäraste ELi võlakirjadega ja õigustas täiendavaid halduskulusid.

05 Keskkonnahoidlike kulutuste alase aruandluse usaldusväärsuse hindamiseks koostasime statistilise valimi seitsmest liikmesriigist, kes olid 2025. aasta 1. augusti seisuga teatanud kokku peaaegu 88% (56,8 miljardit eurot) neist kulutustest (tegu on ka meie auditi andmekogumiga). Kuigi see valim ei esinda kõigi 27 liikmesriigi teatatud keskkonnahoidlike kulutuste kogusummat, võimaldab see teha järeldusi nende seitsme liikmesriigi deklareeritud kulutuste usaldusväärsuse kohta. Täiendav taustteave ning meie auditi ulatuse ja käsitlusviisi üksikasjad on esitatud ***I lisas***.

06 Võttes arvesse NGEU rohevõlakirjade suurt mahtu, on meie auditi eesmärk teha enne viimaste rohevõlakirjade emiteerimist ja tulude jaotamist kindlaks NGEU rohevõlakirjade raamistiku parandamist vajavad valdkonnad. Meie auditileide ja soovitusi tuleks tulevikus arvesse võtta ELi tasandi muude võimalike rohevõlakirjade emiteerimisel.

Meie leiud ja soovitused

07 Leidsime, et komisjoni hoolsuskohustuse protsessis tehakse kindlaks, milliseid taaste- ja vastupidavusrahastu meetmed võib NGEU rohevõlakirjadega rahastada. Komisjon ei kontrolli aga ise seda, kas taaste- ja vastupidavusrahastu keskkonnahoidlikud meetmed hõlmavaid ainult keskkonna- ja kliimamõjuga projekte, vaid jätab selle liikmesriikide hooleks. Komisjon maandab rohevõlakirjade liiga suures mahus emiteerimise riski puhvri abil (emiteeritud rohevõlakirjade kogusumma peab olema väiksem kui deklareeritud rahastamiskõlblikud rohekulutused). Sellest hoolimata leiame oma leidude põhjal, et puhvrile seatud miinimumsumma ei pruugi tulevikus olla piisav. Komisjoni aruandlus vahendite kasutamise kohta on küll põhjalik, aga eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavad institutsioonid ei saa praeguse aruandluse kaudu piisavalt teavet NGEU rohevõlakirjade puudustest ja eelistest võrreldes tavapäraste võlakirjadega.

NGEU rohevõlakirjade raamistik vastab ICMA rohevõlakirjade põhimõtetele, kuid ELi tasandil puudub järelevalve projektide üle

08 Kinnitame, et NGEU rohevõlakirjade raamistik järgib Rahvusvahelise Kapitaliturgude Assotsiatsiooni (ICMA) rohevõlakirjade põhimõtteid. Komisjon püüdis võimaluse korral tagada NGEU rohevõlakirjade raamistiku kooskõla ELi taksonoomial põhineva rangema Euroopa rohevõlakirjade standardiga. NGEU rohevõlakirjade raamistik oli selle rangema standardiga aga ainult osaliselt kooskõlas, peamiselt seetõttu, et see töötati välja enne Euroopa rohevõlakirjade standardit. Olukord tundub ebajärjepidev, kuna komisjon ühest küljest rõhutas ELi taksonoomia põhise standardi olulisust, kui samas ei vastanud tema enda rohevõlakirjade emissioonid täielikult selle rangematele nõuetele (punktid ***15***–***23***).

09 Leidsime, et komisjon on loonud hoolsuskohustuse protsessi, et teha kindlaks, milliseid taaste- ja vastupidavusrahastu meetmed võib NGEU rohevõlakirjadega rahastada. Komisjoni täielik tuginemine liikmesriikide keskkonnahoidlike kulutuste aruandlusele kujutab endast siiski puudust, mida illustreerivad meie projektide tasandil tehtud tähelepanekud. Pärast 60 projekti üksikasjalikku läbivaatamist leidsime neist kaheksa puhul, et keskkonnahoidlikud kulutused olid märkimisväärselt ülehinnatud. Kui ekstrapoleerida see meie auditi andmekogumile, moodustaks see 5,5 miljardit eurot ehk 9,8% valitud seitsme liikmesriigi deklareeritud keskkonnahoidlike kulutuste kogusummast. Lisaks leidsime, et valitud 38 meetmest 18 puhul olid deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused 3,4 miljardi euro võrra suuremad (8% deklareeritud kogusummast) kui nende aluseks olevate projektide keskkonnahoidlikud kogukulutused (punktid ***24***–***43***).

1. soovitus

Suurendada kindlust, et NGEU rohevõlakirjadest rahastatakse ainult keskkonnahoidlikke kulutusi

Komisjon peaks koostöös liikmesriikidega tugevdama oma olemasolevat taaste- ja vastupidavusrahastu meetmetega seotud hoolsuskohustust, mida kasutatakse rohevõlakirjadega finantseeritavate keskkonnahoidlike kulutuste rahastamiskõlblikkuse kindlaksmääramiseks. See lähenemisviis peaks:

a) võtma arvesse auditileide ja muud komisjonile kättesaadavat teavet ning tegema kindlaks need taaste- ja vastupidavusrahastu meetmed, mille puhul on märkimisväärne oht, et rohevõlakirjadest saadud tulu võidakse kasutada rahastamiskõlbmatute kulutuste rahastamiseks;

b) jätma sellised meetmed täielikult või osaliselt välja nende meetmete reservnimekirjast, mida saab rahastada NGEU rohevõlakirjade tulust.

Soovituse täitmise tähtaeg: november 2027

10 Komisjoni tulude kasutamise riskijuhtimine vastab ICMA rohevõlakirjade põhimõtetele. Selleks et maandada NGEU rohevõlakirjade liiga suures mahus emiteerimise riski, otsustas komisjon luua organisatsioonisisese kohandatava puhvri, mis peaks hoidma kumulatiivse emissioonimahu väiksemana kui liikmesriikide deklareeritud kumulatiivsed keskkonnahoidlikud kulutused. Komisjon pidas laenuvõtmisprogrammi alguses kasutusele võetud miinimumpuhvrit asjakohaseks ja jäi selle juurde ka pärast uut analüüsi, mis tehti NGEU rohevõlakirjade käsiraamatu 2025. aasta ajakohastamisel. 2025. aasta lõpu seisuga jäi komisjon sellest puhvrist tublisti allapoole. Punktis ***09*** kirjeldatud leidude põhjal leiame, et rohevõlakirjade liigse emiteerimise riski vähendamiseks peaks komisjon puhvrit suurendama. Kui NGEU keskkonnahoidlike kulutuste kogusumma on välja arvutatud, võib komisjon emiteerida uusi NGEU rohevõlakirju, et asendada mõned tähtaeguvad tavapärased ELi võlakirjad ja puhvrit vähendada (punktid ***44***–***48***).

2. soovitus

Suurendada puhvrit, et vähendada NGEU rohevõlakirjade liiga suures mahus emiteerimise riski

Selleks et parandada NGEU rohevõlakirjade liiga suures mahus emiteerimisega seotud riskide juhtimist, peaks komisjon suurendama oma organisatsioonisisestes suunistes seatud puhvrit, st erinevust deklareeritud kumulatiivsete keskkonnahoidlike kulutuste ja emiteeritud võlakirjade kumulatiivse summade vahel.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026. aasta 4. kvartal

Komisjon ei anna aru NGEU rohevõlakirjade puudustest ja eelistest võrreldes tavapäraste võlakirjadega

11 Leiame, et komisjoni aruandlus NGEU rohevõlakirjade emiteerimise täiendavate eeliste kohta ei ole piisav, peamiselt seetõttu, et puuduvad konkreetsed, mõõdetavad ja tähtajalised eesmärgid või korrapärane aruandlus nende kohta. Seetõttu oli raske hinnata, mil määral loodetud eelised saavutati. Lahenduse eeliseid mainiti mitmes komisjoni aruandes, kuid need olid killustatud, sageli üldiselt sõnastatud ning ilma konkreetsete tõendite ja üksikasjalike andmeteta (punktid ***49***–***53***).

12 Meie analüüs näitab, et NGEU rohevõlakirjad on meelitanud ligi mitmekesisemat ja kestlikkusele keskenduvat investoribaasi. ELi ja euro roll kestliku rahanduse turul on suurenenud ning liidust on saanud suur rohevõlakirjade emitent. Sellegipoolest ei leidnud me veenvaid tõendeid selle kohta, et NGEU rohevõlakirjad oleksid julgustanud teisi emitente rohevõlakirju emiteerima või hoogustanud märkimisväärselt rohevõlakirjade turgu üldiselt (punktid ***54***–***59***).

13 Tavapäraste ELi võlakirjade kasutamise asemel rohevõlakirju emiteerides kandis komisjon aastatel 2021–2025 hinnanguliselt täiendavaid otseseid halduskulusid summas 0,35 miljonit eurot. Samuti tekkisid nii komisjonil kui ka liikmesriikidel täiendavad personali- ja aruandluskulud. Komisjoni esitatud teabe põhjal peaks n-ö rohe-eelis, st roheliste emissioonide kaudu saadud odavamad rahastamiskulud, kompenseerima NGEU rohevõlakirjade programmi täiendavad kvantifitseeritud halduskulud. Samas leidsime, et tegelik rohe-eelis oli märkimisväärselt väiksem kui maksimaalsed määrad, mida mõnes akadeemilises analüüsis programmi alguses prognoositi. Samuti märgime, et komisjon ei andnud aru NGEU rohevõlakirjadega seotud lisakulude kohta (punktid *60*–*64*).

3. soovitus

Anda aru rohevõlakirjade emiteerimise puudustest ja eelistest

Selleks et suurendada läbipaistvust ja anda eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavatele institutsioonidele põhjalikku teavet saadud kogemuste kohta, peaks komisjon andma aru puudustest ja eelistest (võrreldes tavapäraste ELi võlakirjadega), mis kaasnevad NGEU rohevõlakirjade emiteerimisega.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028. aasta 2. kvartal

Meie tähelepanekutest lähemalt

NGEU rohevõlakirjade raamistik vastab ICMA rohevõlakirjade põhimõtetele, kuid ELi tasandil puudub järelevalve projektide üle

14 Komisjon vastutab kokkuvõttes selle eest, et NGEU rohevõlakirjadest saadud tulu jaotatakse keskkonnahoidlike projektide vahel. Need projektid peaksid toetama rohepööret ning aitama saavutada ELi 2030. aasta kliimaeesmärke ja 2050. aastaks kavandatud kliimaneutraalsust. Selle saavutamiseks ning usaldusväärsuse ja läbipaistvuse tagamiseks kehtestas komisjon 2021. aasta septembris NGEU rohevõlakirjade raamistiku. Eeldasime, et:

a) NGEU rohevõlakirjade raamistik oleks:

   i) NGEU rohevõlakirjadest saadud tulu kasutamise üle otsustamisel kooskõlas rohevõlakirjade põhimõtetega;

   ii) võimaluse korral kooskõlas ELi taksonoomiaga ***(II lisa)*** ja Euroopa rohevõlakirjade standardiga;

b) komisjon:

   i) kehtestaks metoodika ja kontrollid tagamaks, et NGEU rohevõlakirjadest saadud tulust rahastatakse ainult keskkonnahoidlikke projekte;

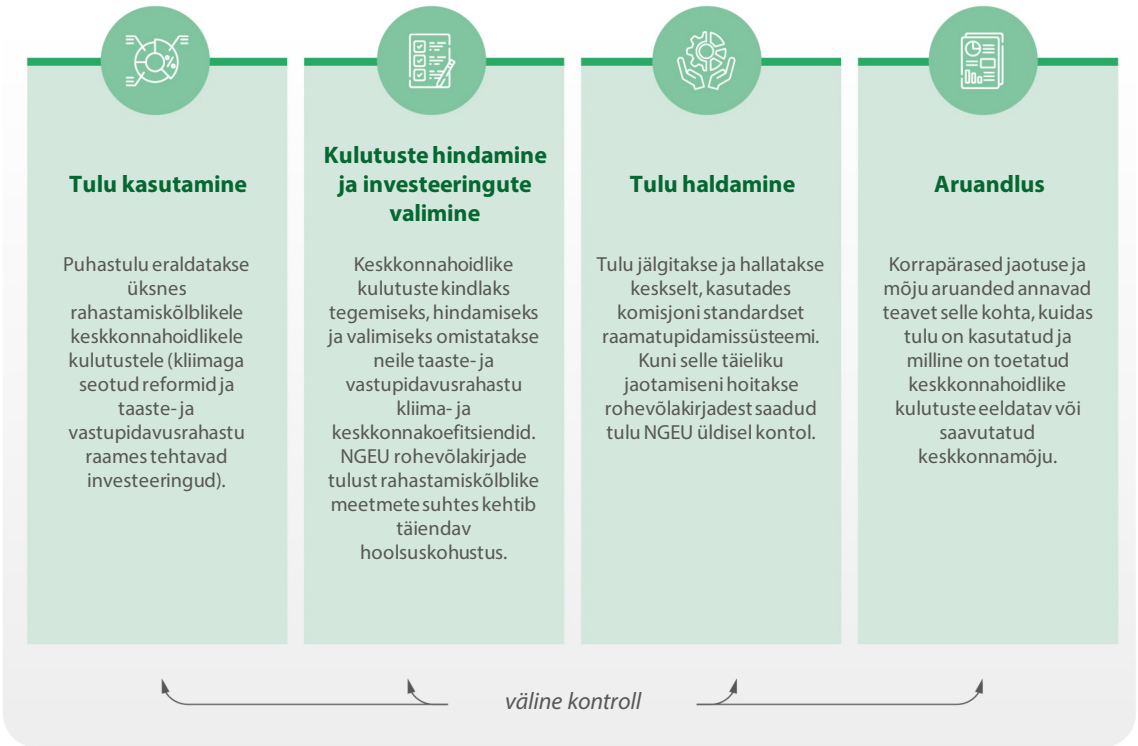
   ii) annaks investoritele korrapäraselt ja läbipaistvalt aru rohevõlakirjade emissioonidest ja tulu jaotamisest.

NGEU rohevõlakirjade raamistik vastab ICMA põhimõtetele, kuid ei ole nii ambitsioonikas kui Euroopa rohevõlakirjade standard

NGEU rohevõlakirjade raamistik vastab Rahvusvahelise Kapitaliturgude Assotsiatsiooni rohevõlakirjade põhimõtetele

15 Komisjon sätestas, et NGEU raames emiteeritud rohevõlakirjade raamistik põhineb Rahvusvahelise Kapitaliturgude Assotsiatsiooni (ICMA) rohevõlakirjade põhimõtetel[1]. Seetõttu uurisime, kas NGEU rohevõlakirjade raamistik oli kooskõlas ICMA rohevõlakirjade nelja peamise põhimõttega (***joonis 2***).

Joonis 2 | ICMA rohevõlakirjade neli peamist põhimõtet NGEU rohevõlakirjade raamistikus

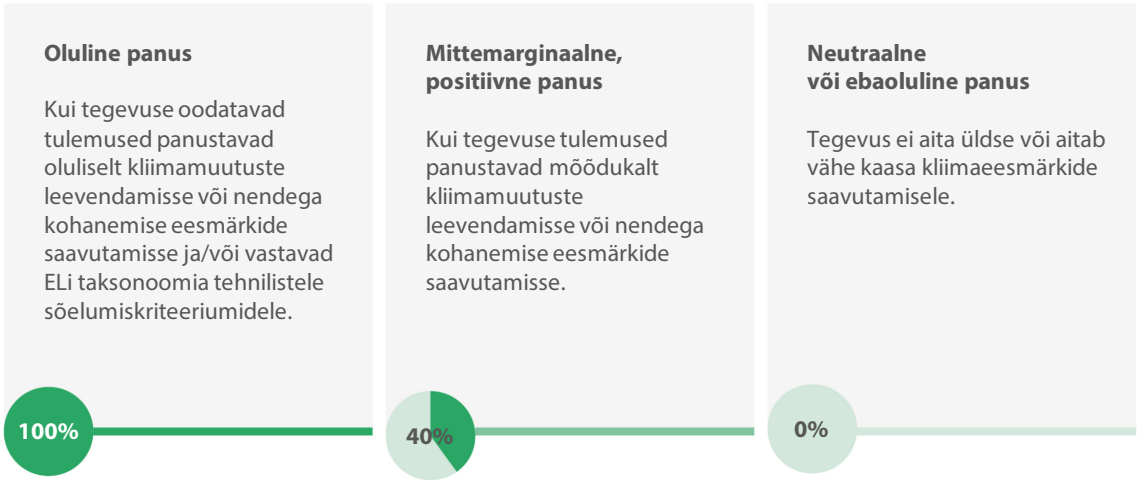


Allikas: Komisjoni 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruanne, lk 13.

[1] NGEU rohevõlakirjade raamistik, lk 9.

16 NGEU rohevõlakirjade raamistik järgib ICMA rohevõlakirjade põhimõtteid, mille kohaselt võib tulu kasutada üksnes meetmeteks, mis toovad kasu keskkonnale ja kliimale. Selleks kasutatakse rahastamiskõlblike keskkonnasäästlike kulutuste valimise protsessi, tagatakse tulude jälgitavus organisatsioonisiseste jälgimissüsteemide kaudu ning võetakse kohustus avaldada korrapäraselt tulu jaotuse ja mõju aruandeid. Komisjonil kui emitendil lasub lõppkokkuvõttes vastutus selgitada, kuidas rahastatud tegevus aitab kaasa keskkonna- või kliimaeesmärkide saavutamisele. NGEU rohevõlakirjade raamistikus kasutab komisjon taaste- ja vastupidavusrahastu määruse VI lisas määratletud kliimakoefitsiente (mis põhinevad üldjoontes nn Rio markeritel – 0%, 40% ja 100%)[2], mis võimaldavad märgistada kulutusi vastavalt nende panusele keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisse ning nende asjakohasusele NGEU rohevõlakirjadest saadud tuluga rahastamiseks (***joonis 3***).

Joonis 3 | Kliimamuutustega seotud eesmärkide saavutamisse antava panuse koefitsiendid



Allikas: kontrollikoda NGEU rohevõlakirjade raamistiku lisa põhjal.

[2] Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse VI lisa.

17 Tulu kasutamise kohta sedastatakse ICMA rohevõlakirjade põhimõtetes, et: „Rohevõlakirja nurgakivi on võlakirjast saadud tulu kasutamine rahastamiskõlblike keskkonnahoidlike projektide jaoks. Seda tuleks ka väärtpaberi õiguslikes dokumentides asjakohaselt kirjeldada“[3]. NGEU rohevõlakirjade emissioonidele lisatakse põhiprospekt (mis on kõigi emissioonide puhul sama) ja iga emissiooni jaoks spetsiifiline hinnastamislisa. Meie analüüs nende dokumentide ja 2025. aasta lõpuni emiteeritud kõigi viie NGEU rohevõlakirjade seeria kohta avaldatud teabe kohta[4] kinnitab, et need annavad usaldusväärset ja põhjalikku teavet kavatsuse kohta kasutada tulu üksnes rahastamiskõlblike keskkonnahoidlike projektide jaoks.

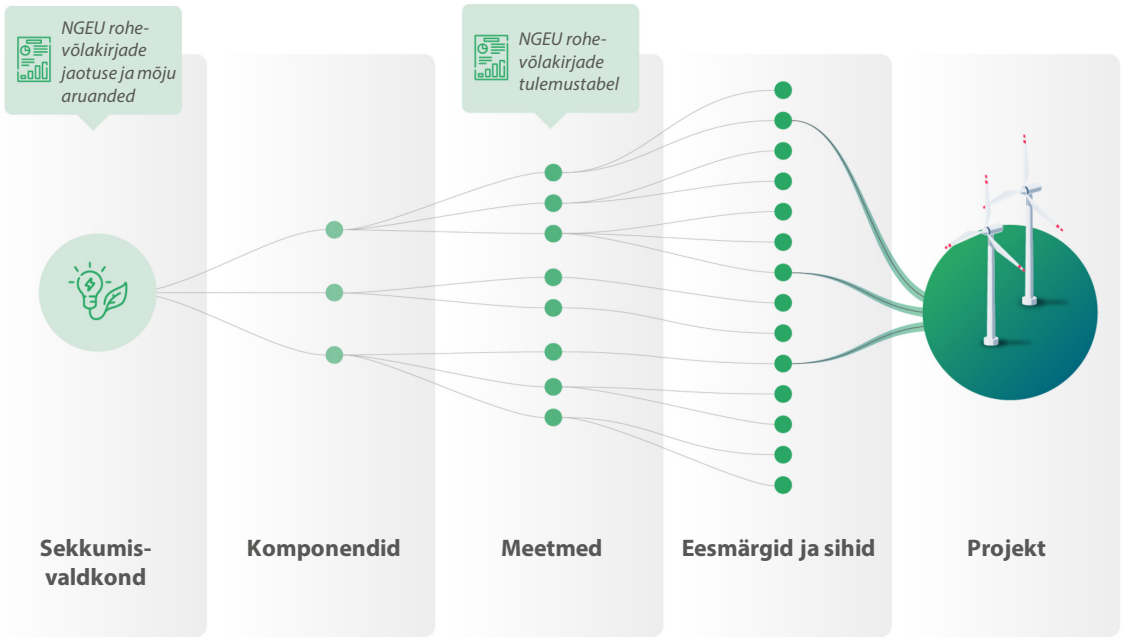
18 ICMA rohevõlakirjade põhimõtetes soovitatakse muu hulgas anda aru tulu kasutamise kohta. Seda võib teha projektide või kogu portfelli tasandil, kui konfidentsiaalsuskokkulepped, konkurentsikaalutlused või alusprojektide suur arv piiravad avalikustamiseks sobiva teabe üksikasjalikkust. Taaste- ja vastupidavusrahastu suure mahu tõttu otsustas komisjon lisada kogu portfelli tasandi tulu jaotuse ja mõju aruandlusse ka kulukategooriad (vt ***I lisa joonis 3***) ning liikmesriigid (taaste- ja vastupidavusrahastu sekkumisvaldkondade tasandil, ***joonis 4***). Üksikasjalikum teave taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete tasandil on esitatud NGEU rohevõlakirjade tulemustabelis. Investoritele ei avalikustata loetelu projektidest, mida rahastatakse NGEU rohevõlakirjadest saadud tulust.

---

[3] ICMA, *Green Bond Principles*, lk 3, juuni 2025.

[4] Iga võlakirja veebisaidi jaotised „Documents“ ja „Sustainable data“: EU000A3K4C42, EU000A3K4DG1, EU000A3K4DM9, EU000A3K4DW8 ja EU000A3K4EU0 (13. juuli 2026).

Joonis 4 | Taaste- ja vastupidavusrahastu struktuur ja aruandlus NGEU rohevõlakirjade kohta



Sekkumisvaldkond: taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatavate tegevuste kategooria; **komponent:** taaste- ja vastupidavuskava osa, milles on rühmitatud omavahel seotud reformi- ja investeerimisprioriteedid

Allikas: kontrollikoda.

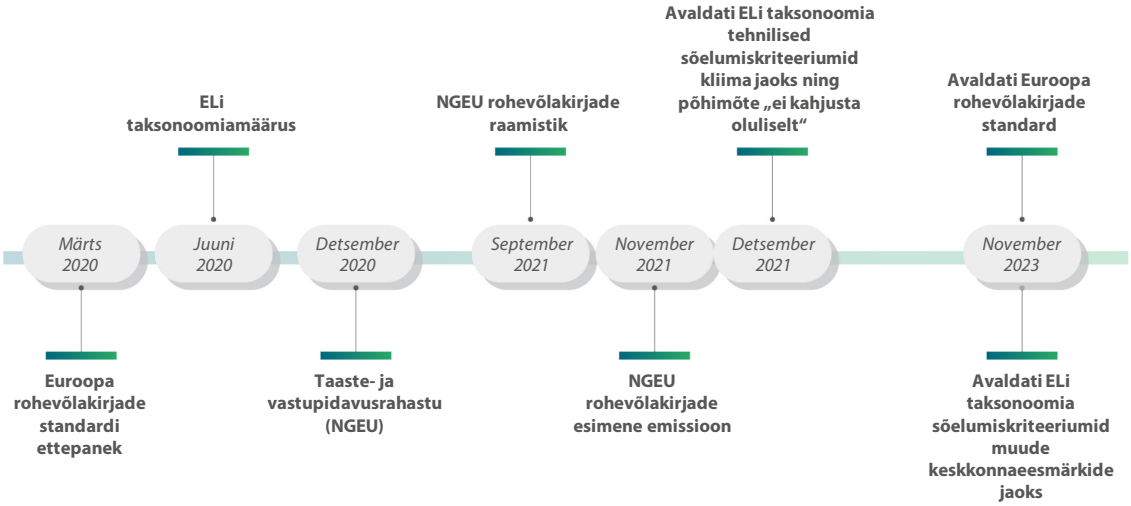
19 Meie positiivne hinnang NGEU rohevõlakirjade raamistiku vastavusele ICMA rohevõlakirjade põhimõtetele on kooskõlas arvamusega, mille koostas komisjoni poolt ICMA soovitusel ametisse nimetatud erapooletu väline hindaja[5].

[5] ICMA „Guidelines for Green, Social, Sustainability and Sustainability-Linked Bonds External Reviews“, juuni 2022.

NGEU rohevõlakirjade raamistik on vähem ambitsioonikas kui ELi rohevõlakirjade standard

20 Komisjon märkis ka, et võimaluse korral peaks NGEU rohevõlakirjade raamistik olema kooskõlas ELi taksonoomia ja loodavaEuroopa rohevõlakirjade standardiga[6]. NGEU rohevõlakirjade raamistik võeti vastu 2021. aasta septembris ja esimesed NGEU rohevõlakirjad emiteeriti 2021. aasta oktoobris. Sel ajal oli ELi taksonoomial põhinev Euroopa rohevõlakirjade standard alles väljatöötamisel. Määrus avaldati Euroopa Liidu Teatajas 2023. aasta novembris (***joonis 5***) ja standard tehti emitentidele kättesaadavaks 2024. aasta detsembris. Euroopa rohevõlakirjade vabatahtlik standard, milles seatakse nõuded emitentidele, kes soovivad kasutada Euroopa rohevõlakirja märgist. Need nõuded hõlmavad põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimist ja seda, et vähemalt 85% tulust kasutatakse ELi taksonoomiaga kooskõlas oleva keskkonnasäästliku tegevuse rahastamiseks. Võrdleme ***III lisas*** Euroopa rohevõlakirjade standardit NGEU rohevõlakirjade raamistikuga.

Joonis 5 | Euroopa rohevõlakirjade standardi väljatöötamise ajatelg



Allikas: kontrollikoda.

[6] NGEU rohevõlakirjade raamistik, lk 9.

21 NGEU rohevõlakirjade raamistikus võetakse arvesse põhimõtet „ei kahjusta oluliselt“[7] – kõnealuse nõude puhul on raamistik kooskõlas Euroopa rohevõlakirjade algatusega. Selle põhjuseks on asjaolu, et põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimine oli üks taaste- ja vastupidavusrahastu kulude rahastamiskõlblikkuse põhielemente, mida komisjon kontrollis liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavade ning nende hilisemate muudatuste hindamisel. NGEU rohevõlakirjade raamistikus ei ole aga kehtestatud ühtegi eesmärki ega nõuet, et see peaks olema täielikult kooskõlas ELi taksonoomiaga.

22 Komisjon hindab igal aastal, kui hästi on taaste- ja vastupidavusrahastu sekkumisvaldkonnad kooskõlas ELi taksonoomia olulise panuse kriteeriumidega ja vastavad põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ kriteeriumides seatud täiendavatele kliimatingimustele. Samas ei kontrollita meetmete ja konkreetsete projektide vastavust taksonoomiale, mistõttu on aruannetes märgitud kooskõla tase ligikaudne. Komisjoni viimaste kättesaadavate hinnangute kohaselt[8] vastab ligikaudu 25% taaste- ja vastupidavusrahastu kulutustest, mida rahastatakse NGEU rohevõlakirjadest, täielikult ELi taksonoomia nõuetele, samal ajal kui Euroopa rohevõlakirjade standardi kohaselt peaks taksonoomiaga kooskõlas olema vähemalt 85% kulutustest. Komisjon märkis ka, et veel 31% kulutustest oli olulisel määral kooskõlas ELi taksonoomiaga[9].

23 Komisjon võttis rohevõlakirjade emiteerimisel alusstandardina kasutusele Euroopa roheliste võlakirjade standardi. Ta ei kasutata seda aga taasterahastu NGEU rohevõlakirjade puhul, sest see võeti vastu pärast taasterahastu NGEU rohevõlakirjade raamistiku loomist. Nii võib jääda mulje ebakõlast – komisjon propageeris uut Euroopa rohevõlakirjade standardit kui rohevõlakirjade emiteerimise alust, samas ei vasta aga komisjoni enda NGEU rohevõlakirjad täielikult Euroopa rohevõlakirjade standardi rangematele nõuetele. NGEU rohevõlakirjade raamistikus ning jaotuse ja mõjuaruannetes oli komisjon läbipaistev seoses NGEU rohevõlakirjade vastavusega ICMA põhimõtetele.

---

[7] Tehnilised suunised põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ kohaldamise kohta taaste- ja vastupidavusrahastu määruse puhul (C(2021)1054 ja C2023/111).

[8] 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruanne, lk 35.

[9] *Idem*, lk 36.

Komisjon kontrollib asjakohaselt taaste- ja vastupidavusrahastu keskkonnahoidlike meetmete rahastamiskõlblikkust, kuid ei tee seda süstemaatiliselt deklareeritud keskkonnahoidlike projektide puhul

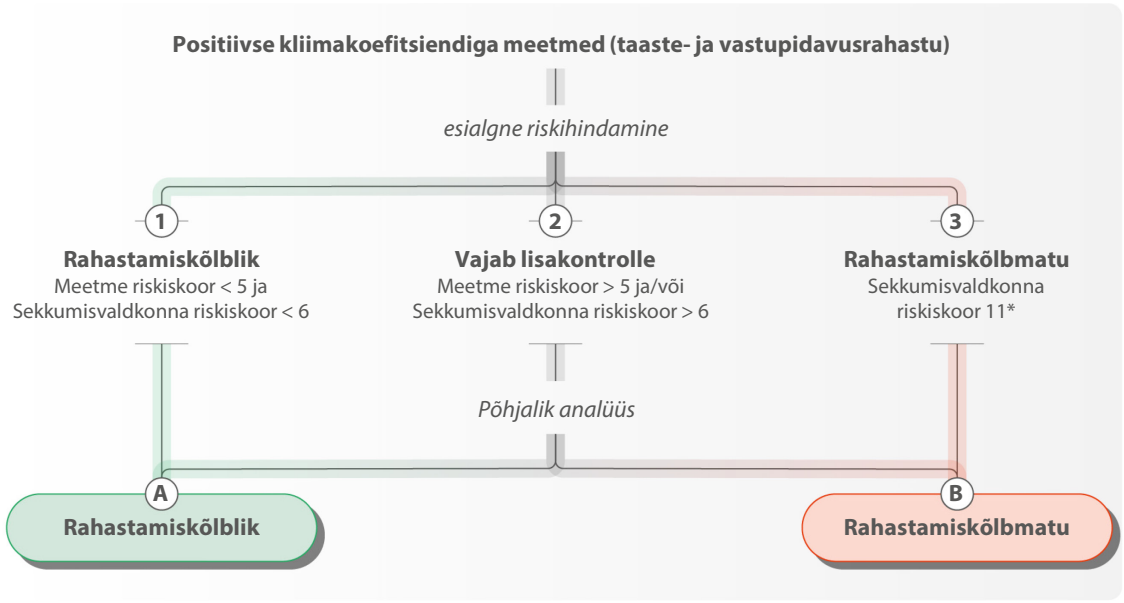
Komisjonil on hästi toimuv hoolsuskohustuse protsess, et kontrollida, milliseid taaste- ja vastupidavusrahastu meetmeid võib rohevõlakirjadega rahastada

24 NGEU rohevõlakirjade raamistikus on kindlaks määratud keskkonnahoidlike kulude kategooriad, mida võib NGEU rohevõlakirjadest saadud tulust rahastada. Need kategooriad on seejärel seotud taaste- ja vastupidavusrahastu sekkumisvaldkondadega ja sisaldavad näiteid projektidest[10]. Hindasime, kas komisjon oli kehtestanud metoodika, millega tagatakse, et NGEU rohevõlakirjadest rahastatakse ainult taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamiskõlblikke meetmeid. Eeldasime, et komisjon on selle saavutamiseks välja töötanud asjakohased suunised ja neid rakendanud.

25 Komisjoni organisatsioonisiseseks kasutuseks mõeldud juhendis rohevõlakirjade kohta märgitakse, et taaste- ja vastupidavuskavadega seotud hoolsuskohustuse peamised protsessid hõlmavad esialgset sõelumist ja liigitamist, menetlusest kõrvalejätmise kriteeriumide arvesse võtmist, põhjalikku tutvumist ja varasema töö ajakohastamist pärast (kui kavasid on muudetud). ***Joonisel 6*** kirjeldatakse seda protsessi täpsemalt. Komisjon koondab ühte andmebaasi kokku kõik taaste- ja vastupidavuskava meetmed, millel on positiivne kliimakoefitsient, ning määrab neile nende omaduste ja sekkumisvaldkondade põhjal riskikoefitsiendi. Kuigi suurem osa hoolsuskohustusega seotud tööst tehti pärast taaste- ja vastupidavuskavade vastuvõtmist, ajakohastab komisjon oma hinnangut igal aastal tulu jaotuse ja mõju aruande jaoks (peamiselt taaste- ja vastupidavuskavades tehtud muudatuste tõttu).

[10] NGEU rohevõlakirjade raamistik, lk 10–11.

Joonis 6 | Taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete keskkonnasäästlike kulutustega seotud hoolsuskohustus – tulu jaotuse ja mõju alane aruandlus



Märkus: *Riskiskoor põhineb mitme määramatuse teguri hindamisel ja koosneb kahest mõõtmest: esimene on seotud meetme tegevusega (nt seosed gaasi või tuumaenergiaga) ja teine on seotud sekkumisvaldkonnaga (nt põhimõtte „ei kahjusta oluliselt" järgimisega seotud kahtlused või asjaomase tegevuse kliimaalane olulisus).*

** Sekkumise valdkonna maksimaalne riskiskoor on 11. See peegeldab kõigile määramatuse teguritele omistatud suurt riski ja selle tulemusel loetakse meede algse riskihindamise põhjal rahastamiskõlbmatuks.*

Allikas: kontrollikoda komisjoni käsiraamatu põhjal.

26 Hoolsuskohustuse auditi tulemusena koostatakse reservnimekiri meetmetest, mida võib rahastada NGEU rohevõlakirjadest saadud tulust. See protsess võimaldab komisjonil olla ettevaatlikum, et teha kindlaks, kas konkreetne meede ning selle aluseks olevad reformid ja investeeringud on piisavalt keskkonnahoidlikud, et neid rahastada NGEU rohevõlakirjadest, või kas nende rakendamisega kaasneb riske. See on osaliselt kooskõlas meie eriaruande 14/2024 leidudega. Leidsime oma eriaruandes, et meetmetele määratud Rio markerite koefitsiendid ei peegeldanud alati nõuetekohaselt nende meetmete raames rakendatud tegevusi ja tõid kaasa kliimakulutuste tegelikust suuremaks hindamise ohu (eelkõige keerukate meetmete puhul).

27 NGEU rohevõlakirjadest saadud tulust rahastatavate rahastamiskõlblike meetmete reservnimekirja ajakohastatakse korrapäraselt, et kajastada taaste- ja vastupidavuskavades tehtud muudatusi, uusi meetmeid või vigade parandusi, mis toovad aja jooksul kaasa muutusi. Aastatel 2022–2025 suurenes selliste meetmete arv 823-lt 1045-ni. Täheldasime, et alates sõelumismenetluse algusest on 208 meedet ka rahastamiskõlblike meetmetest reservnimekirjast eemaldatud. Selleks on palju põhjuseid – näiteks kui tegu on gaasi või tuumaenergiaga seotud tegevuse toetamisega või on kahtlusi seoses rahastatud tegevuse panusega kliimameetmetesse. 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruandes kasutatud komisjoni analüütiline andmestik sisaldab 1401 taaste- ja vastupidavusrahastu meetme riskihindamist seoses võimalusega, et rahastati mittekeskkonnahoidlikke kulusid.

28 Meil on hea meel komisjoni otsuse üle jätta NGEU rohevõlakirjadest saadud tulust rahastatavatest keskkonnahoidlikest kulutustest ajutiselt välja taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamisvahendid, kuna on oht, et keskkonnahoidlikke kulutusi deklareeritakse enne, kui need projektidele välja makstakse. Komisjoni esitatud andmekogumi kohaselt rahastatakse rahastamisvahenditest keskkonnahoidlikke taaste- ja vastupidavusrahastu meetmeid summas 38,7 miljardit eurot. See moodustab märkimisväärse osa NGEU rohevõlakirjadest rahastamiskõlblike projektide reservist, mis moodustas 2025. aasta lõpus hinnanguliselt 222 miljardit eurot. Meie auditi ajal valmistas komisjon liikmesriikidele ette konkreetseid suuniseid taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamisvahenditest toetatavate keskkonnahoidlike investeeringute kohta. Nende suuniste eesmärk on kõrvaldada enneaegselt deklareeritud keskkonnahoidlike kulutuste oht, eelkõige juhul, kui maksed tehakse finantsvahendajatele ja raha jõuab tegelike projektideni alles hiljem.

Investoritele esitatav aruandlus on läbipaistev, kuid ELi tasandil ei kontrollita süstemaatiliselt projektide kohta deklareeritud keskkonnasäästlikke kulutusi

29 Investoritele rohevõlakirjadest saadud tulu kasutamise kohta aru andmine peaks olema läbipaistev ja usaldusväärne. ICMA rohevõlakirjade põhimõtete[11] kohaselt peaksid rohevõlakirjade emitendid teavitama investoreid selgelt rahastamiskõlblike keskkonnahoidlike projektide keskkonnasäästlikkuse eesmärkidest ja protsessist, mille käigus emitendid otsustavad, millised projektid on keskkonnahoidlike projektidena rahastamiskõlblikud. Samuti soovitatakse neis põhimõtetes, et välisaudiitor või mõni muu kolmas isik vaataks läbi, kuidas emitendid haldavad oma rohevõlakirjadest saadud tulu, ning kontrolliks selle tulu organisatsioonisisest arvestust ja jaotamist rahastamiskõlblikele keskkonnahoidlikele projektidele. Seetõttu uurisime 2025. aastaks avaldatud tulu jaotuse ja mõju aruandeid ning muud investoritele mõeldud aruandlust.

[11] ICMA, *Green Bond Principles*, lk 5, juuni 2025.

30 Kõigile neljale praeguseks avaldatud tulu jaotuse ja mõju aruandele on lisatud välisaudiitori aruanne, mis annab piiratud kindluse selle kohta, et esitatud andmetes ei ole suuri probleeme[12]. Neis aruannetes kirjeldatud audititöö ei hõlmanud auditit rahakasutuse jälgimise kohta projektide tasandil liikmesriikides ega rahastamiskõlblike keskkonnahoidlike projektide kohapealseid kontrolle. Komisjon ei teinud projektide tasandil konkreetseid kontrolle NGEU rohevõlakirjadest saadud tulu kasutamise kohta. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse kohaselt vastutavad selle eest, et projektid oleksid kooskõlas taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete eesmärkidega, liikmesriikide ametiasutused[13]. ELi tasandil ei kontrollita, kas projektid, mis ei vasta keskkonnahoidlikkuse kriteeriumidele, jäetakse liikmesriikide keskkonnahoidlike kulutuste deklaratsioonidest välja.

31 Tulu jaotuse ja mõju aruannete avaldamisega annab komisjon investoritele teavet lisaks andmetele, mis on esitatud avalikult kättesaadavas NGEU rohevõlakirjade tulemustabelis. Komisjon on lubanud avaldada tulu jaotuse ja mõju aruanded igal aastal, kuni NGEU rohevõlakirjadest saadud tulu on täielikult ära kasutatud. Komisjon teeb investoritele ka korrapäraseid ettekandeid. Need annavad koondülevaate NGEU rahastamistoimingutest ja sisaldavad korrapäraselt ka NGEU rohevõlakirju kajastavat osa.

32 Me ei leidnud oma analüüsis 2022.–2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruannete kohta olulisi probleeme ei NGEU rohevõlakirjade investeeringute nimekirja põhiandmetes ega sidususes. Leidsime siiski, et viis Bulgaaria taaste- ja vastupidavuskavast välja jäetud meedet (potentsiaalselt keskkonnahoidlike kulutuste maht 0,5 miljardit eurot) olid endiselt NGEU rohevõlakirjade rahastamiskõlblike projektide nimekirjas, mis avaldati 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruandes. Need meetmed eemaldati Bulgaaria taaste- ja vastupidavuskavast ametlikult selle läbivaatamise käigus 2. juulil 2025. Taaste- ja vastupidavusrahastu haldamiseks kasutatava FENIXi andmebaasi ajakohastamisega viivitamine tähendas, et 1. augustiks 2025 (2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruande periodiseerimise kuupäev) ei olnud neid veel andmebaasist kustutatud.

[12] Tulu jaotuse ja mõju aruanded (aasta 2022 –lk 20–22, aasta 2023 – lk 44–46, aasta 2024 – lk 54–56, ning aasta 2025 – lk 62–64.

[13] Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artiklid 18 ja 22.

Hoolimata komisjoni suunistest ei olnud mõne liikmesriigi teatatud keskkonnahoidlikud kulutused alati kontrollitavad ja hõlmasid mittekeskkonnahoidlikke projekte

33 Liikmesriikide aruandlus peaks järgima komisjoni suuniseid, olema täpne ja õigeaegne ning kajastama keskkonnahoidlikele projektidele tehtavaid kulutusi. Lisaks peaks liikmesriikidel olema võimalik esitada komisjonile teatatud väljamakstud kumulatiivsete kulude kohta alusteavet, sealhulgas finantsteavet konkreetsete projektide kohta (kontrolljälje tõendamine). NGEU rohevõlakirjadest rahastatavad projektid peaksid tooma keskkonna- ja kliimakasu.

34 Kohustus kulutuste kohta aru anda on sätestatud taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamislepingute artiklis 7 ning taaste- ja vastupidavusrahastu laenulepingute artiklis 8. Maksetaotluse esitamisel peavad liikmesriigid märkima iga taaste- ja vastupidavusrahastu reformi ja investeeringu kohta väljamakstud kumulatiivsed kulutused, mis panustavad kliimamuutustega seotud eesmärkide saavutamisse (40% või 100%, vt punkt ***16***).

35 Selleks et hõlbustada liikmesriikide aruandlust taaste- ja vastupidavusrahastu keskkonnahoidlike kulutuste kohta, lõi komisjon andmete kogumiseks ja seireks spetsiaalse töövahendi FENIX[14] ning andis selle kasutusjuhendis asjakohaseid suuniseid, mida me peame selgeks ja eesmärgipäraseks. Käsiraamatus on märgitud, et keskkonnahoidlikud kulutused tuleks deklareerida kassapõhiselt, nagu need kirjendatakse riigi või piirkondlikus eelarves. Enamikul juhtudel peaksid need kajastama lõppsaajatele tehtud taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse kumulatiivset makset. Väljamakstud keskkonnahoidlike kulutuste kohta koostatud aruandlus on seega taaste- ja vastupidavusrahastu raamistikus erand, kuna komisjoni poolt rahastust liikmesriikidele tehtud maksete puhul ei nõuta aruandlust tegelikult kantud kulude kohta. Eesmärkide ja sihtide saavutamise maksumust hinnati eelnevalt, et määrata kindlaks igale liikmesriigile eraldatavate taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite summa. Komisjoni tehtavad maksed põhinevad üksnes eesmärkide ja sihtide saavutamisel, mitte tegelikel kuludel. NGEU rohevõlakirjadest saadud tulu projektidele eraldamise eesmärgil deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused peavad aga koosnema üksnes tegelikult tehtud kumulatiivsetest kulutustest.

[14] Eriaruanne 26/2023 taaste- ja vastupidavusrahastu tulemuslikkuse seire raamistiku kohta, punkt 54.

36 Aruandluse usaldusväärsus ja täpsus sõltuvad aga peamiselt liikmesriikide ametiasutustest ja nende kontrollisüsteemidest[15]. Kuigi komisjon kasutab eesmärkide ja sihtide täitmise seireks üksikasjalikku teavet, mille liikmesriigid esitavad taaste- ja vastupidavusrahastu maksetaotluste esitamisel, ei kontrolli ta summasid, mille liikmesriigid on deklareerinud väljamakstud keskkonnahoidlike kulutustena. See tähendab, et komisjon tugineb liikmesriikide esitatud teabele ega võrdle ega kontrolli esitatud keskkonnahoidlike kulutuste aluseks olevaid dokumente ega andmeid. Leiame, et selline lähenemisviis ei maanda piisavalt riski, et NGEU rohevõlakirjade tulu jaotamise aluseks kasutatakse tegelikust suuremana deklareeritud keskkonnahoidlikke kulutusi.

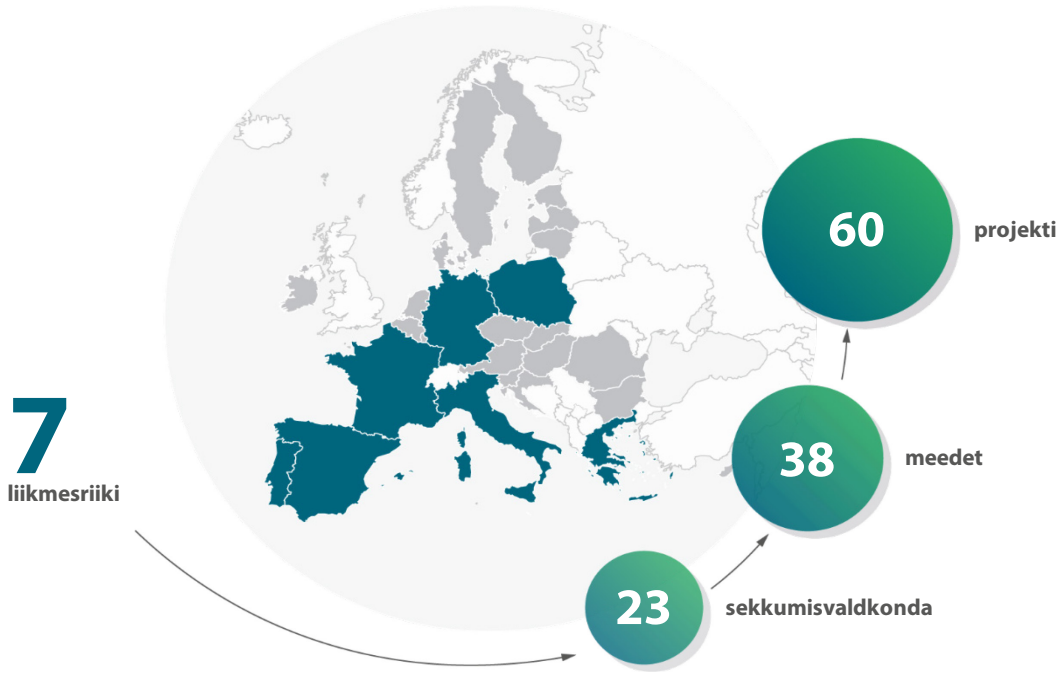
37 FENIXisse sisestatud keskkonnahoidlikud kulutused peavad olema kumulatiivsed. Süsteem ei võimalda liikmesriikidel deklareeritud summat ilma komisjoni nõusolekuta järgnevatel aruandeperioodidel vähendada. Summad saavad vaid suureneda või jääda samaks. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel, näiteks projekti tühistamise korral, võivad liikmesriigid nõuda varem esitatud andmete parandamist. Komisjon võib nõuda parandusi ka siis, kui andmetes tuvastatakse ebatäpsusi. 2025. aastal tehti seda näiteks järgnevatel põhjustel:

- trüki- või tehnilised vead andmete sisestamisel FENIXi andmebaasi;
- projekti elluviija maksis valitsusele raha tagasi, kuna projekt ei olnud edenenud;
- taaste- ja vastupidavuskava muutmise käigus vähendati deklareeritud meetmele eraldatud summasid.

38 Selleks et kontrollida, kas liikmesriikide poolt FENIXis deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused olid õiged, otsustasime moodustada rahaühikupõhise valimi 60 projektist (vt ***I lisa*** punkt I tuleb aga lähtuda üksnes ***12***), mille kohta oli seitse liikmesriiki deklareerinud 56,8 miljardit eurot keskkonnahoidlikke kulutusi (seisuga 1. august 2025). Kuna see nõudis kaheetapilist valimi moodustamist, koostasime kõigepealt valimi, mis koosnes seitsme liikmesriigi 38-st taaste- ja vastupidavusrahastu meetmest (vt ***joonis 7***). Seejärel palusime kõigil seitsmel liikmesriigil esitada loetelud projektidest, mille kohta nad FENIXis keskkonnahoidlikke kulutusi olid deklareerinud.

[15] Eriaruanne 16/2023 taasterahastu „NextGenerationEU“ Euroopa Komisjoni poolse võlahalduse kohta, punkt 83.

Joonis 7 | Kontrollikoja valimi katvus



Märkus: kaardil esitatud piiride kasutamine ei tähenda Euroopa Liidu poolset ametlikku toetust ega heakskiitu.

Allikas: kontrollikoda.

Halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartograafia: Eurostat – IMAGE, 05/2026

39 Vastavalt andmetele, mille komisjon esitas valimi 38 taaste- ja vastupidavusrahastu meetme kohta, moodustasid liikmesriikide poolt FENIXis deklareeritud kumulatiivsed keskkonnahoidlikud kulutused 49,9 miljardit eurot, millest 42,1 miljardit eurot rahastati NGEU rohevõlakirjadest. Erinevus tuleneb liikmesriikide deklareeritud summa suhtes kasutatud 40% koefitsiendist ja fossiilkütustega seotud kulutuste välja jätmisest. 18 meetme puhul olid liikmesriikide projektide kogusummad kontrollikojale esitatud andmete kohaselt väiksemad kui 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruandes esitatud keskkonnahoidlikud kulutused. Kokku moodustasid need erinevused 3,4 miljardit eurot (8% 42,1 miljardist eurost). Täpsemalt tulenesid need järgnevast:

- 1,5 miljardit eurot Prantsusmaa riikliku raudtee-ettevõtja (SNCF) rekapitaliseerimise kulutustest (erinevus alusprojektide meile esitatud kogusumma ja FENIXis deklareeritud kulutuste vahel);

- 0,4 miljardit eurot Prantsusmaa üldkasutatavate hoonete ja kodumajapidamiste soojustuse renoveerimise kulutustest (erinevus alusprojektide kogusumma ja FENIXis deklareeritud kulutuste vahel);

- 1,4 miljardit eurot andmete hilinenud ajakohastamisest elektroonilistes süsteemides, millega kogutakse liikmesriikide tasandil teavet taaste- ja vastupidavusrahastu kohta (Saksamaa, Kreeka, Itaalia ja Hispaania);

- 0,1 miljardit eurot teatavate algselt keskkonnahoidlikuks liigitatud projektide või kulutuste tühistamiseks või kehtetuks tunnistamisest Hispaanias.

40 Pärast valimi kõigi 38 meetme aluseks olnud projektide loetelude saamist, moodustasime 60 projektist koosnenud valimi (taas rahaühikupõhiselt). 52 projekti kohta saime kinnituse, et nende kohta deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused olid 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruandes õigesti kajastatud. Deklareeritud keskkonnahoidlike kulutuste puhul tuvastasime, et kaheksa projekti kohta olid need deklareeritust tegelikust olulisel suuremana (võrreldes projekti suurusega). Seda tehti järgmistel põhjustel (üksikasjalikum teave on esitatud ***IV lisas***).

- Kahe projekti puhul täheldasime, et lõplikele toetusesaajatele makstud taaste- ja vastupidavusrahastu kumulatiivsed summad olid märkimisväärselt väiksemad kui FENIXis deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused.

- Kahe projekti puhul kohaldati liikmesriigi teatatud kogusumma suhtes 100% koefitsienti, kuigi kliimamuutuste leevendamine ei olnud nende projektide peamine eesmärk (punkt ***16***). Selle tulemusena esitati nende projektide kohta deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused 60% võrra tegelikust suuremana.

- Nelja projekti puhul leidsime, et projekt ei vastanud kas tervikuna või osaliselt selle meetme kliima- või keskkonnaeesmärgile, mille raames keskkonnahoidlikud kulutused deklareeriti. Selle tulemusel esitati nende projektide kohta deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused 24–100% võrra tegelikust suuremana.

41 Ekstrapoleerides oma 60 projektist koosnenud valimi leidude tulemused 56,8 miljardi euro suurusele auditi andmekogumile (valitud seitsme liikmesriigi deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused seisuga 1. august 2025), saame hinnata, kui suur oli kogu andmekogumi kohta liigselt deklareeritud summa. Kaheksa projekti puhul, mille kohta leidsime, et deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused olid ülehinnatud, annaks ekstrapoleerimine tulemuseks 5,5 miljardit eurot ehk 9,8% kogusummast.

42 NGEU rohevõlakirjadest saadavat tulu tuleks kasutada üksnes taaste- ja vastupidavusrahastu kulutusteks, mis vastavad taksonoomiamääruse artiklis 17 määratletud põhimõttele „ei kahjusta oluliselt“ (seda täpsustati 2021. aasta tehnilistes suunistes). Täheldasime, et taaste- ja vastupidavuskavades viidatakse meetmete tasandil alati nimetatud põhimõttele. 60 projekti puhul, millega me saime tutvuda, ei täheldanud me põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ rikkumist.

43 Järeldame, et komisjoni esitatud NGEU rohevõlakirjade kulutuste maht (mis põhines liikmesriikide aruannetel) ei olnud alati õige või puudus selle kohta kontrolljälg. Kohati oli see esitatud tegelikust suuremana või ei olnud meil võimalik täielikult kooskõlastavalt võrrelda FENIXis kajastatud summasid ja liikmesriikide poolt kontrollikojale esitatud vastavate projektide nimekirju.

Komisjoni kehtestatud miinimumpuhver rohevõlakirjade ülemäärase emiteerimise riski maandamiseks ei pruugi tulevikus olla piisav

44 Eeldasime, et komisjoni suunised NGEU rohevõlakirjade emiteerimise kohta vähendavad piisavalt riski emiteerida rohkem rohevõlakirju kui on deklareeritud väljamakstud keskkonnahoidlikke kulutusi. Komisjon on välja töötanud sisekasutuseks mõeldud juhendi, milles pannakse paika struktureeritud protsess NGEU rohevõlakirjade võimalike emissioonide soovitusliku miinimum- ja maksimumsumma kindlaksmääramiseks mis tahes konkreetses ajavahemikus. Seda kasutatakse poolaasta rahastamiskavade ja igakuiste laenuvõtmisgraafikute koostamiseks. Analüüsisime, kas komisjon rakendas oma juhendit ka praktikas ja kas selle sisu olid piisav selle riski maandamiseks, et emiteeritakse rohkem NGEU rohevõlakirju kui on deklareeritud keskkonnahoidlikke kulutusi.

45 Komisjon arvutab korrapäraselt deklareeritud keskkonnahoidlike kulutuste põhiparameetreid. NGEU rohevõlakirjadest saadud jaotamata tulu riskitaluvuse kohta märkis komisjoni programmi alguses (2021. aastal) sisekasutuseks mõeldud juhendis, et alates 2026. aasta jaanuarist peaks võlakirjade emiteeritud kumulatiivne maht olema vähemalt teatava kindla summa võrra väiksem kui deklareeritud kumulatiivsed keskkonnahoidlikud kulutused (n-ö turvapuhver). Maksimaalne emiteeritav summa on piiratud kolme kaitsemeetmega:

- jaotamata tulule kehtib eelnevalt kindlaks määratud ja järk-järgult muudetav riskitaluvus;
- ülempiir – rohevõlakirjad võivad moodustada maksimaalselt 60% NGEU igas poolaasta kavandatud pikaajalistest emissioonidest;
- nõue, et emiteeritud rohevõlakirjade kumulatiivne summa ei tohi kunagi ületada rahastamiskõlblike keskkonnahoidlike meetmete nimekirjas olevate kavandatud keskkonnahoidlike kulutuste kogusummat.

46 NGEU rohevõlakirju võib emiteerida ka pärast taaste- ja vastupidavusrahastu tegevuse lõpetamist 2026. aastal (et maksta välja tähtaeguvaid rohevõlakirju või refinantseerida tavalisi võlakirju), kui liikmesriigid jätkavad keskkonnahoidlike kulutuste deklareerimist – näiteks rahastamisvahendite kaudu tehtud keskkonnahoidlike investeeringute valmimisel. Kui NGEU keskkonnahoidlike kulutuste kogusumma on selgunud, võib komisjon turvapuhvrit vähendada, emiteerides uusi NGEU rohevõlakirju, millega asendatakse tähtaeguvaid tavapäraseid ELi võlakirju.

47 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruandes[16] märgitakse, et 1. augusti 2025. aasta seisuga oli jaotamata tulu 10,2 miljardit eurot. See on NGEU rohevõlakirjade emiteerimisest saadud vahendite (75,1 miljardit eurot) ja liikmesriikide deklareeritud keskkonnahoidlike kulutuste (64,9 miljardit eurot) vahe. Komisjon teatas meile, et 2025. aasta lõpu seisuga oli kogu kogutud tulu projektide vahel ära jaotatud. Emiteeritud rohevõlakirjade (78,5 miljardit eurot) ja deklareeritud keskkonnahoidlike kulutuste (88,2 miljardit eurot) vahe oli 9,7 miljardit eurot. Teisisõnu oli emiteeritud võlakirjade maht 2025. aasta lõpu seisuga palju väiksem kui deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused. See vähendas riski, et rohevõlakirju emiteeritakse rohkem kui on deklareeritud keskkonnahoidlikke kulutusi.

48 Kuna me avastasime oma valimis keskkonnahoidlike kulutuste tegelikust suuremana deklareerimist (vt punktid ***40***–***41***), leiame, et praegune miinimumpuhver ei pruugi olla piisav, et maandada riski, et emiteeritud NGEU rohevõlakirjade maht võib ületada deklareeritud keskkonnahoidlikke kulutusi.

[16] 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruanne, lk 7.

Komisjon ei anna aru NGEU rohevõlakirjade puudustest ja eelistest võrreldes tavapäraste võlakirjadega

49 Komisjon peaks vajaduse korral seadma NGEU rohevõlakirjade kasutamisest oodatavatele täiendavatele eelistele ***I lisa*** punkt ***03***) asjakohased eesmärgid, et neid oleks võimalik mõõta. Pärast võlakirjade emiteerimist peaks komisjon koguma asjakohaseid andmeid ja andma läbipaistvalt aru selle kohta, kas need eelised on realiseerunud. Käesolevas osas hindame, kas:

- komisjon esitas piisavalt teavet NGEU rohevõlakirjade kulude ja täiendavate eeliste kohta, kui oli otsustanud emiteerida tavapäraste võlakirjade asemel just selliseid võlakirju;
- NGEU rohevõlakirjade emissioonid hoogustasid rohevõlakirjade turgu ja aitasid komisjonil saada juurdepääs laiemale investorite ringile;
- komisjon tugevdas ELi ja euro rolli kestliku rahanduse turgudel;
- komisjon suutis esitada teavet NGEU rohevõlakirjade emiteerimisega kaasnevate lisakulude ja rahalise kasu kohta (võrreldes tavapäraste võlakirjadega).

Komisjoni aruandlus NGEU rohevõlakirjade täiendavate eeliste kohta on ebapiisav

50 Komisjoni peamine eesmärk oli rahastada kuni 30% NGEUst rohevõlakirjade emiteerimisega[17]. Komisjon mainis ka NGEU rohevõlakirjade kasutamisest oodatavaid täiendavaid eeliseid[18], kuid ilma konkreetsete, mõõdetavate ja ajaliselt piiritletud eesmärkideta (***I lisa*** punkt ***03***). Seetõttu on raske hinnata, mil määral need eelised on realiseerunud.

[17] President von der Leyeni 16. septembri 2020. aasta kõne olukorrast Euroopa Liidus.

[18] Euroopa Komisjon, *NextGenerationEU green bonds*.

51 Komisjon annab NGEU võlahalduse, sealhulgas NGEU rohevõlakirjade kohta aru mitmes eri aruandes (meie eriaruande 16/2023 IV lisa). Vaatasime läbi järgmised aruanded, et kontrollida, kas need sisaldasid viiteid NGEU rohevõlakirjade kasutamise eeldatavatele eelistele:

- tulu jaotuse ja mõju aruanded (2022, 2023, 2024 ja2025);
- poolaastaaruanded ELi laenutehingute kohta;
- komisjoni araunne Euroopa Parlamendile ja nõukogule eelarvelistest tagatistest ja finantsabist tulenevate tingimuslike kohustuste ning nende tingimuslike kohustuste jätkusuutlikkuse kohta;
- komisjoni 2024. aasta eelarve läbipaistvuse aruanne.

52 Leidsime küll mõnes aruandes viiteid komisjoni esitatud väidetavatele eelistele, kuid need olid väga üldised. Puudusid konkreetsed andmed, et selgelt hinnata, kas NGEU rohevõlakirjade emiteerimisega seotud täiendav kasu on saavutatud.

53 Leiame, et komisjon ei esitanud piisavalt teavet NGEU rohevõlakirjade emiteerimisest oodatavate täiendavate eeliste (võrreldes tavapäraste võlakirjadega) saavutamise kohta. Esitame kahes järgmises osas siiski analüüsi, mis näitab, et mõned NGEU rohevõlakirjade eeldatud eelised on realiseerunud. Meie analüüs puudutab kolme kuuest täiendavast eelisest, mida komisjon rohevõlakirjadelt ootas (***I lisa*** punkt ***03***), kuna ülejäänud kolm on poliitilised tahteavaldused.

NGEU rohevõlakirjad tõmbasid ligi uusi investoreid, kuid puuduvad tõendid, et need oleksid suurendanud teiste emitentide arvu

54 Komisjon eeldas, et NGEU rohevõlakirjad võivad tõmmata ligi uut liiki investoreid, kes keskenduvad rohkem kestlikkusele, aidates seeläbi investorite ringi mitmekesistada. Komisjoni esitatud andmed näitavad, et võrreldes tavapäraste ELi võlakirjadega on NGEU rohevõlakirjade sündikaattehingutest huvitatud rohkem investoreid. 2025. aasta lõpuks osales rohevõlakirjade sündikaattehingutes keskmiselt 26% rohkem investoreid kui tavapäraste ELi võlakirjade tehingutes (351 *vs*. 279). Lisaks oli investorite nõudlus komisjoni poolt sündikaattehingute kaudu emiteeritud uute võlakirjade järele NGEU rohevõlakirjade puhul suurem kui tavapäraste ELi võlakirjade puhul. Investorite nõudlus (nn kattekordaja) ületas keskmiselt 14 korda pakutavate NGEU rohevõlakirjade väärtust (tavapäraste võlakirjade puhul oli vahe 12-kordne).

55 *Tabelis 1* esitatud täiendavad andmed näitavad, et aastatel 2021–2025 meelitasid NGEU rohevõlakirjade sündikaattehingud ligi vähemalt 109 investorit, kes ei osalenud tavapärastes võlakirjade sündikaatides. Neist 99 investoril õnnestus rohevõlakirjade sündikaattehingutes edukalt osaleda, investeerides taasterahastu NGEU rohevõlakirjadesse kokku 1,2 miljardit eurot. Investeeringu suurus oli keskmiselt 12,4 miljonit eurot investori kohta. See summa on väiksem kui kõigi investorite poolt NGEU rohevõlakirjade sündikaattehingutesse tehtud keskmine investeering (56,8 miljonit eurot). Eeltoodu näitab, et NGEU rohevõlakirjad meelitasid ligi uue rühma investoreid, kes erinevad regulaarselt tavapäraseid ELi võlakirju ostvatest investeerijatest.

Tabel 1. | Investorite osalemine NGEU rohevõlakirjade sündikaattehingutes

Investorid	Huvitatud investorite arv	Huvitatud investorite märgitud summad	Valitud investorite arv	Võlakirjadesse investeeritud summad
	2021–2025 *(miljonites eurodes)*			
Investorid, kes osalesid ainult NGEU rohevõlakirjade sündikaattehingutes	**109**	**7691**	**99**	**1243**
Kõik investorid, kes osalesid NGEU rohevõlakirjade sündikaattehingutes	**1063**	**744 777**	**1022**	**58 021**

Allikas: komisjon.

56 Rohevõlakirjad on muutunud riigivõlakirjade ja riigiüleste võlakirjade emiteerimisel üha olulisemaks[19]. NGEU rohevõlakirjade programm vastas investorite kasvavale nõudlusele rohevõlakirjade järele. Esmasturul on olnud suur nõudlus NGEU rohevõlakirjad järele ja nende abil on kaasatud märkimisväärses mahus raha. Komisjon ei ole siiski esitanud ühtegi aruannet, analüüsi ega uuringut, mis näitaks, mil määral NGEU rohevõlakirjade emiteerimine julgustas ka teisi emitente neid kasutama. Meie uuritud dokumendid ega konsulteeritud eksperdid ei andnud selle kohta mingeid tõendeid.

[19] OECD, *Global Debt Report 2026: Sustaining Debt Market Resilience under Growing Pressure*, 4. märts 2026; OECD, *Sustainable Bonds:Trends and Policy Recommendations*, 17. november 2025.

NGEU rohevõlakirjad on tugevdanud euro rolli kestliku rahanduse turul

57 Käesolevas osas analüüsime andmeid rohevõlakirjade emissioonide kohta, et hinnata NGEU rohevõlakirjade osakaalu Euroopa võlakirjaturu asjaomases segmendis. Meie eesmärk oli uurida, kas NGEU rohevõlakirjad tugevdasid euro rolli kestliku rahanduse turul.

58 Aastatel 2015–2025 suurenes riikide, riigiüleste ja agentuuridest emitentide pakutavate roheliste võlakirjade arv Euroopa turul ligikaudu 6 miljardilt eurolt 103 miljardile eurole. Kasvule aitas kaasa taasterahastu NGEU rohevõlakirjade emissioonide kasvav arv, mis moodustas suure osa sellest kestliku rahanduse turusegmendist (2022. aastal maksimaalselt 23%) (*tabel 2*).

Tabel 2. | NGEU rohevõlakirjade osakaal riikide, riigiüleste ja agentuuridest emitentide rohevõlakirjade emissioonides

Aasta	Riikide, riigiüleste ja agentuuridest emitentide rohevõlakirjad (miljardites eurodes)	NGEU rohevõlakirjad (miljardites eurodes)	NGEU rohevõlakirjade osakaal riikide, riigiüleste ja agentuuridest emitentide rohevõlakirjades
2021	91,1	12	13,2%
2022	106,5	24,4	22,9%
2023	103,0	12,5	12,1%
2024	114,7	19,3	16,8%
2025	103,0	10,2	9,9%

Allikas: kontrollikoda komisjoni esmasvahendajatelt saadud andmete põhjal.

59 NGEU programmi uued netoemissioonid lõpevad 2026. aastal. Komisjon võib aga ka hiljem NGEU rohevõlakirju emiteerida, kui liikmesriigid deklareerivad rohkem keskkonnahoidlikke kulutusi, mida rahastatakse näiteks taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamisvahenditest (vt punkt *28*). 2025. aasta lõpuks oli NGEU väljamaksete kogumaht 459 miljardit eurot ja NGEU rohevõlakirjade emissioonid moodustasid sellest summast 17% (võrreldes eesmärgiks seatud 30%-ga) – 78,5 miljardit eurot.

Puuduvad piisavad tõendid, et hinnata, kas NGEU rohevõlakirjadest saadav kasu kompenseerib nendega kaasnevad lisakulud

60 Komisjoni võlahaldus, mille raames eraldatakse eelarvevahendid võlaga seotud kulude katmiseks, peaks keskenduma tulemuslikkusele, sealhulgas kasutatud ressursside ja saavutatud tulemuste vahelisele suhte parandamisele[20]. Komisjonil peaks olema võimalik anda teavet järgmise kohta:

- täiendavad halduskulud, mis tulenevad rohevõlakirjade emiteerimisest (nt sertifitseerimise, välise hindamiste või auditite, koolituse jms kulud);
- väiksemad rahastamiskulud võrreldes ELi tavapäraste võlakirjadega (n-ö rohe-eelis), niivõrd kui see on olemas.

61 Mitmes meie analüüsitud aruandes (punkt ***51***) ei käsitlenud komisjon täiendavaid halduskulusid ega hinnangulist rahastamiskulude kokkuhoidu, mis tulenevad NGEU rohevõlakirjade kasutamisest tavapäraste ELi võlakirjade asemel. NGEU rohevõlakirjade emiteerimine toimub sama võlakirjade emiteerimise programmi raames ja selleks kasutatakse samu menetlusi nagu tavapäraste võlakirjade puhul. Komisjoni sõnul ei kaasne nende rohevõlakirjade emissioonide ettevalmistamise ja läbiviimisega tuvastatavaid ülemääraseid kulusid. Otsus kasutada NGEU rohevõlakirju tõi võrreldes tavapäraste võlakirjade emiteerimisega sellegipoolest kaasa lisakulusid, mis olid peamiselt seotud NGEU rohevõlakirjade raamistiku loomise, aruandluse (keskkonnamõju ja rohevõlakirjadest saadud tulu kasutamise kohta) ning töötajate koolitamisega (***tabel 3***).

[20] ELi finantsmääruse artikkel 33.

Tabel 3. | Komisjoni kindlaks tehtud NGEU rohevõlakirjade spetsiifilised kulud

Kulu		Kantud kulud 2021–2025 *(eurodes)*
1.	Väliseksperdi arvamus	15 000
2.	Mõju arvutamise metoodikate väljatöötamine	185 400
3.	Piiratud kindlust andvad aruanded tulude jaotamise kohta	63 000
4.	Piiratud kindlust andvad aruanded mõju kohta	80 587
5.	Rohevõlakirjade alane koolitus	3515
6.	NGEU rohevõlakirjade programmiga seotud töölähetused	20 000
Kokku		**352 502**

Allikas: komisjon.

62 *Tabel 3* ei sisalda teatavaid NGEU rohevõlakirjade emiteerimisega seotud lisakulusid, kuna komisjon ei arvesta või ei tea neid. Need hõlmavad muu hulgas NGEU rohevõlakirjade raamistiku väljatöötamise ja rakendamisega tegelevate komisjoni töötajate lisakulusid, liikmesriikide ja komisjoni tasandi kulusid, mis on seotud keskkonnahoidlike kulutuste aruandluse ja kontrollimisega, ning komisjoni täiendavaid personali- ja muid kulusid, mis on seotud iga-aastaste tulu jaotuse ja mõju aruannete koostamisega. *Tabelis 4* esitatakse komisjoni hinnang NGEU rohevõlakirjadega aastatel 2021–2024 töötanud töötajate täistööajale taandatud töötajate arvu kohta.

Tabel 4. | NGEU rohevõlakirjadega tegelenud täiendavate komisjoni töötajate arv

Aasta	2021	2022	2023	2024
TTE	2	2,5	3,5	1,5

Allikas: komisjon.

63 Teisest küljest näitab komisjoni analüüs, et NGEU rohevõlakirjad andsid vaatlusalusel ajal keskmiselt nn rohe-eelise (*green premium*), mille suurus oli 0,004% (0,4 baaspunkti). Rohe-eelis on tavapärase võlakirja ja samaväärse rohevõlakirja tootluse erinevus. Rohe-eelis tuleneb sellest, et mõned investorid on valmis aktsepteerima neisse võlakirjadesse investeerimisel madalamat tulumäära näiteks seetõttu, et nad leiavad, et rohemärgise ja aruandlusega kaasneb võrreldes tavapäraste võlakirjadega teatav lisaväärtus või positiivne ühiskondlik mõju.

64 Kui NGEU rohevõlakirju 2021. aastal riigi võlakirjade turul esimest korda emiteeriti, olid tõendid rohe-eelise kohta kahetised: ainult 56% esmasturu ja 70% järelturu kohta tehtud uuringutest näitasid selle olemasolu[21]. Ühe samal ajavahemikul avaldatud akadeemilise analüüsi kohaselt (andmed ajavahemikust 2014–2021) annavad NGEU rohevõlakirjad ekspertide hinnangul ja regressioonianalüüsi põhjal eeldatavasti 4 baaspunkti suuruse rohe-eelise, mis võib järelturul veelgi suureneda[22]. Komisjoni enda hinnangul jäi aastatel 2021–2025 saadud rohe-eelis allapoole ekspertide poolt 2021. aastal prognoositud maksimumtaset. Nõustume komisjoni argumentidega, et rohe-eelise suurust on raske mõõta, prognoosida ja võrrelda, sest:

- rohe-eelis ei ole aja jooksul muutumatu ja sõltub paljudest parameetritest, sealhulgas turutingimustest ning konkreetsete rohevõlakirjade pakkumisest ja nõudlusest, mistõttu on eri võlakirjade rohe-eelist raske võrrelda;

- rohevõlakirjade turu (eelkõige riigid, riigiülesed ja agentuuridest emitentide puhul) laiem analüüs näitab, et ajavahemiku 2021–2025 turutingimused on väga erinevad 2014.–2021. aasta omadest. Seetõttu on ka rohe-eelis viimastel aastatel kõigi emitentide puhul üldiselt kahanenud.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu Luxembourgis 29. septembril 2026.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

[21] „Greenium in sovereign bond markets“, Bruegel, 2022.

[22] Hinsche, Isabelle Cathérine (2021): „A greenium for the next generation EU green bonds: Analysis of a potential green bond premium and its drivers“, *CFS Working Paper Series, No. 663*, Goethe University Frankfurt, Center for Financial Studies (CFS), Frankfurt am M.

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Auditivaldkonna kirjeldus

01 2020. aasta mais käivitas EL ajutise instrumendina ajutise taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU), et aidata liikmesriikidel COVID-19 pandeemiast taastuda. Programmist kavatseti rahastada pandeemiajärgset taastumist ning Euroopa majanduse rohe- ja digipööret, kusjuures 90% programmi kogueelarvest moodustab taaste ja vastupidavusrahastu. Komisjon on kasutanud liikmesriikidele sihttoetuste ja laenude andmiseks laenuraha (jooksevhindades kuni 806,9 miljardit eurot). Komisjoni poolt NGEU jaoks laenatav tegelik summa sõltub peamiselt taaste- ja vastupidavusrahastu liikmesriikide poolsest rakendamisest.

02 Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse kohaselt tuli liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavadest eraldada vähemalt 37% eelarvest keskkonnahoidlikele meetmetele[1]. 2021. aasta aprillis vastu võetud NGEU rahastamisstrateegias märkis komisjon, et kavatseb rahastada kuni 30% NGEUst rohevõlakirjade emiteerimise kaudu. Kuna läbivaadatud NGEU programmi maht on tõenäoliselt 634 miljardit eurot[2] (algselt kavandatud 806,9 miljardi euro asemel), võib NGEU rohevõlakirjade kogumaht ulatuda 190 miljardi euroni. Kõik NGEU kohustused, sealhulgas rohevõlakirjad, tuleb 2058. aastaks tagasi maksta.

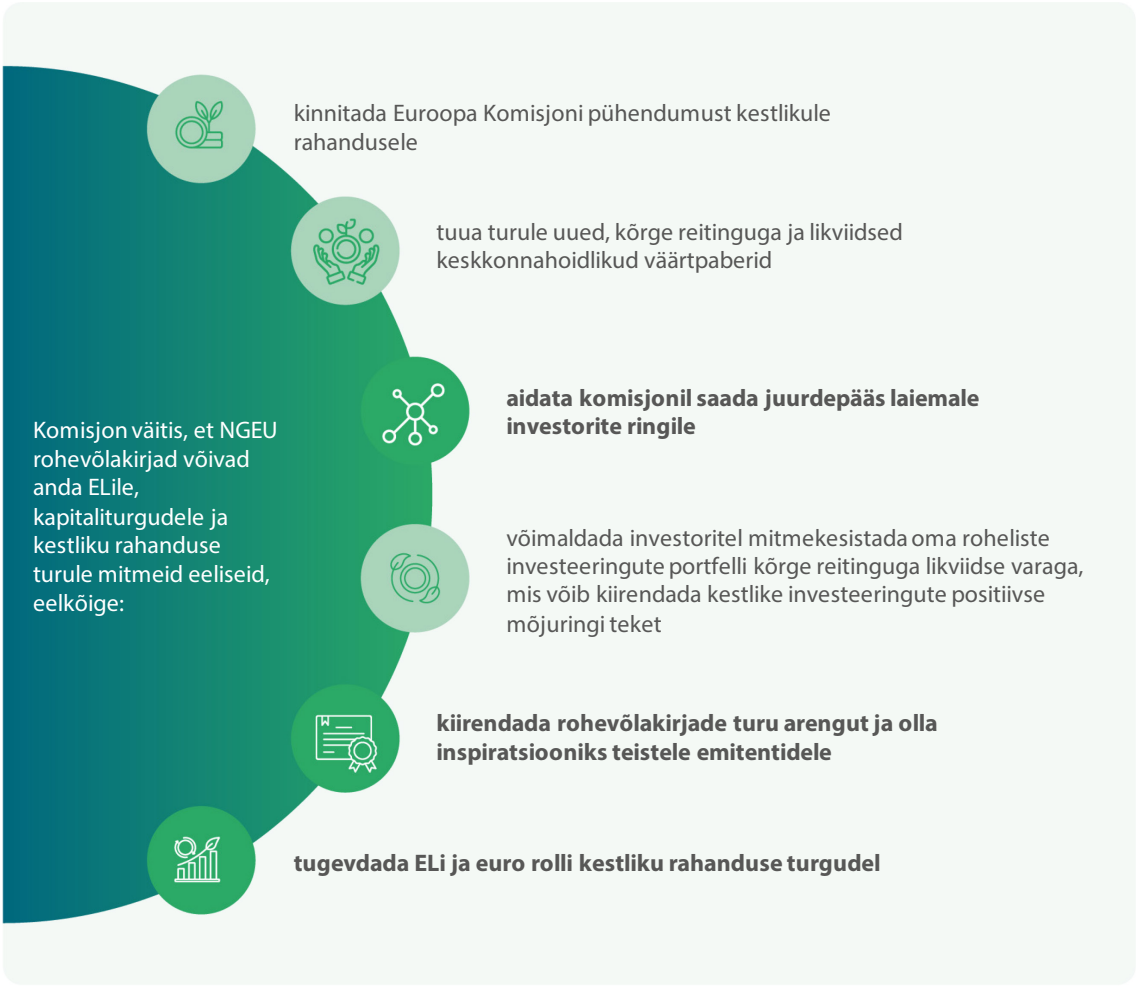
03 Komisjoni eesmärk ei olnud saavutada NGEU rohevõlakirjade emiteerimisega (tavapäraste võlakirjade asemel) väiksemaid rahastamiskulusid. Ta väitis hoopis, et NGEU rohevõlakirjad võivad luua ELile, kapitaliturgudele ja kestliku rahanduse turule mitmeid lisaeeliseid (***joonis 1***).

---

1 Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse põhjendus 23.

2 *NextGenerationEU*, Euroopa Komisjon.

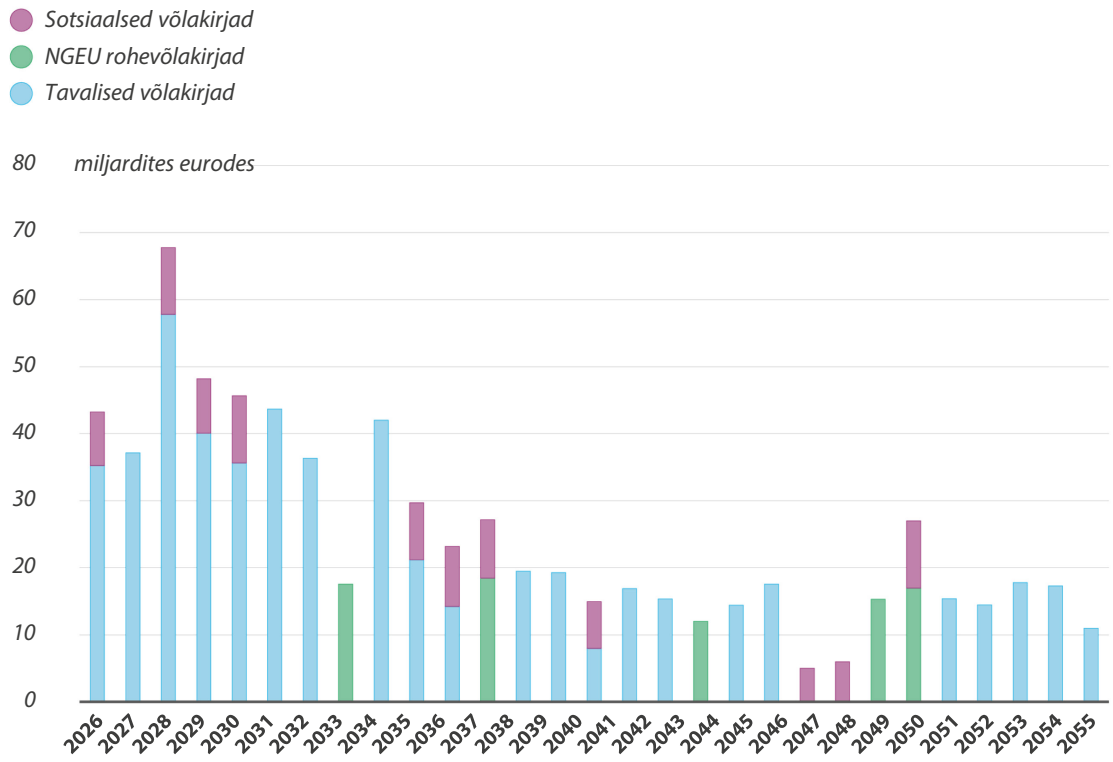
Joonis 1 | NGEU rohevõlakirjade eeldatavad lisaeelised



Allikas: kontrollikoda komisjoni NGEU rohevõlakirjade veebisaidi põhjal.

04 2021. aasta oktoobris emiteeris komisjon oma esimesed NGEU rohevõlakirjad, millega kaasati 12 miljardit eurot. Sel ajal oli see üks maailma suurimaid rohevõlakirjade tehinguid. NGEU rohevõlakirjade tulemustabeli kohaselt oli komisjon 2026. aasta märtsi lõpuks käivitanud 22 NGEU rohevõlakirjade sündikaattehingut ja enampakkumist kogusummas 80,4 miljardit eurot. Nende võlakirjade tähtajad on 7–26 aastat ning kõige hilisem lõpptähtaeg (st aeg, mil võlakirja kaudu võetud laen tuleb tagasi maksta) on 2050 (***joonis 2***).

Joonis 2 | Tähtaeguvate ELi võlakirjade aastane maht 30. märtsi 2026. aasta seisuga



Sotsiaalsed võlakirjad: võlainstrument, mida kasutatakse selliste projektide rahastamiseks, mis käsitlevad konkreetseid sotsiaalseid vajadusi või probleeme (näiteks erakorralise tööhõivetoetuse rahastu TERA).

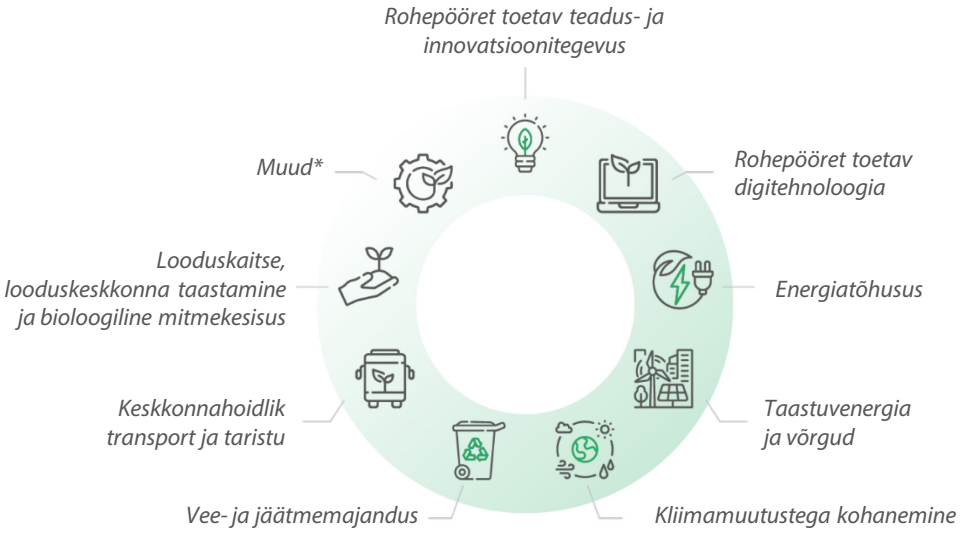
Allikas: komisjon, andmed ELi võlaväärtpaberite andmed kohta, aprill 2025.

NGEU rohevõlakirjade raamistik

05 Komisjon kasutab NGEU rohevõlakirjade emiteerimisel tavapäraseid võlahaldusmenetlusi ja organisatsioonilist korda, kuid tugineb seejuures 2021. aasta septembris loodud NGEU rohevõlakirjade raamistiku konkreetsetele suunistele. Nimetatud dokumendis fikseeris komisjon, et NGEU raames emiteeritud rohevõlakirjade raamistik põhineb Rahvusvahelise Kapitaliturgude Assotsiatsiooni (ICMA) rohevõlakirjade põhimõtetel.

06 Komisjoni kulutuste hindamise ja investeeringute valimise protsess algab taaste- ja vastupidavuskavades sisalduvate taaste- ja vastupidavusrahastu meetmetega, millele on nende sekkumisvaldkondades juba omistatud positiivne kliimakoefitsient (40% või 100%). Seejärel kasutatakse nende meetmete suhtes täiendavat hoolsuskohustust, et minimeerida riski, et NGEU rohevõlakirjadest rahastatavad alusprojektid ei ole kooskõlas standarditega, mida investorid ootavad. NGEU rohevõlakirjade raamistiku kohaselt saab neist rohevõlakirjadest saadavast tulust rahastada ainult ***joonisel 3*** kujutatud üheksat kategooriat.

Joonis 3 | NGEU rohevõlakirjadest rahastamiseks kõlblike kulutuste kategooriad



***Muud:** sisaldab suures osas toetavaid tegevusi, mille eesmärk võimaldada teistesse kategooriatesse kuuluvate rohepöörde meetmete elluviimist. Lisaks hõlmab see õhukvaliteeti ja müra vähendamist.

Allikas: kontrollikoda NGEU rohevõlakirjade raamistiku põhjal.

07 Liikmesriigid deklareerivad oma keskkonnahoidlikud kulutused üldsusele mittekättesaadavas FENIXi andmebaasis, mis on peamine vahend taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise aruandluseks. Alates NGEU rohevõlakirjadest saadud tulu jaotuse aruande avaldamisest 2022. aasta detsembris on komisjon avaldanud NGEU rohevõlakirjade kohta neli tulu jaotuse ja mõju aruannet. Neis teavitatakse investoreid ja muid sidusrühmi NGEU rohevõlakirjadest rahastatavate rahastamiskõlblike projektide nimekirjast, rohevõlakirjadest saadud tulu jaotamisest deklareeritud projektide vahel, ELi taksonoomiale vastavusest ja rahastatud investeeringute kliimamõjust.

NGEU rohevõlakirjadega seotud ülesanded ja kohustused

08 Komisjon rakendab taaste- ja vastupidavusrahastut otsese eelarve täitmise raames koos liikmesriikide kui toetusesaajatega. Komisjonis vastutab taaste- ja vastupidavusrahastu eest peamiselt peasekretariaadi alla kuuluv reformide ja investeeringute rakkerühm (REFORM) koos majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadiga (DG ECFIN). Nad hindasid algseid taaste- ja vastupidavuskavasid, kiitsid heaks neis tehtud muudatused ning kontrollisid eesmärkide ja sihtide täitmist, et liikmesriikidele saaks nende maksetaotluste põhjal makseid teha. Nimetatud kaks direktoraati viisid ka läbi kliimaga seotud meetmete esialgse hindamise.

09 Eelarve peadirektoraat (DG BUDG) täidab NGEU võlahalduse põhifunktsioone – sealhulgas võlakirjade müük, keskkonnahoidlikele projektidele tehtavate kulutuste reeglite täitmise kontrollimine, kogutud vahendite haldamine ja õigusabi andmine. Komisjoni riskijuhi ülesandeks on järelevalve kõigi ELi finantstehingute, sealhulgas laenuvõtmise ning võla- ja likviidsusjuhtimise riskide üle. NGEU rohevõlakirjade emissioone haldavad suures osas samad tiimid, kes tegelevad tavapäraste ELi võlakirjade emissioonidega[3]. DG BUDG vastutab ka NGEU rohevõlakirjadest rahastatavate kulutuste jaotuse ja mõju aruannete eest, millesse liikmesriigid panustavad oma kumulatiivsete andmetega keskkonnahoidlike kulutuste kohta (***VI lisa***).

Auditi ulatus ja käsitlusviis

10 Hindasime, kas NGEU rohevõlakirju on edukalt kasutatud taaste- ja vastupidavusrahastu keskkonnahoidlike projektide rahastamiseks. Selleks uurisime, kas komisjon oli:

- koos liikmesriikidega kehtestanud kontrolliraamistiku tagamaks, et NGEU rohevõlakirjadest rahastati ainult projekte, mis toovad selget kasu keskkonnale ja kliimale;
- näidanud, et NGEU rohevõlakirjade emiteerimine andis täiendavaid eeliseid võrreldes tavapäraste ELi võlakirjadega ja õigustas täiendavaid halduskulusid.

11 Uurisime NGEU rohevõlakirjade emissioone 2021. aasta oktoobrist kuni 2025. aasta lõpuni. Meie peamine auditeeritav oli komisjon (DG BUDG). Rohevõlakirjadest saadud tulu jaotamist uurides hindasime 2025. aasta detsembris avaldatud NGEU rohevõlakirjadest saadud tulu jaotuse ja mõju aruannet (andmed seisuga 1. august 2025). Meie aruanne ei hõlma selle aruande punkte 5 ja 6, milles hinnatakse rahastatud projektide kliimamõju ja tuuakse näiteid investeeringute kohta. Taaste- ja vastupidavusrahastu keskkonnahoidlike meetmete mõju oli liiga vara hinnata, sest enamik neist oli meie auditi ajal veel rakendusetapis.

[3] kontrollikoja eriaruanne 16/2023, joonis 4, lk 12.

12 Meie auditimetoodika vastab kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni (INTOSAI) auditistandarditele. Alljärgnevates punktides kirjeldame oma audititõendite peamisi allikaid.

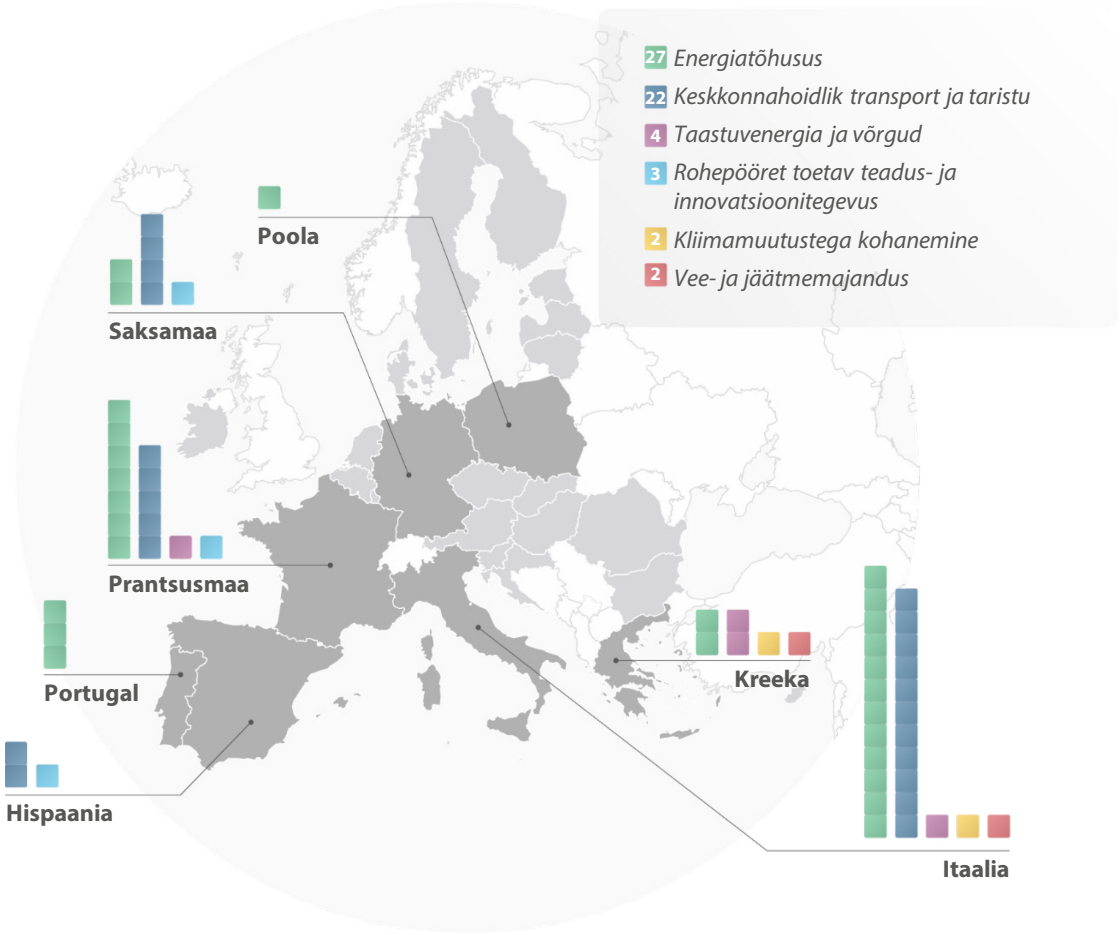
— Tõendite kogumiseks tutvusime aruannete ja menetlusdokumentidega ning vestlesime DG BUDGi ja DG ECFINi esindajatega. Need puudutasid peamiselt NGEU rohevõlakirjade võlahaldust ja olemasolevaid süsteeme, millega tagatakse, et tulu eraldatakse ainult keskkonnahoidlikele projektidele.

— Tutvusime seitsmes liikmesriigis valitud 38 meetme ja 60 projekti dokumentidega (vt ***joonis 4***). Kuus liikmesriiki (Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Portugal) valiti nende deklareeritud keskkonnasäästlike kulutuste olulise mahu tõttu, samas kui Poola valiti välja riigi kavandatud keskkonnahoidlike kulutuste suure mahu tõttu (***V lisa***). 1. augusti 2025. aasta seisuga moodustasid need seitse liikmesriiki 88% kõigi liikmesriikide deklareeritud rahastamiskõlblikest keskkonnahoidlikest kulutustest ja 83% taaste- ja vastupidavuskavades kavandatud võimalikest keskkonnahoidlikest kulutustest. Kuigi meie valim ei esinda kõigi 27 liikmesriigi teatatud keskkonnahoidlike kulutuste kogusummat, võimaldab see teha järeldusi nende seitsme liikmesriigi deklareeritud kulutuste usaldusväärsuse kohta. Kasutasime rahaühikupõhist valimi moodustamise meetodit, et valida nendes liikmesriikides välja meetmed ja seejärel konkreetsed projektid. Kuigi tegu oli juhuvalimiga, on valitud meetmete ja projektide arv proportsionaalne deklareeritud keskkonnahoidlike kulutuste summaga.

— Konsulteerisime ka ühe sõltumatu võlahaldureksperdiga ja saime temalt kirjalikku teavet selle kohta, kas komisjon saavutas rohevõlakirju emiteerides (tavavõlakirjade asemel) oodatud lisaeelised, ning kas ta sai seejuures õiglase rohe-eelise.

— Analüüsisime rohevõlakirju ja rohe-eelist käsitlevaid uuringuid ning kontrollikoja varasemaid aruandeid taaste- ja vastupidavusrahastu ning komisjoni võlahalduse kohta.

Joonis 4 | Valimi projektide arv kulukategooriate kaupa



Märkus: kaardil esitatud piiride ja tähiste kasutamine ei tähenda Euroopa Liidu poolset ametlikku toetust ega heakskiitu.

Allikas: kontrollikoda.

Halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Kartograafia: Eurostat – IMAGE, 05/2026

II lisa. ELi taksonoomia

Üks Euroopa Komisjoni peamisi algatusi kestliku rahanduse valdkonnas tehti 2018. aastal, kui avaldati kestliku majanduskasvu rahastamise tegevuskava. Eesmärgiks seati kestliku rahanduse ühtse ELi klassifitseerimissüsteemi ehk taksonoomia loomine, mida aitas arendada kestliku rahanduse tehniline eksperdirühm. ELi taksonoomiamäärus võeti vastu 2020. aasta juunis, et suunata kapitalivood ümber keskkonnahoidlikesse ja keskkonnasäästlikesse investeeringutesse. ELi taksonoomia eesmärk oli pakkuda läbipaistvaid ja teaduspõhiseid kriteeriume, et teha kindlaks, millised tegevused:

1) annavad olulise panuse vähemalt ühte kuuest keskkonnaeesmärgist (***joonis 1***);

2) ei kahjusta oluliselt ühtegi muud keskkonnaeesmärki – igale tegevusele on kehtestatud künnised, mis määratlevad põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimise;

3) vastavad minimaalsetele sotsiaalsetele kaitsemeetmetele, mis on sätestatud OECD suunistega rahvusvahelistele ettevõtjatele ning ÜRO äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtetes;

4) vastavad konkreetsetele tehnilistele sõelumiskriteeriumidele – kvalitatiivsetele ja kvantitatiivsetele erinõuetele, mis näitavad olulist panust mõne keskkonnaeesmärgi saavutamisse.

Joonis 1 | ELi taksonoomia kuus keskkonnaeesmärki



Allikas: kontrollikoda.

ELi taksonoomia võimaldab finants- ja mittefinantsettevõtjatel kasutada ühist majandustegevuse määratlust selle kohta, millist tegevust võib pidada keskkonnasäästlikuks. Konkreetsed tegevused ja neile kehtivad nõuded avaldati 9. detsembril 2021 komisjoni delegeeritud määruses (EL) 2021/2139. Seetõttu võib taksonoomial olla oluline roll, aidates ELil suurendada kestlikke investeeringuid, luues investoritele kindlustunde, kaitstes erainvestoreid nn rohepesu eest, aidates ettevõtetel muutuda kliimasõbralikumaks ja vähendada turu killustatust (mida tekitab mitme standardi kasutamine).

2025. aasta veebruaris võttis komisjon vastu ettepanekute paketi, mille eesmärk on lihtsustada ELi õigusnorme, suurendada konkurentsivõimet ja suurendada investeerimissuutlikkust ning mis on seotud äriühingute kestlikkusaruandluse ja ELi taksonoomiaga. Komisjoni sõnul vähendavad ettepanekud ELi nõuete keerukust kõigi ettevõtjate, eelkõige VKEde ja väikeste keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate jaoks, keskenduvad ELi õigusraamistikus suurimatele ettevõtjatele, kellel on tõenäoliselt suurem mõju kliimale ja keskkonnale, võimaldades samal ajal ettevõtjatele puhtale energiale üleminekuks endiselt juurdepääsu kestlikule rahastamisele.

III lisa. NGEU rohevõlakirjade raamistiku ja Euroopa rohevõlakirjade standardi võrdlus

Kategooria	Euroopa rohevõlakirjade standard	NGEU rohevõlakirjade raamistik
Allikas	Määrus (EL) 2023/2631 Euroopa rohevõlakirjade ning teabe vabatahtliku avaldamise kohta seoses keskkonnakestlikuna turustatavate ja kestlikkusega seotud võlakirjadega	NGEU rohevõlakirjade raamistik, september 2021.
Alus	Uus eraldiseisev standard.	Põhineb ICMA rohevõlakirjade põhimõtetel, mis on turgu juhtivad soovitused parimate tavade kohta.
Kohustuslik või vabatahtlik	Vabatahtlik – kohustuslik ainult juhul, kui emitent soovib võlakirja nimetada Euroopa rohevõlakirjaks.	Kohustuslik NGEU rohevõlakirjade puhul.
Tulu kasutamine	ELi taksonoomiaga kooskõlas olevad projektid, mis aitavad oluliselt kaasa ühe või mitme järgmise kuue keskkonnaeesmärgi saavutamisele: 1) kliimamuutuste leevendamine; 2) kliimamuutustega kohanemine; 3) vee ja mereressursside säästev kasutamine ja kaitse; 4) üleminek ringmajandusele; 5) saastuse vältimine ja kontroll; 6) elurikkuse ja ökosüsteemide kaitse ja taastamine + muude keskkonnaeesmärkide olulise kahjustamise vältimine + minimaalsete kaitsemeetmete järgimine + tehniliste sõelumiskriteeriumide järgimine.	Vahendeid kasutatakse üheksa laia kulukategooria jaoks: 1) rohepööret toetav teadus- ja innovatsioonitegevus; 2) rohepööret toetav digitehnoloogia; 3) energiatõhusus; 4) puhas energia ja võrk; 5) kliimamuutustega kohanemine; 6) veemajandus ja jäätmekäitlus; 7) puhas transport ja taristu; 8) looduskaitse, looduse taastamine ja bioloogiline mitmekesisus; 9) muu tegevus (mis hõlmab suures osas toetavaid tegevusi, mille eesmärk on toetada rohepööret, ja tegevus, millega kaudselt vähendatakse kasvuhoonegaaside heidet. Lisaks hõlmab see õhukvaliteeti ja müra vähendamist).

Kategooria	Euroopa rohevõlakirjade standard	NGEU rohevõlakirjade raamistik
Rahastamis-kõlblikud projektid	Vähemalt 85% Euroopa rohevõlakirjadest saadud puhastulust tuleb investeerida keskkonnasäästlikku tegevusse, mis on kooskõlas ELi taksonoomiaga, enne nende Euroopa rohevõlakirjade lõpptähtaega (st kui rohevõlakirjade kaudu võetud laen on tagasi makstud). Kuni 15% tulust võib teatavatel tingimustel eraldada taksonoomianõuetele, kuid mitte tehnilistele sõelumiskriteeriumidele vastavale majandustegevusele, nt tegevusele, mille kohta kehtivad tehnilised sõelumiskriteeriumid ei ole rohevõlakirjade emiteerimise ajal jõustunud.	Investeeringud määratakse kindlaks taaste- ja vastupidavuskavade kliimakulutuste 37% reegli alusel. Investeeringute üle arvestuse pidamiseks kasutatakse ELi kliimakoefitsiente (0%/40%/100%, mis põhinevad nii projektide panusel kliimasse kui ka nende asjakohasusel), mille põhjal määratakse kindlaks rohevõlakirjade tulust rahastamiskõlblike kulutuste protsent.
Tulude haldamine	Täpsustamata.	Komisjon jälgib asjakohaseid kulutusi ja kõigi NGEU rohevõlakirjade puhastulu ning kasutab nende kohta korrapäraseks aruandluseks oma tavapärast raamatupidamissüsteemi. Kuni vahendite täieliku eraldamiseni liikmesriikidele või konkreetsele ELi poliitikale hoitakse rohevõlakirjadest saadud tulu NGEU üldisel kontol.
Tulude jaotamine	Jaotatakse täielikult enne võlakirja lõpptähtaega või jaotatakse rohevõlakirjade portfellist rahastamiskõlblike varade portfellile, mille väärtus on suurem kui ülejäänud tulu.	Tulu eraldatakse tagasiulatuvalt taaste- ja vastupidavusrahastu raames rahastamiskõlblikele keskkonnahoidlikele kulutustele.
Kooskõla taksonoomiaga	Nõutav kooskõla ELi keskkonnasäästliku majandustegevuse taksonoomiaga.	Raamistik on võimalikult suures ulatuses kooskõlas Euroopa rohevõlakirjade standardi ja ELi taksonoomiaga.
Väline hindamine	Nõuab välist hindamist (mõne Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) juures registreeritud ja selle järelevalve all oleva välise hindaja poolt), et kontrollida iga võlakirja vastavust Euroopa rohevõlakirjade standardile.	Komisjon kasutab sõltumatut välisaudiitorit, et kontrollida enda poolt vahendite jaotamise aruandes esitatud analüüsi.

Kategooria	Euroopa rohevõlakirjade standard	NGEU rohevõlakirjade raamistik
Aruandlus	Nõutakse standardsete vormide kaudu igal aastal aruannet tulude jaotamise kohta (kuni tulu täieliku jaotamiseni). Samuti nõutakse, et pärast tulu täielikku jaotamist avaldataks mõjuaruanne Euroopa rohevõlakirjade keskkonnamõju kohta.	Komisjon kasutab kahte liiki aruandlust, et näidata, 1) kuidas vahendeid on kasutatud (jaotusaruandlus) ja 2) mida nendega on saavutatud (mõjuaruandlus).
Sanktsioonid ja karistused	Emitentide (v.a riigid) üle teevad järelevalvet riikide pädevad asutused. Euroopa rohevõlakirjade määruse täitmata jätmise eest võib määrata mitmeid karistusi ja võtta muid haldusmeetmeid, sealhulgas keelata emitendil kuni ühe aasta vältel Euroopa rohevõlakirjade emiteerimise. Määruse kohaselt võib määrata haldustrahve kuni 0,5% emitendi käibest. ELi liikmesriigid võivad kehtestada nõuete täitmata jätmise eest kriminaalkaristused.	Sanktsioonid ja karistused puuduvad.
Geograafiline ulatus	Standardit võivad kasutada võivad nii ELis (avalik ja erasektor) kui ka kolmandates riikides asuvad emitendid.	Kohaldatakse Euroopa Komisjoni poolt ELi nimel emiteeritud rohevõlakirjade suhtes, et rahastada NGEUga seotud kulutusi.

Allikas: kontrollikoda, tuginedes järgmistele dokumentidele:
- Määrus (EL) 2023/2631.
- NGEU rohevõlakirjade raamistik.
- „Will Europe's New Standard Help or Hinder Green Bond Market Growth?“, Institute for Energy Economics and Financial Analysis, veebruar 2024.
- „ICMA Green Bond Principles and the EU Green Bond Regulation: a Comparison“, Clifford Chance, november 2023.

IV lisa. Projektid, mille kohta deklareeriti nendega suurusega võrreldes tegelikust oluliselt rohkem keskkonnahoidlikke kulutusi

Nr	Kirjeldus
1	Üks projekt Hispaanias, mille eesmärk oli toetada elektrisõidukite akusid tootvat tehast, jäeti 2024. aasta oktoobris taaste- ja vastupidavusrahastu rahastusest (18,8 miljonit eurot) välja, kuid 1. augustil 2025 deklareeriti selle kulutused siiski FENIXi andmebaasis. Need keskkonnahoidlikud kulutused olid seega 100% tegelikust suuremaks hinnatud.
2	Üks Kreeka projekt, mis puudutas hotelli olulist renoveerimist, oli osa meetmest, millele komisjon omistas 100% suuruse rohevõlakirjade koefitsiendi. Projekti peamine eesmärk ei olnud aga kliimamuutuste leevendamine ega keskkonnakaitse. Selle tulemusena olid deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused (2,4 miljonit eurot) tulu jaotuse ja mõju aruandes 60% võrra (1,44 miljonit eurot) tegelikust suuremana näidatud. Projekt sisaldus Kreeka deklareeritud summades, mida komisjon pidas 2025. aasta tulu jaotuse ja mõju aruandes NGEU rohevõlakirjade jaoks rahastamiskõlblikuks. Komisjon teatas meile, et 2026. aastal eemaldati NGEU rohevõlakirjade tuludest rahastamiskõlblike meetmete nimekirjast kõik rahastamisvahendeid kasutavad taaste- ja vastupidavusrahastu meetmed, sealhulgas Kreeka projekti rahastav meede. See kehtib nii kaua, kuni alusprojektide rakendamise kohta tehtavat aruandlust on parandatud (punkt ***28***).
3	Üks projekt Kreekas puudutas näitusekeskuse ümberehitamist. Projekti kulutused deklareeriti meetme raames, mille rahastamiskõlblikkuse koefitsient (rohevõlakirjade tulust) oli 100%. Võttes aga arvesse kõnealuse projekti laadi, oleks selle asemel tulnud kasutada 40% suurust koefitsienti. See tähendab, et teatatud keskkonnahoidlikud kulutused (14,2 miljonit eurot) olid tulu jaotuse ja mõju aruandes 60% võrra (8,5 miljonit eurot) tegelikust suuremana deklareeritud.
4	Üks projekt Kreekas puudutas majade renoveerimist, et parandada nende energiatõhusust. Paigaldati 2016 eurot maksnud gaasikatel, mida ei tohi NGEU rohevõlakirjade tulust rahastada. See tähendab, et deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused (8563 eurot) olid 24% tegelikust suuremana näidatud.
5	Ühe Prantsusmaa tervishoiuasutuste projekti puhul (0,4 miljonit eurot) deklareeriti avaliku taristu energiatõhusaks renoveerimine (roheline koefitsient 40%). Leidsime, et enamikku selle projekti rahast kasutati varade ja teenuste ostmiseks, millel ei olnud selget seost kliimameetmetega (peamiselt infotehnoloogia ja meditsiiniseadmed). Lisaks olid mõned projektikulud seotud nafta- ja gaasipõhiste varade soetamisega. Meie hinnangul ei oleks ühtegi neist kulutustest tohtinud deklareerida keskkonnahoidlikuna.

Nr	Kirjeldus
6	Prantsusmaal deklareeriti ühe koolihoone täieliku renoveerimise projekt meetme raames, mille puhul rohevõlakirjade rahastamiskõlblikkuse koefitsient oli 100%. Projekti kohta esitatud tõendid näitasid, et täpsustamata summas kulutusi oli seotud gaasil töötavate varade ostmise ja paigaldamisega. Lisaks teatasid Prantsusmaa ametiasutused meile, et selle projekti puhul olid nad deklareerinud FENIXis 17 miljonit eurot keskkonnahoidlikke kulutusi, samas kui toetusesaajale üle kantud taaste- ja vastupidavusrahastu toetus oli 6,4 miljonit eurot (ainult 38% deklareeritud keskkonnahoidlikest kulutustest).
7	Ühe Prantsusmaa projekti puhul, mis käsitles eramajade energiatõhusaks renoveerimist, deklareeriti taaste- ja vastupidavusrahastu toetus 800 eurot uue gaasiküttesüsteemi paigaldamise keskkonnahoidliku kulutusena. See tähendab, et NGEU rohevõlakirjade rahastamiskõlblikud keskkonnahoidlikud kulutused on 100% võrra tegelikust suuremana näidatud.
8	Ühe Prantsusmaa projekti puhul, mis oli seotud TEN-T võrgu raudteetunneli renoveerimisega, olid FENIXis deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused 22,1 miljonit eurot, samas kui meile edastatud tõendite kohaselt oli taaste- ja vastupidavusrahastust välja makstud ainult 4,4 miljonit eurot (st ainult 20% deklareeritud keskkonnahoidlikest kulutustest).

V lisa. NGEU rohevõlakirjade tulust rahastamiskõlblike kulutuste geograafiline jaotus (deklareeritud seisuga 1. august 2025)

Nr	Riik	NGEU rohevõlakirjade tuludest rahastamiskõlblike kulutuste nimekiri	Deklareeritud keskkonnahoidlikud kulutused	Deklareeritud kulutuste osakaal	Valimi projektide arv
1	Itaalia	73 063 020 602	24 969 512 000	34%	26
2	Prantsusmaa	17 468 829 083	12 455 860 000	71%	14
3	Saksamaa	12 083 133 693	6 666 467 000	55%	7
4	Kreeka	12 702 718 559	6 208 162 331	49%	6
5	Hispaania	68 340 336 413	3 125 014 000	5%	3
6	Portugal	7 987 900 158	2 585 079 314	32%	3
7	Tšehhi	3 331 640 191	2 005 663 649	60%	0
8	Madalmaad	3 518 087 550	1 239 832 000	35%	0
9	Belgia	2 675 378 993	915 612 140	34%	0
10	Poola	26 192 023 590	796 975 337	3%	1
11	Rootsi	1 630 419 748	760 711 955	47%	0
12	Horvaatia	2 154 338 579	545 696 962	25%	0
13	Slovakkia	2 104 490 469	415 444 180	20%	0
14	Bulgaaria	3 145 521 543	404 305 774	13%	0
15	Taani	734 461 787	279 959 833	38%	0
16	Eesti	546 280 000	235 460 000	43%	0
17	Iirimaa	572 049 000	212 530 000	37%	0
18	Sloveenia	944 357 833	211 949 036	22%	0
19	Austria	2 316 051 610	184 638 000	8%	0
20	Läti	818 250 378	149 450 000	18%	0
21	Küpros	539 450 765	144 204 000	27%	0
22	Soome	842 948 000	135 550 000	16%	0
23	Leedu	1 428 745 275	91 000 000	6%	0
24	Malta	225 677 223	64 226 000	28%	0
25	Rumeenia	12 715 943 850	54 780 056	0%	0
26	Luksemburg	45 600 000	18 800 000	41%	0
27	Ungari	4 641 113 217	0	0%	0
Kokku		**262 768 768 109**	**64 876 883 567**	**25%**	**60**

Allikas: kontrollikoda, sh komisjoni andmete põhjal.

VI lisa. NGEU rohevõlakirjade raamistik – ülesanded ja kohustused

RAAMISTIK	PLANEERIMINE	RAKENDAMINE	ARUANDLUS
2021. aasta veebruaris võtsid kaasseadusandjad vastu taaste- ja vastupidavusrahastu määruse, milles nõutakse, et liikmesriigid eraldaksid vähemalt 37% oma eelarvest keskkonnahoidlikele meetmetele.	Liikmesriigid esitavad taaste- ja vastupidavuskavad, sealhulgas keskkonnahoidlikud meetmed koos keskkonnahoidlike kulutustega.	Liikmesriigid rakendavad oma taaste- ja vastupidavuskavades loetletud meetmeid.	Liikmesriigid annavad oma taaste- ja vastupidavuskavades aru ühistest näitajatest ja edusammudest.
2021. aasta aprillis teatas komisjon kavatsusest rahastada kuni 30% taasterahastu kulutustest rohevõlakirjade kaudu.	Enne taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete lisamist NGEU rohevõlakirjade tuludest rahastamiskõlblike meetmete nimekirja, rakendatakse nende suhtes täiendavat hoolsuskohustust (lisaks kontrollidele selle kohta, kas need panustavad taaste- ja vastupidavusrahastu kliimaeesmärkide saavutamisse).	2021. aasta oktoobris emiteeris komisjon oma esimesed NGEU rohevõlakirjad.	Komisjon lõi uue töövahendi (portaali FENIX), et koguda liikmesriikidelt andmeid taaste- ja vastupidavusrahastu kohta.
2021. aasta augustis esitas väline hindaja NGEU rohevõlakirjade raamistiku kestlikkuse kohta positiivse arvamuse.	Komisjon jälgib liikmesriikide esitatud keskkonnahoidlike kulutuste mahtu ja kohandab vastavalt rohevõlakirjade emissioonide kavandamist.	Liikmesriigid esitavad kuni kaks korda aastas maksetaotlused, mis põhinevad eesmärkide ja sihtide saavutamisel.	Liikmesriigid deklareerivad oma keskkonnahoidlike meetmetega seotud kulutused FENIXi andmebaasis.

2021. aasta septembris kehtestas komisjon suunistena mõeldud NGEU rohevõlakirjade raamistiku.			Alates 2022. aastast on komisjon avaldanud igal aastal tulu jaotuse aruande. Alates 2023. aastast on sellele lisatud mõjuaruandlus.
Komisjon hindab taksonoomiale vastamist, võrreldes taaste- ja vastupidavusrahastu sekkumisvaldkondi taksonoomias loetletud tegevusega.			Igale tulu jaotuse ja mõju aruandele on lisatud välisaudiitori piiratud kindlust andev aruanne.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
ICMA	Rahvusvaheline Kapitaliturgude Assotsiatsioon
NGEU	Taasterahastu „NextGenerationEU“
TTE	Täistööaja ekvivalent
Tulu jaotuse ja mõju aruanne	Jaotuse ja mõju aruanne

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
ELi taksonoomia	ELi klassifitseerimissüsteem, milles määratakse kindlaks, mil määral on teatav majandustegevus keskkonnasäästlik.
Euroopa rohevõlakiri	Keskkonnasäästlik fikseeritud intressimääraga võlainstrument, mis vastab Euroopa rohevõlakirjade standardile.
FENIX	Taaste- ja vastupidavusrahastu haldamiseks kasutatav komisjoni andmebaas.
Kestlik investeering	Keskkonna-, sotsiaal- ja üldjuhtimiskaalutluste arvestamine äri- ja investeerimisotsuste tegemisel.
Kliimamuutuste leevendamine	Kasvuhoonegaaside heite vähendamine või piiramine nende kliimamõju tõttu.
Kliimamuutustega kohanemine	Riikide ja kogukondade haavatavuse vähendamine kliimamuutuste suhtes, suurendades nende vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule.
NGEU rohevõlakiri	Komisjoni emiteeritud fikseeritud intressimääraga võlainstrument NGEU keskkonnahoidlike kulutuste rahastamiseks.
Rahastamisvahend	ELi eelarvest antav rahaline toetus, mis võib olla omakapitali- või kvaasiomakapitali investeeringute, laenu, tagatise või muu riskijagamisvahendi vormis, mida rakendab vahendaja (nt pank, investeerimisfond), kes haldab vahendeid või tagatisi ja eraldab need lõppsaajale.
Riigiülene emitent	Mitme suveräänse riigi loodud rahvusvaheline organisatsioon, mis võib kaasata raha, emiteerides kapitaliturgudel võlaväärtpabereid (nt võlakirju).
Rio marker	OECD määratletud näitaja selle kohta, mil määral aitab tegevus kaasa ÜRO kolme Rio konventsiooni eesmärkide saavutamisele.
Rohe-eelis	Rohevõlakirjade väiksemad rahastamiskulud võrreldes tavapäraste võlakirjadega, mis kajastab investorite valmisolekut aktsepteerida väiksemat tootlust, mis tuleneb tunnustatud rohemärgise kasutamisest ning kestlike investeeringute positiivsest keskkonna- ja ühiskondlikust mõjust.
Rohepesu	Kulutuste, toodete või poliitika esitlemine tegelikust keskkonnahoidlikumana, esitades väiteid, mis on ebaselged, ilma asjakohaste põhjenduseta või mida on raske kontrollida.
Rohevõlakiri	Fikseeritud intressimääraga võlainstrument, mida kasutatakse keskkonna- või kliimakasu andva tegevuse rahastamiseks.
Sekkumisvaldkond	Taaste- ja vastupidavusrahastust, Euroopa Regionaalarengu Fondist, Ühtekuuluvusfondist või Euroopa Sotsiaalfondist rahastatavate tegevuste kategooria.

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Sündikaat	Ühe emitendi fikseeritud intressimääraga võlainstrumendi müük, mille korraldab huvitatud investoreid kaasav finantseerimisasutuste rühm.
Taaste- ja vastupidavuskava	Dokument, milles esitatakse liikmesriigis taaste- ja vastupidavusrahastu raames kavandatavad reformid ja investeeringud.
Taaste- ja vastupidavusrahastu	ELi rahalise toetuse mehhanism COVID-19 pandeemia majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks ja taastumise kiirendamiseks ning keskkonnahoidlikuma ja digitaalsema tuleviku suunas liikumiseks.
Taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU)	Rahastamispakett, mis aitab ELi liikmesriikidel taastuda COVID-19 pandeemia majanduslikust ja sotsiaalsest mõjust.
Tehtud keskkonnahoidlikud kulutused	Keskkonnaga seotud kulutused, mis on juba tehtud ja mis on seostatav rohevõlakirjade müügist saadud rahaga.
Valimi moodustamine rahaühiku järgi	Statistiline valimi moodustamise meetod, mille puhul on konkreetse tehingu tõenäosus valimisse langeda proportsionaalne tema suurusega.
Võlakirjade emiteerimine	Protsess, mille käigus emitent hangib kapitaliturgudelt laenuraha, müües investoritele võlakirju.
Võlakirjaemissioon	Fikseeritud intressimääraga võlainstrumendi ühekordne pakkumine raha laenamiseks kapitaliturgudelt. Kogu emissioon müüakse investoritele samal ajal ja samadel tingimustel.

Komisjoni vastused

https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026–28

Ajatelg

https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026–28

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevast arengut ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi liidu rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Jan Gregor. Auditit juhtis kontrollikoja liige Jorg Kristijan Petrovič, keda toetasid kabinetiülem Martin Puc ja kabineti nõunik Mirko Iaconisi, valdkonnajuht Jindrich Dolezal, auditijuht Tomasz Plebanowicz ning audiitorid Manuela Portale, Bruno Scheckenbach, Georgios Mamangakis, Jorge Ramírez Puerto ja Miguel Ferrao. Keelealast abi osutas Jennifer Schofield. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.



Vasakult: Jindrich Dolezal, Jorge Ramírez Puerto, Tomasz Plebanowicz, Manuela Portale, Jorg Kristijan Petrovič, Martin Puc, Mirko Iaconisi, Miguel Ferrao.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019 avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © Fatima – stock.adobe.com.
Joonise 1 illustratsioonid: petovarga (vesinikupaak, tuuleveski, päikesepaneel), thruer (ringlussevõtukonteiner), shendart (sertifikaat), Golden Sikorka (auto) – stock.adobe.com – kontrollikoja muudetud kujul.
Joonised 2 ja 4, I lisa joonised 1 ja 3, II lisa joonis 1, IV lisa tabel – ikoonid: jooniste kujundamisel on kasutatud Flaticon.com ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.
Euroopa Komisjoni logo: © Euroopa Liit. *Allikas*: Euroopa Komisjon.
Joonise 4 tuuleveskite illustratsioon: petovarga - stock.adobe.com – kontrollikoja muudetud kujul.
Joonis 7: halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap.
Kartograafia: Eurostat – IMAGE, 05/2026.
Joonis 4 (I lisa): halduspiirid: © EuroGeographics © OpenStreetMap.
Kartograafia: Eurostat – IMAGE, 05/2026.
Kaart: Eurostat – kontrollikoja muudetud kujul.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-8467-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/5660770	QJ-01-26-049-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8468-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/3934032	QJ-01-26-049-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 28/2026 „NGEU rohevõlakirjad – vastavad turupõhimõtetele, kuid kulutuste keskkonnahoidlikkust ei kontrollita alati piisavalt“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

2020. aastal teatas Euroopa Komisjon oma kavatsusest finantseerida 30% taasterahastu „NextGenerationEU“ (edaspidi „NGEU“) kulutustest rohevõlakirjade abil. 2025. aasta lõpuks oli ta emiteerinud selliseid võlakirju 78,5 miljardi euro suuruses summas. Euroopa Komisjon rakendas hoolsuskohustust, et teha kindlaks meetmed, mida saab nende võlakirjadega teenitud tulust rahastada. Puuduseks on aga Euroopa Komisjoni täielik tuginemine liikmesriikide keskkonnahoidlike kulutuste aruandlusele. Meie hinnangul olid seitsme liikmesriigi deklareeritud rahastamiskõlblikud keskkonnahoidlikud kulutused ligikaudu 10% tegelikust suuremaks hinnatud. Euroopa Komisjon ei anna ka aru NGEU rohevõlakirjade puuduste ja eeliste kohta võrreldes tavapäraste võlakirjadega. Soovitame Euroopa Komisjonil oma menetlused üle vaadata, et maandada NGEU rohevõlakirjade liiga suures summas emiteerimise riski, ning anda aru selliste võlakirjade emiteerimise kulude ja eeliste kohta.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.

EUROOPA KONTROLLIKODA

Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors