EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.10.2025
COM(2025) 623 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Asetuksen (EU) 2021/1229 16 artiklan mukainen kertomus oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisen julkisen sektorin lainajärjestelyn täytäntöönpanosta vuonna 2025

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Asetuksen (EU) 2021/1229 16 artiklan mukainen kertomus oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisen julkisen sektorin lainajärjestelyn täytäntöönpanosta vuonna 2025

1. JOHDANTO JA KERTOMUKSEN LAAJUUS JA TARKOITUS

Komissio hyväksyi joulukuussa 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelman[1] Euroopan unionia ja sen kansalaisia varten. Näin se muistutti olevansa sitoutunut ratkaisemaan ilmastoon ja ympäristöön liittyvät haasteet ja hahmotteli oikeudenmukaisella ja osallistavalla tavalla toteutettavan siirtymän tarvetta.

Komissio määritteli tammikuussa 2020 oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin osana Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelmaa[2] sen varmistamiseksi, että yksikään ihminen tai alue ei jää jälkeen ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisessä. Mekanismin ensisijaisena tavoitteena on tukea ja auttaa eniten kärsineitä alueita ja ihmisiä lieventämällä siirtymän sosioekonomisia kustannuksia. Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi koostuu kolmesta pilarista: 1) oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, 2) InvestEU-ohjelman mukainen erityinen oikeudenmukaisen siirtymän järjestely ja 3) julkisen sektorin lainajärjestely, jäljempänä ’lainajärjestely’.

Tässä neljännessä[3] vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa, joka on laadittu asetuksen (EU) 2021/1229[4], jäljempänä ’lainajärjestelyasetus’, 16 artiklan 3 kohdan[5] mukaisesti, keskitytään kolmanteen pilariin. Sen tarkoituksena on antaa tietoa lainajärjestelyn täytäntöönpanossa tähän mennessä saavutetusta edistyksestä.

Kertomus on kumulatiivinen ja kattaa ajanjakson lainajärjestelyn täytäntöönpanon alusta 31. päivään heinäkuuta 2025. Vuoden 2025 jäljelle jäävästä osasta raportoidaan seuraavassa kertomuksessa lainajärjestelyn raportointivelvoitteiden mukaisesti (ks. tarkemmat tiedot kohdassa 1.2). Kertomuksessa hyödynnetään lainajärjestelyn laajan väliarvioinnin analyyseja ja päätelmiä, jotka on esitetty kohdassa 3.

Kertomuksessa annetaan tietoja i) lainajärjestelyn ensimmäisen ehdotuspyynnön tuloksista yhdeksän ehdotusten jättämisen määräajan osalta, mukaan lukien mahdolliset hanke-ehdotukset, ii) teknisestä avusta, iii) viestinnästä, iv) saavutetusta edistymisestä, mukaan lukien lainajärjestelyn haasteet ja vahvuudet, sekä v) seuraavista vaiheista.

Lainajärjestelyasetuksen 17 artiklan mukaan lainajärjestelystä on tehtävä väliarviointi ja Euroopan parlamentille ja neuvostolle on toimitettava kyseistä väliarviointia koskeva erillinen yksityiskohtainen kertomus.

---

1 Komission tiedonanto – Euroopan vihreän kehityksen ohjelma – COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

2 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kestävä Eurooppa -investointiohjelma – Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma – COM(2020) 21 final, 14.1.2020.

3 Ensimmäinen täytäntöönpanokertomus toimitettiin Euroopan parlamentille ja neuvostolle 7.2.2023, toinen täytäntöönpanokertomus 21.11.2023 ja kolmas 30.9.2024.

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1229, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2021, oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisesta julkisen sektorin lainajärjestelystä (EUVL L 274, 30.7.2021).

5 Lainajärjestelyasetuksen 16 artiklan 3 kohdassa todetaan: ”*Komissio antaa kertomuksen lainajärjestelyn täytäntöönpanosta viimeistään 31 päivänä lokakuuta kunakin kalenterivuotena alkaen vuodesta 2022. Kyseisessä kertomuksessa annetaan tietoja lainajärjestelyn toteuttamisasteesta sen tavoitteiden, edellytysten ja tulosindikaattoreiden osalta.*”

1.1. Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin mukaisen julkisen sektorin lainajärjestelyn oikeudellinen ja talousarviokehys

Lainajärjestely perustettiin 14. heinäkuuta 2021 asetuksella (EU) 2021/1229.

Lainajärjestelyn yleisenä tavoitteena on vastata vakaviin sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöön liittyviin haasteisiin, jotka johtuvat siirtymisestä kohti asetuksessa (EU) 2021/1119[6] vahvistettuja unionin vuoden 2030 ilmasto- ja energiatavoitteita ja tavoitetta unionin ilmastoneutraaliudesta viimeistään vuoteen 2050 mennessä, alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa[7] yksilöityjen unionin alueiden hyödyksi.

Lainajärjestelyn erityistavoitteena on lisätä julkisen sektorin investointeja, joilla vastataan alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa yksilöityjen alueiden kehittämistarpeisiin. Järjestely helpottaa sellaisten hankkeiden rahoittamista, jotka eivät tuota riittävää tulovirtaa investointikustannustensa kattamiseen, ja välttää siten vaihtoehtoisista resursseista mahdollisesti saatavan tuen ja investointien syrjäyttämisen.

Tukea on saatavilla monenlaisiin investointeihin. Lainajärjestelystä voidaan tukea investointeja uusiutuvaan energiaan ja vihreään ja kestävään liikkuvuuteen, vihreän vedyn edistämiseen, tehokkaisiin kaukolämpöverkostoihin, julkiseen tutkimukseen, digitalisaatioon, älykkään jäte- ja vesihuollon ympäristöinfrastruktuuriin ja kansanterveysaloitteisiin. Lainajärjestelystä voidaan tukea myös kestävää energiaa, energiatehokkuutta ja integrointia koskevia toimenpiteitä, mukaan lukien rakennusten kunnostus- ja muutostyöt, kaupunkialueiden uudistamista ja elvyttämistä, kiertotalouteen siirtymistä, maan ja ekosysteemin saneerausta ja puhdistamista – ottaen huomioon aiheuttamisperiaatteen –, biologista monimuotoisuutta sekä lisä- ja uudelleenkoulutusta, ammatillista koulutusta ja sosiaalista infrastruktuuria, mukaan lukien hoivapalvelut ja sosiaalinen asuntotuotanto.[8]

Lainajärjestelyasetuksessa vahvistetaan yhteensä 1,525 miljardin euron enimmäisbudjetti lainajärjestelyn avustusosuuteen sisältyvälle unionin tuelle (mukaan lukien tekninen apu ja neuvontatuki). Euroopan parlamentti antoi helmikuussa 2024 suostumuksensa monivuotisen rahoituskehyksen menojen enimmäismäärien välitarkistukselle, jonka myös neuvosto hyväksyi yksimielisesti. Tämän seurauksena lainajärjestelyn määrärahoja supistettiin 150 miljoonalla eurolla. Näiden uudelleenkohdentamisten jälkeen lainajärjestelyn käytettävissä oleva enimmäisbudjetti on 1,375 miljardia euroa.

Lainajärjestelyssä rahoituskumppanina toimivan Euroopan investointipankin (EIP) myöntämät lainat yhdistetään unionin myöntämiin avustuksiin julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten laitosten esittämien hankkeiden tukemiseksi ehdotuspyynnön perusteella. EIP myöntää lainajärjestelyn lainaosuuteen enintään 7 miljardia euroa. EIP tarjoaa lainajärjestelyn puitteissa kolmentyyppisiä lainoja: investointilainoja (EIP:n suoraan rahoittamat erilliset hankkeet), puitelainoja (joita kutsutaan myös lainaohjelmiksi ja joilla rahoitetaan suoraan useita ennalta määrättyjä hankkeita) ja välitettyjä lainoja, joilla rahoitetaan pienempiä hankkeita EIP:n rahoituksen välittäjien kautta.

Avustusosuus on kustannuksiin perustumatonta rahoitusta, ja sen määrä määritetään prosenttiosuutena lainasta. Tämä prosenttiosuus on 15 prosenttia – tai 25 prosenttia, jos hanke

---

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) (EUVL L 243, 9.7.2021).

7 Alueelliset oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat on määritelty oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta 24 päivänä kesäkuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1056 (EUVL L 231, 30.6.2021) 11 artiklassa.

8 Ks. lainajärjestelyasetuksen johdanto-osan 6 kappale.

toteutetaan vähemmän kehittyneellä alueella.[9] Näin ollen avustuksen myöntäminen riippuu EIP:n tai sen rahoituksen välittäjien hyväksymästä rahoituksesta.[10] Ensimmäisessä, vuoden 2025 loppuun asti avoimessa avustuksia koskevassa ehdotuspyynnössä käytettävissä olevat määrärahat jaetaan kansallisiin osuuksiin oikeudenmukaisen siirtymän rahaston määrärahojen kohdentamissuhteiden perusteella. Toisessa ehdotuspyynnössä, joka koskee kautta 2026–2027, yhdistetään käyttämättä jääneet kansalliset määrärahat.

Komissio tekee lainajärjestelyn täytäntöönpanossa tiivistä yhteistyötä paitsi EIP:n myös ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanoviraston (CINEA) kanssa. CINEA vastaa avustusten täytäntöönpanon talousarvioon liittyvistä, oikeudellisista, rahoituksellisista ja toiminnallisista näkökohdista, kun taas komissio on edelleen kokonaan vastuussa kaikista toimintapolitiikkaan liittyvistä näkökohdista.

2. LAINAJÄRJESTELYN TÄYTÄNTÖÖNPANO

2.1. Lainajärjestelyä koskevan ensimmäisen ehdotuspyynnön tulokset yhdeksän ehdotusten jättämisen määräajan jälkeen

Lainajärjestelyn täytäntöönpanoa koskevan edellisen kertomuksen jälkeen on päättynyt kolme ehdotuspyynnön määräaikaa. Näiden kolmen määräajan aikana jätettiin 11 tukikelpoista ehdotusta, joista arviointikomitea valitsi rahoitettavaksi kahdeksan. Useimmissa näistä hankkeista lainasopimusta ei ole vielä allekirjoitettu.[11] Jätetyissä ehdotuksissa on haettu arviolta yhteensä 96 miljoonaa euroa avustuksia komissiolta ja noin 658 miljoonaa euroa EIP:ltä saatavia lainoja.[12] Lisäksi yhtä ehdotusta ei voitu hyväksyä ja kolmea Tšekin, Latvian ja Irlannin ehdotusta ei valittu rahoitettaviksi, koska ne eivät saavuttaneet myöntämisperusteissa vaadittua vähimmäispistemäärää.

Sen jälkeen kun lainajärjestelyn ensimmäinen ehdotuspyyntö[13] käynnistettiin 19. heinäkuuta 2022, on esitetty 49 ehdotusta, joista 32 on todettu tukikelpoisiksi, ja niistä arviointikomitea on valinnut rahoitettaviksi 24. Ehdotuspyynnön tulokset esitetään määräaikojen mukaan jaoteltuna liitteessä I. Rahoitettavaksi valituissa hakemuksissa ja avustussopimuksissa annettujen tietojen mukaan niiden määrä vastaa arviolta 225:tä miljoonaa euroa komission myöntämiä avustuksia ja arviolta 1,83:a miljardia euroa EIP:n myöntämiä lainoja[14]. Tämän kertomuksen laadintahetkellä kymmenen lainajärjestelyn avustussopimusta oli allekirjoitettu (ks. tarkemmat tiedot kohdassa 2.2), kolme avustussopimusten valmistelua oli peruutettu[15], 12 avustussopimusta odotti lainan hyväksymistä ja yksi ehdotus oli peruutettu valinnan jälkeen.

Ranskan, Espanjan ja Ruotsin kansalliset määrärahat on käytetty kokonaan tai lähes kokonaan. Näiden jäsenvaltioiden hakijat voivat taas jättää lainajärjestelyn tukea koskevia ehdotuksia, kun lainajärjestelyn toinen ehdotuspyyntö käynnistetään syksyllä 2025. Sen ensimmäinen ehdotusten jättämisen määräaika on tammikuussa 2026.

---

9 Ks. lainajärjestelyasetuksen 11 artikla.

10 Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin avustussopimusmallin 18 artikla, saatavilla rahoitus- ja tarjousportaalissa (europa.eu).

11 Hakijat hakevat lainaa erikseen EIP:ltä / rahoituksen välittäjältä. Näin ollen lainanhakuprosessi etenee rinnakkain avustushakemuksen kanssa. Avustussopimuksen allekirjoittaminen edellyttää lainan hyväksymistä. Lisätietoja on lainajärjestelyn ehdotuspyyntöä koskevassa asiakirjassa: call-fiche_jtm-2022-2025-pslf_en.pdf (europa.eu).

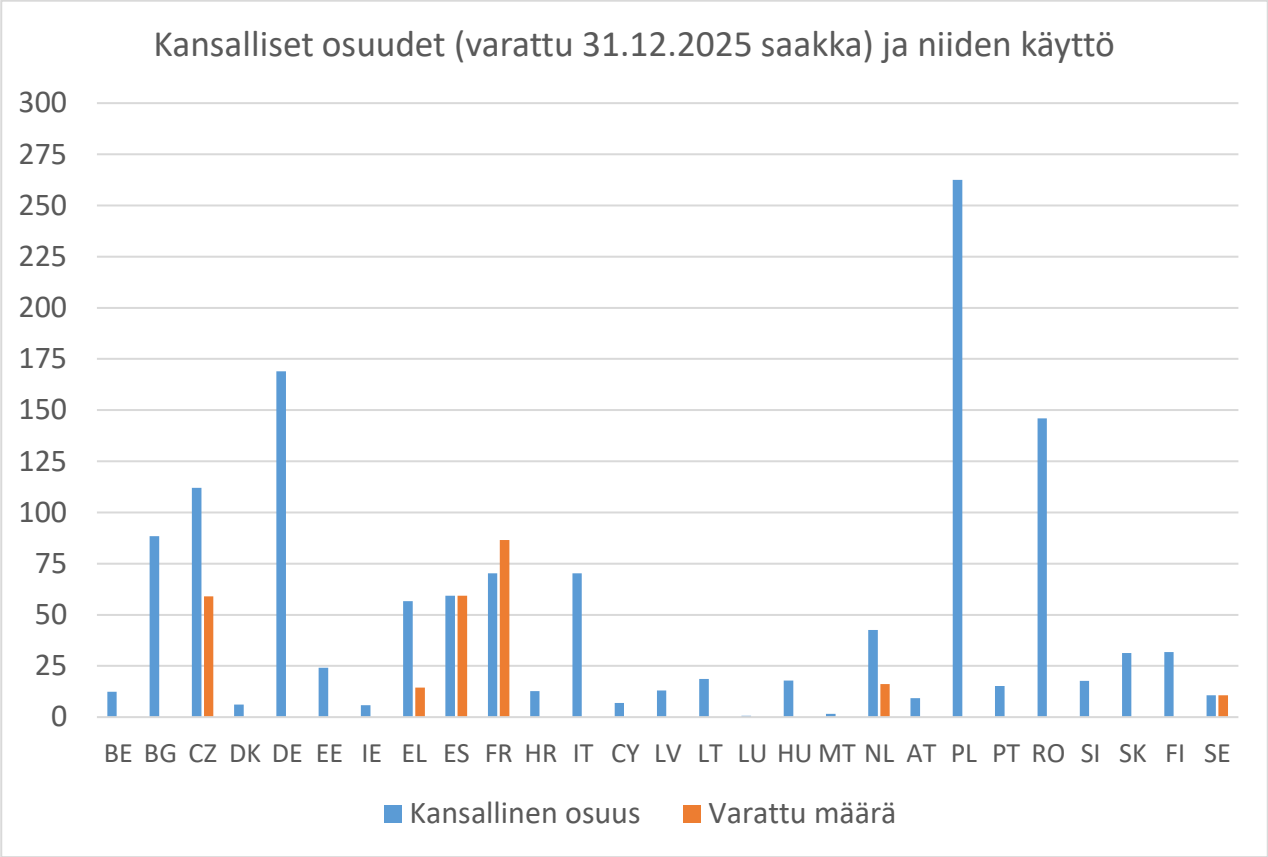
12 Määrä ei sisällä varallaololuetteloon asetettuja ehdotuksia.

13 https://cinea.ec.europa.eu/funding-opportunities/calls-proposals/just-transition-mechanism-public-sector-loan-facility-call-proposals_en

14 Määrä ei sisällä varallaololuetteloon kirjattuja ehdotuksia.

15 Hakijoiden pyynnöstä tai EIP:n lainan saamatta jäämisen vuoksi.

Kaavio 1: Kansalliset osuudet (varattu 31. joulukuuta 2025 saakka) ja niiden käyttö myönnettyjen tai arvioitavina olevien avustusten perusteella[16]



2.2. Lainajärjestelystä rahoitetut hankkeet

Lainajärjestelyn arviointikomitean tähän mennessä rahoitettaviksi valitsemien hanke-ehdotusten kattamia aloja ovat muun muassa energiatehokkuus, kulttuuri, sosiaalinen asuntotuotanto, terveydenhuolto, kestävä liikenneinfrastruktuuri, kaukolämmitys ja -jäähdytys sekä kaupunkiuudistus ja kaupunkialueiden elvyttäminen. Liitteessä 2 on yksityiskohtainen luettelo tähän mennessä rahoitetuista hankkeista. Kymmenestä allekirjoitetusta avustussopimuksesta seitsemän hanketta on lainatyypiltään investointilainoja ja kaksi perustuu lainaohjelmaan. Kesäkuussa 2025 allekirjoitettiin ensimmäinen välitettyyn lainaan liittyvä avustussopimus, jossa Tšekin kansallinen kehityspankki myöntää lainan EIP:n varoista.

Lainajärjestelyasetuksessa edellytetään, että komissio raportoi seuraavista keskeisistä tulosindikaattoreista: hiilidioksidipäästöjen vähennys, luotujen työpaikkojen määrä ja saavutettujen henkilöiden määrä. Lainajärjestelyn edunsaajien antamien tietojen perusteella hiilidioksidipäästöjen vähennysten arvioidaan olevan 179 156 tonnia vuodessa. Tästä lainajärjestelystä rahoitettavissa hankkeissa odotetaan syntyvän lähes 12 000 työpaikkaa ja niiden odotetaan hyödyttävän yli neljää miljoonaa ihmistä, koska niillä vastataan aluekehitystarpeisiin. Liitteessä 3 esitetään lainajärjestelyasetuksen liitteen II mukaisesti jäsennellyt ja yhteen kootut keskeiset tulosindikaattorit.

2.3. Mahdolliset hanke-ehdotukset

EIP:n ja muiden lainajärjestelyn sidosryhmien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella valmistellaan parhaillaan 14 jäsenvaltiossa sijaitsevia hanke-ehdotuksia, jotka voitaisiin vielä toimittaa lainajärjestelyn ensimmäisen tai toisen ehdotuspyynnön puitteissa. Nämä mahdolliset

[16] Kansalliset määrärahat edustavat vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen tarkistuksen jälkeisiä arvoja.

ehdotukset liittyvät uusiutuvaan energiaan, energiatehokkuuteen, terveydenhuoltoon, rautatieinfrastruktuuriin, vesihuoltoon, kohtuuhintaiseen asumiseen ja kulttuuriin. Lainajärjestelyn tulevaa käyttöönottoa on vaikea arvioida. Kaikkien avustusmäärärahojen käyttö ensimmäisessä ehdotuspyynnössä on epätodennäköistä, ja toinen ehdotuspyyntö (2026–2027) tarjoaa siihen uuden mahdollisuuden. Komissio on tällä hetkellä tietoinen siitä, että EIP:n hankejatkumoon kuuluvien mahdollisten hankkeiden avustusmäärä voisi olla jopa 400 miljoonaa euroa. Osassa odotetuista hanke-ehdotuksista hyödynnetään tällä hetkellä InvestEU-neuvontakeskuksen tarjoamia neuvontapalveluja. Tarkempia tietoja näistä toimeksiannoista on kohdassa 4 ja liitteessä 4.

Lisäksi lainajärjestelystä myönnettävälle neuvontatuelle on kysyntää niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat jo käyttäneet kansalliset määrärahansa. Näiden jäsenvaltioiden voidaan odottaa jättävän ehdotuksia lainajärjestelyn toisen ehdotuspyynnön yhteydessä.

3. LAINAJÄRJESTELYN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SAADUT KOKEMUKSET

Komissio on yksilöinyt lainajärjestelyn täytäntöönpanon aikana joitakin haasteita ja vahvuuksia ja toteuttanut toimia haasteisiin vastaamiseksi, jotta on voitu edistää täytäntöönpanoa. Näitä kuvaillaan seuraavissa jaksoissa.

3.1. Haasteet

Lähes kolmen vuoden kuluttua lainajärjestelyn ensimmäisen ehdotuspyynnön julkaisemisesta käyttöaste on 17 prosenttia kokonaistalousarviosta. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että sen käynnistäminen tapahtui samaan aikaan muiden rahastojen (eli oikeudenmukaisen siirtymän rahaston, Euroopan aluekehitysrahaston[17], koheesiorahaston[18] ja elpymis- ja palautumistukivälineen[19]) ohjelmasuunnittelun kanssa. Ne tarjosivat rahoitusta samankaltaisille hankkeille, ja niillä oli houkuttelevammat ehdot (suuremmat yhteisrahoitusosuudet). Lisäksi todettiin, että lainajärjestelyn täytäntöönpano saattoi vaihdella suuresti jäsenvaltioiden välillä eri parametrien perusteella. Näitä ovat esimerkiksi kansallisella tasolla saatavilla olevien vaihtoehtoisten rahoituslähteiden määrä, pitkälle kehitettyjen hankkeiden saatavuus, oikeudenmukaista siirtymää koskevien strategioiden vaihtelevuus ja jäsenvaltioiden tukikelpoisten edunsaajien erilaiset lähestymistavat velkaan perustuviin välineisiin. Kansalliset viranomaiset myös tukivat vaihtelevasti lainajärjestelyn käyttöä, ja esimerkiksi Tšekki, Kreikka ja Ranska olivat tässä asiassa hyvin aktiivisia.

Suurin osa edellisissä vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa kuvailluista lainajärjestelyn rajoitteista on edelleen olemassa. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioita, joiden kansalliset määrärahat ovat suurimmat (Saksa, Puola ja Romania) ja jotka esittivät vain muutaman hankkeen tai eivät yhtään hanketta. Tekijöitä, joiden on todettu hidastavan käyttöönottoa erityisesti näissä jäsenvaltioissa, ovat muun muassa seuraavat:

– Lainajärjestelyn kansallisten määrärahojen osuudet ovat oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta annetun asetuksen määrärahojen jakoperusteen mukaisia. Näin ollen molemmissa välineissä samoilla jäsenvaltioilla on eniten määrärahoja. Siksi ne keskittyvät ensisijaisesti oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta saatavilla oleviin varoihin, koska niiden käyttämiseen on vain rajallinen aika.[20] Lisäksi oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta tarjotun avustusrahoituksen osuus hankkeiden kokonaismäärärahoista on suurempi (Saksa, Puola ja Romania).

[17] Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) (europa.eu).
[18] Koheesiorahasto (europa.eu).
[19] Elpymis- ja palautumistukiväline (europa.eu).
[20] Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston määrärahat koostuvat varoista, jotka tulevat monivuotisesta rahoituskehyksestä ja Euroopan unionin elpymisvälineestä eli NextGenerationEU-välineestä. Oikeudenmukaisen

– Nämä jäsenvaltiot ovat myös tyypillisesti muiden rahastojen suurimpia edunsaajia, joten niillä voi olla rajalliset valmiudet käyttää lisävaroja ja yksilöidä lisää hankejatkumoja (Puola ja Romania).

– Rahoitusta on helpommin saatavilla jäsenvaltion kansallisista varoista, ja se on houkuttelevampaa (Saksa).

– Pienten edunsaajien velkataso tekee velkaan perustuvien välineiden käytöstä haastavaa (Puola), tai julkista lainanottoa koskevat kansalliset säännökset estävät tukikelpoisia edunsaajia ottamasta lainaa (Slovakia ja Saksa).

– EIP:n suorassa lainanannossa vaatima vähimmäislainamäärä (12,5 miljoonaa euroa) yhdistettynä pienempien hankkeiden heikkoihin mahdollisuuksiin saada välitettyjä lainoja (Tšekki).

– Hankkeiden valmistelu pystyttiin aloittamaan menettelyllisesti vasta, kun alueelliset oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat oli hyväksytty, mihin tarvittiin joissakin jäsenvaltioissa lisäaikaa. Lisäksi tämä suoraan hallinnoitava uusi väline ei voinut perustua yhteistyössä toimivien hallintoviranomaisten systeemiseen tukeen.

Lainajärjestelyn täytäntöönpanon aikana kohdattuja haasteita analysoidaan ja arvioidaan yksityiskohtaisemmin lainajärjestelyn väliarvioinnissa, joka tehtiin kesäkuussa 2025.

3.2. Vahvuudet

Näistä haasteista huolimatta kiinnostus lainajärjestelyä kohtaan on kasvanut huomattavasti. Lainajärjestelyn merkittävin vahvuus on sen aihekohtainen joustavuus verrattuna yleisten koheesiopolitiikan rahastojen avustuspyyntöjen valintaperusteisiin. Sen avulla hankkeiden toteuttajat voivat rahoittaa kunkin alueen kehitystarpeisiin räätälöityjä hankkeita. Tämä koskee erityisesti Ranskaa, missä lainajärjestelyä käytettiin kattamaan rahoitustarpeita, joita ei tuettu muista EU:n rahoitusohjelmista. Houkuttelevana tekijänä lainajärjestelyn edunsaajien kannalta pidetään myös välitöntä ennakkomaksua, joka on suuruudeltaan 70 prosenttia allekirjoitetusta avustusmäärästä.

Lisäksi Tšekistä on jätetty suuri määrä ehdotuksia, ja lisää odotetaan vielä. Tätä suurta käyttöönottoa Tšekissä voivat selittää mahdollisuus rahoittaa pienempiä investointeja EIP:n ja Tšekin kansallisen kehityspankin välisen sopimuksen nojalla myönnetyllä välitetyllä rahoituksella, mahdollisuus saada teknistä apua lainajärjestelyn edistämiseksi sekä maan yleinen valmius käyttää oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin rahoitusta. Kreikasta, Alankomaista, Irlannista, Puolasta ja Ruotsista tulevat hakijat ovat esittäneet muita hankkeita, ja muista jäsenvaltioista odotetaan vielä lisää hankkeita ennen nykyisen ehdotuspyynnön päättymistä vuonna 2025. Monivuotisen ehdotuspyynnön pysyvyys ja se, ettei siihen tehdä äkillisiä muutoksia, on ajan mittaan kasvattanut kiinnostusta lainajärjestelyn rahoitusta kohtaan.

Käyttöönoton odotetaan lisääntyvän edelleen syksyllä 2025 käynnistyvässä lainajärjestelyn toisessa ehdotuspyynnössä, kun parempia ehtoja tarjoavat muut rahoituslähteet on oletettavasti ohjelmoitu tai käytetty loppuun ja kun väline tulee jatkuvasti tutummaksi. Erityisesti NextGenerationEU-välineestä tuetuilla EU:n ohjelmilla on erityisiä aikarajoituksia. Lisäksi kansalliset osuudet eivät enää rajoita lainajärjestelyn toista ehdotuspyyntöä, joten i) jäsenvaltiot, jotka ovat käyttäneet

siirtymän rahaston hyväksytyissä ohjelmissa NextGenerationEU-välineen määrärahat keskittyvät vuosien 2022 ja 2023 talousarviositoumuksiin, kun taas monivuotisen rahoituskehyksen määrärahat jakautuvat vuosien 2021 ja 2027 väliselle ajalle. Näin ollen 70 prosenttia oikeudenmukaisen siirtymän rahaston määrärahoista keskittyy kahteen ensimmäiseen vuotuiseen erään. Komissio vapauttaa varat, joita ei ole käytetty ennakkomaksuihin tai joista ei ole jätetty maksatushakemusta talousarviositoumuksen antamisvuotta seuraavan kolmannen kalenterivuoden joulukuun 31. päivään mennessä eli niin sanotun n+3-säännön mukaisesti. Lisätietoa oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta: Inforegio – Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (europa.eu).

loppuun tai joiden odotetaan käyttäneen loppuun kansalliset osuutensa vuoden 2025 loppuun mennessä, voivat jatkaa sen käyttöä, ja suunnitteluun on enemmän aikaa kuin välineen käyttöönottoajankohtana, ii) jäsenvaltioilla, joiden kansalliset osuudet ovat pienimmät, on nyt lisäkannustin käyttää sitä, koska haettua avustusta ei enää rajoiteta kansallisten osuuksien mukaisesti asetettuun määrään. Näin lainajärjestely voi paremmin palvella alueita, joilla on eniten kysyntää ja pitkälle kehitettyjä hankkeita.

Lisäksi lähes kaksi vuotta lainajärjestelyn täytäntöönpanon aloittamisen jälkeen on vahvistettu, että lainajärjestelyn avustusosuus tuottaa selvää lisäarvoa sellaisten julkisyhteisöjen tai julkisoikeudellisten laitosten EIP:n lainojen kysynnälle (vaihtoehtona määrärahojen siirroille), jotka muutoin olisivat optimaalista heikommassa investointitilanteessa. Näin voidaan tukea tärkeitä julkisia investointeja alueilla, joihin vihreä siirtymä vaikuttaa eniten. Lainajärjestely tarjoaa yleisesti houkuttelevat rahoitusehdot verrattuna markkinoilla yleensä saatavilla oleviin välineisiin, mikä on covid-19-pandemian aiheuttamasta talouskriisistä johtuvien taloudellisten rajoitteiden ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan jatkuvien taloudellisten seurausten käsittelemisen vuoksi erityisen merkityksellistä.

Avustusosan tehokkuutta tukee sen suuri kerroin laskettuna ensimmäisistä hyväksytyistä investoinneista. Liikkeelle saatujen investointien ja lainajärjestelyn avustusten suhde on pienimmillään 5,5 ja suurimmillaan 21,3 ja keskimäärin 12. Tämä tarkoittaa, että edunsaajien tasolla lainajärjestelyn yhden euron avustuksella saadaan liikkeelle keskimäärin 12 euron investoinnit, EIP:n laina mukaan luettuna.

3.3. Toimet, joita komissio on toteuttanut haasteisiin vastaamiseksi

Komissio jatkaa tietoisuuden lisäämistä lainajärjestelystä CINEAn ja EIP:n tuella. Kaikkiin jäsenvaltioihin otettiin yhteyttä, ja niille tarjottiin mahdollisuutta osallistua lainajärjestelyä koskevaan tiedotustilaisuuteen, jossa komissio, CINEA ja EIP esittelivät lainajärjestelyn yleisiä piirteitä ja hakuprosessia. Kaikkien jäsenvaltioiden edustajien kanssa järjestettiin useita kokouksia.

Alkuvaiheessa kansallisiin ja alueellisiin viranomaisiin kohdistettujen edistämistoimien jälkeen komissio keskittyi lisäämään tietoisuutta julkisiin palveluihin liittyvien eri alojen mahdollisten hakijoiden keskuudessa. Komissio esitteli lainajärjestelyä useiden Brysselissä toimivien liittojen jäsenille. Kyseiset liitot edustavat eri puolilla Eurooppaa toimivia, esimerkiksi kulttuurin, kaukolämmön ja -jäähdytyksen, jakeluverkonhaltijoiden, terveydenhuollon, koulutuksen, asumisen tai jätehuollon sektorien yhteenliittymiä.

Mahdollisten edunsaajien tietoisuus lainajärjestelystä on kehittynyt myönteisesti. Tästä ovat osoituksena paitsi lainajärjestelyn käyttöönotto ja sen kehittyvä hankejatkumo myös se, että yhä useammat hankkeiden toteuttajat ovat komissioon yhteydessä lainajärjestelyä koskeviin erityiskysymyksiin liittyen. InvestEU-neuvontakeskuksen järjestämät EIP:n neuvontapalvelut ovat ratkaisevassa asemassa lainajärjestelyn rahoitettavaksi soveltuvien hankkeiden kehittämisessä kaikkialla unionissa. Lisätietoja näistä toimista on tämän kertomuksen seuraavassa osassa.

Lisäksi komissio ja EIP ovat yhdessä tarkistaneet voimassa olevia sääntöjä parantaakseen pienempien edunsaajien ja hankkeiden mahdollisuuksia käyttää lainajärjestelyä ja saada enemmän välitettyjä lainoja kansallisista kehityspankeista ja -laitoksista. Ensinnäkin komissio ja EIP sopivat välitetyn lainan vähimmäismäärän alentamisesta 2 miljoonasta eurosta miljoonaan euroon syyskuusta 2023 lähtien.[21] Toiseksi EIP:n kanssa tehtyä hallinnollista sopimusta muutettiin syyskuussa 2024 poistamalla sopimukseen sisältyvä rajoitus, joka koski kansallisten kehityspankkien ja -laitosten osallistumista lainajärjestelyn täytäntöönpanoon EIP:n rahoituksen välittäjinä. Näiden toimien mukaisesti ensimmäiset välitettyihin lainoihin liittyvät hankkeet, joihin

[21] Ks. lainajärjestelyn ehdotuspyyntöön 25. syyskuuta 2023 tehty muutos.

osallistuu Tšekin kansallinen kehityspankki, on jätetty lainajärjestelyn vuoden 2024 ehdotuspyyntöön. Komissio ja EIP ovat myös viestineet muiden kansallisten kehityspankkien (esim. DE, PL, SK, NL, SI, BG, IT ja FR) kanssa niiden mahdollisesta osallistumisesta lainajärjestelyn täytäntöönpanoon. Kuitenkin vain Romaniassa ja Ranskassa toimivat rahoituslaitokset suunnittelevat tällä hetkellä ryhtyvänsä EIP:n välittäjiksi ja rahoittavansa tukikelpoisia hankkeita. EIP ja komissio ottivat yhteyttä moniin kansallisiin ja alueellisiin kehityspankkeihin keskustellakseen niiden mahdollisesta osallistumisesta. Väliarvioinnin mukaan rahoituksen välittäjien vähäinen käyttöönotto johtuu tällaisen tuotteen vähäisestä kysynnästä jäsenvaltioissa tai EIP:n ehdoista.

Komissio julkaisee jokaisesta allekirjoitetusta avustussopimuksesta lehdistötiedotteen koordinoidusti EIP:n kanssa. Lisäksi CINEA julkaisee verkossa julkista koontinäyttöä, johon on koottu yhteen kaikki sen hallinnoimat ohjelmat, mukaan lukien lainajärjestely. Se sisältää ajantasaista tietoa kussakin ohjelmassa tuetuista hankkeista ja niiden välisiä ristiviittauksia sekä mahdollisuuden poimia tietoja mahdollista uudelleenkäyttöä varten. Lainajärjestelyn hankkeiden näkyvyyttä lisäävät myös Kohesio[22] ja EU:n rahoitus- ja tarjouskilpailuportaali[23], jossa julkaistaan hankeasiakirjoja.

4. TEKNINEN APU

EIP:n neuvontapalveluja on saatavilla InvestEU-neuvontakeskuksesta tukikelpoisten hankkeiden valmistelua, kehittämistä ja täytäntöönpanoa varten.[24] Heinäkuun 2025 loppuun mennessä lainajärjestelyä tukevaa neuvonta-apua oli annettu edunsaajille Bulgariassa, Kyproksessa, Tšekissä, Kreikassa, Ranskassa, Romaniassa, Espanjassa ja Ruotsissa.[25] Luettelo neuvontatoimeksiannoista on liitteessä 4. Lisäksi vuonna 2025 käynnistetään horisontaalinen EU:n laajuinen toimeksianto, jonka tarkoituksena on lisätä tietoisuutta lainajärjestelystä ennen sen toista ehdotuspyyntöä, luoda tukikelpoisten hankkeiden jatkumo ja tukea hankkeiden toteuttajia kaikkialla unionissa (lukuun ottamatta Kreikkaa ja Kyprosta, jotka hyödyntävät kohdennettua neuvontatoimeksiantoa), jotta saadaan laadittua hankkeita, joille lainajärjestelyn tukea voidaan myöntää. Ehdotetun unionin laajuisen toimeksiannon tarkoituksena on tarjota puitteet lainajärjestelyä koskevan erityyppisen neuvontatuen suunnittelulle, hankinnalle ja tarjoamiselle kansallisella ja alueellisella tasolla ja siten varmistaa, että neuvontapalveluja käytetään mahdollisimman tuloksellisesti seuraavien kolmen vuoden aikana.

EIP:n neuvontapalvelujen tuki suunniteltiin ja mukautettiin yksittäisten hankkeiden toteuttajien erityistarpeisiin, ja se vaihteli aina sopivien hankkeiden yksilöimistä koskevista yleisistä ohjeista ja investointiohjelmien valmistelun alkuvaiheen tuesta hankkeiden kehittämiseen liittyvään neuvontaan ja lainajärjestelyn avustusten hakemiseen liittyvään tukeen. Lisäksi EIP on osallistunut tietojen levittämiseen, arviointiin ja seulontaan sellaisten hankkeiden yksilöimiseksi ja tukemiseksi, jotka voisivat hyötyä lainajärjestelystä saatavasta rahoituksesta.

Vastatakseen tarpeeseen vauhdittaa lainajärjestelyn tuen kysyntää tulevaisuudessa (ks. tarkemmat tiedot kohta 5) EIP aikoo tämän alustavan kokemuksen perusteella toteuttaa neuvontatoimia seuraavan viiden toimintalinjan mukaisesti:

---

22 Ks. EU:n yhteisrahoittamat hankkeet.

23 Ks. EU:n rahoitus- ja tarjouskilpailuportaali.

24 Ks. lisätietoja lainajärjestelyn täytäntöönpanoa koskevan ensimmäisen kertomuksen kohdassa 2.1.4 ja lainajärjestelyn täytäntöönpanoa koskevan toisen kertomuksen kohdassa 2.2.

25 Osa Kyproksella, Kreikassa ja Ranskassa toteutetuista neuvontatoimista on käynnistetty ennen lainajärjestelyn käyttöönottoa, joten ne rahoitettiin muista lähteistä, kuten Euroopan investointineuvontakeskuksesta (Kreikka) ja InvestEU-neuvontakeskuksen kestävän infrastruktuurin ikkunasta (Kypros ja Ranska).

i. **suora neuvonta** yksittäisille hankkeiden toteuttajille ja erillisten investointilainojen lainanottajille tarjoamalla monenlaisia neuvontapalveluja valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheissa, mukaan lukien avustushakemuksiin liittyvä apu;

ii. **valmiuksien kehittämiseksi annettava tuki** pankkisektorin ulkopuolisille laitoksille, jotka tavallisesti toimivat pienempien hankkeiden yhteen kokoajina, hallinnollisten ja toiminnallisten valmiuksien kehittämiseksi, jotta ne voivat tehokkaasti seuloa, valita, priorisoida, seurata tai muuten koordinoida useita osahankkeita;

iii. **epäsuora neuvontatuki** välitettyjen lainojen tai puitelainojen lopullisille edunsaajille tarjoamalla standardoituja tukipaketteja, jotka on suunniteltu parantamaan ehdotusten vakautta ja sovellettavien lainanantopolitiikkojen noudattamista;

iv. **markkinakehitysneuvonta** jäsenvaltioiden tasolla lainajärjestelyn tuen mahdollisen kysynnän tunnistamiseksi ja sen määrittämiseksi, ovatko lainajärjestelystä saatavilla olevat rahoitustuotteet sopivia;

v. **seulonta, arviointi ja tietojen levittäminen** lainajärjestelyn käytön edistämiseksi, sopivien hankkeiden yksilöimiseksi ja priorisoimiseksi sekä lainajärjestelyn avustushakemuksia koskevien yleisten ohjeiden antamiseksi.

Täydentääkseen InvestEU-neuvontakeskuksen kautta tarjottavia EIP:n palveluja komissio alkoi Tšekin, Kreikan ja Slovakian pyynnöstä tarjota konsulttipalveluja lisätäkseen tietoisuutta lainajärjestelystä sekä yksilöidäkseen ja kehittääkseen hanke-ehdotuksia. Komissio antoi Tšekille teknistä apua, ja Slovakiaa tuetaan teknisen tuen välineen[26] kautta. Molempien sopimusten mukaisesti tarjotaan monenlaisia palveluja, muun muassa tietoisuuden lisäämistä, mahdollisten edunsaajien mobilisointia alueellisten oikeudenmukaista siirtymää koskevien suunnitelmien kattamilla alueilla sekä hankeideoiden seulomista.

Kreikka saa teknisen tuen välineestä laajempaa tukea kaikkien kolmen oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin pilarin täytäntöönpanossa. Lisäksi Kreikka pyysi oikeudenmukaisen siirtymän foorumin Groundwork -ohjelmasta[27] tukea hankkeiden yksilöimiseen ja myöhempään Peloponnesoksen alueella järjestettävien hankkeiden rahoitusta koskevien hanke-ehdotusten laatimiseen.

Komissio ja EIP osallistuvat konsultointitoimeksiantojen täytäntöönpanon seurantaan varmistaakseen niiden täydentävyyden edunsaajajäsenvaltioissa toteutettavien muiden neuvontatoimien kanssa.

5. SEURAAVAT VAIHEET

Vuoden 2025 jälkipuoliskolla käynnistetään toinen ehdotuspyyntö lainajärjestelyasetuksen mukaisesti. Ehdotuspyynnön julkaisun edellyttämä valmistelu aloitettiin alkuvuodesta 2025. Komissio varaa hakemusten jättämiselle kolme määräaikaa vuodeksi 2026 ja viimeisen määräajan helmikuuksi 2027, jotta kaikki avustussopimukset voidaan allekirjoittaa vuoden 2028 loppuun mennessä.

Komissio lisää yhteistyössä CINEAn ja EIP:n kanssa tietoisuutta lainajärjestelystä sen varmistamiseksi, että mahdolliset hakijat ymmärtävät sen tarjoamat mahdollisuudet ja pystyvät hakemaan tukea. Pian toisen ehdotuspyynnön julkaisemisen jälkeen järjestetään tiedotuspäivä.

[26] Teknisen tuen väline (europa.eu).
[27] Inforegio – Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (europa.eu).

EIP jatkaa InvestEU-neuvontakeskukseen liittyvän toimeksiantonsa puitteissa lainajärjestelyn täytäntöönpanoa yksilöimällä ja seulomalla mahdollisia hankkeita, tarjoamalla neuvontatukea hankkeiden toteuttajille ja asiaankuuluville viranomaisille sekä järjestämällä aiheeseen liittyviä kokouksia ja tapahtumia EU:n, kansallisella ja alueellisella tasolla.

6. PÄÄTELMÄT

Julkisen sektorin lainajärjestelyllä pyritään varmistamaan, että siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen tapahtuu oikeudenmukaisella ja sosiaalisesti kestävällä tavalla, kun otetaan huomioon julkisen sektorin keskeinen rooli markkinoiden toimintapuutteiden korjaamisessa. Alueellisten oikeudenmukaista siirtymää koskevien suunnitelmien hyväksyminen suhteellisen hiljattain ja meneillään oleva koheesiopolitiikan (mukaan lukien alueelliset oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat) väliarviointi tukevat sitä käsitystä, että lainajärjestely on edelleen merkityksellinen niiden alueiden nykyisten tarpeiden täyttämisen kannalta, joihin vihreä siirtymä vaikuttaa eniten.

Lainajärjestelystä voidaan tukea monia sektoreja, ja siksi sillä on tärkeä merkitys unionin vuoteen 2030 ulottuvien ilmastotavoitteiden ja ilmastoneutraaliutta koskevan tavoitteen saavuttamisessa unionissa vuoteen 2050 mennessä. Samanaikaisesti on varmistettava, että yksikään ihminen tai alue ei jää jälkeen, minkä arviointi vahvisti.

Lainajärjestelyn ensimmäisen ehdotuspyynnön käynnistämisestä on kulunut melkein kolme vuotta, ja hanke-ehdotuksia jätetään yhä enemmän, minkä lisäksi valmisteilla on lisää mahdollisia hankkeita. Lisäksi eräät jo hyväksytyt hankkeet osoittavat, että lainajärjestelyn suunnittelussa voidaan ottaa huomioon myös joitakin uuden komission uusia poliittisia painopisteitä, kuten asuntokriisiin puuttuminen. Useimmat valitut hankkeet myös edistävät suoraan unionin ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamista vähentämällä hiilidioksidipäästöjä.

Lainajärjestelyn arviointikomitea valitsi 31. heinäkuuta 2025 mennessä hanke-ehdotukset, joiden arvioitu avustusmäärä on noin 225 miljoonaa euroa. Avustussopimuksia on allekirjoitettu yhteensä kymmenen, ja niitä vastaavien hankkeiden täytäntöönpano on alkanut.

Komissio jatkaa yhteistyössä CINEAn ja EIP:n kanssa lainajärjestelyn koko potentiaalin hyödyntämistä vuonna 2027 päättyvässä toisessa ehdotuspyynnössä ottamalla huomioon myös arvioinnin tulokset.