

Inovacijski fond

Velik potencijal, ali napredak je spor i učinak na smanjenje emisija malen



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 15 | **Glavne poruke**

01 – 06 | **Zašto je ovo područje važno**

07 – 15 | **Nalazi i preporuke Suda**

16 – 66 | **Detaljnije o opažanjima Suda**

16 – 36 | Inovacijskim fondom obuhvaćene su posebne potrebe za financiranjem i novi prioriteti EU-a, ali razina dostupnih sredstava nije sigurna

16 – 20 | Inovacijski fond usmjeren je na posebne potrebe za financiranjem, ali njegovi ciljevi djelomično se preklapaju s ciljevima drugih izvora financiranja

21 – 24 | Financiranje je uvjetovano rezultatima, pri čemu je isplata predviđena za trenutak u kojem dođe do financijskog zaključenja

25 – 29 | Komisija je usmjeravala sredstva iz Inovacijskog fonda bez strukturirane analize

30 – 36 | Nesigurnost vodi do akumuliranja financijskih sredstava

37 – 52 | U provedbi projekata dolazi do kašnjenja i svaki peti projekt bio je neuspješan

38 – 40 | Dosad je otkazan svaki peti projekt za koji su prvobitno dodijeljena sredstva

41 – 44 | Odgođeni rokovi i kašnjenja u provedbi projekta uobičajena su pojava

45 – 47 | Procesi odabira općenito su bili pravodobni i dobro dokumentirani

48 – 52 | Spremnost projekata za provedbu ocijenjena je pozitivno, ali dolazi do kašnjenja i otkazivanja projekata

53 – 66 | Prvi pokazatelji upućuju na slabe rezultate u smislu smanjenja emisija stakleničkih plinova

56 – 60 | Projektima su isporučene predviđene tehnologije, ali smanjenja emisija stakleničkih plinova manja su od očekivanih

- 61 – 64 | Potencijal za izbjegavanje emisija stakleničkih plinova mogao bi biti precijenjen
- 65 – 66 | Rezultati ostvareni na temelju portfelja Inovacijskog fonda manji su od očekivanih

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Financijski pregled Inovacijskog fonda (stanje na dan 30. lipnja 2025.)

Prilog III. – Pregled statusa projekata, potpore iz Inovacijskog fonda i godina poziva na podnošenje prijedloga

Prilog IV. – Kretanje pondera kriterija za dodjelu

Prilog V. – Ocjenjivanje kriterija spremnosti za provedbu u okviru poziva na podnošenje prijedloga iz 2020.

Prilog VI. – Procjena projekata posjećenih na terenu

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

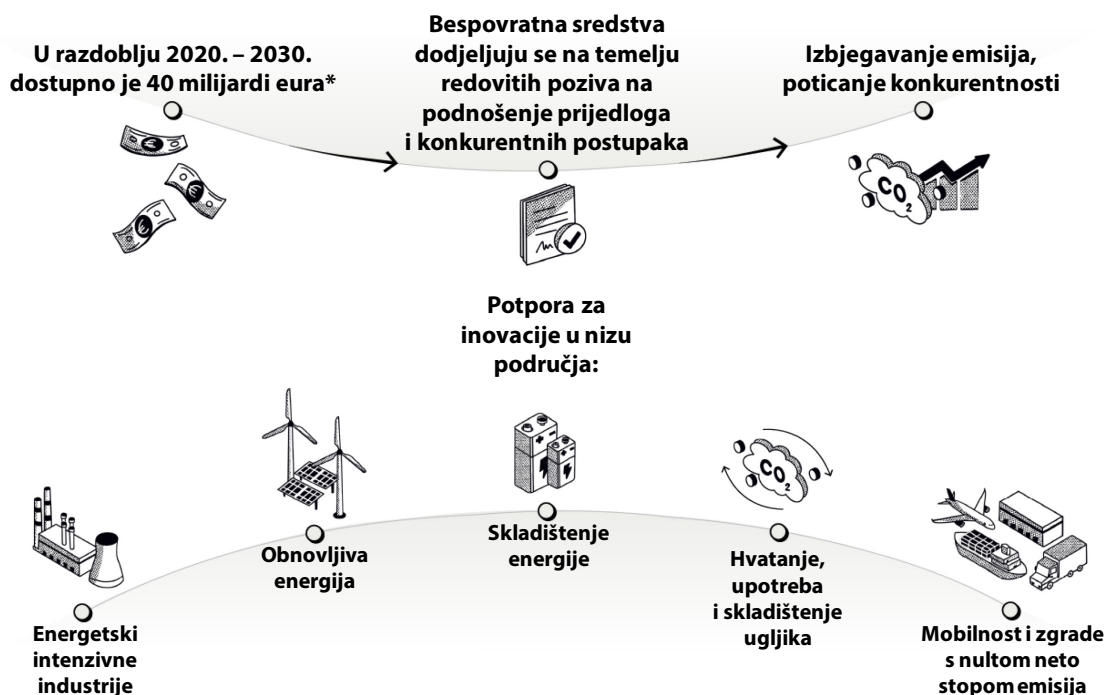
01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** Sustav EU-a za trgovanje emisijama (ETS) – tržišno utemeljeni mehanizam za reguliranje prava na emisije – okosnica je klimatske politike EU-a i njegov ključni alat za smanjenje emisija stakleničkih plinova na isplativ način. Taj se sustav dopunjava Inovacijskim fondom, iz kojeg se pruža potpora za ciljana ulaganja u inovativne tehnologije s potencijalom za znatno smanjenje emisija stakleničkih plinova, uključujući tehnike i procese s niskom i nultom razinom emisija ugljika. Takvim se tehnologijama može znatno doprinijeti dekarbonizaciji ključnih sektora gospodarstva EU-a.
- 02** Inovacijski fond financira se prodajom emisijskih jedinica u okviru ETS-a. Komisija očekuje da će se u razdoblju 2020. – 2030. na temelju prodaje 530 milijuna emisijskih jedinica u okviru ETS-a prikupiti otprilike 40 milijardi eura ([slika 1.](#)).

Slika 1. | Inovacijski fond



*na temelju cijene ugljika od 75 eura po toni

Izvor: Sud, na temelju internetskih stranica GU-a CLIMA.

- 03** Iznos potpore za inovacije, istraživanja i ulaganja u području ključnih tehnologija i u strateškim sektorima mogao bi se znatno povećati na temelju predloženog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2028. – 2034. To je vidljivo iz Komisijina prijedloga za izdvajanje iznosa od 451 milijarde eura za uvođenje velikog novog fonda, tj. **Europskog fonda za konkurentnost (ECF)**, kojim će se dopuniti Inovacijski fond. Očekuje se da će se ECF-om sredstva EU-a za konkurentnost i istraživanja više nego udvostručiti u odnosu na razdoblje 2021. – 2027.
- 04** Komisijina Glavna uprava za klimatsku politiku (GU CLIMA) odgovorna je za opću primjenu Inovacijskog fonda. Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA) odgovorna je za upravljanje sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava i organiziranje poziva na podnošenje prijedloga. Europska investicijska banka (EIB) odgovorna je za prodaju emisijskih jedinica u okviru ETS-a i upravljanje imovinom Inovacijskog fonda.

- 05** Sud je proveo ovu reviziju zbog važnosti Inovacijskog fonda za napore koje EU ulaže u dekarbonizaciju, kao i za konkurentnost EU-a u području čistih tehnologija i njegov rad na povećanju razmjera u kojem se te tehnologije razvijaju. Sud smatra da je ključno procijeniti ostvaruju li se zahvaljujući znatnom iznosu financijskih sredstava koja su dodijeljena za Inovacijski fond relevantni rezultati. Sud očekuje da će ova revizija doprinijeti evaluaciji Inovacijskog fonda i utvrđivanju područja u kojima su moguća poboljšanja. Budući da je ECF trenutačno u fazi osmišljavanja, iskustvima stečenim iz evaluacije Inovacijskog fonda može se pružiti relevantan doprinos fondovima koji se osmišljavaju u okviru novog višegodišnjeg financijskog okvira te predmetna iskustva stoga mogu poslužiti kao izvor informacija za upravljanje ECF-om, pristup njegovoj provedbi i njegovu ukupnu djelotvornost.
- 06** Cilj ove revizije bio je procijeniti pomaže li Inovacijski fond u povećanju razmjera inovativnih demonstracijskih projekata kojima se djelotvorno doprinosi ostvarivanju ciljeva EU-a u području dekarbonizacije. Sud je posebice procijenio je li taj fond osmišljen na način kojim se odgovarajuće uzimaju u obzir potrebe za financiranjem i jamči dostupnost sredstava, jesu li se projekti odabirali, ocjenjivali i provodili na djelotvoran način te doprinosi li se tim fondom djelotvorno ostvarivanju ciljeva EU-a u području dekarbonizacije. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2020. do lipnja 2025. Sud je prikupio revizijske dokaze od Komisije, CINEA-e i EIB-a. Revizori Suda obavili su razgovore s podnositeljima projektnih prijava i korisnicima bespovratnih sredstava te su posjetili sedam projekata u Danskoj, Njemačkoj, Španjolskoj (2), Francuskoj (2) i Italiji. Dodatne informacije i pojedinosti o opsegu i metodologiji revizije dostupne su u [Prilogu I.](#)

Nalazi i preporuke Suda

- 07** Sud je utvrdio da se Inovacijskim fondom promiču inovativne tehnologije velikih razmjera. Međutim, njime se ne ostvaruje očekivana razina smanjenja emisija stakleničkih plinova.
- 08** Inovacijski fond usmjeren je na pretkomercijalne demonstracijske aktivnosti u sektorima obuhvaćenim Direktivom o ETS-u, posebice u okviru velikih projekata, za koje je u trenutku njihova osmišljavanja bio dostupan malen broj alternativnih izvora financiranja. Inovacijski fond osmišljen je kao **dopuna drugim izvorima financiranja**. Ciljevi plana RePowerEU djelomično se preklapaju s ciljevima Inovacijskog fonda, čime se smanjuje komplementarnost tih dvaju programa i stvaraju nejasnoće u pogledu dostupnih izvora financiranja (vidjeti odlomke [16](#) – [20](#)).

- 09** U okviru Inovacijskog fonda bespovratna sredstva isplaćuju se na temelju dostizanja ključnih etapa. One moraju uključivati financijsko zaključenje projekta (trenutak u kojem korisnici dovrše planiranje projekta i počnu s izgradnjom) i početak njegova funkcioniranja, kao i verifikaciju stvarnih smanjenja emisija stakleničkih plinova ostvarenih zahvaljujući projektu. Stoga je **financiranje uvjetovano postizanjem rezultata** i Komisija nema mnogo fleksibilnosti u načinu na koji upravlja financijskim sredstvima u okviru tog fonda i njihovim isplatama (vidjeti odlomke [21 – 24](#)).
- 10** Komisija prilagođava pozive na podnošenje prijedloga (i njihove proračune) kako bi se **uzeli u obzir novi prioriteti politika**, bez strukturirane analize kojom bi se uzeo u obzir potencijal tehnologija za smanjenje emisija stakleničkih plinova i njihov doprinos ostvarivanju industrijskih i strateških ciljeva EU-a. Sud je utvrdio primjere raskoraka između utvrđenih prioriteta i odgovora relevantnih sektora. (vidjeti odlomke [25 – 29](#)).



Preporuka 1.

Potrebno je uvesti strukturiranu analizu kojom će se usmjeravati dodjela sredstava iz Inovacijskog fonda

Komisija bi trebala zajamčiti da se odluke o dodjeli sredstava za različite načine dekarbonizacije i nove prioritete politika usmjeravaju na temelju strukturirane analize tehnološkog okruženja koja je okrenuta budućnosti. U toj bi se analizi trebala uzeti u obzir kretanja i u razvijenim i u revolucionarnim inovativnim tehnologijama.

Ciljni rok provedbe: 2027.

- 11** Izvori financijskih sredstava za Inovacijski fond sami su po sebi nestabilni jer su povezani sa sustavom dražbi u okviru ETS-a. Ne postoji mehanizam kojim bi se zajamčila minimalna razina financijskih sredstava za Inovacijski fond, što vodi do nesigurnosti u pogledu razine sredstava koja će u konačnici biti dostupna za pozive na podnošenje prijedloga. Zajedno s dugoročnom prirodom projekata to je dovelo do **akumuliranja znatne količine imovine tijekom dugih razdoblja**. Iako je izmjenama uvedenim 2023. smanjena potreba za takvim akumuliranjem, do kraja lipnja 2025. u sklopu Inovacijskog fonda akumulirana su sredstva u iznosu od otprilike 12,3 milijarde eura koja su bila raspoloživa za projekte. Stvarna plaćanja za projekte iznosila su 331,8 milijuna eura (2,7 % ukupnog iznosa i manje od 1 % očekivanog proračuna tog fonda) (vidjeti odlomke [30 – 36](#)).



Preporuka 2.

Potrebno je istražiti dodatne mjere kako bi se sredstva brže stavila na raspolaganje

Uzimajući u obzir dugoročnu prirodu projekata koji se financiraju iz Inovacijskog fonda, Komisija bi trebala razmotriti dodatne mjere kako bi se poboljšalo proračunsko planiranje poziva na podnošenje prijedloga i kako bi se omogućilo da se sredstva brže stave na raspolaganje. Time bi se trebalo doprinijeti bržem postizanju rezultata i smanjiti akumuliranje imovine. Takve bi se mjere primjenjivale za razdoblje nakon 2030., nakon pažljive analize rizika u pogledu izloženosti Inovacijskog fonda kretanjima na tržištu ugljika, te bi se trebale temeljiti na razumnim očekivanjima u vezi s prekidima projekata.

Ciljni rok provedbe: 2030.

- 12** Komisija primjenjuje kriterije odabira propisane relevantnom [Uredbom](#) te su povezani procesi općenito pravodobni i dobro dokumentirani. Komisija je odabrala te projekte na temelju pozitivne ocjene njihove spremnosti za provedbu koju su neovisni stručnjaci dali tijekom faze odabira, ali u **znatnom broju projekata dolazi do kašnjenja, a svaki peti projekt pokaže se neuspješnim prije početka funkcioniranja**. Komisija nema mnogo prostora za fleksibilno tumačenje zahtjeva u pogledu financijskog zaključenja na temelju vlastite ocjene složenosti ili veličine financiranih projekata (vidjeti odlomke [37 – 52](#)).
- 13** Projektima koje je Sud posjetio uspješno se podupirao razvoj inovativnih tehnologija. Međutim, **u okviru svih projekata osim jednog ostvarena smanjenja emisija stakleničkih plinova bila su manja od očekivanih**. Kad je riječ o projektima koji su u fazi funkcioniranja, dio financijske potpore koji se temelji na smanjenju emisija stakleničkih plinova utvrđuje se i isplaćuje na temelju verifikacije rezultata, koja se obično obavlja u prve tri godine ili u prvih pet godina provedbe projekta (razdoblje praćenja). Razdoblje koje se uzima u obzir za verifikaciju stvarnog smanjenja emisija stakleničkih plinova kratko je u usporedbi s ukupnim referentnim razdobljem od 10 godina koje se upotrebljava u procjeni potencijala za izbjegavanje emisija pri odabiru projekata (vidjeti odlomke [53 – 60](#)).
- 14** **Jedan je od odlučujućih čimbenika pri odabiru projekata u okviru Inovacijskog fonda potencijalno smanjenje emisija stakleničkih plinova**: na temelju njega ocjenjuju se dva kriterija za dodjelu od njih pet. Metodologija za izračun smanjenja emisija stakleničkih plinova s vremenom se mijenjala zbog ograničenja koja je Komisija u njoj utvrdila. Taj je izračun teoretske prirode i može dovesti do preoptimističnih očekivanja, što pak može utjecati na odabir projekata (vidjeti odlomke [61 – 64](#)).



Preporuka 3.

Potrebno je poboljšati ocjenjivanje projekata i riješiti problem kašnjenja i otkazivanja

Komisija bi trebala:

- (a) poboljšati metode evaluacije projekata kako bi se omogućilo točnije procjenjivanje potencijalnih smanjenja emisija stakleničkih plinova te financijske i tehnološke spremnosti projekata za provedbu;
- (b) ocijeniti potrebu za povećanjem fleksibilnosti relevantnih zahtjeva i trenutka u kojem treba doći do financijskog zaključenja, kao i razdoblja za verifikaciju smanjenja emisija stakleničkih plinova.

Ciljni rok provedbe: 2028.

- 15** Doprinos Inovacijskog fonda smanjenju emisija stakleničkih plinova mnogo je manji od Komisijinih ukupnih procjena. Očekivalo se da će se projektima iz portfelja Inovacijskog fonda do prosinca 2024. postići smanjenje emisija istovjetno količini od 0,59 milijuna tona CO₂. Međutim, do tog je roka Inovacijskim fondom ostvareno samo 5 % očekivanog iznosa smanjenja. Cjelokupno gledajući, **rezultati ostvareni na temelju portfelja Inovacijskog fonda manji su od očekivanih** (vidjeti odlomke [65.](#) i [66.](#)).

Detaljnije o opažanjima Suda

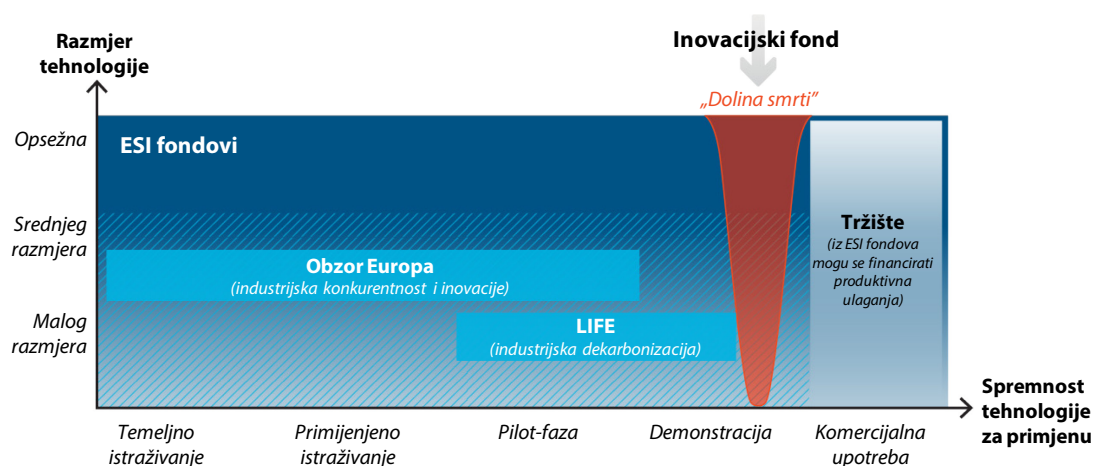
Inovacijskim fondom obuhvaćene su posebne potrebe za financiranjem i novi prioriteti EU-a, ali razina dostupnih sredstava nije sigurna

Inovacijski fond usmjeren je na posebne potrebe za financiranjem, ali njegovi ciljevi djelomično se preklapaju s ciljevima drugih izvora financiranja

- 16** Inovacijski fond osmišljen je kako bi se ispunile potrebe za financiranjem za projekte kojima se nastoje razviti inovativne tehnologije koje još nisu komercijalno održive bez potpore. Taj je fond jedan u nizu instrumenata EU-a čiji je cilj pružiti potporu za takve projekte. Kako bi se zajamčilo da se financijska sredstva EU-a upotrebljavaju djelotvorno, Komisija bi trebala nastojati ostvariti sinergije među tim instrumentima. Instrumenti EU-a za financiranje trebali bi se međusobno dopunjavati u usmjeravanju na demonstracijske projekte za niskougličnu energiju¹ i trebala bi se izbjegavati preklapanja.
- 17** Sud je provjerio je li se Inovacijski fond uspješno usmjeravao na fazu u ciklusu tehnološkog razvoja u kojoj je dostupan malen broj izvora financiranja za demonstracijske projekte: tzv. fazu „doline smrti” (*slika 2.*). Ujedno je analizirao je li Inovacijskim fondom osiguran kontinuitet za prethodne istraživačke ili demonstracijske projekte financirane sredstvima EU-a ili država članica.

¹ Članak 10.a stavak 8. jedanaesti, dvanaesti i trinaesti podstavak [Direktive o ETS-u](#) te [tematsko izvješće 24/2018](#), 1. i 4. preporuka.

Slika 2. | Uloga Inovacijskog fonda u ciklusu tehnološkog razvoja



Napomena: „dolina smrti“ ključna je faza u razvojnem ciklusu u kojoj je često teško pribaviti financijska sredstva za nove tehnologije kako bi se dovršila demonstracija u punom razmjeru.

Izvor: Sud, na temelju raznih dokumenata Europske komisije.

- 18** Kao što je prikazano na [slici 2.](#), Sud je utvrdio da je uloga Inovacijskog fonda dopunjavati postojeće instrumente EU-a za financiranje istraživanja, kao što su programi Obzor Europa i LIFE. Relevantnost Inovacijskog fonda među instrumentima EU-a za financiranje općenito je prepoznata. Njegov cilj usmjeravanja na velike inovativne demonstracijske projekte za koje financiranje nije lako dostupno široko je poznat te [poduzeća i industrijska udruženja prepoznaju da ne postoji istovrijedan instrument na razini EU-a ili na nacionalnoj razini](#). Za tri projekta od njih sedam koje je Sud posjetio Inovacijskim fondom osiguran je kontinuitet financiranja za istraživačke i demonstracijske projekte koji su prethodno financirani sredstvima država članica ili EU-a, što pokazuje da postoje sinergije s drugim programima financiranja (vidjeti primjer u [okviru 1.](#)).

Okvir 1.

Primjer projekta u kojem su vidljive sinergije s drugim programima financiranja

Glavni cilj projekta TOPSOEC bio je izgraditi prvu tvornicu u svijetu za proizvodnju modula ćelija za elektrolizu s krutim oksidom (SOEC) industrijskog razmjera. U vrijeme posjeta Suda taj je projekt trebao započeti s radom.

Riječ je o proširenoj inačici postojećeg pilot-pogona za proizvodnju gorivih ćelija s čvrstim oksidom (SOFC – koji je kasnije preoblikovan u pogon za proizvodnju SOEC-a). Taj je pogon djelomično financiran sredstvima EU-a u okviru programa LIFE (projekt DEMO SOFC).

Projekt TOPSOEC primjer je uloge Inovacijskog fonda među instrumentima EU-a za financiranje jer se njime osigurava kontinuitet za istraživačke i demonstracijske projekte prethodno financirane sredstvima EU-a, i to u znatno većim razmjerima.

- 19** Od osmišljavanja Inovacijskog fonda došlo je do znatnih promjena među instrumentima EU-a za financiranje. Odgovor EU-a na izbijanje pandemije bolesti COVID-19 2020. doveo je usvajanja raznih poticajnih mjera, posebice Mehanizma za oporavak i otpornost. Nakon ruske invazije na Ukrajinu 2022. EU je uveo plan REPowerEU koji je djelomično financirao iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Cilj je plana REPowerEU ostvariti energetske uštede, diversificirati opskrbu energijom i proizvoditi čistu energiju kako je navedeno u planovima država članica za oporavak i otpornost te time u konačnici okončati ovisnost EU-a o fosilnim gorivima.
- 20** Ciljevi plana REPowerEU djelomično se preklapaju s ciljevima Inovacijskog fonda. Time se stvara rizik od natjecanja među različitim izvorima financiranja ako države članice u svoje planove za oporavak i otpornost uključe mjere namijenjene ostvarivanju ciljeva plana REPowerEU za koje bi se potpora mogla pružiti i iz Inovacijskog fonda. Sud je utvrdio slučaj u kojem je jedan korisnik odlučio zamijeniti odobrenu potporu iz Inovacijskog fonda potporom iz nacionalnog programa financiranog u okviru plana predmetne države članice za oporavak i otpornost jer je ocijenio da je nacionalna potpora privlačnija (zbog viših stopa financiranja) i praktičnija (jer se sredstva isplaćuju ranije) u odnosu na Inovacijski fond (vidjeti primjer u [okviru 2.](#)).

Okvir 2.

Primjer projekta u okviru kojeg je potpora iz Inovacijskog fonda zamijenjena drugim financijskim sredstvima

Konkurentni natječajni postupak koji je Komisija pokrenula kao pilot-projekt 2023. doveo je do dodjele bespovratnih sredstava u vrijednosti od 230 milijuna eura iz Inovacijskog fonda za proizvodnju 480 000 tona vodika iz obnovljivih izvora u razdoblju 2029. – 2039.

U travnju 2025. korisnik kojem su dodijeljena ta bespovratna sredstva zatražio je da se dodjela prekine. Kao razlog za to među ostalim je naveo da specifikacije sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava nisu fleksibilne (puštanje u rad kapaciteta elektrolizatora od 500 megavata u rujnu 2029.) te da se financijska sredstva mogu dobiti iz drugih izvora pod fleksibilnijim uvjetima. Za predmetni projekt dodijeljeno je 245 milijuna eura iz fonda koji je država članica tog korisnika uspostavila u okviru plana za oporavak i otpornost i koji se financirao u okviru plana REPowerEU.

Financiranje je uvjetovano rezultatima, pri čemu je isplata predviđena za trenutak u kojem dođe do financijskog zaključenja

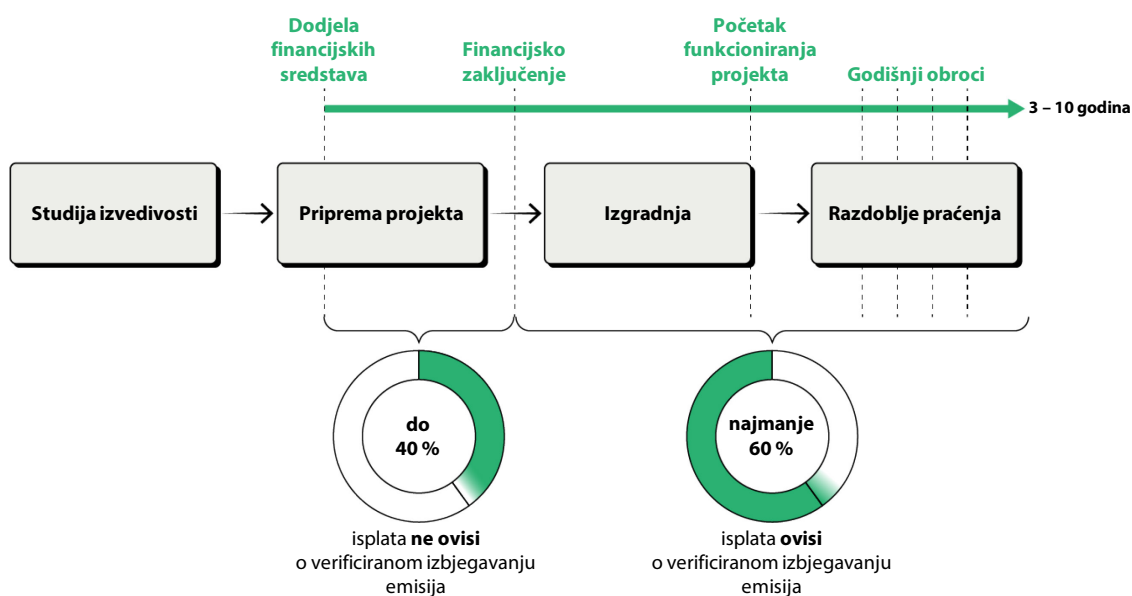
- 21** Model financiranja i isplate koji se primjenjuje u okviru Inovacijskog fonda trebao bi biti primjeren za pružanje potpore za inovativne demonstracijske projekte znatne veličine koji sa sobom nose određenu razinu rizika². Sud je analizirao pravni okvir u kojem je utvrđen model financiranja i isplate koji se primjenjuje na Inovacijski fond. Provjerio je i jesu li u okviru tog fonda uzete u obzir preporuke koje je iznio u [tematskom izvješću 24/2018](#) o skladištenju ugljika, u čijem je središtu bio program koji je prethodio Inovacijskom fondu u razdoblju 2012. – 2020., tj. program „rezerva za nove sudionike 300” (NER 300).
- 22** Sud je utvrdio da su u okviru Inovacijskog fonda primijenjena iskustva stečena iz provedbe programa NER 300, za koji se upotrebljavao model plaćanja nakon isporuke u sklopu kojeg su se financijska sredstva pružala tek nakon što bi projekt prešao u fazu funkcioniranja. Sud je tada zaključio da se pristupom financiranju koji je primijenjen u okviru programa NER 300 nisu u potpunosti ispunjavale potrebe za smanjenjem rizika i financiranjem u okviru demonstracijskih projekata³.

² Članak 10.a stavak 8. dvanaesti podstavak [Direktive o ETS-u](#) i [tematsko izvješće 24/2018](#), 1. i 4. preporuka.

³ [Tematsko izvješće 24/2018](#), odlomak 65.

23 U Direktivi o ETS-u utvrđeni su razina potpore te osnovni model financiranja i isplate koji je potrebno primjenjivati na Inovacijski fond. Uredbom o Inovacijskom fondu propisano je da se **bespovratna sredstva isplaćuju na temelju ključnih etapa** (financijsko zaključenje, početak funkcioniranja projekta) i **verificiranog stvarnog izbjegavanja emisija stakleničkih plinova (slika 3.)**. Komisija nema mnogo fleksibilnosti u načinu na koji primjenjuje taj model. Posebice ne može produljiti rok za financijsko zaključenje nakon isteka četverogodišnjeg ograničenja predviđenog zakonodavstvom, čak i ako to smatra opravdanim zbog stupnja inovativnosti povezane tehnologije. To je doprinijelo broju projekata koji su prekinuti prije dovršetka (odlomak 52).

Slika 3. | Model financiranja i isplate u okviru Inovacijskog fonda



Izvor: Sud, na temelju internetskih stranica GU-a CLIMA.

24 Kao i u slučaju programa NER 300, u okviru Inovacijskog fonda naglasak se stavlja na **postizanje rezultata**. Međutim, za razliku od programa NER 300, u okviru Inovacijskog fonda dio bespovratnih sredstava može se isplatiti nakon što korisnici dovrše planiranje projekta, odnosno pri financijskom zaključenju. Osim toga, u sklopu tog fonda primjenjuje se viša stopa financiranja, i to od 60 %, u usporedbi s 50 % za program NER 300. Sud je tijekom razgovora s podnositeljima projektnih prijava i korisnicima potvrdio da je zbog izmijenjenog pristupa financiranju zajedno s višom stopom financiranja Inovacijski fond bio privlačniji za nositelje projekata.

Komisija je usmjeravala sredstva iz Inovacijskog fonda bez strukturirane analize

- 25** Komisija očekuje da će iznos sredstava iz Inovacijskog fonda dosegnuti oko 40 milijardi eura (odlomak [02](#)). Kako bi se sredstva iz Inovacijskog fonda na odgovarajući način dodijelila za projekte koji doprinose ostvarivanju ciljeva tog fonda kako je utvrđeno u Direktivi o ETS-u, Komisija bi trebala imati dosljednu opću strategiju. Pri osmišljavanju i provedbi poziva na podnošenje prijedloga i natječajnih postupaka trebala bi se dosljedno primjenjivati strukturirana analiza izrađena u bliskoj suradnji s dionicima (npr. subjektima iz industrijskih sektora, subjektima koji nude usluge i proizvode u području čistih tehnologija, financijskim institucijama, istraživačkim organizacijama). Sud je pregledao opću dokumentaciju u vezi s osmišljavanjem i provedbom poziva na podnošenje prijave i konkurentnih natječajnih postupaka koji su provedeni u okviru Inovacijskog fonda, uključujući dodjelu sredstava iz tog fonda za specifična tehnološka područja i sektore.
- 26** Direktivom o ETS-u i Uredbom o Inovacijskom fondu utvrđeni su tehnološki sektori (energetski intenzivne industrije, obnovljiva energija, skladištenje energije, hvatanje, upotreba i skladištenje ugljika, mobilnost s nultom neto stopom emisija i zgrade) koji ispunjavaju uvjete za potporu iz tog fonda. U okviru tih sektora Komisija ima diskrecijsko pravo dodijeliti dostupna sredstva iz Inovacijskog fonda za specifična tehnološka područja ili teme.
- 27** Sud je utvrdio konkretne primjere raskoraka između utvrđenih prioriteta i odgovora relevantnih sektora. Do 2022. Komisija je u svojim pozivima na podnošenje prijedloga primjenjivala sektorsku neutralnost i proračun se raspodjeljivao isključivo prema veličini projekata (mali i veliki projekti). Međutim, od uvođenja plana REPowerEU te iste godine Komisija je počela **osmišljavati pozive na podnošenje prijedloga (i njihove proračune) uzimajući u obzir nove prioritete politika**. Konkretni primjeri tog pomaka uključuju utvrđivanje posebnih tema za pozive na podnošenje prijedloga povezanih s europskom bankom za vodik, Aktom o industriji s nultom neto stopom emisija i industrijskom politikom EU-a za sektor baterija. Sud nije pronašao dokaze koji bi potvrdili da je Komisija donijela posebnu strategiju ili provela strukturiranu analizu kojom bi se potkrijepila dodjela sredstava iz Inovacijskog fonda za te nove prioritete. Sud je utvrdio i da je odaziv relevantnih sektora na pozive na podnošenje prijedloga povezane s tim prioritetima politika bio nizak (vidjeti primjere u [okviru 3.](#)).

Okvir 3.

Primjeri raskoraka između utvrđenih prioriteta i odgovora relevantnih sektora

Europska banka za vodik osnovana je kako bi se pomoglo u dostizanju ciljne vrijednosti iz plana REPowerEU u skladu s kojom bi se u EU-u do 2030. trebalo proizvesti 10 milijuna tona vodika iz obnovljivih izvora. U okviru Inovacijskog fonda dodijeljen je iznos od 2 milijarde eura za konkurentne natječajne postupke za proizvodnju vodika iz obnovljivih izvora koji su raspisani u studenome 2023. i prosincu 2024. Broj projektnih prijedloga podnesenih u okviru tih natječaja smanjio se od 2023. do 2024. sa 132 prijedloga na 61 prijedlog, što odražava smanjenje interesa za potporu iz Inovacijskog fonda u tom sektoru.

U ožujku 2023. **Komisija je predložila** donošenje **Akta o industriji s nultom neto stopom emisija** čiji je cilj da do 2030. proizvodni kapaciteti EU-a za ključne strateške tehnologije s nultom stopom emisija i njihove ključne komponente pokrivaju najmanje 40 % njegovih potreba. Pozivi na podnošenje prijedloga u okviru Inovacijskog fonda za 2023. i 2024. uključivali su posebne teme u vezi s proizvodnjom čistih tehnologija, s ukupnim proračunom od 2,1 milijarde eura za potporu projektima za proizvodnju inovativnih komponenti čistih tehnologija za proizvodnju i potrošnju vodika, obnovljivu energiju i skladištenje energije. Komisija je primila 94 prijedloga, od čega je prihvatila njih 85. Međutim, samo je njih 36 prešlo minimalni bodovni prag utvrđen u pozivima. Komisija je za financiranje odabrala sve prijedloge osim njih pet. Iako je Komisija dodijelila cjelokupni raspoloživi proračun, konkurentna priroda tog postupka bila je smanjena.

Naposljetku, 6. prosinca 2023. **Komisija je najavila** da će se iz Inovacijskog fonda izdvojiti 3 milijarde eura tijekom trogodišnjeg razdoblja za poticanje ulaganja u kapacitete EU-a za proizvodnju održivih baterija, koje se smatraju ključnim za zelenu tranziciju. U skladu s time, u okviru poziva na podnošenje prijedloga iz 2024. dodijeljena je 1 milijarda eura za proizvodnju baterijskih ćelija za električna vozila. U sklopu tog poziva podneseno je samo 14 prijedloga. Komisija je za financiranje odabrala svih šest projekata koji su dosegli minimalni bodovni prag utvrđen u pozivu, a posljedica je bila da je 15 % proračuna ostalo neiskorišteno. Do lipnja 2025. još nije bio sklopljen nijedan sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava.

- 28** Inovacijski fond postao je ključan element financiranja u provedbi raznih politika EU-a i platforma za testiranje novih intervencija u okviru politika. Raspodjela proračuna Inovacijskog fonda uvelike ovisi o novim prioritetima politika o kojima se raspravlja u danom trenutku. Stoga postoji rizik od toga da mjere koje se provode možda nisu dovoljno relevantne za ostvarivanje ciljeva tog fonda. Osim toga, dodjela proračuna Inovacijskog fonda za specifične tehnološke sektore često je kontroveržno pitanje, uglavnom za određena industrijska udruženja⁴ koja zastupaju interese svojih članova, ali i za akademsku zajednicu⁵.
- 29** Komisija je predložila da se u sklopu VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. uspostavi Europski fond za konkurentnost (ECF). U predloženoj [uredbi o ECF-u](#) predviđeno je da se Inovacijski fond nastavi primjenjivati zasebno i da Komisija zajamči koordinaciju između tih dvaju fondova (odlomak [08 Priloga I.](#)). Oba instrumenta ugrađena su u okvir industrijske politike EU-a, čiji je prioritet ojačati tehnološko vodstvo Europe u području čistih tehnologija i tehnologija s nultom neto stopom emisija.

Nesigurnost vodi do akumuliranja financijskih sredstava

- 30** Inovacijski fond financira se prodajom emisijskih jedinica na zajedničkoj dražbovnoj platformi u okviru ETS-a. Komisija je odgovorna za planiranje dražbi emisijskih jedinica dodijeljenih za Inovacijski fond kako bi se njima ostvarili najveći mogući prihodi. Pritom mora na odgovarajući način uzeti u obzir načela otvorenosti, transparentnosti, usklađivanja, nediskriminacije, predvidljivosti i isplativosti koja se primjenjuju na ETS⁶. Komisija je ujedno odgovorna za procjenjivanje potreba u okviru Inovacijskog fonda i, po potrebi, stavljanje na raspolaganje emisijskih jedinica za Inovacijski fond na početku razdoblja kako bi se zajamčila raspoloživost odgovarajuće razine sredstava⁷. Sud je pregledao dokumentaciju u vezi s prodajom emisijskih jedinica u okviru ETS-a, uključujući dostupne procjene i proračunske postupke, kao i financijske izvještaje za Inovacijski fond i izvješća o njegovoj primjeni.

⁴ Zajedničke izjave udruženja za obnovljivu energiju: „[We need to redesign Innovation Fund calls to invest into Europe’s energy system](#)” (svibanj 2024.) i „[The Innovation Fund is not advancing European renewable energy technology](#)” (svibanj 2022.).

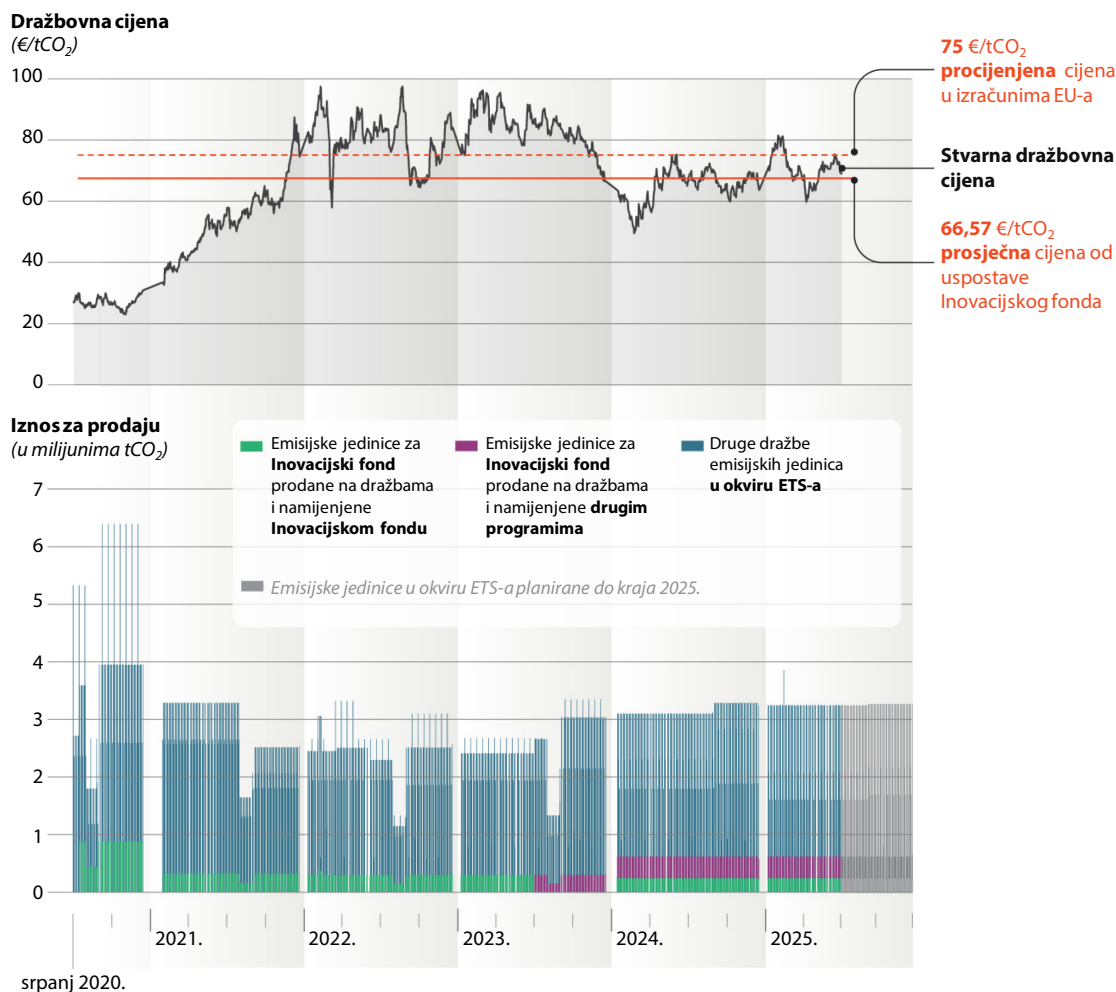
⁵ „[EU Innovation Policy – How to Escape the Middle Technology Trap](#)” – izvješće skupine za analizu europskih politika.

⁶ Članak 10. stavak 4. prvi i drugi podstavak te članak 10.a stavak 8. četrnaesti podstavak [Direktive o ETS-u](#).

⁷ *Ibid.*, članak 10.a stavak 8. drugi podstavak.

- 31** Prema [Komisijinim procjenama](#) iz 2015. ukupni proračun od 400 milijuna emisijskih jedinica u okviru ETS-a predviđen za Inovacijski fond odgovarao bi iznosu od čak 10 milijardi eura za razdoblje 2020. – 2030. U međuvremenu se broj emisijskih jedinica dodijeljenih za Inovacijski fond povećao. Prema Komisijinoj najnovijoj procjeni financijska sredstva za Inovacijski fond za razdoblje 2020. – 2030. iznosit će oko 40 milijardi eura na temelju prodaje 530 milijuna emisijskih jedinica.
- 32** Monetizirana vrijednost emisijskih jedinica za Inovacijski fond u okviru sustava ETS koje su prodane na dražbama do 30. lipnja 2025. iznosila je 18,7 milijardi eura, od čega je 6,7 milijardi eura preneseno u Mehanizam za oporavak i otpornost radi financiranja mjera u okviru plana REPowerEU, a 12,0 milijardi eura ostalo je raspoloživo za Inovacijski fond. **Time je već premašena prvobitno očekivana vrijednost od 10 milijardi eura** za cjelokupno razdoblje 2020. – 2030.
- 33** Cijena emisijskih jedinica u okviru ETS-a bila je vrlo nestabilna tijekom primjene Inovacijskog fonda. Od srpnja 2020. do lipnja 2025. emisijske jedinice u okviru ETS-a prodavale su se na dražbama po cijeni od 23,02 eura do 97,51 euro po toni CO₂, a prosječna cijena bila je 66,32 eura. Ta je cijena znatno veća od referentnih cijena ugljika koje je Komisija upotrijebila za svoje prve procjene (25 eura po toni CO₂), ali manja od trenutačne referentne cijene (75 eura po toni CO₂). Sud je utvrdio da je Komisijin pristup planiranju dražbi u okviru ETS-a ([slika 4.](#)) doveo do **stabilnog dotoka prihoda** na koji je utjecao samo prijenos sredstava u druge programe.

Slika 4. | Kretanje cijena ugljika i broj prodanih emisijskih jedinica u okviru sustava trgovanja emisijama



Izvor: Sud, na temelju objavljenih informacija o zajedničkoj dražbovnoj platformi u okviru ETS-a.

- 34** Budući da razina financijskih sredstava za Inovacijski fond ovisi o rezultatima na tržištu, ona je sama po sebi nesigurna. U okviru ETS-a nije predviđen nijedan **mehanizam kojim bi se zajamčila minimalna razina financijskih sredstava** za taj fond (vidjeti primjer u *okviru 4.*). Komisija stoga mora potvrditi razinu sredstava koja će biti dostupna prije nego što utvrdi iznose dostupne za svaki poziv na podnošenje prijedloga. Nadalje, zbog dugoročne prirode individualnih projekata u sklopu portfelja Inovacijskog fonda vremenski okvir u kojem se izvršavaju plaćanja može biti dulji od 10 godina. Ta dva čimbenika vode do akumuliranja znatnih iznosa imovine koja se čuva tijekom dugog vremena, što sa sobom nosi rizik od gubitka vrijednosti.

- 35** Do 2023. Komisija nije dopuštala da proračun za određeni poziv bude veći od iznosa prikupljenog na dražbama. Od 2023. Komisija planira raspodjelu sredstava iz Inovacijskog fonda prema očekivanim prihodima, uz pretpostavku da će stopa prekida za odabrane projekte iznositi 10 %. Time je omogućeno povećanje proračuna za pozive na podnošenje prijedloga za 2023. i 2024. (*Prilog I., slika 2.*), zahvaljujući čemu je povećan broj projekata koji se mogu financirati ranije u razdoblju provedbe i smanjena potreba za akumuliranjem imovine.
- 36** Unatoč tomu, na kraju lipnja 2025. u okviru Inovacijskog fonda i dalje su bila akumulirana sredstva u iznosu od otprilike 12,3 milijarde eura raspoloživa za projekte (od čega je 11,6 milijardi eura već bilo dodijeljeno na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, a 0,7 milijardi eura još nije bilo dodijeljeno), dok su plaćanja za projekte iznosila 331,8 milijuna eura (2,7 % ukupnog iznosa i manje od 1 % očekivanog proračuna Inovacijskog fonda). *Prilog II.* sadržava financijski pregled prihoda i rashoda Inovacijskog fonda do 30. lipnja 2025.

Okvir 4.

Primjer mehanizma financiranog u okviru sustava trgovanja emisijama sa zaštitnim mjerama u pogledu prihoda

Direktivom o ETS-u propisano je da u slučaju Socijalnog fonda za klimatsku politiku Komisija mora nastaviti prodavati emisijske jedinice na dražbama nakon što se iscrpe prvotno dodijeljene emisijske jedinice sve dok se ne dosegne minimalna unaprijed utvrđena razina⁸. Na taj način upravitelji fondova imaju veću sigurnost kad je riječ o dostupnosti financijskih sredstava te stoga manje ovise o nestabilnosti tržišta ETS-a. Socijalni fond za klimatsku politiku trebao bi se početi primjenjivati 2026.

⁸ *Ibid.*, članak 30.d stavak 4.

U provedbi projekata dolazi do kašnjenja i svaki peti projekt bio je neuspješan

37 Inovativni projekti sami su po sebi rizični. Rizici su, među ostalim, povezani s održivošću osnovnih inženjerskih rješenja, promjenjivim tržišnim uvjetima za energiju, sirovine ili tehnološku opremu te dostupnošću dopunskog privatnog ili javnog financiranja. Svi ti čimbenici mogu utjecati na konačnu gospodarsku održivost određenog projekta, posebice u svjetlu nedavnih poremećaja na svjetskoj razini. Tijekom prvih faza provedbe projekata njihovi nositelji potvrđuju valjanost početnih pretpostavki prije nego što se prijeđe na stvarnu izgradnju projektnog objekta. Smatra se da su svi projekti u fazi planiranja dok ne dođu do financijskog zaključenja, koje se smatra početkom radova na izgradnji projekta.

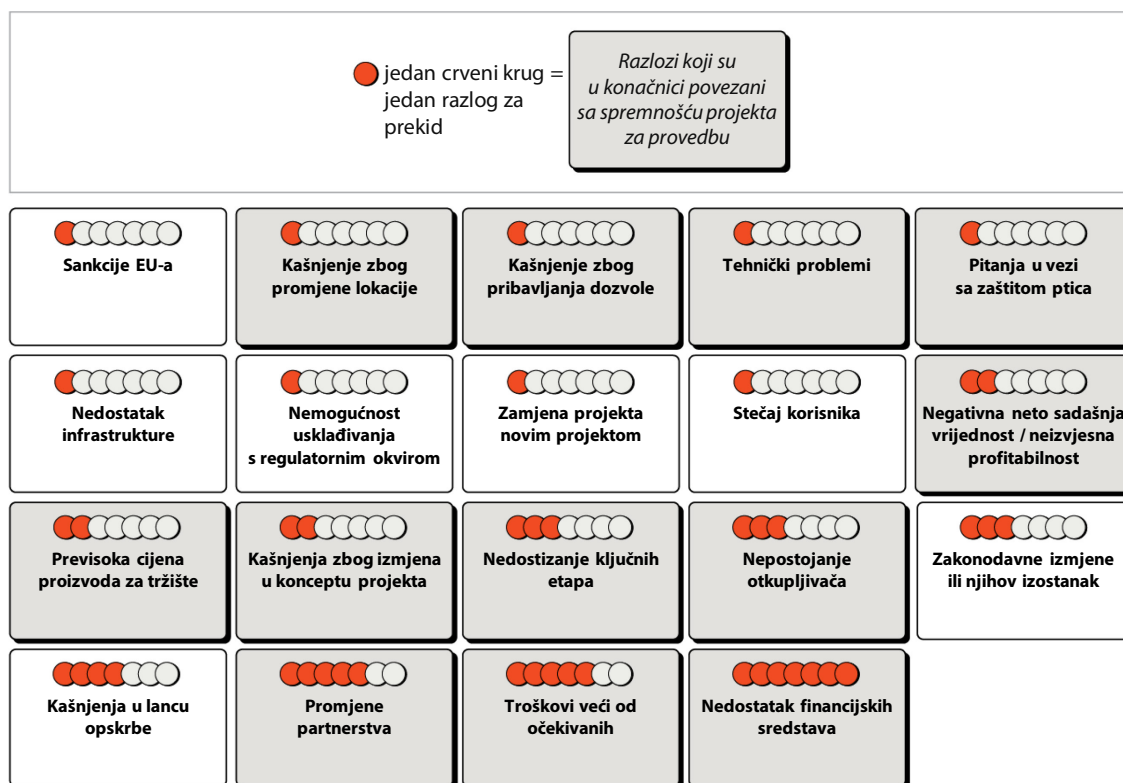
Dosad je otkazan svaki peti projekt za koji su prvobitno dodijeljena sredstva

38 Do otkazivanja dolazi u slučaju prijevremenog okončanja projekta, ili prije sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava (povlačenje projekta) ili nakon toga (prekid projekta). Do 30. lipnja 2025. na temelju poziva na podnošenje prijedloga bilo je odabrano 228 projekata za potporu iz Inovacijskog fonda. Sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljeni su za 208 od tih projekata, a 20 projekata povučeno je prije sklapanja takvog sporazuma. Od 208 projekata za koje su sklopljeni sporazumi, njih 20 prekinuto je nakon sklapanja sporazuma. Time je otkazano 40 projekata, odnosno otprilike jedna petina ukupnog broja projekata koji su prvobitno odabrani za potporu. Otkazivanje projekata može utjecati na mogućnost da se Inovacijskim fondom ostvari njegov cilj doprinošenja smanjenju emisija stakleničkih plinova (odlomak 65). Sud je na temelju dostupne dokumentacije i dodatnih informacija prikupljenih tijekom razgovora s korisnicima potpore u okviru projekata analizirao razloge zbog kojih su projekti u okviru Inovacijskog fonda otkazani.

39 Za 20 projekata koje su korisnici povukli prije sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava bila je dodijeljena potpora iz Inovacijskog fonda u vrijednosti od 1,1 milijarde eura. Sud je utvrdio da su povlačenja projekata najčešće (u 14 od 20 slučajeva) bila rezultat uvođenja znatnih izmjena u projekt nakon njegove evaluacije, što je često bilo povezano s tržišnim uvjetima i spremnošću sudionika da prihvate povezane rizike. Jedan se sudionik nije slagao s predloženim smanjenjem financiranja (dijelom zbog pogrešaka u izračunima koje je taj sudionik izradio); jedan drugi sudionik nije se mogao obvezati na osiguravanje potrebne prodaje te se nije slagao s rasporedom plaćanja koji je CINEA predložila, a jedan daljnji sudionik odbio je obvezati se na dovršetak projekta. Naposljetku, u slučaju dvaju projekata do povlačenja je došlo na inicijativu CINEA-e, i to kao odgovor na znatne izmjene opsega projekta koje su utjecale na pravednost postupka evaluacije.

40 U slučaju navedenih 20 projekata koji su prekinuti prije sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava do prekida je obično došlo prije financijskog zaključenja (to je bio slučaj u 18 projekata od njih 20 koji su prekinuti). Financijsko zaključenje smatra se „točkom bez povratka” u provedbi projekata. Sud je utvrdio da su u većini slučajeva prekidi bili rezultat situacija koje su u konačnici bile povezane s tim da je projekt manje spreman za provedbu nego što se prvotno smatralo tijekom procesa evaluacije (*slika 5.*). To uključuje slučajeve u kojima nije bilo moguće osigurati dodatna financijska sredstva za projekt, u kojima su projektni troškovi odstupali od početnih procjena i u kojima su ključni projektni partneri napustili projekt, čime je često onemogućen pristup tehnologiji na kojoj se projekt temeljio. U nekim slučajevima razlozi su bili povezani s kretanjima na tržištu, i na strani ponude i na strani potražnje. U trima slučajevima projekte je prekinula CINEA. U tim su slučajevima razlozi bili korisnikovo nepridržavanje odredbi iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, problemi s nesolventnošću i posljedice primjene sankcija EU-a (rusko vlasništvo). Osim toga, Sud je utvrdio da je posebice u dvama velikim projektima odabranim u sklopu poziva na podnošenje prijedloga iz 2021. došlo do prijevremenog prekida (*Prilog III.*).

Slika 5. | Najčešći razlozi za prekid projekata u okviru Inovacijskog fonda nakon sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava

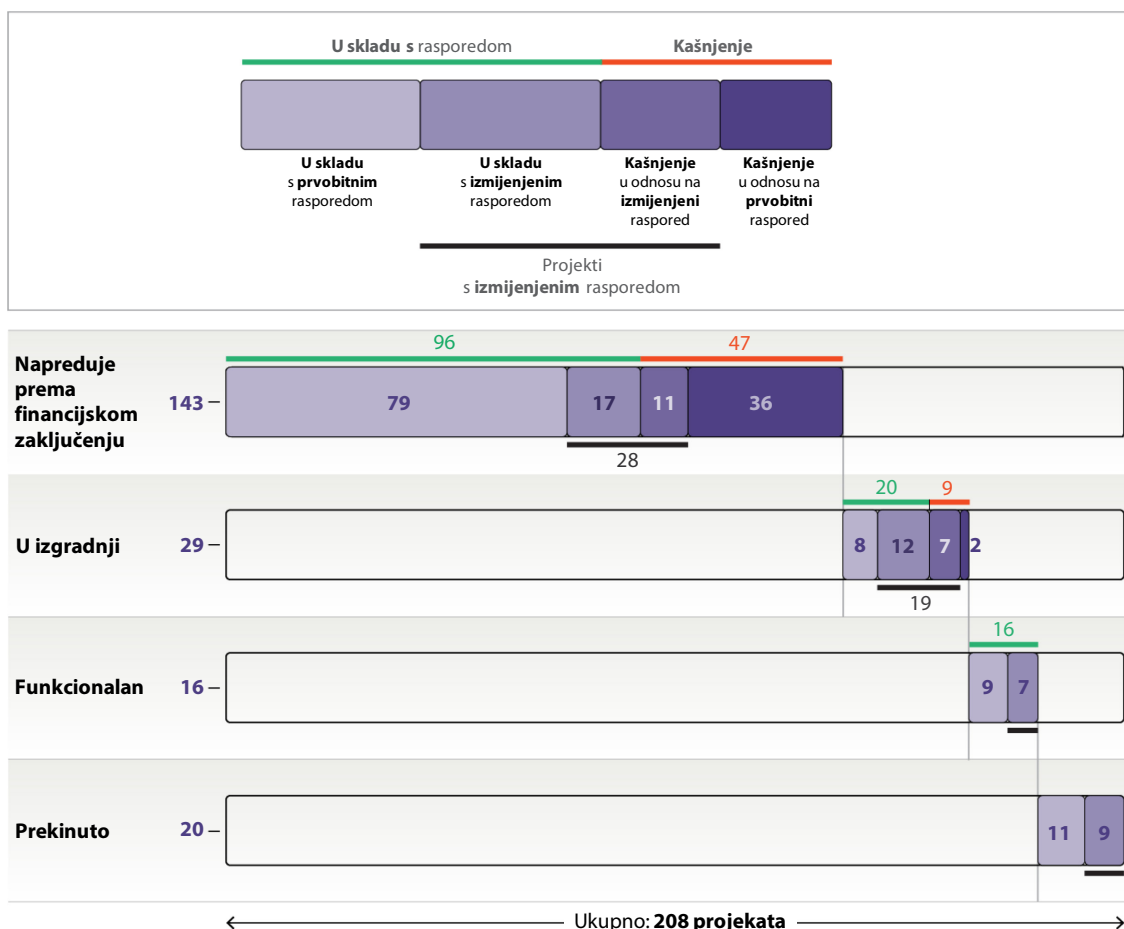


Izvor: Sud, na temelju informacija iz IT sustava CINEA-e (za prekid određenog projekta može postojati više razloga).

Odgođeni rokovi i kašnjenja u provedbi projekta uobičajena su pojava

- 41** Projekti u okviru Inovacijskog fonda moraju se provoditi u skladu s rasporedom iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, koji se mora izmijeniti ako okolnosti to nalažu. **Slika 6.** sadržava pojedinosti o statusu provedbe 208 projekata za koje su sklopljeni sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava. Sud je utvrdio da **često dolazi do izmjene roka za financijsko zaključenje**. Prvobitni raspored službeno je izmijenjen u slučaju 63 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava od njih 208. Prema novim rasporedima projekti u kojima je došlo do izmjena i koji su i dalje u tijeku doći će do faze funkcioniranja u prosjeku 14,8 mjeseci kasnije nego što je prvobitno planirano.

Slika 6. | Status provedbe projekata iz portfelja Inovacijskog fonda na dan 30. lipnja 2025.



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavila CINEA.

- 42** Sud je ujedno utvrdio da u provedbi projekata često dolazi do kašnjenja u odnosu na dogovorene rokove. Kao što je vidljivo na slici 6., od 143 projekta u okviru kojih su se provodile aktivnosti prije financijskog zaključenja u njih 47 došlo je do kašnjenja u odnosu na rokove utvrđene u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava. Prema posljednjim procjenama Suda na temelju podataka iz lipnja 2025. u tih će 47 projekata u trenutku u kojem dođu do financijskog zaključenja u prosjeku doći do kašnjenja od 14,5 mjeseci u odnosu na dogovorene rokove. Kad je riječ o 29 projekata koji su u fazi izgradnje, do kašnjenja u odnosu na rasporede dogovorene u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava došlo je u njih devet. Sud očekuje da će u tih devet projekata u trenutku u kojem dođu do faze funkcioniranja u prosjeku bilježiti kašnjenje od 6,8 mjeseci u odnosu na dogovorene rokove. Rokovi utvrđeni u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava već su prekoračeni u ukupno 56 projekata koji su još u tijeku.

- 43** Zbog akumuliranih kašnjenja i prekida došlo je do **niske stope isplate**. Do drugog tromjesečja 2025. (tj. pet godina nakon što se počeo primjenjivati Inovacijski fond) ukupna vrijednost plaćanja izvršenih korisnicima potpore u okviru projekata iznosila je 331,8 milijuna eura, odnosno 2,9 % ukupnih dotad dodijeljenih financijskih sredstava. To odražava stanje provedbe projekata jer je prema pravilima Inovacijskog fonda isplata bespovratnih sredstava izravno povezana sa statusom provedbe. Da nije došlo do odstupanja od rasporeda utvrđenih u početnim sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava i da su svi projekti došli do financijskog zaključenja kako je prvobitno bilo predviđeno, u skladu s primjenjivim modelom financiranja i isplate (*slika 3.*) vrijednost plaćanja izvršenih za projekte u okviru Inovacijskog fonda iznosila bi 2,1 milijardu eura.
- 44** Budući da je Inovacijski fond još u relativno ranoj fazi provedbe, s obzirom na velik broj projekata koji su i dalje na putu prema fazi financijskog zaključenja i malen iznos potpore iz Inovacijskog fonda koja je zaista isplaćena, **može se očekivati da će u još više projekata doći do kašnjenja ili prekida**. Na dan 30. lipnja 2025. u procesu prekida bila su dva dodatna projekta. Osim toga, postoji rizik od toga da će se prekinuti dodatnih 47 projekata koji trenutačno prekoračuju ugovorni rok za dolazak do financijskog zaključenja (odlomak **42**); rizik od prekida posebno je velik za 14 projekata kojima je do isteka četverogodišnjeg roka za financijsko zaključenje preostalo manje od šest mjeseci. Time bi se dodatno utjecalo na mogućnost da se Inovacijskim fondom ostvari njegov cilj doprinošenja smanjenju emisija stakleničkih plinova.





Procesi odabira općenito su bili pravodobni i dobro dokumentirani

- 45** Projekti se moraju odabirati na temelju njihova doprinosa ostvarivanju ciljeva Inovacijskog fonda. Kriteriji za dodjelu u sklopu Inovacijskog fonda trebali bi se dosljedno primjenjivati u postupcima evaluacije, odabira i pregovaranja, a sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava trebali bi se sklopiti unutar razumnog roka⁹. Sud je detaljno provjerio uzorak od četiriju poziva na podnošenje prijedloga (od 11 poziva objavljenih u razdoblju 2020. – 2023.). Za svaki poziv provjerio je način na koji su provedeni postupci evaluacije, pregovaranja i odabira.

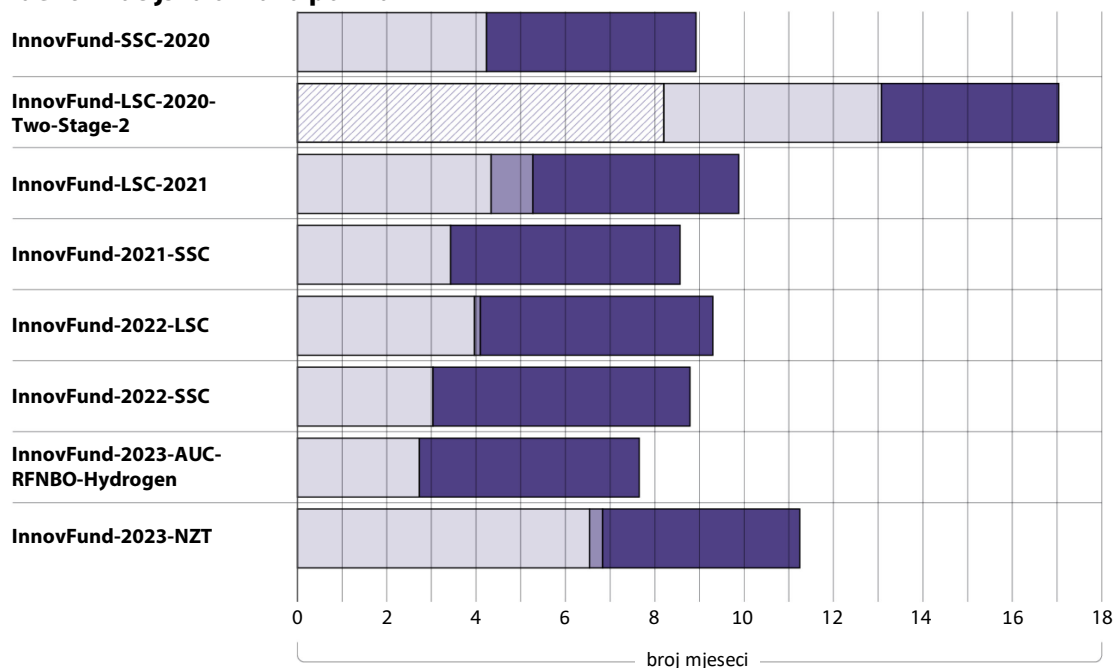
⁹ Članak 10.a stavak 8 deveti i sedamnaesti podstavak [Direktive o ETS-u](#); članak 11. stavak 1. [Uredbe o Inovacijskom fondu](#); članak 194. [Financijske uredbe i tematsko izvješće 24/2018](#), točka (b) 4. preporuke.

46 Sud je utvrdio da su različite faze tog procesa bile dovoljno definirane i dobro dokumentirane. Utvrdio je i da su postupci odabira trajali kraće nego u okviru programa koji je prethodio Inovacijskom fondu, tj. programa NER 300. Unatoč tomu, prekoračili su vremensko ograničenje od devet mjeseci propisano Financijskom uredbom (pozivi s identifikacijskim oznakama LSC-2021, 2022-LSC i 2023-NZT – vidjeti [sliku 7.](#)). Postupak je bio najdulji za odabir velikih projekata 2020. kad je bio podijeljen u dvije faze te je stoga trajao mnogo dulje. Komisija i CINEA primjenjivale su nakon toga samo postupke koji su imali jednu fazu.

Slika 7. | Vrijeme potrebno za sklapanje ugovora za projekte u okviru Inovacijskog fonda

-  1. korak: **evaluacija dostavljenih prijedloga (1. faza)** – samo za poziv za velike projekte iz 2020.
-  2. korak: **evaluacija dostavljenih prijedloga (2. faza)** – (prosjeak = 4,1 mjesec)
-  3. korak: **poziv na pregovore** (prosjeak = 0,2 mjeseca)
-  4. korak: **pregovori i sklapanje sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava** (prosjeak = 4,8 mjeseci)

Identifikacijska oznaka poziva



Izvor: Sud, na temelju podataka iz IT sustava Komisije.

47 U [Uredbi o Inovacijskom fondu](#) utvrđeno je pet kriterija za dodjelu koje je potrebno primjenjivati pri odabiru projekata u okviru Inovacijskog fonda¹⁰. Komisija i CINEA moraju zajamčiti da se bespovratna sredstva dodjeljuju u skladu s tim kriterijima na transparentan i tehnološki neutralan način. Komisija može prilagoditi pondere za te kriterije u okviru svakog poziva na podnošenje prijedloga ([Prilog IV](#)). Sud je provjerio način na koji su se ti kriteriji za dodjelu primjenjivali u četirima pozivima koje je odabrao. Cjelokupno gledajući, Sud smatra da su Komisija i CINEA primijenile kriterije za dodjelu u tim pozivima na način predviđen Uredbom o Inovacijskom fondu.

Spremnost projekata za provedbu ocijenjena je pozitivno, ali dolazi do kašnjenja i otkazivanja projekata

48 Uredbom o Inovacijskom fondu propisano je da se spremnost projekata za provedbu („pripremljenost”) ocjenjuje na temelju izgleda da će projekt doći do financijskog zaključenja u unaprijed utvrđenom roku, a najkasnije četiri godine nakon donošenja odluke o dodjeli sredstava. Do tog je roka potrebno sklopiti sve sporazume o financiranju, uključujući sve potrebne dozvole, ugovore o izgradnji i kupoprodajne ugovore. Nakon što projekt dođe do financijskog zaključenja, može se isplatiti do 40 % ukupnih financijskih sredstava.

49 Iako su ocijenjeni spremnim za provedbu, u nizu projekata u okviru Inovacijskog fonda došlo je do otkazivanja (odlomak [38](#)), službenih izmjena rasporeda projekta kojima je odgođeno financijsko zaključenje (odlomak [41](#)) i kašnjenja u provedbi projekata u odnosu na dogovoreni raspored (odlomak [42](#)).

50 Radi razumijevanja čimbenika povezanih s procjenom spremnosti projekta za provedbu tijekom evaluacije i njezina učinka na kašnjenja i otkazivanja Sud se usredotočio na prvi poziv na podnošenje prijedloga u okviru Inovacijskog fonda za velike projekte raspisan 2020., što mu je omogućilo analizu iz dugoročnije perspektive. Utvrdio je da je u slučaju tog poziva datume početka funkcioniranja u prosjeku bilo potrebno odgoditi za 24 mjeseca. Pet projekata za koje je bilo predviđeno da prijeđu u fazu funkcioniranja između 2025. i 2027. neće biti dovršeno prije 2028., a jedan projekt prekinut je prije financijskog zaključenja. [Okvir 5](#). sadržava više pojedinosti o izmjenama rokova za financijsko zaključenje u okviru tog prvog poziva za velike projekte i razlozima za te izmjene.

¹⁰ Članak 10.a stavak 8. deveti i sedamnaesti podstavak [Direktive o ETS-u](#) i članak 11. stavak 1. [Uredbe o Inovacijskom fondu](#).

Okvir 5.

Izmjena rokova za financijsko zaključenje velikih projekata odabranih u sklopu poziva na podnošenje prijedloga iz 2020.

U ožujku 2022. Komisija je dodijelila sredstva u iznosu od 1,15 milijardi eura za sedam velikih projekata koji su odabrani za potporu iz Inovacijskog fonda nakon dovršetka prvog poziva na podnošenje prijedloga raspisanog 2020. Za tih su sedam projekata u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava utvrđeni rokovi za financijsko zaključenje između prosinca 2022. i lipnja 2024. Do ožujka 2025. Komisija je bila odobrila financijsko zaključenje za jedan projekt od tih sedam. Šest od sedam sporazuma bilo je potrebno izmijeniti kako bi se odgodio rok za financijsko zaključenje. Izazovi koji su se pojavili u provedbi tih projekata uključivali su znatna povećanja potrebnih kapitalnih izdataka, izmjene u konceptu projekta, poteškoće u pribavljanju građevinskih i okolišnih dozvola te kašnjenja u osiguravanju dodatnih financijskih sredstava iz drugih izvora.

- 51** Sud je procijenio i kako su vanjski stručnjaci uključeni u proces evaluacije ocijenili spremnost projekata za provedbu u okviru poziva na podnošenje prijedloga za velike projekte iz 2020. (*Prilog V.*). Sud je utvrdio da su u izvješćima o evaluaciji odabrani projekti ocijenjeni dovoljno spremnim za provedbu. Kasnije je bilo potrebno izmijeniti rokove za financijsko zaključenje tih projekata te je u njima došlo do kašnjenja u provedbi.
- 52** To pokazuje da bi moglo biti potrebno ojačati proces evaluacije kako bi se njime bolje mogli utvrditi slučajevi u kojima podnositelji projektnih prijava precijene spremnost projekta za provedbu. Budući da je koncept financijskog zaključenja (četverogodišnje vremensko ograničenje nakon dodjele i zahtjevi za dostizanje te ključne etape) utvrđen u zakonodavstvu (odlomak **48**), Komisija nema mnogo prostora za fleksibilno tumačenje. Komisija ne može prilagoditi zahtjeve na temelju vlastite procjene složenosti ili veličine financiranih projekata. Zbog toga se povećao broj projekata koji su prekinuti prije dovršetka (odlomak **40**), što je utjecalo na mogućnost da se Inovacijskim fondom djelotvorno doprinese smanjenju emisija stakleničkih plinova.

Prvi pokazatelji upućuju na slabe rezultate u smislu smanjenja emisija stakleničkih plinova

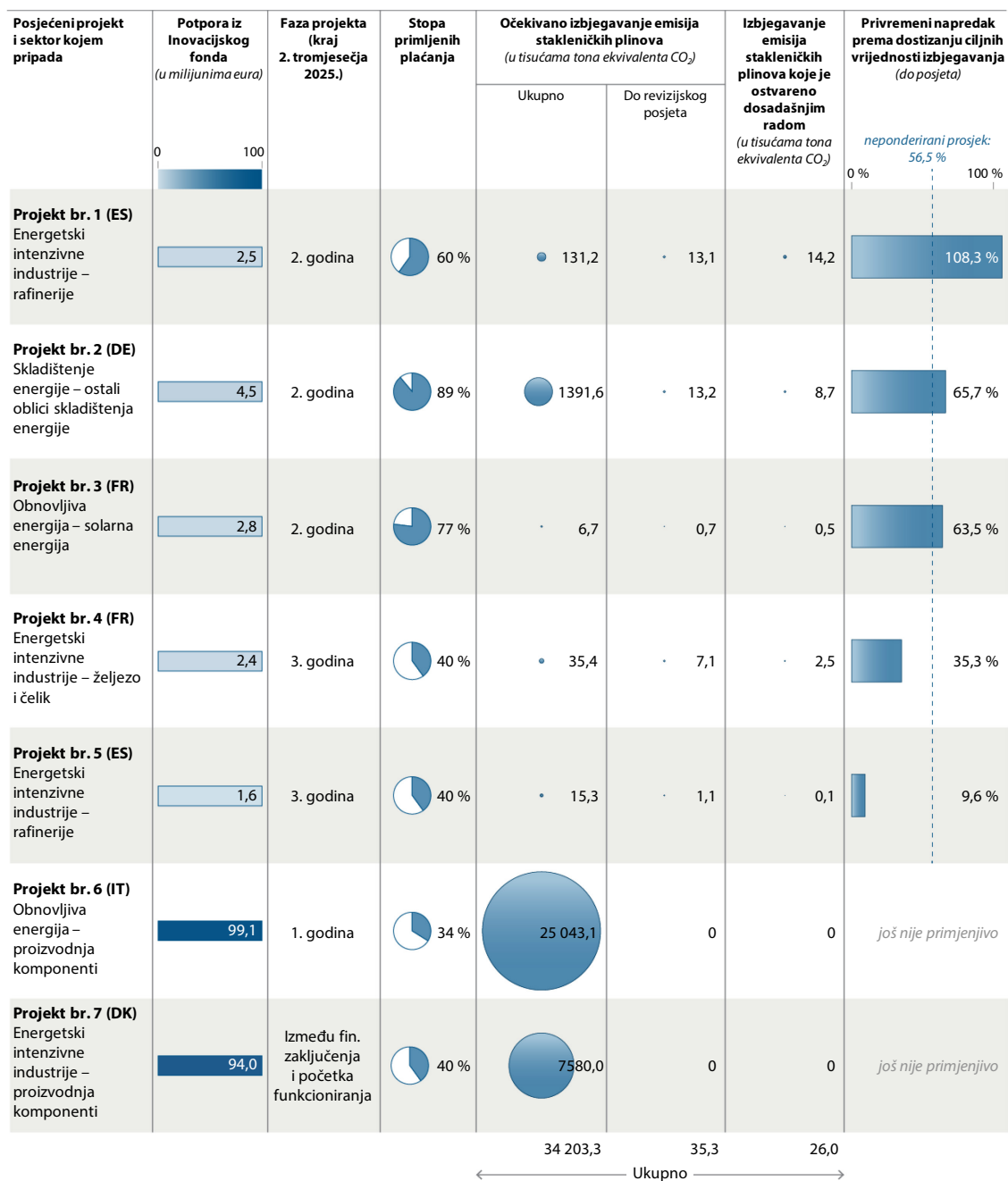
- 53** Projektima u okviru Inovacijskog fonda trebalo bi se znatno doprinijeti dostizanju klimatskih i energetske ciljnih vrijednosti EU-a te istodobno doprinijeti ostvarivanju ciljeva u području onečišćenja i kružnosti. Prema informacijama korisnika CINEA ocjenjuje status procesa koji je u tijeku i po potrebi poduzima mjere. Mehanizmima za izvješćivanje trebao bi se pružiti jasan pregled statusa projekata iz portfelja Inovacijskog fonda, s naznačenim brojem projekata koji su već u fazi funkcioniranja te planiranim i stvarnim smanjenjima emisija stakleničkih plinova zahvaljujući tim projektima. U slučaju projekata koji su već u fazi funkcioniranja ukupna stvarna smanjenja emisija stakleničkih plinova tijekom prvih par godina od prijelaza u tu fazu ne bi smjela biti mnogo manja od ciljne vrijednosti¹¹.
- 54** Kao što je prikazano na [slici 6.](#), do 30. lipnja 2025. u fazu funkcioniranja ušlo je 16 projekata, što znači da su tehnički objekti za koje je pružena potpora iz Inovacijskog fonda počeli s radom. Od toga je 11 objekata bilo u prvoj godini rada, njih tri u drugoj, a preostala tri već su bila u funkciji tri godine. U sklopu tih 16 projekata mogu se ostvariti odgovarajuća smanjenja emisija CO₂ koja su bila osnova za dodjelu potpore iz Inovacijskog fonda za te projekte.
- 55** Uredbom o Inovacijskom fondu propisuje se da je isplata najmanje 60 % ukupnog iznosa financijskih sredstava uvjetovana verifikacijom stvarnog izbjegavanja emisija stakleničkih plinova tijekom razdoblja praćenja, koje obično traje između 3 i 5 godina u usporedbi s referentnim razdobljem od 10 godina koje se upotrebljava u procjeni potencijala za izbjegavanje emisija pri odabiru projekata. Tom se verifikacijom utvrđuje hoće li se za projekte isplatiti cjelokupni iznos bespovratnih sredstava ili dio tog iznosa.

¹¹ Članak 10.a stavak 8. sedamnaesti podstavak [Direktive o ETS-u](#); članci 18. i 23 [Uredbe o Inovacijskom fondu](#); članci 21., 22. i 25. [predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava iz Inovacijskog fonda](#).

Projektima su isporučene predviđene tehnologije, ali smanjenja emisija stakleničkih plinova manja su od očekivanih

- 56** Sud je obavio terenske posjete kojima je obuhvatio jedinih pet projekata u sklopu Inovacijskog fonda za koje su do lipnja 2025. bili prijavljeni operativni rezultati, kao i dva velika projekta koji su do obavljanja revizije bili ušli u fazu funkcioniranja ili su joj bili blizu. Sud je na temelju pregleda dokumentacije dostupne u CINEA-i i dodatnih informacija prikupljenih tijekom revizijskih posjeta procijenio rezultate koji su dosad ostvareni tim projektima. Detaljno je procijenio jesu li projektima ostvareni predviđeni rezultati u smislu odgovarajućeg smanjenja emisija stakleničkih plinova. Provjerio je i jesu li projektima isporučene predviđene tehnologije, jesu li oni zadržali svoj inovativni karakter i jesu li u sklopu njih mobilizirana prvobitno predviđena financijska sredstva. U *Prilogu VI*. Sud iznosi sažeti prikaz svoje procjene za svaki od posjećenih projekata.
- 57** Unatoč tehničkoj složenosti tehnologija koje se financiraju iz Inovacijskog fonda, u okviru svih sedam projekata uspješno su isporučene predviđene tehnologije iako je u nekim slučajevima došlo do određenih kašnjenja u odnosu na početni raspored.
- 58** U slučaju većine projekata koje je Sud posjetio rezultati u smislu izbjegavanja emisija nisu bili u skladu s očekivanjima. U vrijeme posjeta Suda količina izbjegnutih emisija bila je istovjetna količini od 25 952 tona CO₂, odnosno 74 % ukupne očekivane količine. Uspješnost na razini pojedinačnih projekata bila je **manja od očekivane** u svim slučajevima osim jednog i **znatno manja od očekivane** za dva projekta od njih pet koji su u vrijeme obavljanja posjeta već bili u fazi funkcioniranja. U prosjeku je u okviru tih pet projekata ostvareno 57 % očekivanih rezultata (*slika 8.*).

Slika 8. | Pregled napretka posjećenih projekata u izbjegavanju emisija stakleničkih plinova



Izvor: Sud, na temelju informacija prikupljenih tijekom terenskih posjeta.

59 Sud je analizirao razloge za utvrđenu razinu uspješnosti posjećenih projekata.

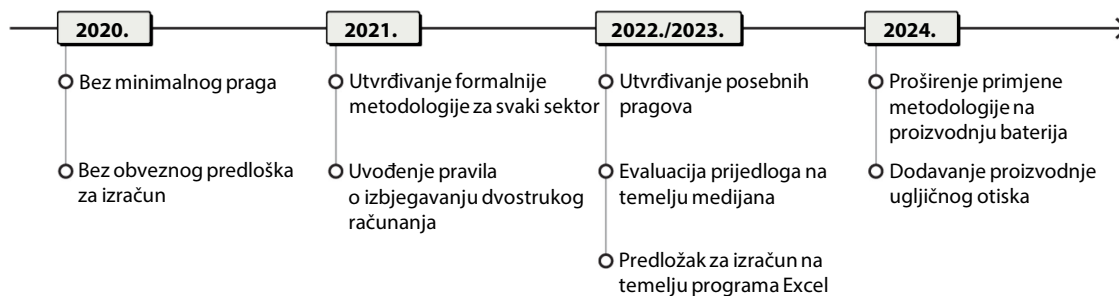
- Tri projekta u kojima je ostvaren napredak od najmanje 60 % prema dostizanju ciljne vrijednosti odnosila su se na proizvodnju obnovljive energije i uređaja za skladištenje energije. Opći porast cijena energije donio je koristi za projekte u vezi s obnovljivom energijom jer se zahvaljujući njemu povećala utrživost njihovih proizvoda.
- Dva projekta čiji su rezultati bili znatno ispod ciljne vrijednosti odnosila su se na energetske intenzivne industrije. Na njih su znatno utjecali tržišni uvjeti, ili na strani potražnje (neuspjeh u pronalasku klijenata za njihove inovativne proizvode ili usluge) ili na strani ponude (nedostatna raspoloživost ključnih materijala potrebnih za iskorištavanje punog kapaciteta inovativne tehnologije).

60 U okviru svih od tih projekata osim jednog ostvareni rezultati ispod su očekivane razine u ranim fazama njihove provedbe (odlomak **58**). Razdoblje praćenja za provjeru stvarnog izbjegavanja emisija stakleničkih plinova za tih pet projekata trajalo je tri godine (odlomak **55**). Zbog takvog kratkog razdoblja verifikacije može doći do smanjenja iznosa bespovratnih sredstava koja se isplaćuju za projekte, neovisno o stvarnim postignućima ostvarenim na kraju referentnog razdoblja od 10 godina. U posebnim i opravdanim slučajevima Komisija može produžiti to razdoblje praćenja izmjenom sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

Potencijal za izbjegavanje emisija stakleničkih plinova mogao bi biti precijenjen

61 Potencijal za izbjegavanje emisija stakleničkih plinova jedan je od odlučujućih čimbenika pri odabiru projekata u okviru Inovacijskog fonda. Ocjenjivači na temelju njega ocjenjuju dva kriterija za dodjelu od njih pet: potencijal za izbjegavanje emisija stakleničkih plinova i isplativost (*Prilog IV*). Komisija od 2020. primjenjuje metodologiju u sklopu koje se potencijal za izbjegavanje emisija stakleničkih plinova procjenjuje u suradnji s njezinim Zajedničkim istraživačkim centrom, a zainteresirane strane uključuju se održavanjem posebnih tehničkih radionica. Ta metodologija uključuje tri potkriterija: apsolutno izbjegavanje, relativno izbjegavanje i vjerodostojnost izračuna. Sud je procijenio tu metodologiju i promjene koje su u nju uvedene od 2020. Metodologija je izmijenjena nakon svakog poziva na podnošenje prijedloga na temelju povratnih informacija podnositelja projektnih prijava (*slika 9*). Takve redovite promjene pokazuju da je Komisija utvrdila niz ograničenja u izračunu.

Slika 9. | Promjene u izračunu izbjegavanja emisija stakleničkih plinova



Izvor: Sud, na temelju dokumentacije povezane s pozivima na podnošenje prijedloga.

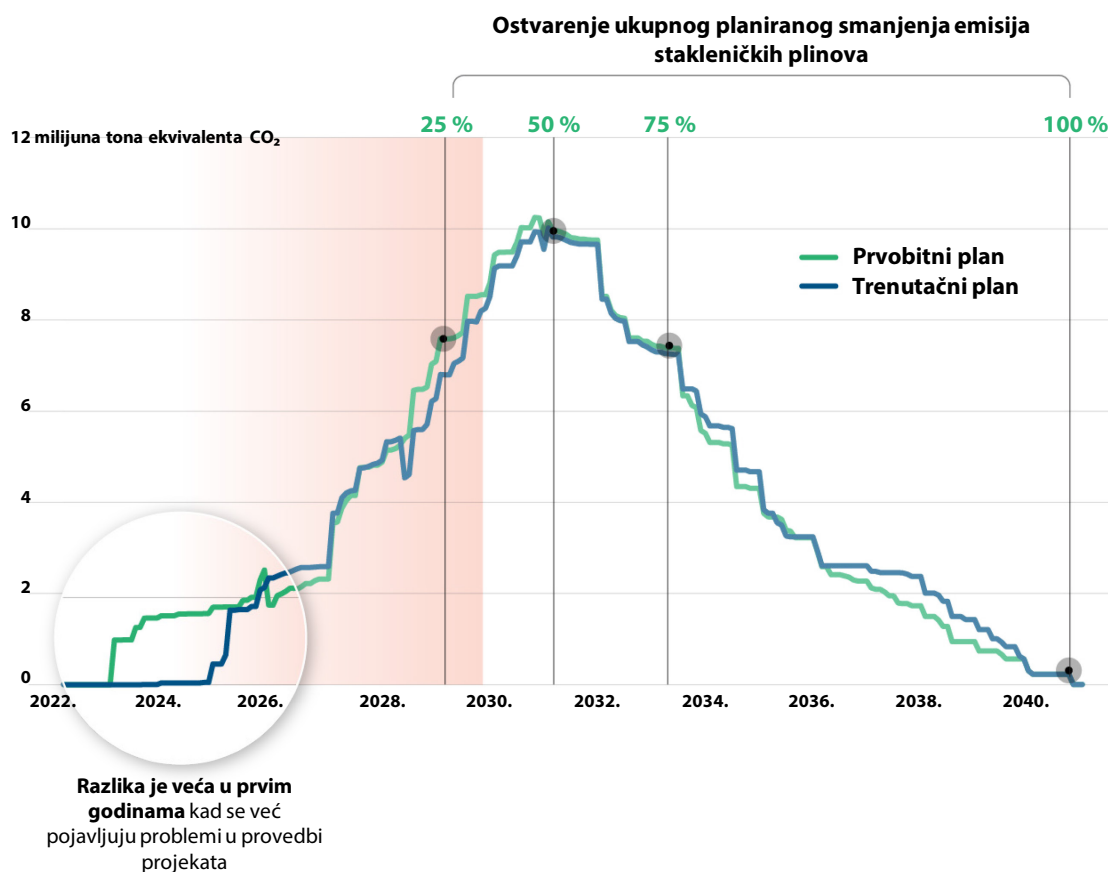
- 62** Metodologija za izračun očekivanih emisija stakleničkih plinova utvrđuje se po pojedinačnim sektorima te se za određene sektore izbjegnute emisije stakleničkih plinova mogu precijeniti. Na primjer, u sektoru skladištenja energije bodovi za emisije stakleničkih plinova dodjeljuju se ako je uređaj za skladištenje prodan korisniku, neovisno o njegovoj stvarnoj upotrebi. U drugim sektorima korisnici su dužni dostaviti dokaze o stvarnim smanjenjima stakleničkih plinova.
- 63** Nadalje, u sektoru solarne energije doći će do precjenjivanja ukupnih izbjegnutih emisija ako se iz Inovacijskog fonda istodobno pruža potpora i za proizvodnju fotonaponskih ploča i za proizvodnju solarne energije s pomoću tih istih ploča. U dokumentaciji u vezi s pozivom na podnošenje prijedloga iz 2021. potvrđene su razlike u detaljnosti formula za izračun za određene sektore obuhvaćene tim pozivom zbog manjih varijacija u tipičnim projektnim prijedlozima i zbog izričitog uzimanja u obzir rizika od dvostrukog računanja.
- 64** Budući da je količina izbjegnutih emisija stakleničkih plinova koju podnositelji projektnih prijava izračunavaju po svojoj prirodi teoretska i ovisi o različitim aspektima koji se uzimaju u obzir, može doći do preoptimističnih očekivanja. Određeni dionici potvrdili su to stajalište¹², navodeći da se metodologijom koja se upotrebljava za izračun emisija podnositelje projektnih prijava potiče da prve izračune prikažu optimističnima kako bi dobili više bodova. Rizik od preoptimističnih očekivanja zajedno s akumuliranim kašnjenjima u dolasku do financijskog zaključenja i faze početka funkcioniranja često vodi do toga da su stvarna smanjenja emisija stakleničkih plinova manja nego što se očekivalo, posebice tijekom početnih godina razdoblja praćenja. To je bio slučaj s projektima koje je Sud posjetio (odlomak 58).

¹² Povratne informacije koje su skupina za strateško promišljanje Sandbag i organizacija Carbon Market Watch dostavile GU-u CLIMA u svibnju 2023. i dokument skupine Sandbag „Spend Smarter – A bit of advice on climate innovation financing” (prosinac 2022.). Oba tijela sudjeluju u stručnoj skupini za Inovacijski fond.

Rezultati ostvareni na temelju portfelja Inovacijskog fonda manji su od očekivanih

65 Inovacijski fond uspostavljen je s ciljem da se njime doprinese dostizanju ciljne vrijednosti smanjenja emisija stakleničkih plinova za 55 % do 2030. Očekivalo se da će se na temelju 208 projekata koji su se dosad financirali u okviru Inovacijskog fonda do 2041. ostvariti smanjenje emisija stakleničkih plinova istovjetno količini od 888,9 milijuna tona CO₂, pri čemu se do prosinca 2024. trebalo ostvariti smanjenje od 0,59 milijuna tona. Čak i da su tim projektima ostvareni očekivani rezultati kako je prvobitno planirano, s obzirom na duga razdoblja planiranja i provedbe projekata u okviru Inovacijskog fonda nije vjerojatno da će se cjelokupna očekivanja ostvariti do 2030. (slika 10.).

Slika 10. | Planirana smanjenja emisija stakleničkih plinova



Izvor: Sud, na temelju podataka CINEA-e.

66 Međutim, do lipnja 2025. portfelj Inovacijskog fonda doprinio je smanjenju emisija stakleničkih plinova istovjetnom količini od samo 25 952 tona CO₂. Ta količina odgovara pojedinačnim doprinosima projekata koje je Sud posjetio na terenu, koji su bili jedini projekti za koje su do tog trenutka bili prijavljeni rezultati. Taj je doprinos daleko od ukupnog smanjenja emisija stakleničkih plinova koje je Komisija očekivala na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Ujedno pokazuje da je provedbom 208 projekata iz portfelja Inovacijskog fonda došlo **do malog napretka (manje od 5 %) u odnosu na smanjenja očekivana** do prosinca 2024. (592 453 tCO₂).

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda João Leão, na sastanku održanom u Luxembourggu 25. veljače 2026.

Za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Osnovne značajke Inovacijskog fonda

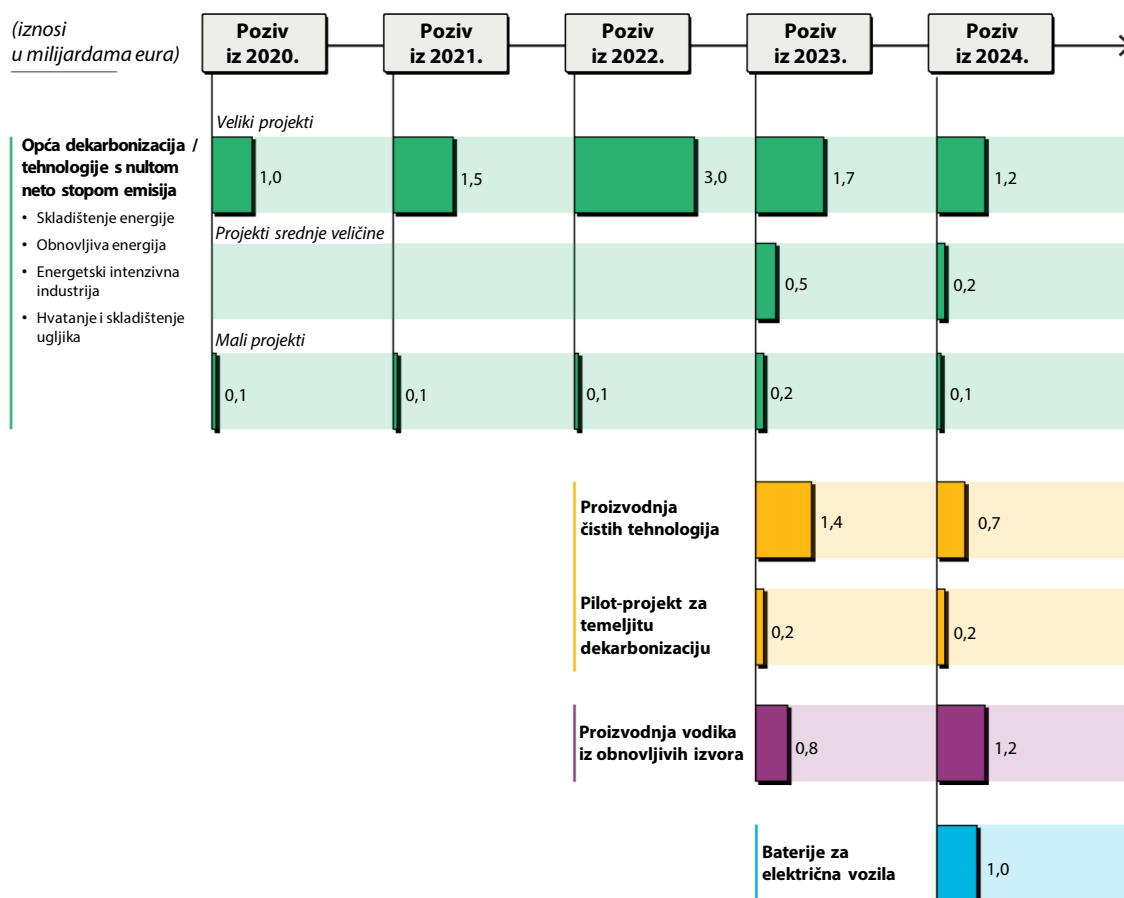
Politički kontekst

- 01** EU je postavio cilj da do 2050. Europa postane prvi klimatski neutralan kontinent. Za postizanje tog cilja neto emisije stakleničkih plinova trebale bi se svesti na nulu, a do 2030. već trebale biti za 55 % niže u odnosu na razine iz 1990. U skladu s tim ciljevima EU je pokrenuo niz inicijativa čiji je cilj dekarbonizacija gospodarstva EU-a.
- 02** Sustav trgovanja emisijama (ETS) okosnica je klimatske politike EU-a i njegov ključni alat za smanjenje emisija stakleničkih plinova na isplativ način. Funkcionira prema načelu određivanja gornjih granica emisija i trgovanja emisijama, pri čemu je ukupna količina stakleničkih plinova koji se mogu ispustiti ograničena. Poduzeća u raznim sektorima – proizvodnje električne i toplinske energije, industrijske proizvodnje, zrakoplovstva i pomorskog prometa – natječu se za pravo da proizvedu emisije stakleničkih plinova u skladu s načelom „onečišćivač plaća”.

Inovacijski fond

- 03** Kao i program koji mu je prethodio, tj. program „rezerva za nove sudionike 300” (NER 300), Inovacijski fond osmišljen je kao dopuna ETS-u omogućavanjem ciljanih ulaganja u inovativne tehnologije s potencijalom za znatno smanjenje emisija stakleničkih plinova. Iz Inovacijskog fonda pruža se potpora za tehnike, procese i tehnologije s niskom ili nultom razinom emisija ugljika kojima se znatno doprinosi dekarbonizaciji ključnih sektora gospodarstva EU-a i doprinosi ostvarenju ciljeva nulte stope onečišćenja i kružnosti.
- 04** Opseg mjera i sektora koji su obuhvaćeni Inovacijskim fondom s vremenom se mijenjao (*slika 1.*).

Slika 1. | Promjene u područjima obuhvaćenim Inovacijskim fondom tijekom različitih poziva na podnošenje prijedloga



Izvor: Sud, na temelju dokumentacije povezane s pozivima na podnošenje prijedloga.

05 Dvije obvezne ključne etape¹ pokazatelj su napretka ostvarenog u fazama standardnog projektnog ciklusa:

- dolazak do „financijskog zaključenja”, tj. trenutka u ciklusu u kojem su sklopljeni svi sporazumi o financiranju i ispunjeni svi potrebni uvjeti iz tih sporazuma; i
- „početak funkcioniranja projekta”, tj. trenutak u ciklusu u kojem su ugrađeni i testirani svi elementi i sustavi potrebni za funkcioniranje projekta te su započele aktivnosti kojima se postiže djelotvorno izbjegavanje emisija stakleničkih plinova.

¹ Članak 2. stavci 1. i 2. te članak 6. stavak 2. Uredbe o Inovacijskom fondu.

06 Na temelju tog razvojnog ciklusa projekta i u skladu s pravilima utvrđenim u Direktivi o ETS-u i Uredbi o Inovacijskom fondu iz tog se fonda pružaju jednokratna bespovratna sredstva u iznosu do 60 % relevantnih troškova projekta. Jednokratna bespovratna sredstva isplaćuju se u skladu sa sljedećim gornjim granicama:

- nakon što projekt dođe do financijskog zaključenja može se isplatiti do 40 % ukupnog iznosa bespovratnih sredstava (odnosno do 24 % relevantnih troškova projekta), neovisno o verificiranom izbjegavanju emisija stakleničkih plinova;
- preostalih 60 % bespovratnih sredstava (ili 36 % relevantnih troškova projekta) isplaćuje se nakon financijskog zaključenja, obično nakon što se ostvare operativni rezultati projekta i time postigne smanjenje emisija stakleničkih plinova zbog kojeg je projekt odabran za financiranje.

Plaćanja se odobravaju u skladu s rasporedom utvrđenim u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava. Za projekte koji ne dođu do financijskog zaključenja obično se ne isplate nikakva sredstva. U slučaju projekata kojima se ne ostvari najmanje 75 % predviđenog smanjenja emisija stakleničkih plinova nakon početka njihova funkcioniranja financijska sredstva smanjuju se razmjerno neostvarenim rezultatima².

07 Inovacijski fond financira se prodajom emisijskih jedinica u okviru ETS-a, koje se prodaju na dražbama na zajedničkoj dražbovnoj platformi u okviru ETS-a, gdje razni subjekti daju ponude za prava na emisije stakleničkih plinova u skladu s načelom „onečišćivač plaća”. Komisija trenutačno procjenjuje da će ukupna raspoloživa sredstva za Inovacijski fond za razdoblje 2020. – 2030. iznositi 40 milijardi eura na temelju prodaje 530 milijuna emisijskih jedinica u okviru ETS-a i procijenjenih 75 eura po toni CO₂. U toj se procjeni ne uzima u obzir 12 milijardi eura koje je u skladu s Direktivom o ETS-u³ potrebno prenijeti za potporu drugim programima.

08 Komisija je 16. srpnja 2025. u sklopu rasprave o predstojećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2028. – 2034. predložila uspostavu Europskog fonda za konkurentnost⁴ (ECF). To će vjerojatno dovesti do znatnog povećanja kapaciteta za ulaganja u inovacije i istraživanja u području ključnih tehnologija i u strateškim sektorima. Svrha je ECF-a dopuniti Inovacijski fond, pri čemu oba fonda imaju isti cilj ubrzanja dekarbonizacije, reindustrijalizacije i inovacija, povezujući djelovanje u području klime s konkurentnošću.

² *Ibid.*, članak 8. stavak 2.

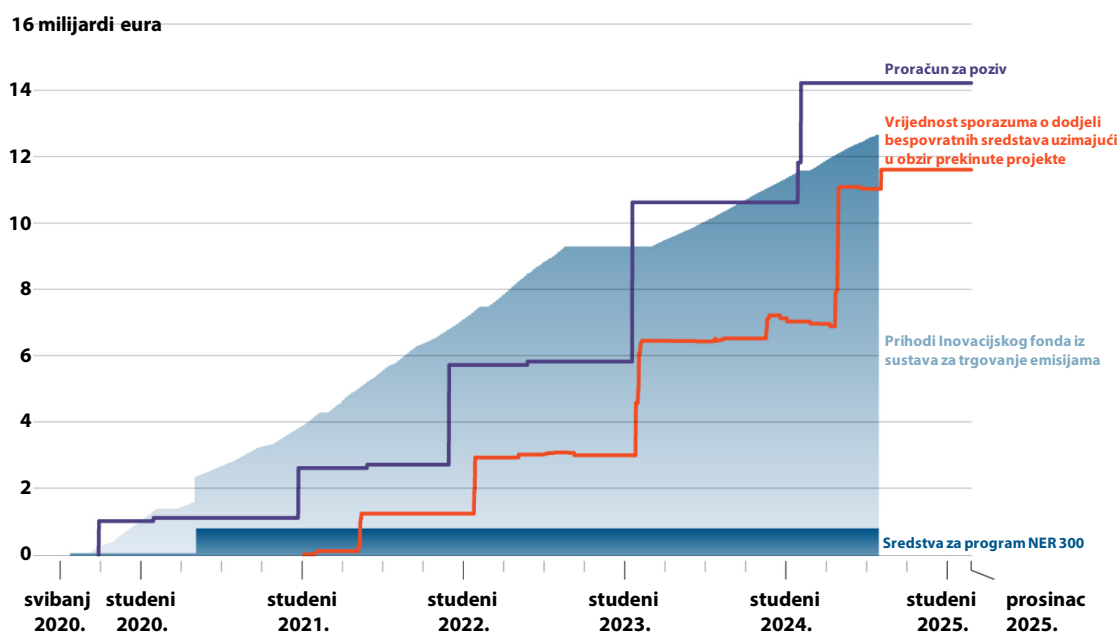
³ Članak 10.e stavak 2. [Direktive o ETS-u](#).

⁴ [COM\(2025\) 555 final/2](#) od 16. srpnja 2025.

Dodjeljivanje sredstava iz Inovacijskog fonda za pozive na podnošenje prijedloga i provedbu mjera

- 09** Sredstva iz Inovacijskog fonda dodjeljuju se za pojedinačne projekte na temelju poziva na podnošenje prijedloga ili konkurentnih natječajnih postupaka. Proračun koji Komisija može namijeniti za svaki poziv na podnošenje prijedloga određuje se na temelju vrijednosti sredstava prikupljenih za Inovacijski fond. Do 2023. Komisija nije dopuštala da proračun za određeni poziv bude veći od iznosa prikupljenog na dražbama (*slika 2.*).

Slika 2. | Promjene u prihodima Inovacijskog fonda, proračunima za pozive na podnošenje prijedloga i vrijednosti sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava

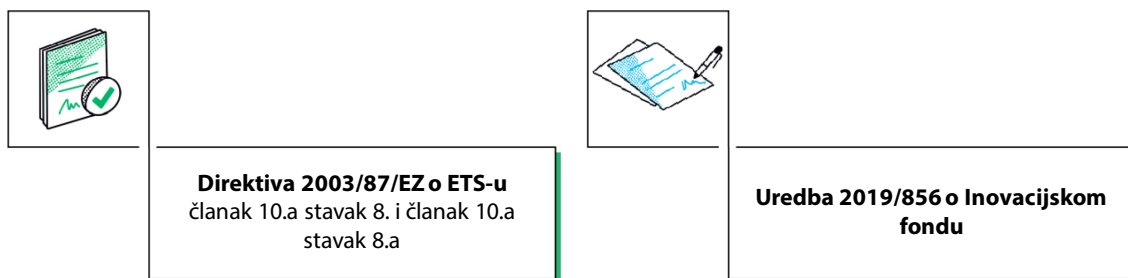


Izvor: Sud, na temelju podataka GU-a CLIMA i CINEA-e.

Pravni okvir

- 10** Pravni okvir koji se primjenjuje na Inovacijski fond sastoji se od dvaju zakonodavnih akata (*slika 3.*).

Slika 3. | Pravni okvir Inovacijskog fonda



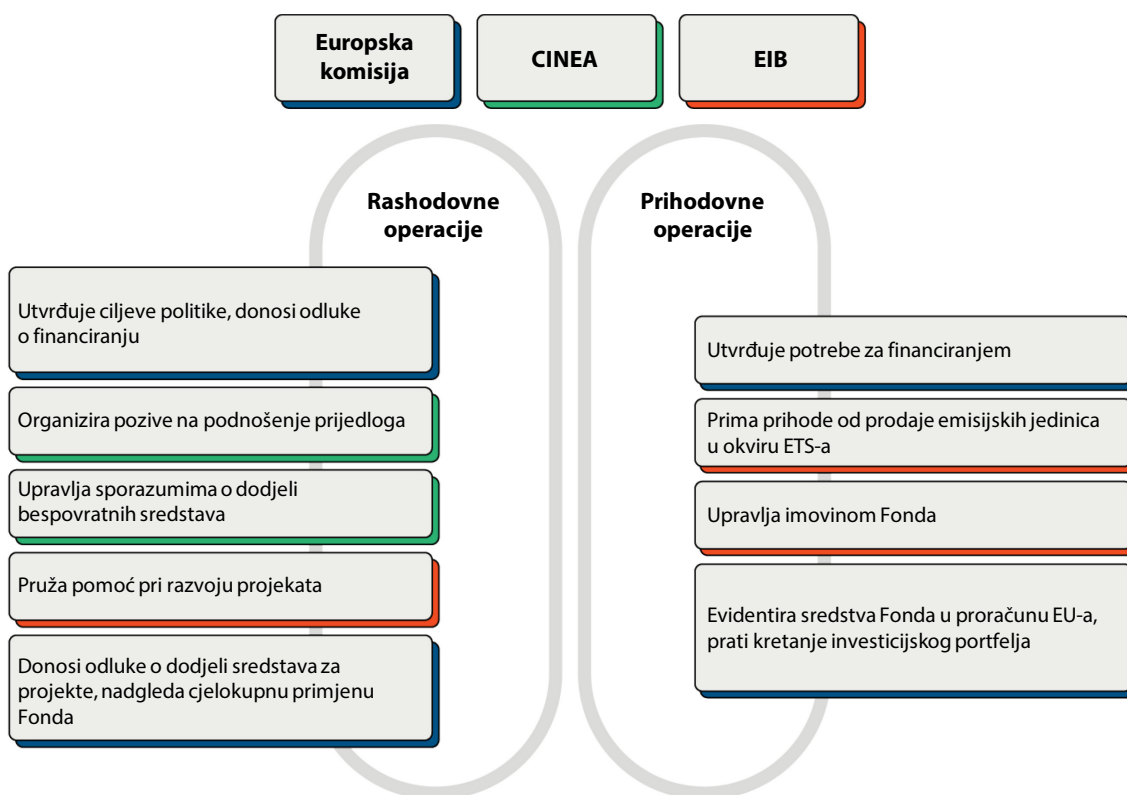
Izvor: Sud.

- 11** Oba zakonodavna akta bitno su izmijenjena tijekom primjene Inovacijskog fonda. Tim je izmjenama omogućeno proširenje područje primjene Inovacijskog fonda na nove sektore obuhvaćene povezanom direktivom, uvođenje novih oblika bespovratnih sredstava (na temelju prijedloga Komisije – potpora za proizvodnju vodika iz obnovljivih izvora dodijeljena na temelju natječajnih postupka) i pružanje veće fleksibilnosti Komisiji za proračunsko upravljanje odobrenim sredstvima za taj fond.

Uloge i odgovornosti

- 12** Inovacijski fond primjenjuje se u okviru izravnog upravljanja. U Komisiji je za njegovu opću primjenu zadužena Glavna uprava za klimatsku politiku (GU CLIMA), koja je određene provedbene zadaće delegirala CINEA-i. Europska investicijska banka (EIB) odgovorna je za prodaju emisijskih jedinica u okviru ETS-a, upravljanje imovinom Inovacijskog fonda i pružanje pomoći u razvoju projekata. Naposljetku, Komisijina Glavna uprava za proračun (GU BUDG) evidentira sredstva za Inovacijski fond u proračunu EU-a kao vanjske namjenske prihode, obavlja zadaće upravljanja riznicom u suradnji s GU-om CLIMA i EIB-om te prati kretanje investicijskog portfelja Inovacijskog fonda. Na [slici 4.](#) prikazane su pojedinosti o različitim ulogama i odgovornostima.

Slika 4. | Uloge i odgovornosti u području upravljanja prihodima i rashodima Inovacijskog fonda



Izvor: Sud, na temelju raznih pravnih akata.

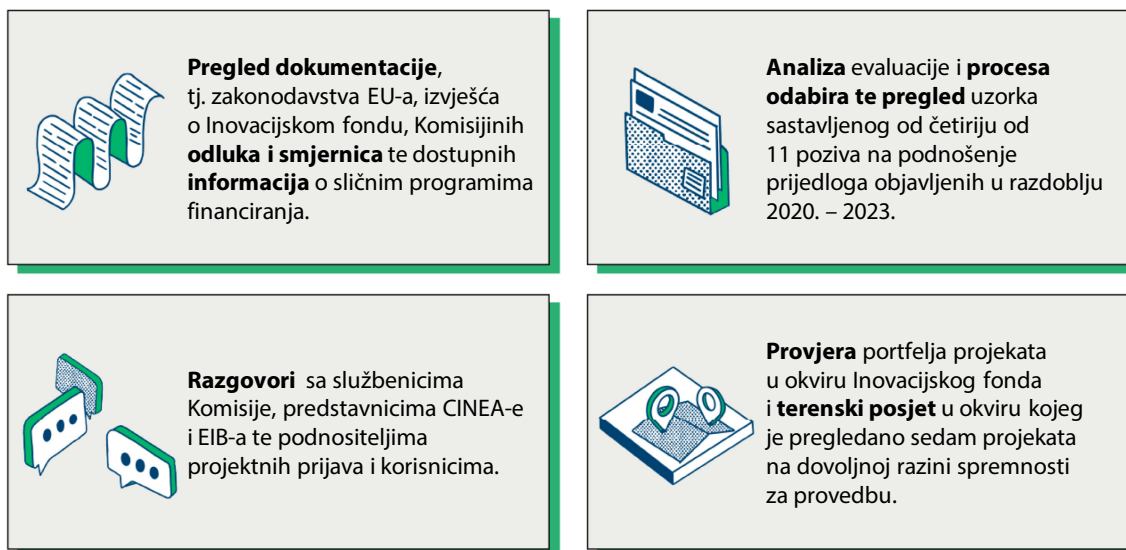
Opseg revizije i revizijski pristup

13 Cilj ove revizije bio je procijeniti pruža li se Inovacijskim fondom, na način na koji je trenutno osmišljen i na koji se provodi, odgovarajuća platforma za povećanje razmjera inovativnih demonstracijskih projekata kojima se djelotvorno doprinosi ostvarivanju ciljeva EU-a u području dekarbonizacije. Sud je posebno procijenio sljedeće:

- jesu li načinom na koji je osmišljen Inovacijski fond odgovarajuće uzete u obzir potrebe za financiranjem i jamči li se dostupnost sredstava;
- jesu li se projekti ocjenjivali, odabirali i provodili na djelotvoran način; i
- gledajući prve rezultate, doprinosi li se Inovacijskim fondom djelotvorno ostvarivanju ciljeva EU-a u području dekarbonizacije.

14 Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2020. do lipnja 2025. Sud je prikupio revizijske dokaze iz različitih izvora, kako je prikazano na [slici 5](#). Revizori Suda sastali su se predstavnicima GU-a CLIMA i CINEA-e, dviju Komisijinih službi koje snose glavnu odgovornost za Inovacijski fond, kao i s predstavnicima GU-a BUDG i EIB-a. Revizori Suda obavili su razgovore s podnositeljima projektnih prijava i korisnicima bespovratnih sredstava te su posjetili sedam projekata na dovoljnoj razini spremnosti za provedbu u Danskoj, Njemačkoj, Španjolskoj (2), Francuskoj (2) i Italiji. Sud je detaljno analizirao uzorak sastavljen na temelju prosudbe kojim su obuhvaćena četiri poziva na podnošenje prijedloga: tri opsežna poziva iz 2020., 2022. i 2023., i to kako bi mogao usporediti promjene u metodologijama evaluacije za istu vrstu projekta, te konkurentan natječajni postupak za vodik iz obnovljivih izvora proveden 2023. kao pilot-projekt, i to jer je bila riječ o bitnoj promjeni u okviru Inovacijskog fonda. Opsegom revizije nisu bili obuhvaćeni doprinosi operacijama mješovitog financiranja u okviru programa InvestEU, prijenosi monetiziranih emisijskih jedinica iz ETS-a u plan REPowerEU i tehnička pomoć državama članicama. Revizijska metodologija koju je Sud primijenio u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

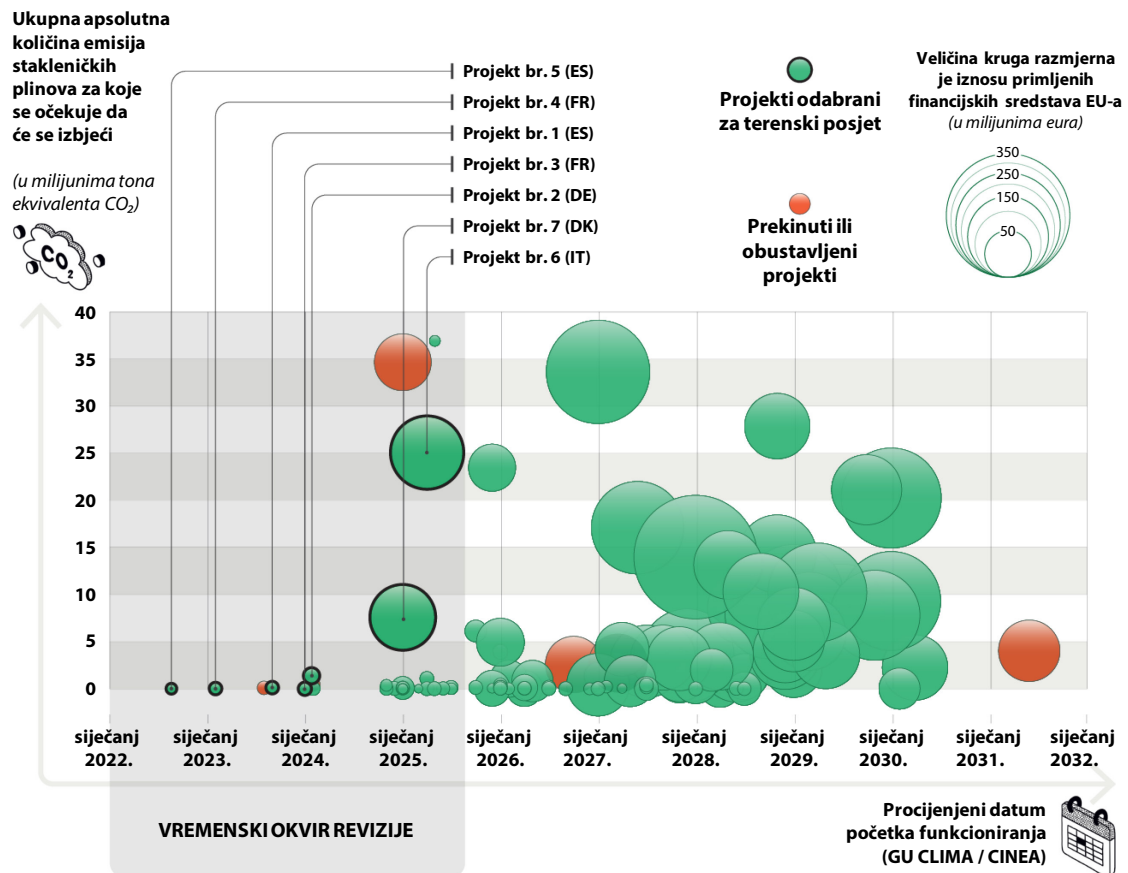
Slika 5. | Aktivnosti koje je Sud obavio



Izvor: Sud.

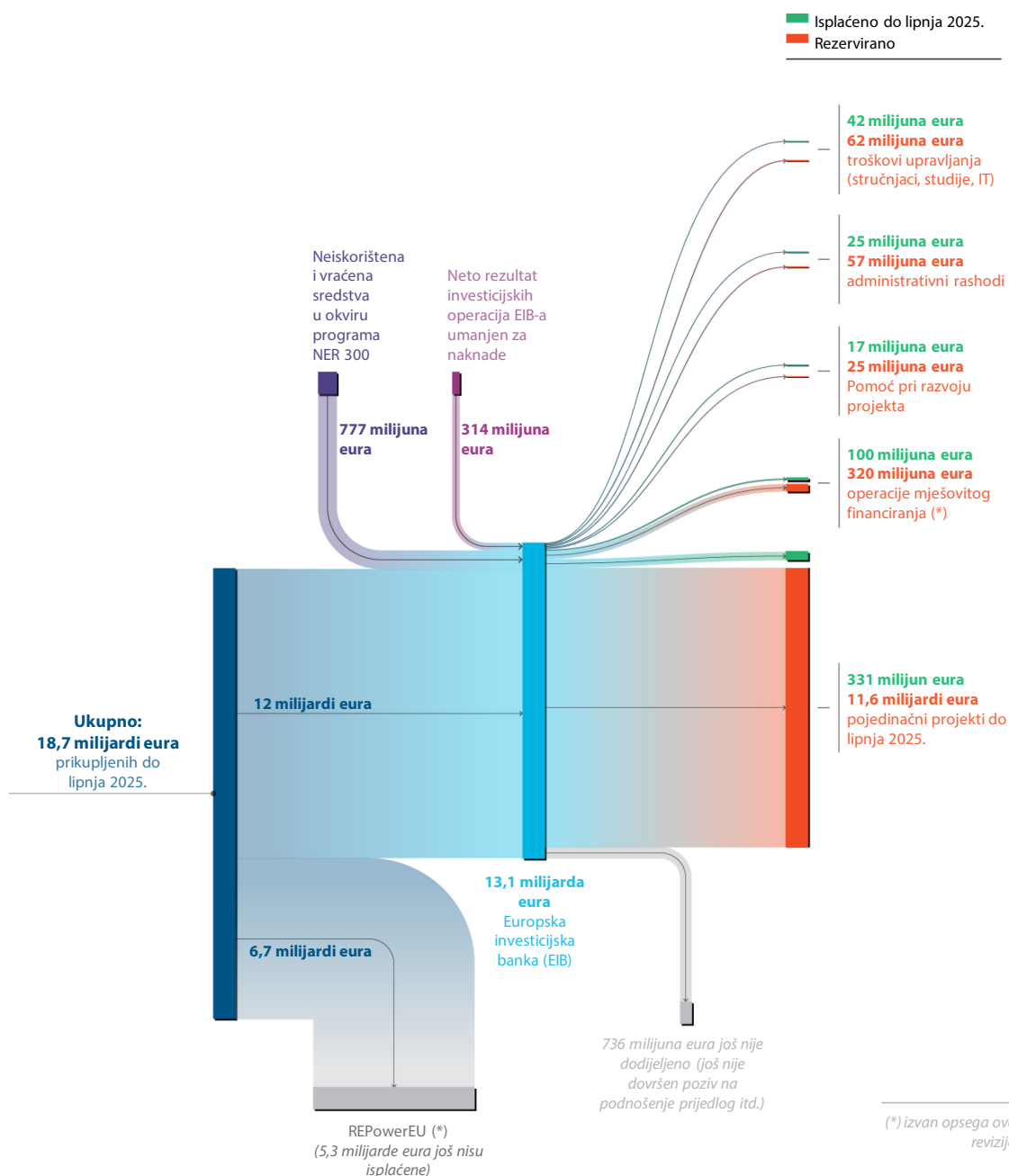
15 Sud je na temelju izvješća o praćenju koje je dostavila CINEA odlučio obaviti terenske posjete svim projektima za koje se očekivalo da će se za njih do datuma planiranog posjeta prijaviti određeni rezultati. Budući da je to uključivalo samo male projekte, Sud je dodao dva velika projekta koji su bili blizu početka funkcioniranja ([slika 6.](#)).

Slika 6. | Odabir projekata za terenske posjete



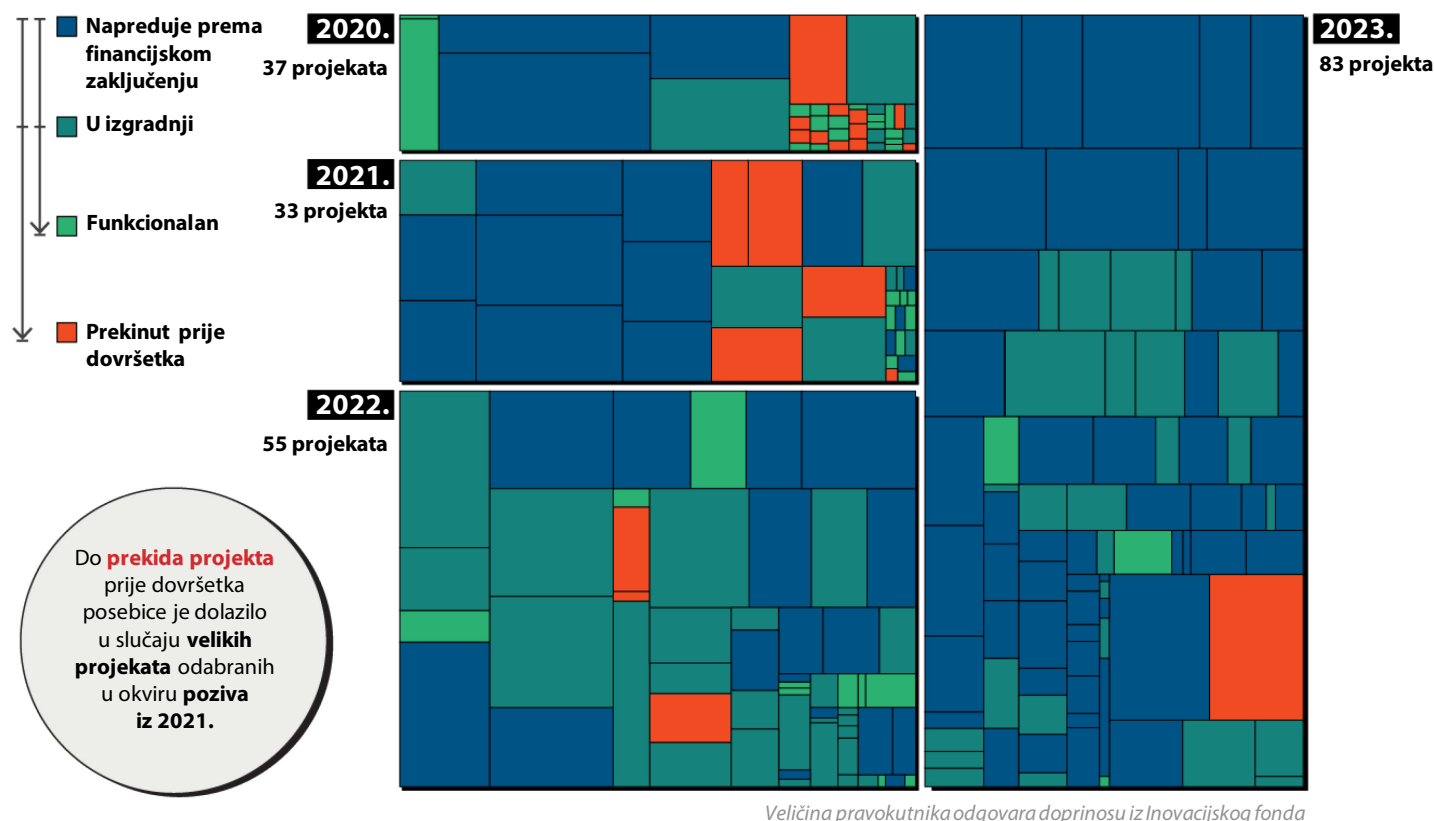
Izvor: Sud, na temelju podataka GU-a CLIMA i CINEA-e.

Prilog II. – Financijski pregled Inovacijskog fonda (stanje na dan 30. lipnja 2025.)



Izvor: Sud, na temelju podataka koje su dostavili GU CLIMA, CINEA i EIB.

Prilog III. – Pregled statusa projekata, potpore iz Inovacijskog fonda i godina poziva na podnošenje prijedloga



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila CINEA.

Prilog IV. – Kretanje pondera kriterija za dodjelu

Kriterij i opis	Promjene u ponderima po pozivima/godinama												
	2020.		2021.	2022.			2023.			2024.			
	Veliki projekti (1. faza)	Mali i veliki projekti (2. faza)	Mali i veliki projekti	Mali i veliki projekti	INDUSTRIJA – elektrifikacija i vodik	PROIZVODNJA	PILOT-PROJEKTI	Mali, srednji i veliki projekti	PROIZVODNJA	PILOT-PROJEKTI	Mali, srednji i veliki projekti	PROIZVODNJA	PILOT-PROJEKTI
1. Potencijal za izbjegavanje emisija stakleničkih plinova Na temelju apsolutnog i relativnog izbjegavanja emisija stakleničkih plinova te vjerodostojnosti izračuna	33 %	20 %	20 %	17 %	14 %	12 %	14 %	17 %	12 %	14 %	17 %	11 %	14 %
2. Stupanj inovativnosti Novost tehnološkog i poslovnog modela u usporedbi s najsvremenijim rješenjima	33 %	20 %	20 %	21 %	17 %	29 %	34 %	21 %	29 %	34 %	21 %	28 %	34 %
3. Spremnost projekta za provedbu Tehnička, operativna, financijska i administrativna spremnost	33 %	20 %	20 %	21 %	34 %	29 %	17 %	21 %	29 %	17 %	21 %	28 %	17 %
4. Mogućnost povećanja razmjera / replikacije Potencijal za širu primjenu ili tržišnu replikaciju		20 %	20 %	21 %	17 %	15 %	17 %	21 %	15 %	17 %	21 %	19 %	17 %
5. Isplativost Potpora u eurima zatražena po toni emisija stakleničkih plinova za koje se očekuje da će se izbjeći (€ / izbjegnute emisije tCO ₂)		20 %	20 %	21 %	17 %	15 %	17 %	21 %	15 %	17 %	21 %	14 %	17 %
Dodatni bodovi				4 %	3 %	3 %	3 %	6 %	4 %	5 %	5 %	5 %	5 %

Izvor: Sud, na temelju dokumentacije povezane s pozivima na podnošenje prijedloga.

Prilog V. – Ocjenjivanje kriterija spremnosti za provedbu u okviru poziva na podnošenje prijedloga iz 2020.

Projekt	Ocjene koje su ocjenjivači dali tijekom procesa odabira	Novi datumi u izmijenjenom rasporedu	Razlozi za izmjene
Projekt A	<p>„Opravdano je vjerovati da se do financijskog zaključenja može doći za manje od maksimalnih četiriju godina...”</p> <p>„Rezultati upućuju na sposobnost apsorpcije posljedica znatnog povećanja kapitalnih rashoda.”</p>	<p>Financijsko zaključenje: 31.3.2026. (+37 mjeseci)</p> <p>Funkcioniranje: 31.10.2029. (+51 mjesec)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Povećanje kapitalnih izdataka
Projekt B	<p>„Do financijskog zaključenja može se doći za manje od maksimalnih četiriju godina...”</p>	<p>Financijsko zaključenje: 31.3.2025. (+18 mjeseci)</p> <p>Funkcioniranje: 1.9.2028. (+25 mjeseci)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Zakašnjela okolišna dozvola ● Zakašnjelo dopunsko nacionalno financiranje
Projekt C	<p>„Dozvole potrebne za izgradnju i rad novog objekta jasno su navedene i prijedlog uvjerljivo pokazuje da je proces prijave dobro uznapredovao i da se dobro kontrolira.”</p> <p>„Strategija opskrbe sirovinama dobro je osmišljena i interes potencijalnih dobavljača vjerodostojno je dokumentiran.”</p>	<p>Financijsko zaključenje: 31.12.2025. (+24 mjeseci)</p> <p>Funkcioniranje: 1.10.2029. (+38 mjeseci)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Zakašnjela građevinska dozvola ● Zakašnjeli ugovori o izgradnji, uslugama i robi
Projekt D	<p>„U okviru projektnih modula [...] postoje odgovarajuće neovisne projektne organizacije i postupci za donošenje odluka.”</p> <p>„[...] plan za ishođenje potrebnih dozvola vjerodostojan je jer su sve potrebne dozvole odgovarajuće utvrđene [...]. Osim toga, proces i vrijeme potrebno za dobivanje odobrenja [...] odgovarajuće su uzeti u obzir i obrazloženi.”</p>	<p>Financijsko zaključenje: 28.2.2026. (+20 mjeseci)</p> <p>Funkcioniranje: 1.1.2029. (+18 mjeseci)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Promjena koordinatora bespovratnih sredstava ● Promjena voditelja modula ● Zakašnjela okolišna dozvola
Projekt E	<p>„Kapitalni izdatci [...] utemeljeni su i zasnivaju se na detaljnom preliminarnom predizvedbenom inženjerskom projektu opisanom u prijedlogu.”</p>	<p>Financijsko zaključenje: 31.3.2026. (+21 mjesec)</p> <p>Funkcioniranje: 1.4.2029. (+15 mjeseci)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Povećanje kapitalnih izdataka ● Zakašnjela građevinska dozvola



















Projekt	Ocjene koje su ocjenjivači dali tijekom procesa odabira	Novi datumi u izmijenjenom rasporedu	Razlozi za izmjene
Projekt F	„Procjene prihoda, operativnih rashoda i kapitalnih izdataka te prognoze novčanih tokova realistične su i vjerodostojne.”	Financijsko zaključenje: 31.12.2022. <i>(nema kašnjenja)</i> Funkcioniranje: 1.4.2025. <i>(+19 mjeseci)</i>	<ul style="list-style-type: none">● Povećanje kapitalnih izdataka za 41 %
Projekt G	Nepredviđeni događaj tijekom postupka evaluacije (projekt hvatanja i skladištenja ugljika)	Financijsko zaključenje: 1.6.2023. <i>(projekt je prekinut 2024.)</i>	<ul style="list-style-type: none">● Prekid uvoza prirodnog plina iz Rusije nakon invazije na Ukrajinu

Prilog VI. – Procjena projekata posjećenih na terenu

 nije postignuto

 djelomično postignuto

 postignuto u potpunosti

	Isporuka tehnologije	Zadržavanje inovativnog karaktera	Isporuka rezultata	Mobilizacija sredstava
Projekt br. 1 (ES)				
Projekt br. 2 (DE)				
Projekt br. 3 (FR)				
Projekt br. 4 (FR)				
Projekt br. 5 (ES)				
Projekt br. 6 (IT)			–	
Projekt br. 7 (DK)			–	

Izvor: Sud, na temelju analize informacija prikupljenih tijekom terenskih posjeta.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
(ekvivalent) tCO ₂	Tona ugljikova dioksida (ili njegova ekvivalenta)
CINEA	Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš
ECF	Europski fond za konkurentnost
EIB	Europska investicijska banka
ESI fondovi	Europski strukturni i investicijski fondovi
ETS	Sustav trgovanja emisijama
GU BUDG	Glavna uprava Komisije za proračun
GU CLIMA	Glavna uprava Komisije za klimatsku politiku
NER 300	Program „rezerva za nove sudionike 300”
VFO	Višegodišnji financijski okvir

Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
Financijsko zaključenje	Točka u provedbi projekata u okviru Inovacijskog fonda u kojoj završava planiranje i započinju radovi na izgradnji.
Obzor Europa	Program EU-a za financiranje istraživanja i inovacija u razdoblju 2021. – 2027.
Plan REPowerEU	Inicijativa EU-a za okončanje ovisnosti o fosilnim gorivima, diversifikaciju opskrbe energijom i ubrzanje prijelaza na čistu energiju.
Program InvestEU	Mehanizam za mobilizaciju privatnih ulaganja u projekte koji imaju stratešku važnost za EU.
Program LIFE	Financijski instrument kojim se podupire provedba politike EU-a o okolišu i klimi sufinanciranjem projekata u državama članicama.
Program NER 300	Program koji je prethodio Inovacijskom fondu u razdoblju 2012. – 2020. Uveden je radi pružanja potpore komercijalnim demonstracijskim projektima za hvatanje i skladištenje ugljika te inovativne obnovljive izvore energije.
Socijalni fond za klimatsku politiku	Fond uspostavljen u okviru sustava trgovanja emisijama radi ublažavanja društvenih i gospodarskih posljedica ograničenja u vezi s izgaranjem goriva koja proizlaze iz tog sustava.
Sustav trgovanja emisijama	Sustav smanjenja emisija koji se temelji na određivanju gornje granice ukupnih emisija dodjelom emisijskih jedinica poduzećima ili drugim organizacijama koje ispuštaju CO ₂ , koje ih mogu kupiti i prodati u skladu sa svojim potrebama.
Vodik iz obnovljivih izvora	Vodik proizveden elektrolizom vode s pomoću električne energije iz obnovljivih izvora.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2026-11>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2026-11>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Joëlle Elvinger i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda João Leão, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Paula Betencourt i ataše u njegovu uredu Sofia Batalha, rukovoditelj José Parente, voditelj radnog zadatka Jorge Guevara López, zamjenik voditelja radnog zadatka Josef Edlmann, revizori Zuzana Gullova i Pekka Ulander te asistentica Eleonora Dimitrova. Jezičnu podršku pružio je Richard Moore. Potporu u grafičkom dizajnu pružala je Alexandra Mazilu.



Slijeva nadesno: Pekka Ulander, Josef Edlmann, Jorge Guevara López, João Leão, José Parente, Sofia Batalha.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Quality Stock Arts – [stock.adobe.com](#).

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-7221-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/5354898	QJ-01-26-016-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7222-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/6482773	QJ-01-26-016-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 11/2026](#) „Inovacijski fond – Velik potencijal, ali napredak je spor i učinak na smanjenje emisija malen”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Iz Inovacijskog fonda pruža se potpora za ciljana ulaganja u inovativne tehnologije s potencijalom za znatno smanjenje emisija stakleničkih plinova. Sud je proveo ovu reviziju kako bi procijenio pomaže li Inovacijski fond u povećanju razmjera demonstracijskih projekata kojima se djelotvorno doprinosi ostvarivanju ciljeva EU-a u području dekarbonizacije. Utvrdio je da se Inovacijskim fondom promiču inovativne tehnologije velikih razmjera, ali ne ostvaruje se očekivana razina smanjenja emisija stakleničkih plinova. Utvrdio je i da je razina financijskih sredstava nesigurna i da se njihova dodjela ne temelji na strukturiranoj analizi te da u projektima dolazi do kašnjenja i otkazivanja. Sud preporučuje Komisiji da uvede strukturiranu analizu kojom će se usmjeravati dodjela sredstava, da istraži dodatne mjere kojima se sredstva mogu brže staviti na raspolaganje i da poboljša ocjenjivanje projekata.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors