

Фонд за иновации

Голям потенциал, но бавен напредък и недостатъчен принос за намаляване на емисиите



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

Точки

01—15 | Основни послания **01**

01—06 | **Защо тази област е от значение**

07—15 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

16—66 | Подробни констатации и оценки **02**

16—36 | **Фондът за иновации посреща специфични нужди от финансиране и нововъзникващи приоритети на ЕС, но размерът на наличните средства е несигурен**

16—20 | Фондът за иновации е насочен към специфични нужди от финансиране, но целите му частично се припокриват с тези на други източници на средства

21—24 | Финансовата подкрепа зависи от резултатите, като се очаква средствата да бъдат изплатени при приключване на дейностите за осигуряване на финансиране

25—29 | Комисията е насочвала ресурсите на Фонда за иновации, без да извършва структуриран анализ

30—36 | Несигурността води до натрупване на финансови ресурси

37—52 | **Проектите са изправени пред закъснения, а един на всеки пет проекта се е провалил**

38—40 | До момента един от всеки пет първоначално възложени проекта е отменен

41—44 | Често се наблюдават отложени крайни срокове и закъснения в изпълнението на проектите

45—47 | Процедурите на подбор като цяло са били навременни и добре документирани

48—52 | Зрелостта на проектите е оценена положително, но има случаи на закъснения и отмяна

- 53—66 | Ранните показатели сочат към слаби резултати по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове**
- 56—60 | Проектите са осигурили предвидените технологии, но са намалили емисиите на парникови газове по-малко от планираното
- 61—64 | Потенциалът за избягване на емисии на парникови газове може да е надценен
- 65—66 | Портфейлът на Фонда за иновации е постигнал по-ниски от очакваното резултати

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Финансов преглед на Фонда за иновации
(30 юни 2025 г.)

Приложение III — Преглед на състоянието на проектите, финансирането от Фонда за иновации и поканите за представяне на предложения в различните години

Приложение IV — Развитие на относителната тежест на критериите за възлагане

Приложение V — Оценка на критерия за зрялост при поканата за представяне на предложения от 2020 г.

Приложение VI — Оценка на проектите, посетени на място

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Системата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) — пазарен механизъм за регулиране на правата на емисии, е крайъгълният камък на политиката на ЕС в областта на климата и неговият ключов инструмент за намаляване на емисиите на парникови газове по икономически ефективен начин. Фондът за иновации допълва СТЕ, като подкрепя целенасочени инвестиции в иновативни технологии с потенциал за значително намаляване на емисиите на парникови газове, включително техники и процеси с ниски и нулеви въглеродни емисии. Тези технологии могат да допринесат значително за декарбонизацията на ключови сектори в икономиката на ЕС.
- 02** Фондът за иновации се финансира от продажбата на квоти по СТЕ. Европейската комисия очаква продажбата на квоти по СТЕ да генерира около 40 млрд. евро, като основава тази прогноза на очакваните продажби на 530 млн. квоти през периода 2020—2030 г. (вж. *фигура 1*).

Фигура 1 | Фонд за иновации



* въз основа на цена на въглеродните емисии от 75 евро/тон

Източник: ЕСП, по данни от [уебсайта на ГД „Действия по климата“](#).

- 03** Подкрепата за иновациите, научните изследвания и инвестициите в технологии от критично значение и стратегически сектори може съществено да се увеличи при предложената многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2028—2034 г. Това е отразено в предложението на Комисията за създаване на голям нов Европейски фонд за конкурентоспособност (ЕФК) с бюджет от 451 млрд. евро, който ще допълни Фонда за иновации. Очаква се ЕФК да увеличи повече от два пъти финансирането от ЕС за конкурентоспособност и научни изследвания в сравнение с периода 2021—2027 г.
- 04** Генерална дирекция „Действия по климата“ (CLIMA) на Европейската комисия отговаря за цялостното изпълнение на Фонда за иновации. Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA) е натоварена с управлението на договорите за безвъзмездна финансова помощ и организирането на покани за представяне на предложения. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) отговаря за продажбата на квоти по СТЕ и управлението на активите на Фонда за иновации.

- 05** Европейската сметна палата (ЕСП) извърши настоящия одит, тъй като Фондът за иновации има голямо значение за мерките на ЕС за декарбонизация, както и за конкурентоспособността на ЕС в областта на чистите технологии и усилията му за засилване на тяхното развитие. ЕСП счита, че е от съществено значение да се оцени дали значителното по размер финансиране, отпуснато за Фонда за иновации, е довело до съответни резултати. ЕСП очаква одитът ѝ да допринесе за оценката на Фонда за иновации и да очертае областите, в които е необходимо подобрене. В процеса на разработка на ЕФК поуките, извлечени от оценката на Фонда за иновации, могат да предоставят актуална информация, която да допринесе за разработване на модела на управление и подхода към изпълнението, както и за цялостната ефективност на ЕФК и другите фондове, предвидени в новата многогодишна финансова рамка.
- 06** Целта на одита беше да се оцени дали Фондът за иновации подпомага разрастването на иновативните демонстрационни проекти, които допринасят ефективно за постигането на целите на ЕС за декарбонизация. По-специално ЕСП провери дали неговата концепция отговаря адекватно на нуждите от финансиране и дали осигурява наличието на ресурси, дали проектите са били ефективно подбрани, оценени и изпълнени, както и дали Фондът е допринесъл ефективно за постигането на целите на ЕС за декарбонизация. Одитът на ЕСП обхваща периода от 2020 г. до юни 2025 г. ЕСП получи одитни доказателства от Комисията, CINEA и ЕИБ. Бяха проведени събеседвания със заявителите на проекти и бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ. ЕСП също така посети на място седем проекта в Дания, Германия, Испания (2), Франция (2) и Италия. За допълнителна информация и подробности относно обхвата и методологията на одита вж. [приложение I](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 07** ЕСП установи, че Фондът за иновации насърчава широкомащабни иновативни технологии. Той обаче не постига очакваното равнище на намаляване на емисиите на парникови газове.
- 08** Фондът за иновации е насочен към демонстрационни дейности в предпазарен стадий в секторите, обхванати от Директивата за СТЕ, особено към широкомащабни проекти, за които към момента на разработването му са били налични малко алтернативни източници на финансиране. Фондът за иновации е замислен като **допълнение към други източници на финансиране**. Целите на инструмента RePowerEU частично се припокриват с тези на Фонда за иновации. Това ограничава взаимното допълване и намалява яснотата относно наличните източници на финансиране. Вж. точки [16—20](#).

- 09** В рамките на Фонда за иновации безвъзмездната финансова помощ се отпуска, когато бъдат постигнати определени междинни цели. Между тези цели трябва да бъде приключването на дейностите за осигуряване на финансиране (т. нар. „приключване на осигуряване на финансирането“) — когато бенефициентите завършат планирането на проекта и започнат дейностите по изграждането му — и пускането на проекта в експлоатация (т.нар. „започване на функциониране“), както и проверката на действителното намаляване на емисиите на парникови газове, което проектът е постигнал. Следователно **финансирането зависи от постигането на резултати**. Комисията не разполага с много възможности за гъвкавост по отношение на управлението на финансирането и изплащането на средства по Фонда. Вж. точки [21](#)—[24](#).
- 10** Комисията адаптира поканите за представяне на предложения (и техните бюджети), за да **отговори на нововъзникващите приоритети на политиката**, без да извършва структуриран анализ на потенциала на технологиите за намаляване на емисиите на парникови газове и техния принос за промишлените и стратегическите цели на ЕС. ЕСП откри примери за разминаване между определените приоритети и реакцията на промишления сектор. Вж. точки [25](#)—[29](#).



Препоръка 1

Да се въведе практика за извършване на структуриран анализ, който да направлява разпределението на средствата по Фонда за иновации

Комисията следва да гарантира, че решенията за разпределяне на средства за различните пътища за декарбонизация и нововъзникващите приоритети на политиката се направляват от структуриран и ориентиран към бъдещето анализ на технологичната среда. Този анализ следва да взема предвид развитието както на зрелите технологии, така и на революционните новаторски технологии.

Целеви срок за изпълнение — 2027 г.

11 Източниците на финансиране на Фонда за иновации са нестабилни по своята същност, тъй като са свързани с тръжната система на СТЕ. Не съществува механизъм за гарантиране на минимално равнище на финансови ресурси за Фонда за иновации и това води до несигурност по отношение на окончателния размер на средствата, които ще бъдат налични за покани за представяне на предложения. Това, заедно с дългосрочния характер на проектите, е довело до необходимост от **натрупване на значителни активи за дълги периоди от време**. Въпреки че в резултат на промените, въведени през 2023 г., необходимостта от натрупване на активи е намаляла, към края на юни 2025 г. Фондът за иновации е разполагал с около 12,3 млрд. евро за финансиране на проекти. Действително извършените плащания са възлизали на 331,8 млн. евро (2,7 % от общата сума и под 1 % от очаквания бюджет на Фонда). Вж. точки **30—36**.



Препоръка 2

Да се разгледат възможностите за въвеждане на допълнителни мерки за ускоряване на отпускането на средства

Предвид дългосрочния характер на проектите, финансирани от Фонда за иновации, Комисията следва да обмисли въвеждането на допълнителни мерки за подобряване на планирането на бюджета на поканите за представяне на предложения, за да може средствата да се отпускат на по-ранен етап. Това следва да допринесе за по-бързото постигане на резултати и да намали натрупването на активи. Тези мерки следва да се прилагат в периода след 2030 г., да са ръководени от подробен анализ на риска, свързан с експозицията на Фонда към развитието на пазара на въглеродни емисии, и да се основават на разумни очаквания по отношение на дела на проектите, които има вероятност да бъдат прекратени.

Целеви срок за изпълнение — 2030 г.

12 Комисията прилага критериите за подбор, изисквани от **Регламента**, и процедурите за това като цяло са навременни и добре документирани. Комисията е избрала проектите за финансиране въз основа на положителна оценка на тяхната зрелост, извършена от независими експерти по време на етапа на подбор, но **значителен брой проекти се изпълняват със закъснение, а един на всеки пет не успява да влезе в експлоатация**. Комисията разполага с малко възможности за гъвкаво тълкуване на изискванията за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране въз основа на собствената си оценка на сложността или размера на финансираните проекти. Вж. точки **37—52**.

- 13** Проектите, които ЕСП посети на място, са успели да подпомогнат разработването на иновативни технологии. **Всички те обаче, с изключение на един, са постигнали по-малко от очакваното намаление на емисиите на парникови газове.** За проекти в експлоатация частта от финансовата подкрепа, обвързана с постигнатото намаляване на емисиите на парникови газове, се определя и изплаща въз основа на проверка на резултатите, която обичайно се извършва през първите три или пет години от изпълнението на проекта (период на мониторинг). Периодът за проверка на действителното намаляване на емисиите на парникови газове е кратък в сравнение с общия десетгодишен референтен период, който се прилага при оценката на потенциала за избягване на емисии на парникови газове на етапа на подбор на проектите. Вж. точки **53—60**.
- 14** **Определящ фактор за подбора на проекти по Фонда за иновации е потенциалът за намаляване на емисиите на парникови газове:** той се използва за оценка на два от петте критерия за възлагане. Методологията за изчисляване на намаленията на емисиите на парникови газове е претърпяла развитие с течение на времето поради ограниченията, установени от Комисията. Това изчисление е теоретично и може да доведе до прекалено оптимистични очаквания, които на свой ред могат да се отразят на подбора на проекти. Вж. точки **61—64**.



Препоръка 3

Да се подобри оценката на проектите и да се предприемат действия за справяне със закъсненията и случаите на отмяна

Комисията следва:

- а) да подобри методите за оценка на проектите, за да се даде възможност за по-точна оценка на потенциалното намаляване на емисиите на парникови газове, както и на финансовата и технологичната зрялост на проектите;
- б) да анализира необходимостта от по-голяма гъвкавост по отношение на изискванията и графика за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране и за проверка на постигнатото намаляване на емисиите на парникови газове.

Целеви срок за изпълнение — 2028 г.

15 Приносът на Фонда за иновации за намаляване на емисиите на парникови газове далеч не отговаря на общите прогнози на Комисията. Очакванията са били до декември 2024 г. проектите в портфейла на Фонда за иновации да постигнат намаление на емисиите, еквивалентно на 0,59 млн. тона CO₂. До този краен срок обаче Фондът е постигнал само 5 % от планирания размер на намалението. Като цяло **портфейлът на Фонда за иновации е постигнал по-ниски от очакваното резултати** (вж. точка **65** и **66**).

Подробни констатации и оценки

Фондът за иновации посреща специфични нужди от финансиране и нововъзникващи приоритети на ЕС, но размерът на наличните средства е несигурен

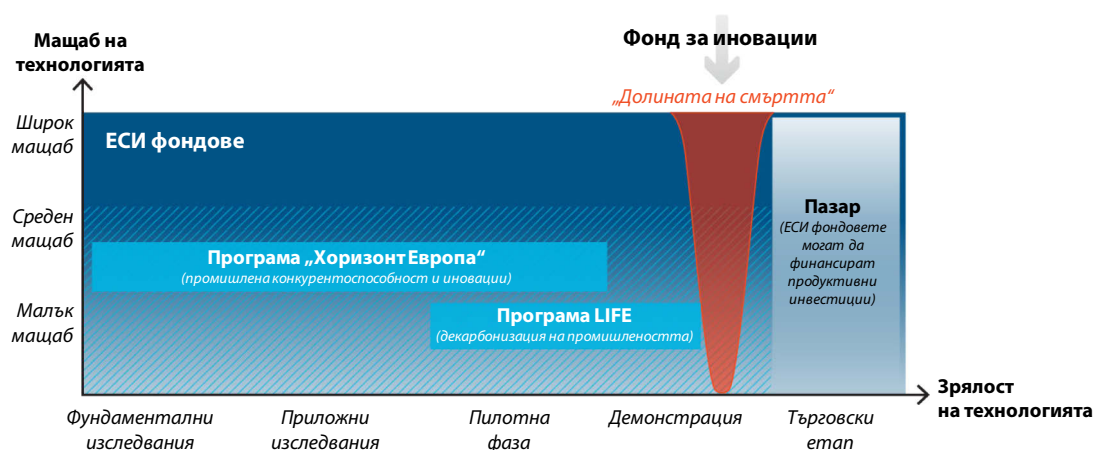
Фондът за иновации е насочен към специфични нужди от финансиране, но целите му частично се припокриват с тези на други източници на средства

- 16** Фондът за иновации е създаден, за да отговори на нуждите от финансиране на проекти, насочени към разработването на иновативни технологии, които все още не са икономически жизнеспособни без подкрепа. Фондът е един от многото инструменти на ЕС, предназначени да подпомагат такива проекти. За да осигури ефективното използване на средствата на ЕС, Комисията следва да търси полезни взаимодействия между тези инструменти. Инструментите на ЕС за финансиране следва да се допълват взаимно при насочването им към демонстрационни проекти за енергия с ниски въглеродни емисии¹ и следва да се избягват припокривания.

¹ Член 10а, параграф 8, алинеи 11, 12 и 13 от [Директивата за СТЕ на ЕС](#) и [Специален доклад 24/2018 на ЕСП](#), препоръки 1 и 4.

- 17** ЕСП провери дали Фондът за иновации е успял да се насочи към онзи етап от цикъла на технологично развитие, в който източниците на финансиране за демонстрационни проекти са малко — т.нар. „долина на смъртта“ (вж. [фигура 2](#)). ЕСП анализира също така дали Фондът за иновации е осигурил приемственост на предишни научноизследователски или демонстрационни проекти, финансирани със средства на ЕС или на държавите членки.

Фигура 2 | Роля на Фонда за иновации в цикъла на технологично развитие



Бележка: „Долината на смъртта“ е критичен етап в цикъла на развитие на един проект, когато често е трудно да се получи финансиране за новите технологии, за да се завърши пълномащабната демонстрация.

Източник: ЕСП, въз основа на документи на Европейската комисия.

- 18** Както е показано на [фигура 2](#), ЕСП установи, че Фондът за иновации може да допълни успешно съществуващите инструменти за финансиране от ЕС за научни изследвания, като например програмите „Хоризонт Европа“ и LIFE. Значението на Фонда в контекста на финансирането от ЕС като цяло е общопризнато. Наблюдава се добро разбиране на неговата цел да подпомага широкомащабни иновативни демонстрационни проекти, за които финансирането не е лесно достъпно, и дружествата и промишлените асоциации признават, че няма негов еквивалент на равнището на ЕС или на национално равнище. При три от седемте проекта, посетени от ЕСП, Фондът за иновации е осигурил непрекъснатост на финансирането за предишни научноизследователски и демонстрационни проекти, финансирани от държавите членки или от ЕС, което показва полезни взаимодействия с други схеми за финансиране (вж. примера в [каре 1](#)).

Каре 1

Пример за проект, демонстриращ полезни взаимодействия с други схеми за финансиране

Проектът [TOPSOEC](#) има за основна цел да изгради първото в света съоръжение за производство в индустриален мащаб на модулни пакети твърдооксидни електролизьорни клетки (SOEC). По време на посещението на ЕСП предстоеше проектът да бъде пуснат в експлоатация.

Проектът представлява разширена версия на съществуващо пилотно производствено съоръжение за първо поколение пакети от твърдооксидни горивни клетки (SOFC, по-късно преобразувано за производство на SOEC). Това съоръжение е частично финансирано със средства от ЕС по програма LIFE ([проект DEMO SOFC](#)).

Проектът TOPSOEC илюстрира ролята на Фонда за иновации в контекста на финансирането от ЕС — той осигурява приемственост с предишни финансирани от ЕС научноизследователски и демонстрационни проекти в значително по-голям мащаб.

- 19** Общата средата на финансиране от ЕС се е променила значително след създаването на Фонда за иновации. В контекста на ответните действия на ЕС във връзка с пандемията от COVID-19 през 2020 г. са приети различни мерки за стимулиране, по-специално Механизмът за възстановяване и устойчивост. След нахлуването на Русия в Украйна през 2022 г. ЕС създава [плана REPowerEU](#), частично финансиран в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост. Целта на REPowerEU е да се постигнат икономии на енергия, да се диверсифицират енергийните доставки и да се произвежда чиста енергия, като по този начин се намали и в крайна сметка се премахне зависимостта на ЕС от изкопаеми горива.
- 20** Целите на REPowerEU частично се припокриват с тези на Фонда за иновации. Това създава риск от конкуренция между източниците на финансиране, ако държавите членки включат мерки за изпълнение на целите по REPowerEU в своите планове за възстановяване и устойчивост, които също могат да се ползват от Фонда за иновации. ЕСП установи един случай, в който бенефициентът е решил да замени одобрено подпомагане по Фонда за иновации с финансиране по национална схема, получаваща средства по националния план за възстановяване и устойчивост на съответната държава членка, тъй като е преценил, че националната схема е по-привлекателна (поради по-високите проценти на финансиране) и по-удобна (поради това че средствата се изплащат по-рано) от Фонда за иновации (вж. Примера в [каре 2](#)).

Каре 2

Пример за проект, при който финансирането по Фонда за иновации е заменено с такова от друг източник

По една пилотна състезателна тръжна процедура, която Комисията е стартирала през 2023 г., от Фонда за иновации е отпусната безвъзмездна финансова помощ на стойност 230 млн. евро за производство на 480 000 тона водород от възобновяеми източници в периода между 2029 г. и 2039 г.

През април 2025 г. бенефициентът е поискал прекратяване на изплащането на тази помощ. Една от посочените от него причини е, че условията на договора за безвъзмездна финансова помощ не са гъвкави (въвеждане в експлоатация на електролизатор с капацитет от 500 мегавата през септември 2029 г.) и че е налично финансиране от други инструменти при по-гъвкави условия. Проектът е получил 245 млн. евро по плана за възстановяване, трансформация и устойчивост на съответната държава членка, който е финансиран по линия на REPowerEU.

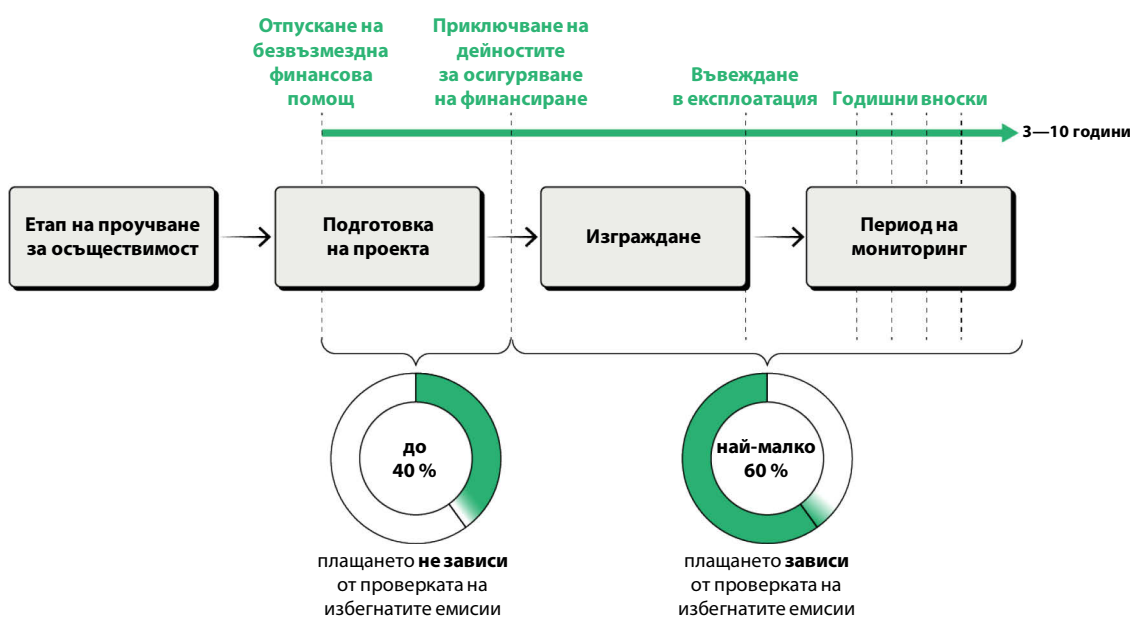
Финансовата подкрепа зависи от резултатите, като се очаква средствата да бъдат изплатени при приключване на дейностите за осигуряване на финансиране

- 21** Моделът на финансиране и изплащане на средства, използван от Фонда за иновации, следва да е адаптиран за подпомагане на демонстрационни проекти със значителен размер, което е свързано и с определено ниво на риск². ЕСП анализира правната рамка, определяща модела на финансиране и изплащане на средства, приложим за Фонда за иновации. Тя провери също така дали Фондът за иновации е взел предвид препоръките, отправени в нейния [Специален доклад 24/2018](#) относно улавянето на въглероден диоксид, който се фокусира върху предшественика на Фонда за иновации за периода 2012—2020 г. — Резерва за нови участници 300 (NER 300).

² Член 10а, параграф 8, алинея 12 от [Директивата за СТЕ на ЕС](#) и [Специален доклад 24/2018 на ЕСП](#), препоръки 1 и 4.

- 22** ЕСП установи, че Фондът за иновации взема предвид поуките, извлечени от програмата NER 300, при която е използван модел на финансиране с извършване на плащанията едва след пускането в експлоатация на проектите. Към онзи момент ЕСП заключи, че подходът за финансиране, използван за NER 300, не е успял да отговори напълно на нуждите от намаляване на риска и от финансиране на демонстрационните проекти³.
- 23** В Директивата за СТЕ се определят равнището на подкрепа и основният модел на финансиране и отпускане на средства, които следва да се използват от Фонда за иновации. В Регламента за Фонда за иновации се посочва, че **безвъзмездната финансова помощ се отпуска при достигане на предварително определени междинни цели** (приключване на дейностите за осигуряване на финансиране, въвеждане в експлоатация) и въз основа на **проверка на действителното избягване на емисиите на парникови газове** (вж. *фигура 3*). Комисията не разполага с голяма гъвкавост по отношение на начина на управление на този модел. По-специално, тя не може да удължава периода на осигуряване на финансиране над четиригодишния срок, определен в законодателството, дори ако счита това за оправдано поради иновативността на съответната технология. Това е оказало влияние върху броя на проектите, прекратени преди приключването им (вж. точка 52).

Фигура 3 | Модел на финансиране и изплащане на средства от Фонда за иновации



Източник: ЕСП, по данни от [уебсайта на ГД „Действия по климата“](#).

³ ЕСП, Специален доклад 24/2018, точка 65.

24 Подобно на програма NER 300, **Фондът за иновации запазва фокуса върху постигането на резултати**. За разлика от NER 300 обаче, правилата на Фонда позволяват изплащането на безвъзмездна финансова помощ, когато бенефициентите завършат планирането на проектите, или, с други думи, при приключване на дейностите за осигуряване на финансиране. Освен това Фондът за иновации има по-висок процент на финансиране от 60 %, в сравнение с 50 % по програма NER 300. По време на събеседванията със заявителите на проекти и бенефициентите ЕСП потвърди, че измененият подход за финансиране, заедно с увеличаване на процента на финансиране, са направили Фонда за иновации по-привлекателен за организаторите на проекти.

Комисията е насочвала ресурсите на Фонда за иновации, без да извършва структуриран анализ

25 Комисията очаква размерът на средствата по Фонда за иновации да достигне около 40 млрд. евро (вж. точка **02**). За да се разпределят по подходящ начин средствата за проекти, които допринасят за постигането на целите на Фонда за иновации, определени в Директивата за СТЕ, Комисията следва да разполага с последователна цялостна стратегия. При изготвянето и изпълнението на покани за представяне на предложения и конкурентни тръжни процедури следва да се прилага последователно структуриран анализ, извършен в тясно сътрудничество със заинтересованите страни (например промишлени сектори, доставчици на чисти технологии, финансови институции, научноизследователски организации). ЕСП разглежда общата документация относно концепцията и изпълнението на поканите за представяне на предложения и състезателните тръжни процедури по линия на Фонда за иновации, включително разпределението на финансирането от Фонда за конкретни технологични области и сектори.

26 В Директивата за СТЕ и Регламента за Фонда за иновации са определени технологичните сектори, които са допустими за подпомагане по Фонда (енергоемки отрасли, енергия от възобновяеми източници, съхранение на енергия, улавяне, използване и съхранение на въглероден диоксид, мобилност и сгради с нулеви нетни емисии). В рамките на тези сектори Комисията има свобода на преценка как да бъдат разпределени наличните средства по Фонда за иновации за конкретни технологични области или теми.

27 ЕСП откри конкретни примери за разминаване между определените приоритети и реакцията на промишления сектор. До 2022 г. Комисията е прилагала принцип на секторна неутралност в своите покани за представяне на предложения, като е разделяла бюджета само според размера на проекта (малки и големи проекти). От стартирането на REPowerEU през същата година обаче тя е започнала да **разработва покани за представяне на предложения (и техните бюджети), които имат за цел да отговорят на нововъзникващите приоритети на политиката.** Примери за тази промяна са определянето на конкретни теми за покани за представяне на предложения във връзка с Европейската водородна банка, Законодателния акт за промишленост с нулеви нетни емисии и промишлената политика на ЕС в областта на акумулаторните батерии. ЕСП не откри данни, че Комисията е възприела конкретна стратегия или е извършила структуриран анализ в подкрепа на разпределянето на средства от Фонда за иновации за тези нововъзникващи приоритети. Беше установено също, че участието на промишления сектор в поканите за представяне на предложения, свързани с тези приоритети на политиката, е слабо (вж. примерите в [каре 3](#)).

Каре 3

Примери за разминаване между определените приоритети и реакцията на промишления сектор

Европейската водородна банка е създадена, за да допринесе за постигането на целта на REPowerEU за производство на 10 млн. тона водород от възобновяеми източници в ЕС до 2030 г. Фондът за иновации е заделил 2 млрд. евро за поканите за представяне на предложения по конкурентна процедура за производство на водород от възобновяеми източници, публикувани през ноември 2023 г. и декември 2024 г. Броят на подадените по тези покани предложения е намалял от 132 през 2023 г. до 61 през 2024 г., което показва намаляващия интерес към предлаганото от Фонда финансиране в този сектор.

През март 2023 г. Комисията е предложила приемането на [Законодателен акт за промишленост с нулеви нетни емисии](#), като целта е да се постигнат производствени мощности в ЕС за 40 % от ключовите стратегически технологии за нулеви нетни емисии и техните основни компоненти до 2030 г. Поканите за представяне на предложения по линия на Фонда за иновации за 2023 г. и 2024 г. включват конкретни теми, свързани с производството на чисти технологии, и имат общ бюджет от 2,1 млрд. евро, който се отпуска за финансиране на проекти за производство на иновативни компоненти за чисти технологии за производство и потребление на водород, енергия от възобновяеми източници и съхранение на енергия. Комисията е получила 94 предложения и е приела 85 от тях. Само 36 предложения обаче са получили минималните оценки, определени в поканата. Комисията е избрала всички тези предложения с изключение на 5. Въпреки че тя е отпуснала целия наличен бюджет, конкурентният характер на процедурата е намалял.

На последно място, на 6 декември 2023 г. Комисията е обявила, че Фондът за иновации ще предостави 3 млрд. евро за период от три години, за да стимулира инвестициите в производствения капацитет на ЕС за устойчиви акумулаторни батерии, които се считат за изключително важни за екологичния преход. Съответно на това, по поканата за представяне на предложения от 2024 г. са отпуснати 1 млрд. евро за производството на акумулаторни клетки за електрически превозни средства. В отговор на поканата са представени само 14 предложения. Комисията е избрала 6-те проекта, които са достигнали минималните оценки, определени в поканата, като в резултат на това 15 % от бюджета са останали неизползвани. Към юни 2025 г. все още не е сключен нито един договор за безвъзмездна финансова помощ.

- 28** Фондът за иновации се е превърнал както в ключов елемент за финансиране на изпълнението на различни политики на ЕС, така и в изпитателна площадка за нови интервенции на политиката. Разпределението на бюджета на Фонда за иновации зависи в голяма степен от нововъзникващите приоритети на политиката, които се обсъждат във всеки един момент. Следователно съществува риск предприетите действия да не са напълно подходящи за постигането на целите на Фонда. Освен това разпределянето на бюджета на Фонда за иновации за конкретни технологични сектори често поражда полемики, главно сред конкретни промишлени сдружения⁴, представляващи интересите на своите членове, но също така и в академичните среди⁵.
- 29** Комисията е предложила създаването на Европейски фонд за конкурентоспособност (ЕФК) като част от МФР за периода 2028—2034 г. Съгласно предложението [Регламент за ЕФК](#) се предвижда Фондът за иновации да продължи да функционира отделно, като Комисията следва да осигури координацията между него и ЕФК (вж. точка **08** от [приложение I](#)). И двата инструмента се основават на рамката на промишлената политика на ЕС, която дава приоритет на укрепването на технологичното лидерство на Европа в областта на чистите технологии и технологиите за нулеви нетни емисии.

⁴ Съвместни изявления на сдружения за енергия от възобновяеми източници: „[We need to redesign Innovation Fund calls to invest into Europe’s energy system](#)“ (май 2024 г.) и „[The Innovation Fund is not advancing European renewable energy technology](#)“ (май 2022 г.).

⁵ „[EU Innovation Policy — How to Escape the Middle Technology Trap](#)“, доклад на Групата за анализ на европейската политика (European Policy Analysis Group).

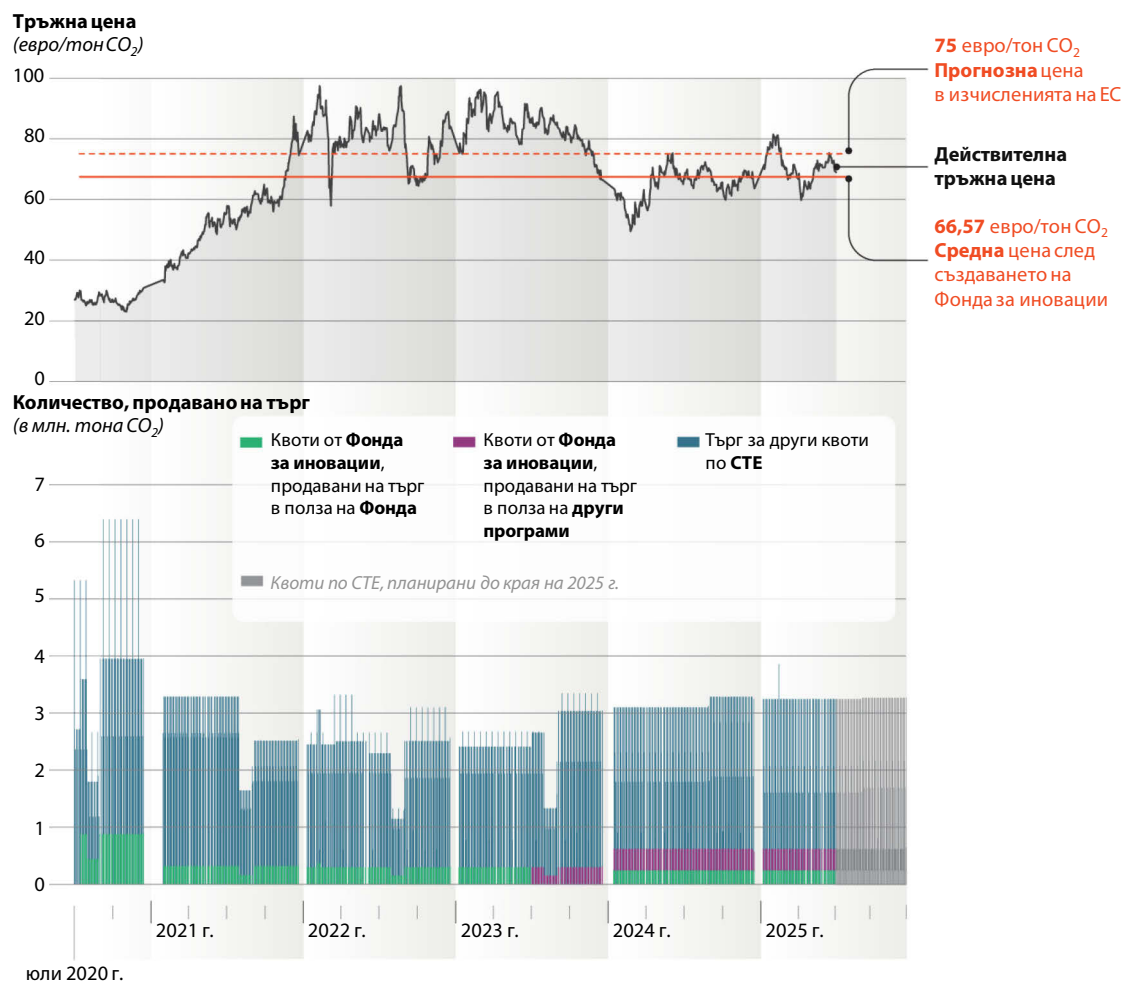
Несигурността води до натрупване на финансови ресурси

- 30** Фондът за иновации се финансира от продажбата на квоти по СТЕ на общата тръжна платформа на тази система. Комисията носи отговорността да планира продажбата на търг на квотите по СТЕ, разпределени на Фонда за иновации, с цел максимално увеличаване на генерираните от тях приходи. При това тя трябва надлежно да зачита принципите на откритост, прозрачност, хармонизация, недискриминация, предвидимост и ефективност на разходите, които се прилагат за СТЕ⁶. Комисията също така отговаря за оценката на нуждите на Фонда и, ако е необходимо, за изтеглянето напред във времето на неговите квоти, за да се гарантира, че е налично необходимото равнище на ресурси⁷. ЕСП прегледа документацията относно продажбата на квоти по СТЕ, включително наличните прогнози и бюджетни процедури, както и финансовите отчети и докладите за изпълнението на Фонда.
- 31** През 2015 г. **Комисията е изчислила**, че общият бюджет, свързан с 400 млн. квоти по СТЕ, разпределени за Фонда за иновации, ще достигне 10 млрд. евро за периода 2020—2030 г. Междувременно броят на квотите, разпределени за Фонда, се е увеличил. Според най-актуалната оценка на Комисията финансирането на Фонда за иновации за периода 2020—2030 г. ще бъде около 40 млрд. евро и ще бъде осигурено чрез продажбата на 530 млн. квоти.
- 32** До 30 юни 2025 г. паричната стойност на квотите по СТЕ за Фонда за иновации е 18,7 млрд. евро, от които 6,7 млрд. евро са прехвърлени към Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират мерки по REPowerEU, а 12,0 млрд. евро са останали на разположение на Фонда за иновации. **Това вече надхвърля първоначално очакваната стойност от 10 млрд. евро** за целия период 2020—2030 г.
- 33** Цената на квотите по СТЕ показва значителна нестабилност през периода на изпълнение на Фонда за иновации. В периода между юли 2020 г. и юни 2025 г. тръжната цена на квотите по СТЕ варира между 23,02 евро и 97,51 евро за тон CO₂, със средна стойност от 66,32 евро. Тази средна стойност е доста над референтните цени на въглеродните емисии, които Комисията използва за първите си оценки (25 евро/tCO₂), но под настоящата референтна цена (75 евро/tCO₂). ЕСП установи, че подходът на Комисията към планирането на търговете по СТЕ (вж. **фигура 4**) е довел до **стабилен поток от приходи**, отражение върху който оказва само прехвърлянето на средства към други програми.

⁶ Член 10, параграф 4, алинея 1 и 2, член 10а, параграф 8, алинея 14 от [Директивата за СТЕ](#).

⁷ *Пак там*, член 10а, параграф 8, алинея 2.

Фигура 4 | Развитие на цените на въглеродните емисии и брой на продадените квоти по системата за търговия с емисии



Източник: ЕСП, въз основа на информация, публикувана в общата тръжна платформа на СТЕ.

- 34** Тъй като равнището на финансовите ресурси за Фонда за иновации зависи от функционирането на пазара, то по дефиниция е несигурно. В СТЕ не е включен **механизъм, който да осигури минимално равнище на финансови ресурси** за Фонда за иновации (вж. примера в [каре 4](#)). Поради това Комисията трябва да потвърди размера на средствата, които ще бъдат разпределени за Фонда, преди да определи наличните суми за всяка покана за представяне на предложения. Освен това дългосрочният характер на отделните проекти в портфейла на Фонда за иновации може да означава, че плащания ще се извършват в продължение на над 10 години. Тези два фактора водят до натрупване на значителни активи, които се държат за големи периоди от време, а това води до риск от загуба на стойност.

- 35** До 2023 г. Комисията не е позволявала бюджетът на поканите за представяне на предложения да надвишава сумата, събрана от търгове на квоти за емисии. От 2023 г. насам Комисията планира разпределението на ресурсите на Фонда за иновации в съответствие с очакваните приходи, като приема, че 10 % от избраните проекти ще бъдат прекратени. В резултат на това сумите, предвидени в бюджета за поканите за представяне на предложения за 2023 г. и 2024 г., са се увеличили (вж. [приложение I](#) и [фигура 2](#)), което е довело до увеличение на броя проектите, които могат да бъдат финансирани в по-ранен етап от периода на изпълнение, и до намаляване на нуждата да се натрупват активи.
- 36** Въпреки това до края на юни 2025 г. Фондът за иновации все още е разполагал с около 12,3 млрд. евро за финансиране на проекти (11,6 млрд. евро вече са били разпределени с договори за безвъзмездна финансова помощ, а 0,7 млрд. евро все още не са били неразпределени). Същевременно плащанията по проектите са възлизали на 331,8 млн. евро (2,7 % от общата сума и под 1 % от очаквания бюджет на Фонда). В [приложение II](#) е представен финансов преглед на приходите и разходите на Фонда за иновации до 30 юни 2025 г.

Каре 4

Пример за механизъм с гаранции за приходите, финансиран от системата за търговия с емисии

По отношение на Социалния фонд за климата в Директивата за СТЕ се предвижда, че Комисията трябва да продължи да продава на търг квоти, надхвърляйки първоначалното разпределение, докато не бъде достигнато едно предварително определено минимално равнище⁸. Поради това управителите на фонда имат по-висока степен на сигурност по отношение на наличието на финансиране и следователно зависят в по-малка степен от нестабилността на пазара на СТЕ. Социалният фонд за климата трябва да започне да функционира през 2026 г.

⁸ Пак там, член 30г, параграф 4.

Проектите са изправени пред закъснения, а един на всеки пет проекта се е провалил

37 Иновативните проекти са рискови по своята същност. Рисковете включват жизнеспособността на основните инженерни решения, променящите се пазарни условия за търгуването на енергия, суровини или технологично оборудване и наличието на допълнително частно или публично финансиране. Всеки от тях може да засегне цялостната икономическа жизнеспособност на даден проект, особено след неотдашните събития, предизвикали глобални смущения. По време на първите етапи от изпълнението на проекта организаторите потвърждават валидността на първоначалните допускания, преди да преминат към изпълнението на действителното изграждане на съоръжението по проекта. Счита се, че всички проекти са на етап планиране до приключване на дейностите за осигуряване на финансиране, което се приема като начало на строителните дейности по проекта.

До момента един от всеки пет първоначално възложени проекта е отменен

38 Отмяната на проект означава неговото ранно приключване преди подписването на договор за безвъзмездна финансова помощ (оттегляне на проекта) или след това (прекратяване на проекта). До 30 юни 2025 г. 228 проекта са избрани за финансиране от Фонда за иновации след провеждане на покани за представяне на предложения. За 208 от тях е сключен договор за безвъзмездна финансова помощ, а 20 проекта са оттеглени преди сключването на такъв договор. От 208-те проекта, по които има договор за безвъзмездна финансова помощ, 20 са прекратени след сключването му. Отменените 40 проекта представляват около една пета от общия брой проекти, първоначално избрани за финансиране. Отмяната на проекти засяга капацитета на Фонда за иновации да постигне целта си да допринесе за намаляване на емисиите на парникови газове (вж. точка [65](#)). ЕСП анализира причините, поради които проектите по Фонда за иновации са били отменени, въз основа на наличната документация и допълнителната информация, събрана чрез интервюта с бенефициентите по проектите.

- 39** 20-те проекта, **оттеглени от бенефициентите преди подписването на договор за безвъзмездна финансова помощ**, са получили финансиране от Фонда за иновации на стойност 1,1 млрд. евро. ЕСП установи, че оттеглянето най-често (в 14 от 20 случая) се дължи на съществени промени в проекта, направени след оценката, които често са свързани с пазарните условия и с готовността на участниците да приемат свързаните с тях рискове. В един случай участникът не е бил съгласен с предложено намаление на финансирането (отчасти поради грешки в изчисленията, допуснати от участника); в друг случай участникът не е бил в състояние да се ангажира с осигуряването на необходимите продажби и не е бил съгласен с графика на плащане, предложен от CINEA; в трети случай участникът е отказал да приеме обвързващо задължение да завърши проекта. На последно място, оттеглянето на два проекта е започнато от самата CINEA в отговор на съществени промени в обхвата на проекта, засягащи допустимостта или справедливостта на процедурата за оценка.
- 40** При 20-те проекта, които са били **прекратени след подписването на договор за безвъзмездна финансова помощ**, в повечето случаи това е станало преди приключването на дейностите за осигуряване на финансиране (18 от общо 20 прекратени проекта). Приключването на дейностите за осигуряване на финансиране се счита за „точка на необратимост“ за изпълнението на проекта. ЕСП установи, че в повечето случаи прекратяването на проекти се дължи на това, че в крайна сметка проектите са се оказали с по-ниска степен на зрялост спрямо тази, определена по време на процеса на оценка (*фигура 5*). Това включва случаи, при които не е било възможно да се осигури допълнително финансиране за проекта, имало е разлики в разходите по проекта в сравнение с първоначалните прогнози или ключовите партньори по проекта са се оттеглили, като често това е било свързано с отнемане на достъпа до технологията, върху която е бил изграден проектът. Налице са и причини, свързани с развитието на пазара, както по отношение на предлагането, така и по отношение на търсенето. В три случая проектите са били прекратени от CINEA. Причините за това са неспазване от страна на бенефициента на разпоредбите на договора за безвъзмездна финансова помощ, проблеми, свързани с несъстоятелност, и резултати от прилагането на санкциите на ЕС (руска собственост). Освен това ЕСП отбеляза, че широкомащабните проекти, избрани в рамките на поканата за представяне на предложения от 2021 г., са били особено засегнати от предсрочно прекратяване (*приложение III*).

Фигура 5 | Най-често срещани причини за прекратяване на проекти по Фонда за иновации след сключване на договор за безвъзмездна финансова помощ

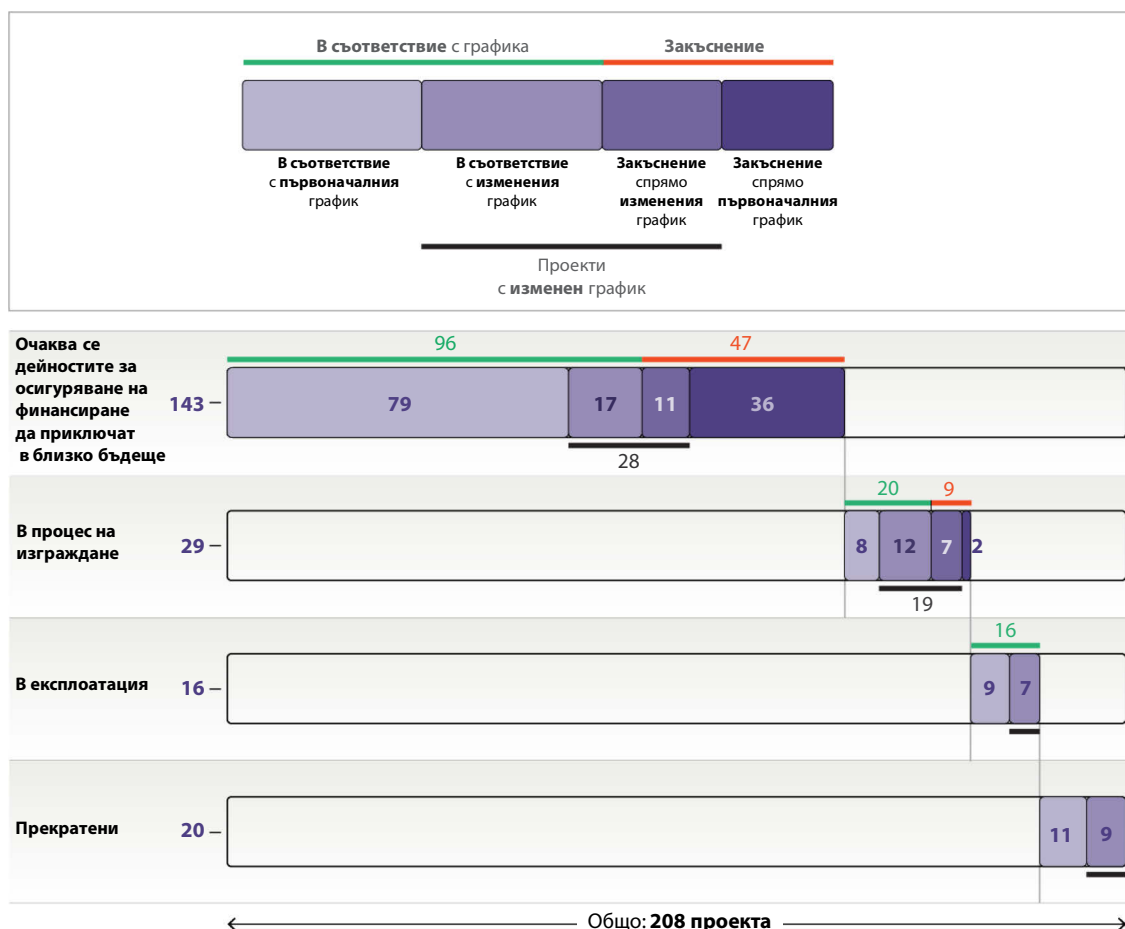


Източник: ЕСП, въз основа на информация, извлечена от информационните системи на CINEA (възможни са няколко причини за един проект).

Често се наблюдават отложени крайни срокове и закъснения в изпълнението на проектите

- 41** Проектите по Фонда за иновации трябва да се изпълняват в съответствие с графика, определен в съответния договор за безвъзмездна финансова помощ, който трябва да бъде изменен, ако обстоятелствата го налагат. На [фигура 6](#) е представена подробна информация за степента на изпълнение на 208-те проекта, за които е сключен договор за безвъзмездна финансова помощ. ЕСП установи, че **промените в крайния срок за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране са често срещани**. Първоначалният график на 63 от 208-те договора е бил официално изменен. Съгласно преразгледаните графици изменените проекти, които все още са в процес на изпълнение, ще влязат в експлоатация средно 14,8 месеца по-късно от първоначално планираното.

Фигура 6 | Състояние на изпълнението на портфейла на Фонда за иновации към 30 юни 2025 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни на CINEA.

- 42** ЕСП установи също така, че **закъсненията в изпълнението на проектите в сравнение с договорените срокове са чести**. Както е показано на [фигура 6](#), от 143-те проекта, които са извършвали дейности преди приключването на етапа на осигуряване на финансиране, 47 са били извън официалните срокове, определени в договора за безвъзмездна финансова помощ. Според последните оценки на ЕСП, основани на данни от юни 2025 г., тези 47 проекта ще натрупат средно закъснение от 14,5 месеца спрямо крайните срокове, договорени към момента на приключването на дейностите за осигуряване на финансиране. Що се отнася до 29-те проекта, които се намират на етап изграждане, при 9 има закъснения спрямо сроковете, определени в договора за безвъзмездна финансова помощ. ЕСП очаква, че тези 9 проекта ще натрупат средно закъснение от 6,8 месеца спрямо договорените крайни срокове, след като влязат в експлоатация. Общо 56 проекта, които все още са в процес на изпълнение, вече са закъснели спрямо сроковете, определени в договорите за безвъзмездна финансова помощ.





- 43** Натрупаните закъснения и прекратявания имат за резултат **нисък процент на усвояване на средствата**. До второто тримесечие на 2025 г. (т.е. пет години след началото на дейността на Фонда за иновации) общият размер на плащанията, извършени към бенефициентите по проектите, е 331,8 млн. евро, което представлява 2,9 % от общото финансиране, отпуснато до момента. Това показва състоянието на изпълнението на проектите, тъй като съгласно правилата на Фонда за иновации изплащането на безвъзмездната финансова помощ е пряко свързано с етапа на изпълнение на проекта. При този модел на финансиране и изплащане на средства (вж. **фигура 3**), ако не е имало отклонение от графика, определен в първоначалните договори за безвъзмездна финансова помощ, и всички проекти са били приключили дейностите за осигуряване на финансиране, както е било предвидено първоначално, плащанията за проекти по Фонда за иновации биха достигнали 2,1 млрд. евро.
- 44** Тъй като Фондът за иновации все още е на относително ранен етап на изпълнение, както е видно от значителния брой проекти с все още неприключени дейности за осигуряване на финансиране и от малкия обем на действително изплатените от Фонда средства, **може да се очаква, че още проекти ще бъдат забавени или прекратени**. Към 30 юни 2025 г. за още два проекта беше в ход процедура за прекратяване. Освен това съществува риск за прекратяване на 47-те проекта, които понастоящем са извън договорения срок за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране (вж. **точка 42**). Този риск е особено висок за 14-те проекта, за които остават по-малко от шест месеца до изтичането на четиригодишния срок за осигуряване на финансиране. Това допълнително би засегнало капацитета на Фонда за иновации да постигне целта си да допринесе за намаляване на емисиите на парникови газове.

Процедурите на подбор като цяло са били навременни и добре документирани

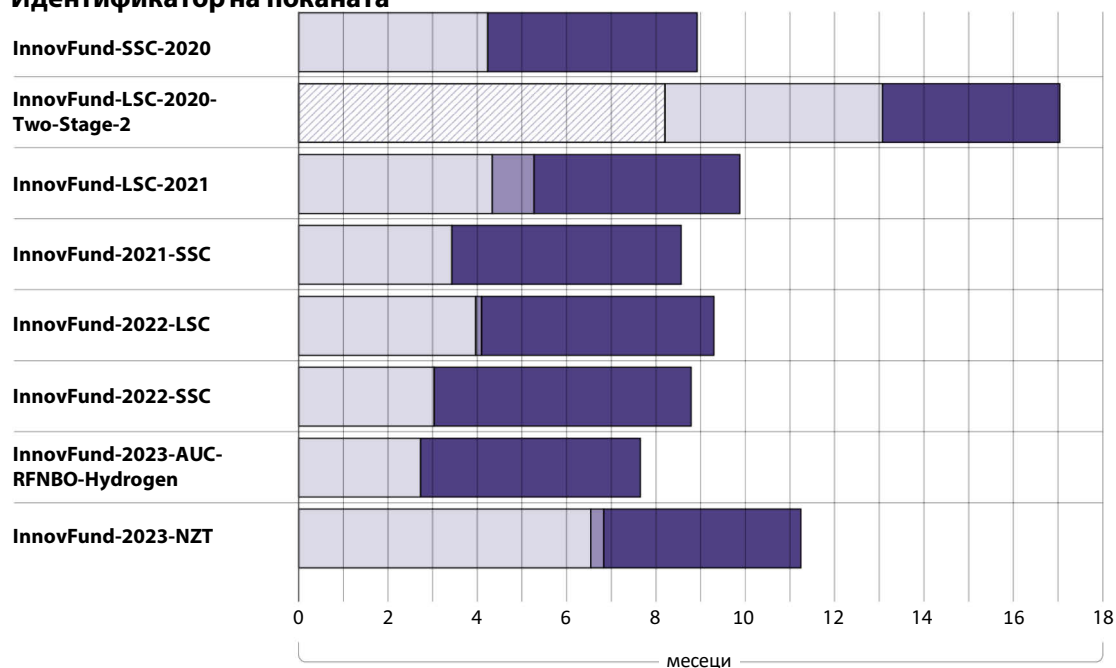
- 45** Проектите трябва да се подбират въз основа на техния принос за изпълнението на целите на Фонда за иновации. Критериите за отпускане на средства от Фонда следва да се прилагат съгласувано при процедурите за оценка, подбор и договаряне, а договорите за безвъзмездна финансова помощ следва да се подписват в разумен срок⁹. ЕСП разгледа подробно извадка от четири покани за представяне на предложения (от общо 11 покани, публикувани в периода между 2020 г. и 2023 г.). За всяка покана ЕСП направи преглед на изпълнението на процедурите за оценка, договаряне и подбор.
- 46** ЕСП установи, че различните етапи на процедурата са били достатъчно добре определени и документирани. Тя констатира също така, че продължителността на процедурата за подбор е била по-кратка, отколкото при предшественика на Фонда за иновации — програма NER 300. Въпреки това някои процедури са надхвърлили максималната продължителност от 9 месеца, определена във Финансовия регламент (покани с обозначения LSC-2021, 2022-LSC и 2023-NZT — вж. [фигура 7](#)). Най-дългата процедура е била за подбор на широкомащабни проекти през 2020 г. При нея е използвана двуетапна процедура, която е отнела значително повече време. Впоследствие Комисията и CINEA са използвали само едноетапни процедури.

⁹ Член 10а, параграф 8, алинеи 9 и 17 от [Директивата за СТЕ](#); член 11, параграф 1 от [Регламента за Фонда за иновации](#); член 194 от [Финансовия регламент](#) и [Специален доклад 24/2018 на ЕСП](#), препоръка 4, буква б).

Фигура 7 | Период от време до сключване на договор за проекти по Фонда за иновации

-  Етап 1: Оценка на представените предложения (*eman 1*) — само LSC 2020
-  Етап 2: Оценка на представените предложения (*eman 2*) — (средна продължителност = 4,1 месеца)
-  Етап 3: Покана за преговори (средна продължителност = 0,2 месеца)
-  Етап 4: Преговори и сключване на договор за безвъзмездна финансова помощ (средна продължителност = 4,8 месеца)

Идентификатор на поканата



Източник: ЕСП, въз основа на данни, извлечени от информационните системи на Комисията.

47 В Регламента за Фонда за иновации се определят пет критерия за възлагане, които следва да се използват при подбора на проекти¹⁰. Комисията и CINEA трябва да следят за отпускането на безвъзмездната финансова помощ в съответствие с тези критерии по прозрачен и технологично неутрален начин. Комисията може да променя тяхната тежест за всяка покана за представяне на предложения (*приложение IV*). ЕСП провери как са приложени критериите за възлагане в четирите избрани от нея покани за представяне на предложения. Като цяло ЕСП счита, че Комисията и CINEA са приложили критериите към поканите за представяне на предложения по начина, определен в Регламента за Фонда за иновации.

¹⁰ Член 10а, параграф 8, алинеи 9 и 17 от [Директивата за СТЕ](#) и член 11, параграф 1 от [Регламента за Фонда за иновации](#).

Зрелостта на проектите е оценена положително, но има случаи на закъснения и отмяна

- 48** В Регламента за Фонда за иновации се предвижда, че зрелостта на проектите трябва да се оценява в съответствие с перспективата за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране в рамките на предварително определен период и не по-късно от четири години след решението за възлагане. До този краен срок трябва да бъдат подписани всички проектни и финансови споразумения, включително всички необходими разрешения, договори за строителство и споразумения за продажба. До 40 % от общото финансиране може да бъде изплатено след приключване на дейностите за осигуряване на финансиране по проекта.
- 49** Въпреки че са били оценени като зрели, при множество проекти по Фонда за иновации се е наложила отмяна (вж. точка [38](#)) и официално изменение на графика на проекта за отлагане на срока за осигуряване на финансиране (вж. точка [41](#)) или е имало закъснения при изпълнението им в сравнение с договорения график (вж. точка [42](#)).
- 50** За да разбере факторите, свързани с оценката на зрелостта на проектите и нейното отражение върху закъсненията и отмяната на проекти, ЕСП се съсредоточи върху първата покана за представяне на предложения за широкомащабни проекти по линия на Фонда за иновации, отправена през 2020 г., която предоставя по-дългосрочна перспектива. ЕСП установи, че за тази покана сроковете за въвеждане в експлоатация е трябвало да бъдат отложени средно с 24 месеца. Пет от проектите, за които е било планирано да започнат работа между 2025 г. и 2027 г., няма да бъдат готови преди 2028 г., а един проект е бил прекратен преди приключването на дейностите за осигуряване на финансиране. В [каре 5](#) са представени повече подробности относно измененията, направени в крайните срокове за осигуряване на финансиране по тази първа покана за представяне на предложения за широкомащабни проекти, както и относно причините за тези изменения.

Каре 5

Промяна на крайните срокове за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране за широкомащабни проекти, избрани в рамките на поканата за представяне на предложения от 2020 г.

През март 2022 г. Комисията е отпуснала 1,15 млрд. евро за седем широкомащабни проекта, избрани по Фонда за иновации след завършването на първата покана за представяне на предложения от 2020 г. За тези седем проекта в договорите за безвъзмездна финансова помощ са определени крайни срокове за приключване на действията по осигуряване на финансиране между декември 2022 г. и юни 2024 г. До март 2025 г. Комисията е одобрила приключването на тези действия за един от седемте проекта. Шест от седемте договора за безвъзмездна финансова помощ е трябвало да бъдат изменени, за да се отложи крайният срок за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране. Между предизвикателствата, пред които са изправени тези проекти, са значително увеличение на изискваните капиталови разходи, промени в концепцията на проектите, трудности при получаването на разрешителни за строителство и екологични разрешителни, както и забавяния при набавянето на допълнително финансиране от други източници.

- 51** ЕСП разглежда също така как външните експерти, участващи в процедурата на оценка, са определили зрелостта на проектите в рамките на широкомащабната покана за представяне на предложения от 2020 г. (вж. [приложение V](#)). Беше установено, че в докладите за оценка избраните проекти са определени като достатъчно зрели. На по-късен етап за тези проекти обаче са били необходими изменения на срока за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране, а самите проекти са се изпълнявали със закъснение.
- 52** Това показва, че може да е необходимо подобряване на процедурата за оценка, за да се повиши капацитетът за установяване на случаите, в които заявителите са надценили зрелостта на проектите. Тъй като концепцията за приключване на дейностите за осигуряване на финансиране (четиригодишният срок след възлагането на съответния договор и изискването тази междинна цел да е изпълнена) е определена в законодателството (вж. [точка 48](#)), Комисията няма много възможности за гъвкаво тълкуване. Тя не е в състояние да адаптира изискванията въз основа на собствената си оценка на сложността или размера на финансираните проекти. Това е допринесло за големия брой на проектите, прекратени преди завършването им (вж. [точка 40](#)), и е засегнало капацитета на Фонда за иновации да допринесе ефективно за намаляване на емисиите на парникови газове.

Ранните показатели сочат към слаби резултати по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове

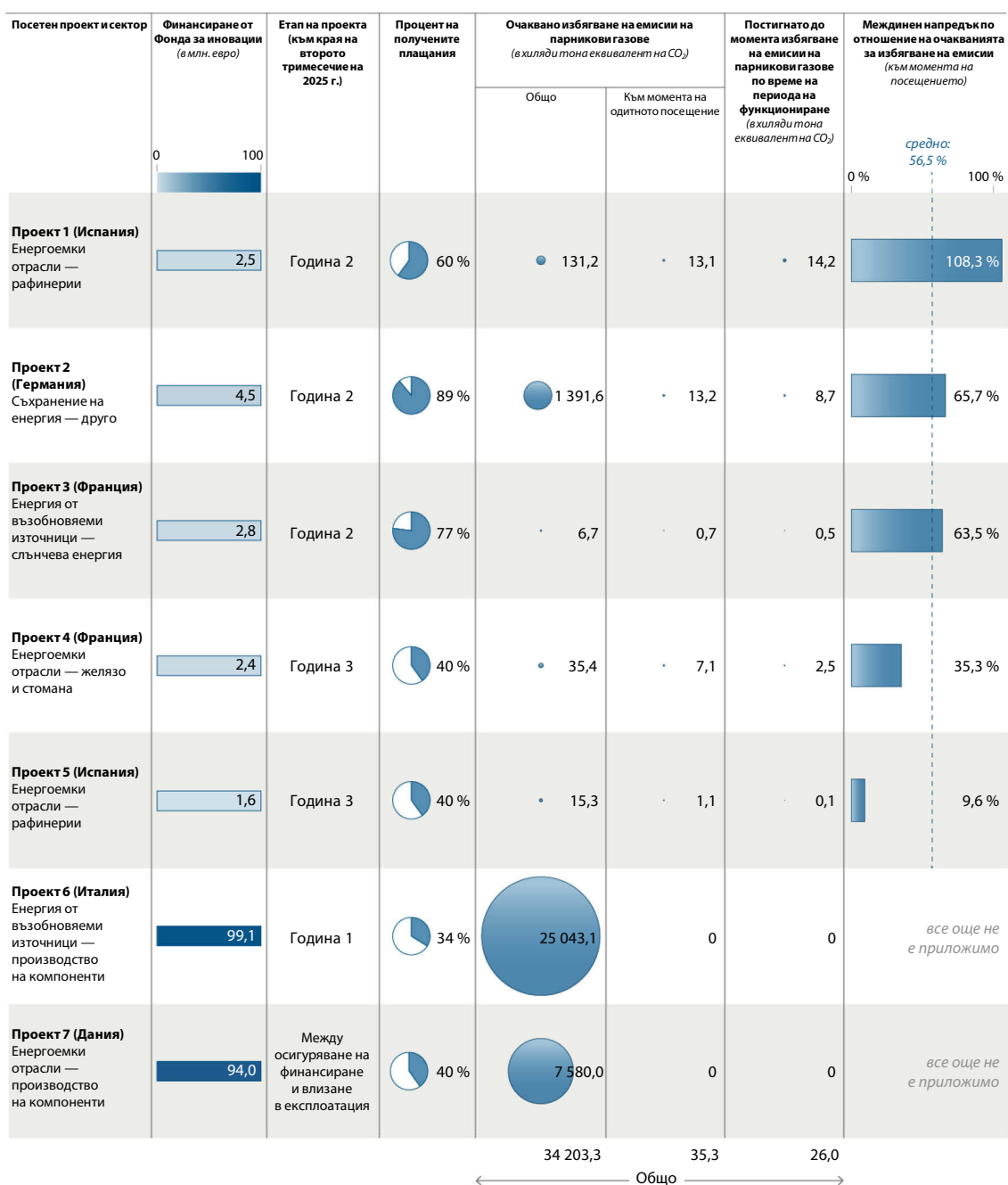
- 53** Проектите по линия на Фонда за иновации следва да имат значителен принос за постигането на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката, като същевременно допринасят и за целите по отношение на замърсяването и кръговостта. Въз основа на информацията, предоставена от бенефициентите, CINEA оценява състоянието на текущите процеси и предприема действия по целесъобразност. Механизмите за докладване следва да дават ясна представа за състоянието на портфейла от проекти на Фонда за иновации, като следва да се посочва броят на проектите, които вече са в експлоатация, и планираното и действителното намаляване на емисиите на парникови газове, свързано с тяхното изпълнение. За проектите, които вече са в експлоатация, се изисква кумулативното действително намаляване на емисиите на парникови газове през първите години на функциониране да не бъде значително под определената цел¹¹.
- 54** Както е показано на [фигура 6](#), 16 проекта са навлезли в етап на експлоатация до 30 юни 2025 г., което означава, че техническите съоръжения, финансирани от Фонда за иновации, са започнали да функционират. Към тази дата единадесет съоръжения са били в първата си година на експлоатация, три — във втората, а останалите две вече са били в експлоатация в продължение на три години. Тези 16 проекта са в състояние да постигнат еквивалентно намаляване на емисиите на CO₂, което оправдава отпускането на подкрепа от Фонда за иновации.
- 55** В Регламента за Фонда за иновации се предвижда, че изплащането на най-малко 60 % от общата сума на финансирането зависи от проверката на действителното избягване на емисии на парникови газове по време на периода на мониторинг, който обикновено продължава между 3 и 5 години. За сравнение, референтният период за оценка на потенциала за избягване на емисии, който се прилага на етапа на подбор на проектите, е 10 години. Тази проверка определя дали проектите получават цялата или част от безвъзмездната финансова помощ.

¹¹ Член 10а, параграф 8, алинея 17 от [Директивата за СТЕ](#); член 18 и член 23 от [Регламента за Фонда за иновации](#); членове 21, 22 и 25 от [модела на договор за безвъзмездна финансова помощ по Фонда за иновации](#).

Проектите са осигурили предвидените технологии, но са намалили емисиите на парникови газове по-малко от планираното

- 56** ЕСП извърши посещения на място на единствените пет проекта по Фонда за иновации, по които са докладвани оперативни резултати до юни 2025 г., както и на два мащабни проекта, които бяха въведени или предстоеше да бъдат въведени в експлоатация към момента на одита. Въз основа на прегледа на наличната в CINEA документация и на допълнителната информация, събрана по време на одитните посещения, ЕСП направи оценка на резултатите, постигнати от тези проекти до момента. Одиторите разгледаха подробно дали те са постигнали планираните резултати по отношение на еквивалентните емисии на парникови газове. Те провериха също така дали проектите са предоставили предвидената технология, дали са запазили иновативния си характер и дали са мобилизирали първоначално предвидените финансови ресурси. В [приложение VI](#) е представено обобщение на оценката на ЕСП за всеки от посетените проекти.
- 57** Въпреки сложността на технологиите, финансирани от Фонда за иновации, всичките седем проекта са успели да предоставят планираните технически съоръжения, но в някои случаи са претърпели известно забавяне в сравнение с първоначалния график.
- 58** За повечето от посетените проекти резултатите по отношение на избягването на емисии не отговарят на очакванията. Към момента на посещенията на ЕСП избегнатите емисии са еквивалентни на 25 952 тона CO₂, което представлява 74 % от общото очаквано количество. Резултатите на равнището на отделните проекти са **под очакванията** във всички случаи с изключение на един и **значително под очакванията** за два от петте проекта, които вече бяха в експлоатация по време на посещенията. Тези пет проекта са постигнали средно 57 % от очакваните резултати (вж. [фигура 8](#)).

Фигура 8 | Преглед на напредъка на посетените проекти по отношение на избягването на емисии на парникови газове



Източник: ЕСП, въз основа на информация, събрана по време на посещенията на място.

59 ЕСП анализира причините за резултатите на посетените проекти.

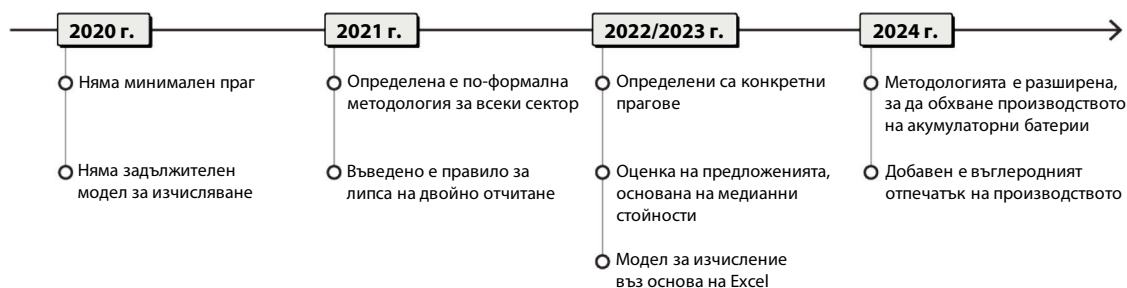
- Трите проекта, които са постигнали напредък от поне 60 % по отношение на целта, се отнасят до производството на енергия от възобновяеми източници и производството на съоръжения за съхранение на енергия. Проектите за енергия от възобновяеми източници са се повлияли положително от общото покачване на цените на енергията, което е увеличило възможността за пазарна реализация на техния продукт.
- Двата проекта с резултати значително под целта се отнасят до енергоемки отрасли. Те са били засегнати в голяма степен от пазарните условия, от гледна точка на търсенето (невъзможност да се намерят клиенти за техния иновативен продукт или услуга) или от гледна точка на предлагането (липса на достатъчно ключови материали, необходими за експлоатацията на иновативната технология до пълния ѝ капацитет).

60 Резултатите, постигнати от всички тези проекти с изключение на един, са под очакваното на ранните етапи от тяхното изпълнение (вж. точка 58). Периодът на мониторинг на действителното избягване на емисии на парникови газове, постигнато от тези пет проекта, е бил три години (вж. точка 55). Кратката продължителност на този период на проверка може да доведе до намаляване на безвъзмездната финансова помощ, която проектите получават, независимо от действителните постижения, които те биха имали в края на десетгодишния референтен период. В специфични и обосновани случаи, Комисията може да удължи периода на мониторинг, като измени договора за безвъзмездна финансова помощ.

Потенциалът за избягване на емисии на парникови газове може да е надценен

61 Потенциалът за избягване на емисии на парникови газове е решаващ фактор за подбор на проекти по линия на Фонда за иновации. Оценителите използват този фактор, за да оценят два от петте критерия за възлагане: потенциал за избягване на емисии на парникови газове и разходна ефективност (вж. [приложение IV](#)). От 2020 г. насам Комисията прилага методология за оценка на потенциала за избягване на емисии на парникови газове в сътрудничество със своя Съвместен изследователски център и с участието на заинтересованите страни чрез специализирани технически семинари. Тя включва три подкритерия — абсолютна стойност на избегнатите емисии, относителна стойност на избегнатите емисии и достоверност на изчислението. ЕСП разглежда тази методология и нейното развитие от 2020 г. насам. Методологията е променяна след всяка покана за представяне на предложения въз основа на обратна информация от заявителите на проекти (вж. [фигура 9](#)). Това постоянно развитие показва, че Комисията е установила няколко ограничения в начина на изчисляване.

Фигура 9 | Развитие на методологията за изчисляване на избягването на емисии на парникови газове



Източник: ЕСП, въз основа на документация от поканите за представяне на предложения.

62 Методологията за изчисляване на очакваните емисии на парникови газове се определя за всеки отделен сектор и може да завиши избегнатите емисии на парникови газове в някои сектори. При съхранението на енергия например емисиите на парникови газове се кредитират, когато едно устройство или съоръжение за съхранение бъде продадено на ползвателя, независимо от действителната му експлоатация. В други сектори от бенефициентите се изисква да представят доказателства за действителното намаляване на емисиите на парникови газове.

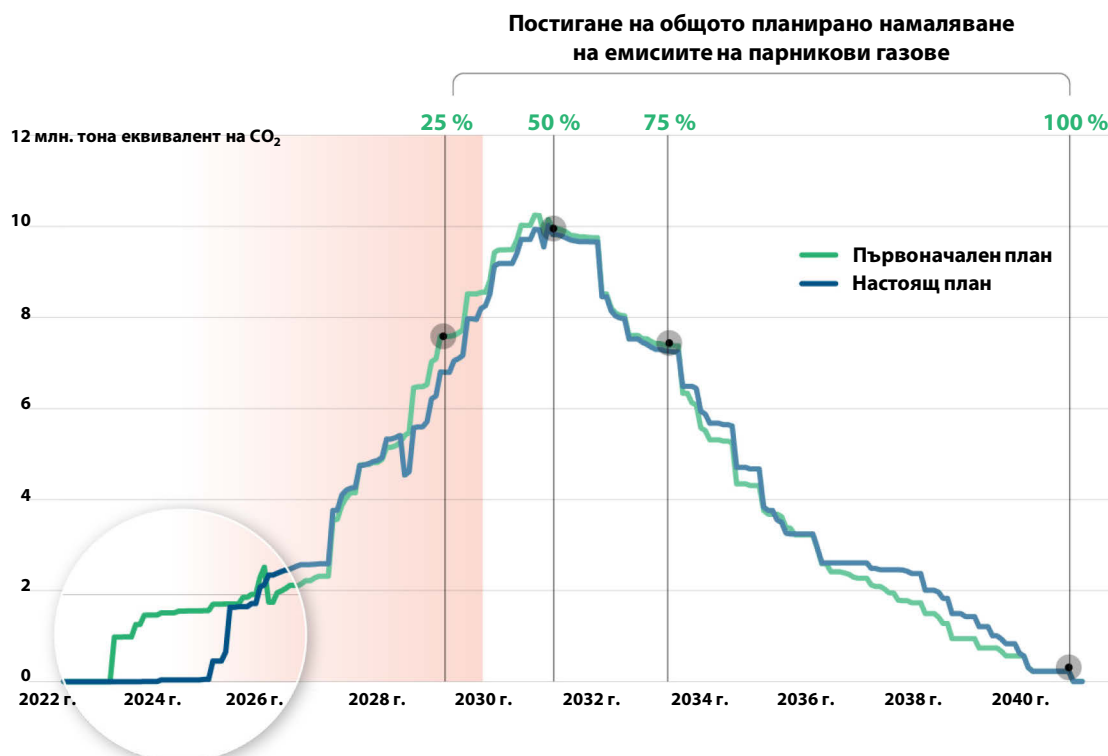
- 63** Освен това в сектора на слънчевата енергия общото избягване на емисии ще бъде завишено, ако Фондът за иновации финансира както производството на фотоволтаични панели, така и производството на слънчева енергия от същите тези панели. В документацията по поканата за представяне на предложения от 2021 г. се признават разликите в елементите на формулите за изчисление за някои сектори от поканата поради по-малките разлики в типичните предложения за проекти и в резултат на изричното разглеждане на рисковете от двойно отчитане.
- 64** Тъй като изчислението на избегнатите емисии на парникови газове, направено от заявителите, е теоретично изчисление, зависещо от различни съображения, то може да доведе до свръхоптимистични очаквания. Това беше потвърдено от някои заинтересовани страни¹², които заявиха, че методологията, използвана за изчисляване на емисиите, е насърчила заявителите на проекти да представят своите първоначални изчисления оптимистично, за да постигнат по-добра оценка. Рискът от свръхоптимистични очаквания, заедно с натрупаните закъснения при приключването на дейностите за осигуряване на финансиране и пускането в експлоатация, често води до намаляване на действителните емисии на парникови газове под очакваното ниво, особено през първите години от периода на мониторинг. Такъв е случаят с посетените от ЕСП проекти (вж. точка **58**).

Портфейлът на Фонда за иновации е постигнал по-ниски от очакваното резултати

- 65** Фондът за иновации е създаден, за да допринесе за постигането на целта за намаляване на емисиите на парникови газове с 55 % до 2030 г. Очакванията са били финансираните досега по Фонда 208 проекта да постигнат намаляване на емисиите на парникови газове, еквивалентно на 888,9 млн. тона CO₂ до 2041 г., като 0,59 млн. тона от това намаление е трябвало да бъдат достигнати до декември 2024 г. Въпреки че проектите по Фонда за иновации са реализирали очакваните резултати според първоначално предвиденото, дългите им периоди на планиране и изпълнение показват, че е малко вероятно общите очаквания да бъдат постигнати до 2030 г. (вж. [фигура 10](#)).

¹² Обратна информация, предоставена на ГД „Действия по климата“ от Sandbag и Carbon Market Watch през май 2023 г. и документ на Sandbag „Spend Smarter — A bit of advice on climate innovation financing“ (декември 2022 г.). И двете организации участват в експертната група за Фонда за иновации.

Фигура 10 | Планирано намаляване на емисиите на парникови газове



Разликата е по-голяма през първите години, когато проектите вече са изправени пред предизвикателства при изпълнението

Източник: ЕСП, въз основа на данни на CINEA.

- 66** До юни 2025 г. обаче портфейлът на Фонда за иновации е допринесъл за намаляване на емисиите на парникови газове от само 25 952 тона еквивалент на CO₂. Това количество отговаря на индивидуалния принос на проектите, посетени от ЕСП на място, които са единствените проекти, докладвали резултати към тази дата. Този принос се разминава съществено с общото намаление на емисиите на парникови газове, което Комисията е очаквала въз основа на договорите за безвъзмездна финансова помощ. Той също така **представява малък напредък (по-малко от 5 %) в сравнение с очакваните намаления до декември 2024 г. (592 453 тона CO₂) за 208-те проекта в портфейла на Фонда за иновации.**

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител João Leão — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 25 февруари 2026 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Основни характеристики на Фонда за иновации

Контекст на политиките

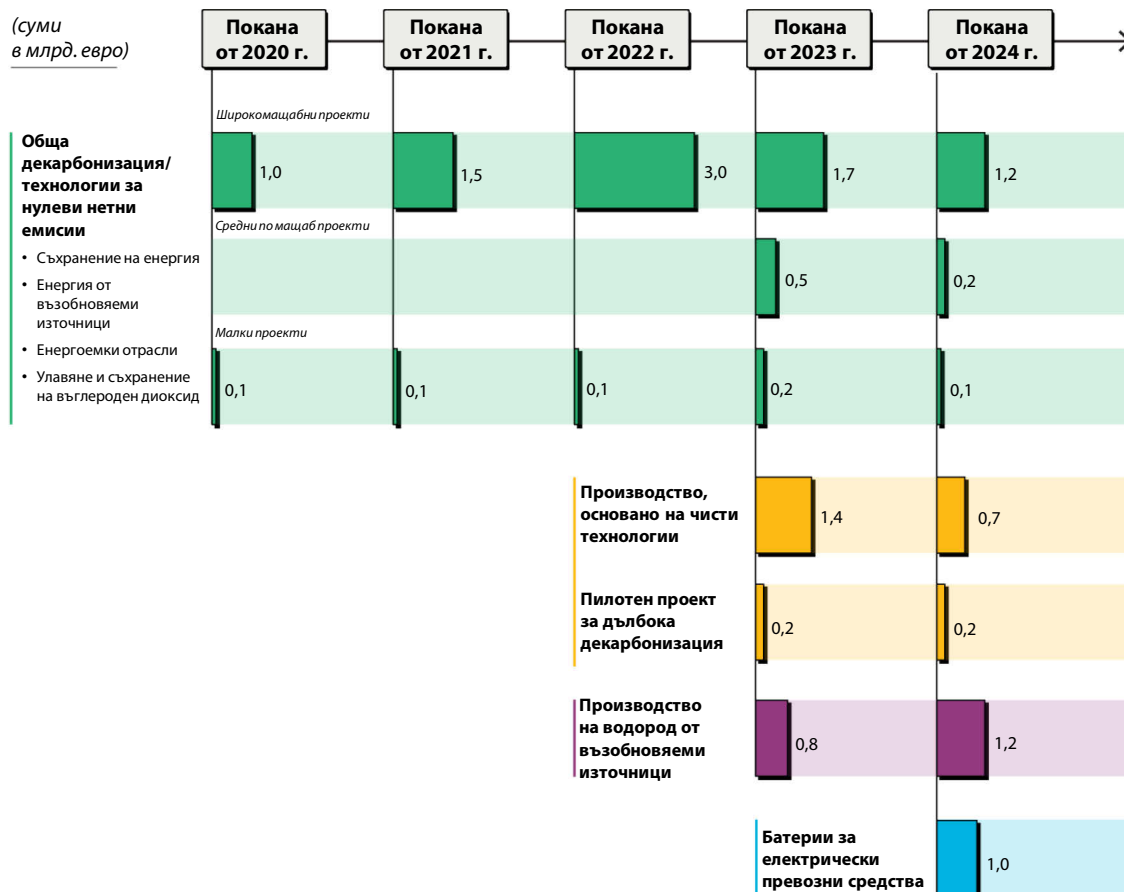
- 01** ЕС си е поставил за цел да се превърне в първия неутрален по отношение на климата континент до 2050 г. Постигането на тази цел ще изисква пълното премахване на нетните емисии на парникови газове, които до 2030 г. вече следва да бъдат с 55 % по-ниски от равнищата от 1990 г. В съответствие с тези цели ЕС е стартирал поредица от инициативи, насочени към декарбонизация на икономиката на ЕС.
- 02** Системата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) е крайъгълният камък на неговата политика в областта на климата и неговият ключов инструмент за намаляване на емисиите на парникови газове по икономически ефективен начин. Тази система функционира съгласно принципа за ограничаване на емисиите и търговия с тях, при който общото количество парникови газове, които могат да бъдат отделени, е ограничено. Дружествата в различни сектори — производство на електрическа и топлинна енергия, промишлено производство, въздухоплаване и морски транспорт — придобиват на търг правото да произвеждат емисии на парникови газове в съответствие с принципа „замърсителят плаща“.

Фондът за иновации

- 03** Подобно на своя предшественик — програмата „Резерв за нови участници 300“ (NER 300), Фондът за иновации е предназначен да допълва функционирането на СТЕ, като предоставя целенасочени инвестиции за иновативни технологии с потенциал за значително намаляване на емисиите на парникови газове. Фондът за иновации подкрепя разработването на новаторски техники, процеси и технологии с ниски и нулеви въглеродни емисии, които допринасят значително за декарбонизацията на ключови сектори в икономиката на ЕС и за постигането на целите за нулево замърсяване и кръговост.

04 Обхватът на действията и секторите, към които е насочен Фондът за иновации, са се променили с течение на времето (вж. *фигура 1*).

Фигура 1 | Развитие на областите, обхванати от Фонда за иновации в покани за представяне на предложения



Източник: ЕСП, въз основа на документацията от поканите за представяне на предложения.

05 Две задължителни междинни цели¹ отбелязват напредъка в стандартния цикъл на един проект:

- „приключване на осигуряване на финансирането“ — моментът от цикъла на разработване на проекта, когато всички споразумения, свързани с проекта и финансирането, са подписани и всички изисквани условия, съдържащи се в тях, са изпълнени;
- „започване на функциониране“ (въвеждане в експлоатация) — моментът в цикъла на разработване на проекта, когато всички елементи и системи, необходими за функционирането на проекта, са изпитани и са започнали дейностите, водещи до ефективно избягване на емисии на парникови газове.

06 Въз основа на този цикъл на разработване на проекта и в съответствие с правилата, определени в Директивата за СТЕ и Регламента за Фонда за иновации, Фондът предоставя безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума в размер до 60 % от съответните разходи по проекта. Еднократната безвъзмездна финансова помощ се отпуска в съответствие със следните тавани.

- До 40 % от общия размер на безвъзмездната финансова помощ (т.е. до 24 % от съответните разходи по проекта) могат да бъдат изплатени непосредствено след като проектът приключи дейностите за осигуряване на финансиране, независимо от резултатите от проверката на количеството избегнати емисии на парникови газове.
- Останалите 60 % от безвъзмездната финансова помощ (или 36 % от съответните разходи по проекта) се изплащат след приключване на дейностите за осигуряване на финансиране, обикновено при постигане на оперативните резултати по проекта и съответното намаляване на емисиите на парникови газове, което е довело до избирането му за финансиране.

Плащанията се разрешават в съответствие с графика, определен в договора за безвъзмездна финансова помощ. Проектите, които не успяват да приключат дейностите за осигуряване на финансиране, обикновено не получават подкрепа. Финансирането на проекти, които не успяват да постигнат 75 % от обявеното намаление на емисиите на парникови газове след влизането си в експлоатация, се намалява пропорционално на резултатите, които не са постигнати².

¹ Член 2, параграфи 1 и 2, и член 6, параграф 2, от [Регламента за Фонда за иновации](#).

² *Пак там*, член 8, параграф 2.

- 07** Фондът за иновации се финансира от продажбата на квоти по СТЕ. Тези квоти се продават на търг на общата тръжна платформа на СТЕ, където субектите подават оферти за придобиване на права за емисии на парникови газове в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. Понастоящем Комисията изчислява общия размер на наличните средства за Фонда за иновации за периода 2020—2030 г. На 40 млрд. евро, въз основа на очакваните продажби на 530 млн. квоти по СТЕ с прогнозна цена от 75 евро на тон CO₂. Това изчисление не взема предвид 12 млрд. евро, които следва да бъдат прехвърлени за подпомагане на други програми съгласно Директивата за СТЕ³.
- 08** На 16 юли 2025 г. Комисията е предложила да се създаде Европейски фонд за конкурентоспособност (ЕФК)⁴ като част от обсъждането на предстоящата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2028—2034 г. Това вероятно ще доведе до значително увеличаване на инвестиционния капацитет за иновации и научни изследвания в областта на критичните технологии и стратегическите сектори. ЕФК има за цел да допълни Фонда за иновации. Той също споделя целта за ускоряване на декарбонизацията, реиндустриализацията и иновациите, като обединява действията в областта на климата и конкурентоспособността.

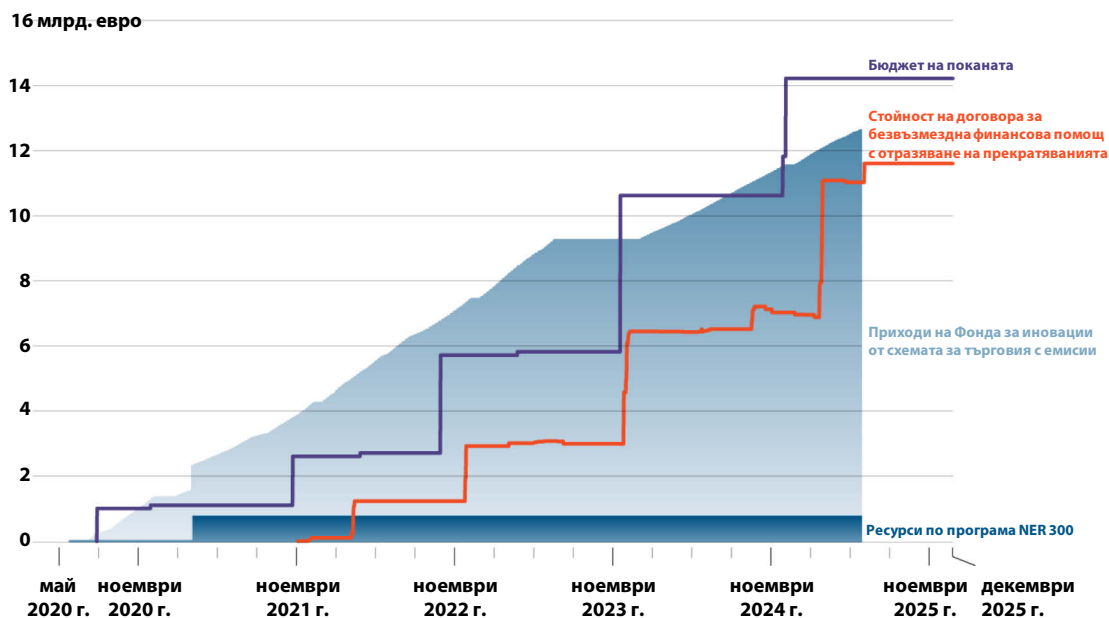
Разпределяне на средства от Фонда за иновации за покани за представяне на предложения и действия

- 09** Средствата на Фонда за иновации се разпределят за отделни проекти въз основа на покани за представяне на предложения или конкурентни тръжни процедури. Стойността на събраните средства от Фонда за иновации определя какъв бюджет Комисията може да отдели за всяка покана за представяне на предложения. До 2023 г. Комисията не е позволявала бюджетът на поканите за представяне на предложения да надвишава сумата, събрана от търгове на квоти за емисии (вж. [фигура 2](#)).

³ Член 10д, параграф 2 от [Директивата за СТЕ](#).

⁴ [COM \(2025\) 555 final/2](#) от 16 юли 2025 г.

Фигура 2 | Развитие на приходите на Фонда за иновации, бюджет на поканите за представяне на предложения и сключени договори за безвъзмездна финансова помощ

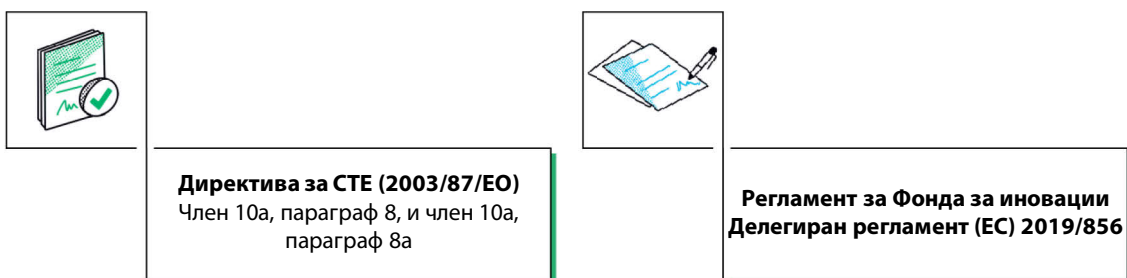


Източник: ЕСП, въз основа на данни на ГД „Действия по климата“ и CINEA.

Правна рамка

- 10** Правната рамка, приложима за Фонда за иновации, се състои от два законодателни акта (вж. [фигура 3](#)).

Фигура 3 | Правна рамка на Фонда за иновации



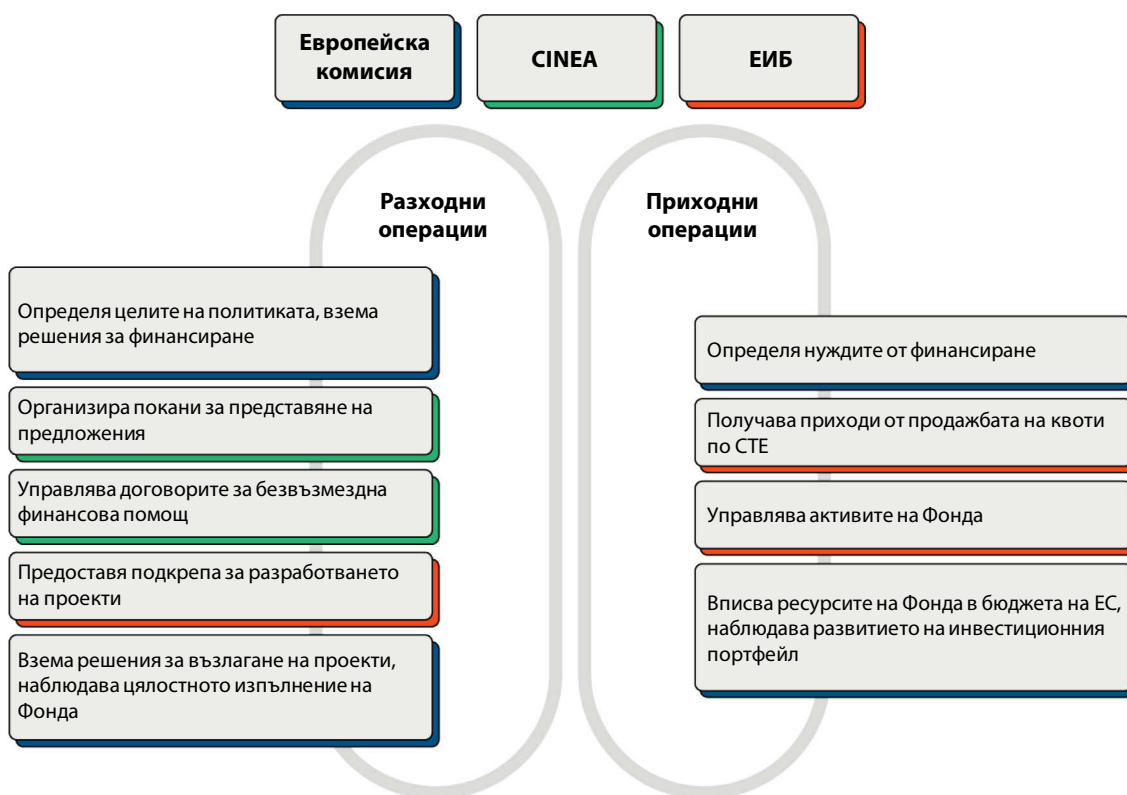
Източник: ЕСП.

11 И двата законодателни акта са претърпели съществени изменения по време на изпълнението на Фонда за иновации. Промените са позволили да се разшири обхватът на Фонда, така че да се включат нови сектори, обхванати от Директивата, да се въведат нови форми на безвъзмездна финансова помощ (предложени от Комисията (подкрепа за производството на водород от възобновяеми източници, предоставяна чрез конкурентни тръжни процедури) и да се предостави по-голяма гъвкавост на Комисията по отношение на управлението на бюджетните кредити на Фонда.

Роли и отговорности

12 Фондът за иновации се изпълнява при пряко управление. Генерална дирекция „Действия по климата“ (CLIMA) на Европейската комисия отговаря за цялостното му изпълнение. ГД „Действия по климата“ е делегирала определени задачи по изпълнението на CINEA. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) отговаря за продажбата на квоти по СТЕ, управлението на активите на Фонда за иновации и предоставянето на помощ за разработване на проекти. На последно място, генерална дирекция „Бюджет“ на Европейската комисия вписва ресурсите на Фонда за иновации в бюджета на ЕС като външни цели приходи, извършва управление на касовите средства в сътрудничество с ГД „Действия по климата“ и ЕИБ и наблюдава развитието на инвестиционния портфейл на Фонда. На [фигура 4](#) са представени подробно ролите и отговорностите.

Фигура 4 | Роли и отговорности при управлението на приходите и разходите на Фонда за иновации



Източник: ЕСП, въз основа на различни правни актове.

Обхват и подход на одита

13 Целта на одита беше да се оцени дали Фондът за иновации, с настоящия си модел и начин на изпълнение, подпомага разрастването на иновативните демонстрационни проекти, които допринасят ефективно за постигането на целите на ЕС за декарбонизация. По-специално бе направена оценка на следното:

- дали концепцията на Фонда за иновации отговаря адекватно на нуждите от финансиране и осигурява наличието на ресурси;
- дали проектите са били ефективно оценени, подбрани и изпълнени;
- въз основа на реализираните ранни резултати, дали Фондът за иновации допринася ефективно за постигането на целите на ЕС за декарбонизация.

14 Одитът на ЕСП обхваща периода от 2020 г. до юни 2025 г. ЕСП получи одитни доказателства от различни източници, представени на **фигура 5**. ЕСП се среща с представители на двете служби на Комисията, които носят основната отговорност за Фонда за иновации — ГД „Действия по климата“ и Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA), както и с представители на ГД „Бюджет“ и ЕИБ. Бяха проведени събеседвания със заявителите на проекти и бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ. ЕСП също така посети на място седем проекта с достатъчна степен на зрялост в Дания, Германия, Испания (2), Франция (2) и Италия. ЕСП анализира подробно извадка от четири покани за представяне на предложения, формирана въз основа на професионална преценка — трите покани за представяне на предложения за големи проекти през 2020 г., 2022 г. и 2023 г., за да може да се сравни развитието на методологиите за оценка за един и същ вид проекти, и пилотната състезателна тържна процедура за водород от възобновяеми източници през 2023 г., тъй като тя представлява значително развитие за Фонда за иновации. Приносът към операции със смесено финансиране чрез InvestEU, прехвърлянето на осребрени квоти по СТЕ към REPowerEU и техническата помощ за държавите членки не попадат в обхвата на одита на ЕСП. Одитната методология на ЕСП съответства на международните одитни стандарти, издадени от Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ).

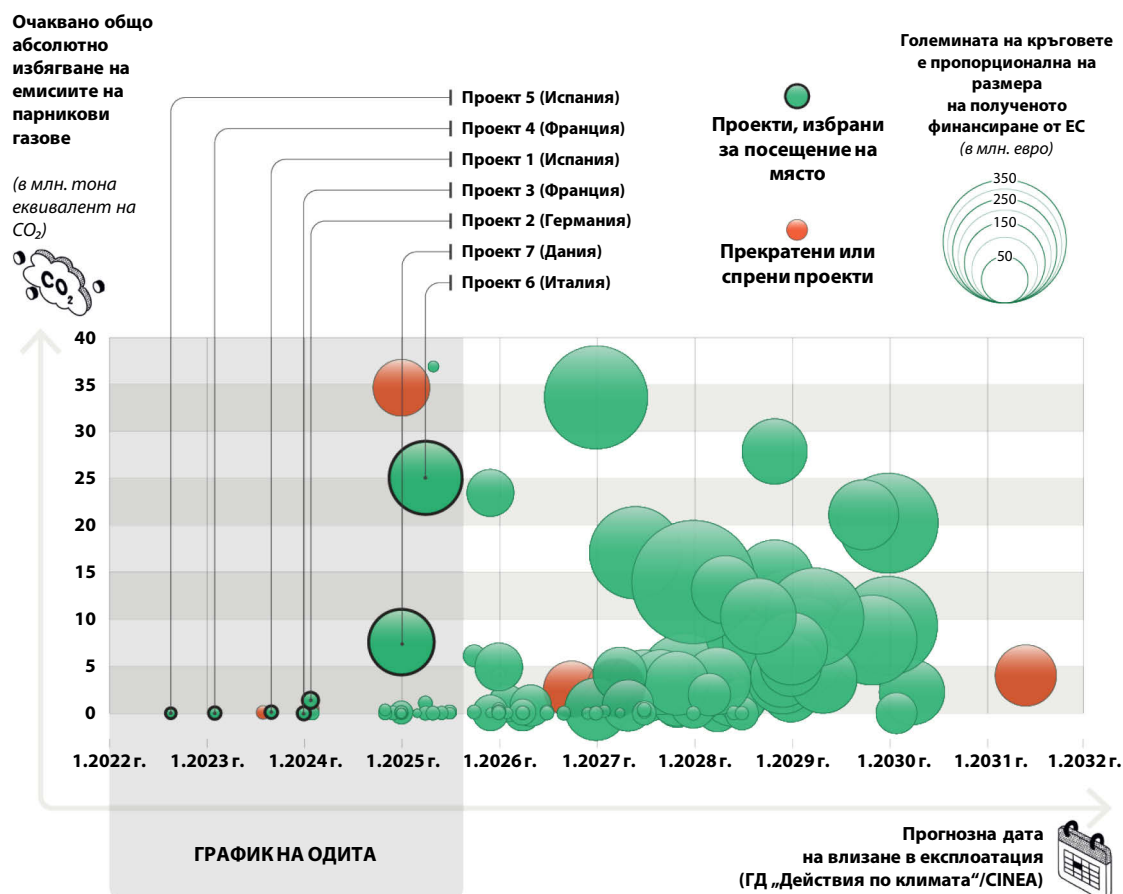
Фигура 5 | Извършена дейност



Източник: ЕСП.

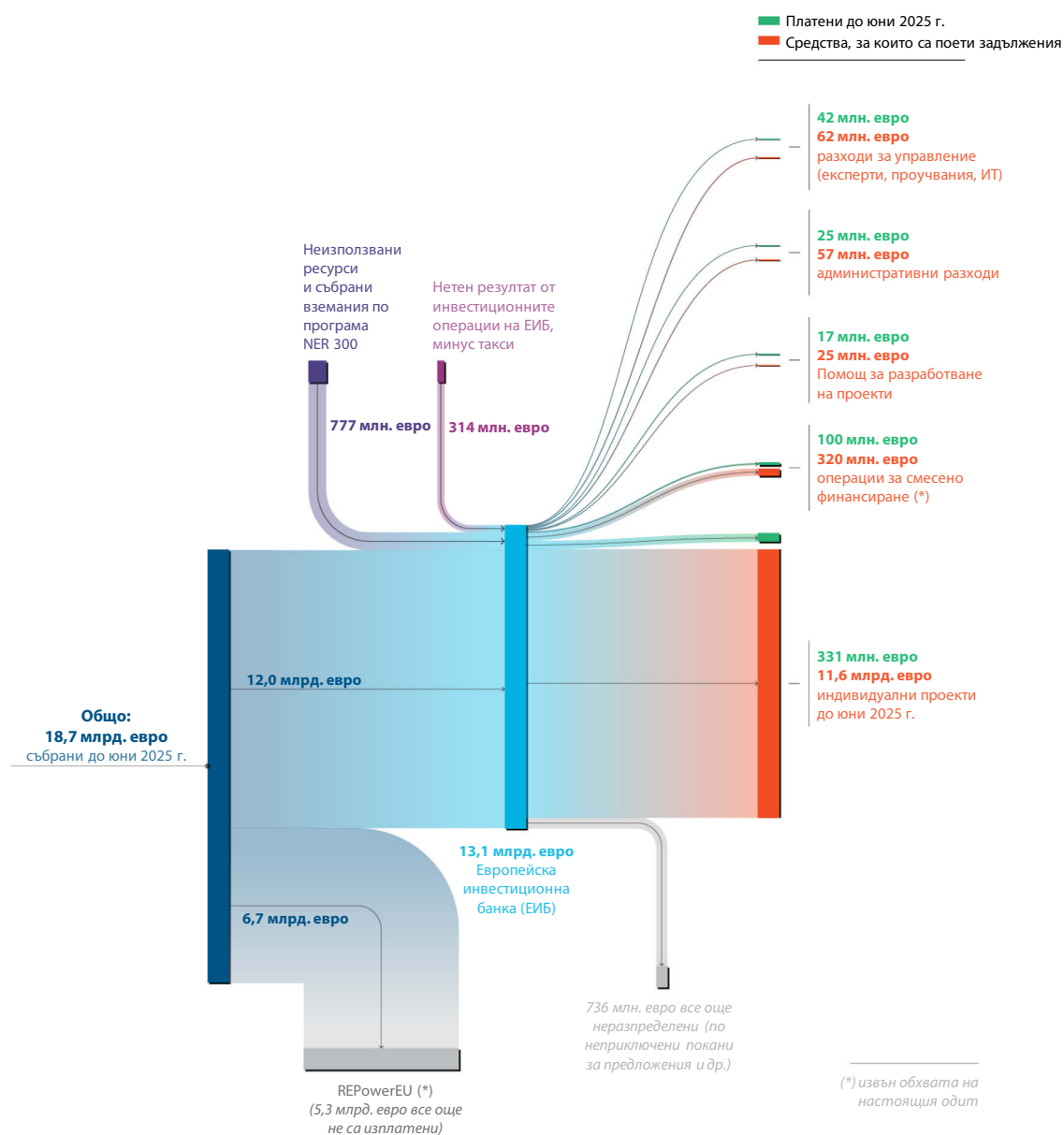
15 Въз основа на мониторинговите доклади, предоставени от CINEA, ЕСП взе решение да посети на място всички проекти, за които се очакваше да са докладвали резултати към датата на планираното посещение. Тъй като това представляват само малки по мащаб проекти, ЕСП реши да посети и двата големи проекта, които предстоеше да бъдат въведени в експлоатация (вж. [фигура 6](#)).

Фигура 6 | Подбор на проекти за посещение на място



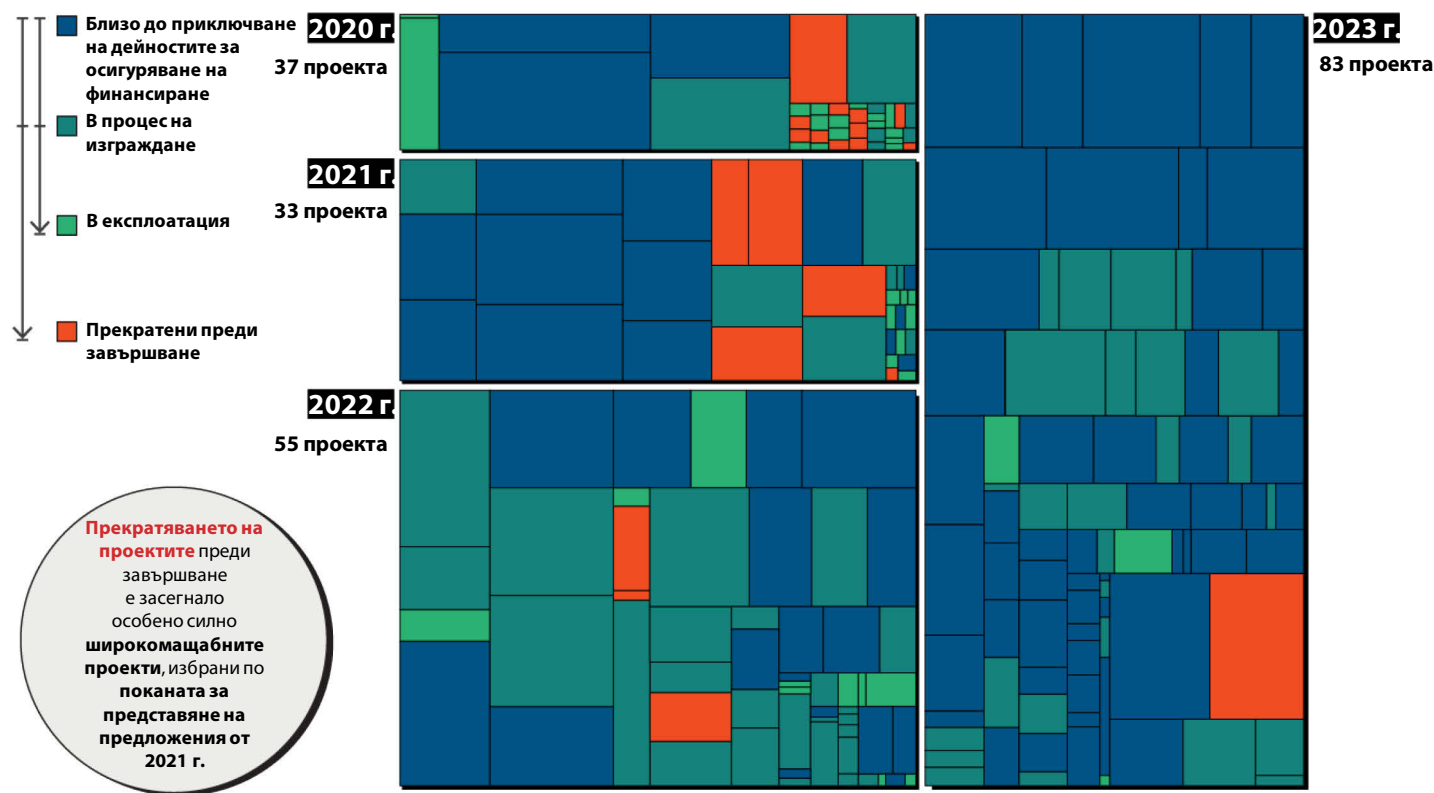
Източник: ЕСП, въз основа на данни на ГД „Действия по климата“ и CINEA.

Приложение II — Финансов преглед на Фонда за иновации (30 юни 2025 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни на ГД „Действия по климата“, CINEA и ЕИБ.

Приложение III — Преглед на състоянието на проектите, финансирането от Фонда за иновации и поканите за представяне на предложения в различните години



Размерът на формите съответства на приноса от Фонда за иновации

Източник: ЕСП, въз основа на данни на CINEA.

Приложение IV — Развитие на относителната тежест на критериите за възлагане

Критерий и описание	Изменение на относителната тежест по покани за представяне на предложения/година												
	2020 г.		2021 г.	2022 г.			2023 г.			2024 г.			
	Широк мащаб (1-ви етап)	Малък и широк мащаб (2-ри етап)	Малък и широк мащаб	Малък и широк мащаб	INDUSTRY-ELEC-H2	ПРОИЗВОДСТВО	ПИЛОТНА ФАЗА	Широк, среден и малък мащаб	ПРОИЗВОДСТВО	ПИЛОТНА ФАЗА	Широк, среден и малък мащаб	ПРОИЗВОДСТВО	ПИЛОТНА ФАЗА
1. Потенциал за избягване на емисиите на парникови газове Основава се на абсолютното и относителното избягване на емисии на парникови газове и надеждността на изчислението	33 %	20 %	20 %	17 %	14 %	12 %	14 %	17 %	12 %	14 %	17 %	11 %	14 %
2. Степен на иновация Новаторство в технологичния и бизнес модела в сравнение със съвременното технологично равнище	33 %	20 %	20 %	21 %	17 %	29 %	34 %	21 %	29 %	34 %	21 %	28 %	34 %
3. Зрялост на проекта Техническа, оперативна, финансова и административна готовност	33 %	20 %	20 %	21 %	34 %	29 %	17 %	21 %	29 %	17 %	21 %	28 %	17 %
4. Възможност за увеличение на мащаба / възпроизводимост Потенциал за по-широко приложение или въвеждане на пазара		20 %	20 %	21 %	17 %	15 %	17 %	21 %	15 %	17 %	21 %	19 %	17 %
5. Разходна ефективност Финансиране в евро, заявено за избягване на парникови газове, еквивалентно на един тон (евро/тон избегнати емисии на CO ₂)		20 %	20 %	21 %	17 %	15 %	17 %	21 %	15 %	17 %	21 %	14 %	17 %
Допълнителни бонус точки				4 %	3 %	3 %	3 %	6 %	4 %	5 %	5 %	5 %	5 %


Източник: ЕСП, въз основа на документацията от покани за представяне на предложения.

Приложение V — Оценка на критерия за зрялост при поканата за представяне на предложения от 2020 г.

Проект	Оценка на оценителите по време на процеса на подбор	Нови дати в променения график	Причини за изменението
Проект А	<p>„Приключването на дейностите за осигуряване на финансиране може надеждно да се осъществи преди изтичането на максималния срок от четири години.“</p> <p>„Резултатите показват способност за справяне с ефектите от значително увеличение на капиталовите разходи.“</p>	<p>Приключване на осигуряване на финансирането: 31.3.2026 г. (+37 месеца)</p> <p>Експлоатация: 31.10.2029 г. (+51 месеца)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Увеличение на капиталовите разходи
Проект Б	<p>Приключването на дейностите за осигуряване на финансиране може да се осъществи преди изтичането на максималния срок от четири години.“</p>	<p>Приключване на осигуряване на финансирането: 31.3.2025 г. (+18 месеца)</p> <p>Експлоатация: 1.9.2028 г. (+25 месеца)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Закъсняло екологично разрешително. ● Забавяне на допълнителното национално финансиране.
Проект В	<p>„Необходимите разрешения за изграждане и експлоатация на новото съоръжение са ясно посочени и предложението убедително показва, че процесът на кандидатстване е в напреднал стадий и се контролира добре.“</p> <p>„Стратегията за доставки на суровини е добре развита и интересът на потенциалните доставчици е надеждно документиран.“</p>	<p>Приключване на осигуряване на финансирането: 31.12.2025 г. (+24 месеца)</p> <p>Експлоатация: 1.10.2029 г. (+38 месеца)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Закъсняло разрешително за строителство. ● Закъснели договори за строителство, услуги и доставки.
Проект Г	<p>„Модулите на проекта [...] имат адекватни независими проектни организации и процедури за вземане на решения.“</p> <p>„[...] Планът за получаване на необходимите разрешения е надежден, тъй като всички необходими разрешения са надлежно определени [...]. Освен това процесът и сроковете, необходими за получаване на одобрение [...], са адекватно взети предвид и обосновани.“</p>	<p>Приключване на осигуряване на финансирането: 28.2.2026 г. (+20 месеца)</p> <p>Експлоатация: 1.1.2029 г. (+18 месеца)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Замяна на координатора на безвъзмездната финансова помощ. ● Замяна на ръководителите на модули. ● Закъсняло екологично разрешително.

Проект	Оценка на оценителите по време на процеса на подбор	Нови дати в променения график	Причини за изменението
Проект Д	„Капиталовите разходи [...] са надеждни и се основават на подробен предварителен технически проект, очертан в предложението.“	Приключване на осигуряване на финансирането: 31.3.2026 г. (+21 месеца) Експлоатация: 1.4.2029 г. (+15 месеца)	<ul style="list-style-type: none"> ● Увеличение на капиталовите разходи. ● Закъсняло разрешително за строителство.
Проект Е	„Разчетите за приходите, оперативните разходи, капиталовите разходи и паричните потоци са реалистични и достоверни.“	Приключване на осигуряване на финансирането: 31.12.2022 г. (Няма закъснение) Експлоатация: 1.4.2025 г. (+19 месеца)	<ul style="list-style-type: none"> ● Увеличение от 41 % на капиталовите разходи.
Проект Ж	Непредвидимо събитие по време на процедурата за оценка (проект CCS)	Приключване на осигуряване на финансирането: 1.6.2023 г. (проектът е прекратен през 2024 г.)	<ul style="list-style-type: none"> ● Спиране на вноса на природен газ от Русия след военната агресия в Украйна.

Приложение VI — Оценка на проектите, посетени на място

 не е изпълнено

 частично изпълнено

 изцяло изпълнено

	Предоставяне на технологии	Запазване на иновативния характер	Постигане на резултати	Мобилизиране на ресурси
Проект 1 (Испания)				
Проект 2 (Германия)				
Проект 3 (Франция)				
Проект 4 (Франция)				
Проект 5 (Испания)				
Проект 6 (Италия)			неприложимо	
Проект 7 (Дания)			неприложимо	

Източник: ЕСП, въз основа на анализ на информацията, събрана по време на посещенията на място.

Съкращения

Съкращение	Определение/Обяснение
BUDG	Генерална дирекция „Бюджет“ на Европейската комисия
CINEA	Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда
CLIMA	Генерална дирекция (ГД) „Действия по климата“ на Европейската комисия
NER 300	Програма „Резерв за нови участници 300“
tCO ₂ (eq)	Тон въглероден диоксид (или еквивалент)
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕСИ фондове	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕФК	Европейски фонд за конкурентоспособност
МФР	Многогодишна финансова рамка
ПГ	Парникови газове
СТЕ	Система на ЕС за търговия с емисии

Речник на термините

Термин	Определение/Обяснение
InvestEU	Механизъм за мобилизиране на частни инвестиции по проекти от стратегическо значение за ЕС.
REPowerEU	Инициатива на ЕС за прекратяване на зависимостта от изкопаеми горива, диверсификация на енергийните доставки и ускоряване на прехода към чиста енергия.
Водород от възобновяеми източници	Водород, произведен чрез водна електролиза, захранвана от електроенергия от възобновяеми източници.
Приключване на осигуряване на финансирането	Момент от изпълнението на проектите по линия на Фонда за иновации, в който планирането завършва и започват дейностите по изграждане.
Програма „Хоризонт Европа“	Програма на ЕС за финансиране на научни изследвания и иновации за периода 2021—2027 г.
Програма LIFE	Финансов инструмент, който подпомага изпълнението на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата чрез съфинансиране на проекти в държавите членки.
Програма NER 300	Предшественик на Фонда за иновации за периода 2012—2020 г. Тя е създадена с цел да финансира демонстрационни проекти със стопански характер за улавяне и съхранение на въглеродни емисии и иновативни възобновяеми енергийни източници.
Система за търговия с емисии	Система за намаляване на емисиите въз основа на горна граница на общите емисии чрез разпределяне на квоти на дружества или организации, отделящи CO ₂ , които могат да ги купуват и продават в зависимост от нуждите си.
Социален фонд за климата	Фонд, създаден в рамките на системата за търговия с емисии, с цел да се облекчи социалното и икономическото въздействие на наложените от схемата ограничения върху изгарянето на горива.

Отговори на Комисията

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

Хронология

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

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Joëlle Elvinger — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП João Leão, със съдействието на Paula Betencourt — ръководител на неговия кабинет, и Sofia Batalha — аташе в кабинета; José Parente — главен ръководител; Jorge Guevara López — ръководител на задача; Josef Edelmann — заместник-ръководител на задача, Zuzana Gullova и Pekka Ulander — одитори; Елеонора Димитрова — асистент. Richard Moore предостави езикова подкрепа. Alexandra Mazilu предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Pekka Ulander, Josef Edelmann, Jorge Guevara López, João Leão, José Parente, Sofia Batalha.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка на корицата: © Quality Stock Arts – stock.adobe.com.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна eur-lex.europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-7199-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/5086168	QJ-01-26-016-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7200-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/3847382	QJ-01-26-016-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 11/2026](#) „Фонд за иновации — голям потенциал, но бавен напредък и недостатъчен принос за намаляване на емисиите“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Фондът за иновации подкрепя целенасочени инвестиции в иновативни технологии с потенциал за значително намаляване на емисиите на парникови газове. Европейската сметна палата (ЕСП) извърши настоящия одит, за да анализира дали Фондът за иновации подпомага разрастването на демонстрационни проекти, които допринасят ефективно за постигането на целите на ЕС за декарбонизация. ЕСП установи, че Фондът за иновации насърчава широкомащабни иновативни технологии, но засега не успява да постигне очакваното намаляване на емисиите на парникови газове. Наред с това липсва сигурност по отношение на наличните финансови ресурси и не се извършва структуриран анализ, обосноваващ тяхното разпределяне, а някои проекти се изпълняват със закъснение или биват прекратени. ЕСП препоръчва на Европейската комисия да въведе механизми за структуриран анализ, който да направлява разпределението на финансовите ресурси, да разгледа възможните допълнителни мерки за ускоряване на отпускането на средства и да подобри оценката на проектите.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Социални медии: @EUauditors