

Innovatsioonifond

Suur potentsiaal, kuid edusammud on aeglased ja mõju heitkoguste vähendamisele väike



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–15 | Põhisõnumid

01–06 | Miks on see valdkond oluline?

07–15 | Meie leiud ja soovitus

16–66 | Meie tähelepanekutest lähemalt

16–36 | Innovatsioonifond katab konkreetseid rahastamisvajadusi ja hõlmab uusi ELi prioriteete, kuid olemasolevate vahendite maht ei ole kindel

16–20 | Innovatsioonifond on suunatud konkreetsetele rahastamisvajadustele, kuid selle eesmärgid kattuvad osaliselt muude rahastamisallikate eesmärkidega

21–24 | Rahastamine sõltub tulemustest ja toetuse väljamaksmisega alustatakse finantsasjade sulgemisel

25–29 | Komisjon suunas innovatsioonifondi vahendeid ilma struktureeritud analüüsita

30–36 | Ebakindlus toob kaasa raha kogunemise fondi

37–52 | Projektid on ajakavast maas ja iga viies projekt ebaõnnestub

38–40 | Praeguseks hetkeks on tühistatud iga viies algselt toetust saanud projekt

41–44 | Tähtaegade edasilükkamine ja viivitused projektide rakendamisel on levinud

45–47 | Valikuprotsessid olid üldiselt õigeaegsed ja hästi dokumenteeritud

48–52 | Projektide valmidusastet peeti heaks, kuid esineb viivitusi ja tühistamisi

53–66 | Esialgsete näitajate põhjal on kasvuhoonegaaside heite vähendamisel tehtud vähe edusamme

56–60 | Projektidega võeti kasutusele kavandatud tehnoloogiaid, kuid kasvuhoonegaaside heide langes kavandatust vähem

61–64 | Kasvuhoonegaaside heite ärahoidmise potentsiaali võidakse tegelikust suuremana näidata

65–66 | Innovatsioonifondi portfelli tulemused olid oodatust kehvemad

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Innovatsioonifondi finantsülevaade (30. juuni 2025)

III lisa. Ülevaade projektide seisust innovatsioonifondi toetuse suuruse ja projektikonkursi aastate kaupa

IV lisa. Pakkumuste hindamise kriteeriumide osakaalu muutumine

V lisa. 2020. aasta projektikonkursi valmidusastme kriteeriumi hindamine

VI lisa. Kohapeal külastatud projektide hindamine

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajakava

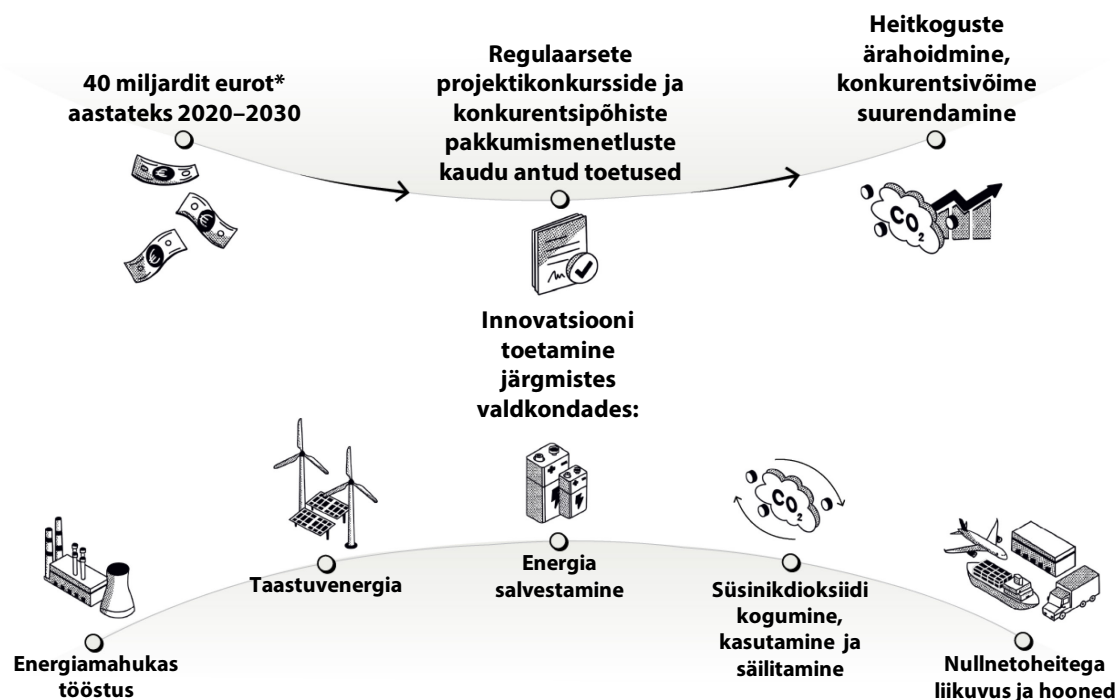
Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** ELi heitkogustega kauplemise süsteem (HKS) – turupõhine mehhanism saastekvootide reguleerimiseks – on ELi kliimapoliitika nurgakivi ja peamine vahend kasvuhoonegaaside heitkoguste kulutõhusaks vähendamiseks. Innovatsioonifond täiendab HKSi, toetades sihtotstarbelisi investeeringuid sellistesse uuenduslikesse tehnoloogiatesse nagu vähese süsinikdioksiidiheitega ja süsinikdioksiidiheitevabad tehnoloogiad ja protsessid, millel on suur potentsiaal vähendada kasvuhoonegaaside heidet. Need tehnoloogiad võivad märkimisväärselt kaasa aidata ELi majanduse peamiste sektorite süsinikuheite vähendamisele.
- 02** Innovatsioonifondi rahastatakse HKSi lubatud heitkoguse ühikute (LHÜ) müügist. Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) eeldab, et 530 miljoni HKSi LHÜ müügist saadakse aastatel 2020–2030 ligikaudu 40 miljardit eurot ([joonis 1](#)).

Joonis 1 | Innovatsioonifond



*põhineb CO₂ hinnal 75 eurot tonni kohta

Allikas: kontrollikoda DG CLIMA veebisaidi põhjal.

- 03** Toetus innovatsioonile, teadusuuringutele ja investeeringutele elutähtsatesse tehnoloogiatesse ja strateegilistesse sektoritesse võib [kavandatava mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034](#) raames märkimisväärselt suureneda. See kajastub [komisjoni ettepanekus eraldada 451 miljardit eurot suure uue Euroopa Konkurentsivõime Fondi \(ECF\) loomiseks](#), mis täiendab innovatsioonifondi. Fondi toel suureneks ELi konkurentsivõime ja teadusuuringute rahastamine võrreldes ajavahemikuga 2021–2027 enam kui kaks korda.
- 04** Innovatsioonifondi üldise rakendamise eest vastutab komisjoni kliimameetmete peadirektoraat (DG CLIMA). Toetuslepingute haldamise ja projektikonkursside korraldamise eest vastutab Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet (CINEA). HKS-i lubatud heitkoguse ühikute müügi ja innovatsioonifondi varade haldamise eest vastutab Euroopa Investeerimispank (EIP).

- 05** Tegime auditi seetõttu, et innovatsioonifond on oluline ELi süsinikuheite vähendamise alase tegevuse jaoks ning ELi konkurentsivõime jaoks puhta tehnoloogia valdkonnas ja jõupingutuste jaoks selle arengu kiirendamiseks. Peame oluliseks hinnata, kas innovatsioonifondile eraldatud märkimisväärne summa andis sisulisi tulemusi. Loodame, et meie audit aitab parandada innovatsioonifondi hindamist ja teha kindlaks parandamist vajavad valdkonnad. Euroopa Konkurentsivõime Fondi väljatöötamine alles käib ja seetõttu võivad innovatsioonifondi hindamise tulemused anda kasuliku panuse uue mitmeaastase finantsraamistiku alusel loodavatesse fondidesse. Seda teavet saab kasutada Konkurentsivõime Fondi juhtimiseks, rakendamiseks ja üldise tõhususe parandamiseks.
- 06** Auditi eesmärk oli hinnata, kas innovatsioonifond aitab laiendada uuenduslikke näidisprojekte, mis aitavad tõhusalt kaasa ELi süsinikuheite vähendamise eesmärkide saavutamisele. Eelkõige hindasime, kas fondi ülesehitus vastas piisavalt rahastamisvajadustele ja tagas vahendite kättesaadavuse, kas projektid valiti, hinnati ja rakendati tõhusalt ning kas see aitab tõhusalt kaasa ELi süsinikuheite vähendamise eesmärkide saavutamisele. Meie audit hõlmas ajavahemikku 2020. aastast kuni 2025. aasta juunini. Auditi tõendusmaterjali saime komisjonilt, CINEA-lt ja EIP-lt. Intervjueerisime toetusetaotlejaid ja -saajaid ning külastasime seitset projekti: Taanis, Saksamaal, Hispaanias (2), Prantsusmaal (2) ja Itaalias. Täiendav taustteave ja üksikasjad auditi ulatuse ja metoodika kohta on esitatud [lisas](#).

Meie leiud ja soovitused

- 07** Leidsime, et innovatsioonifond edendab suuremahulisi uuenduslikke tehnoloogiaid. Fondi saavutatud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine ei ole aga ootusi täitnud.
- 08** Innovatsioonifond on suunatud kommertskasutusele eelnevale tutvustamistegevusele HKSi direktiiviga hõlmatud sektorites, eelkõige suuremahulistele projektidele, mille jaoks nappis innovatsioonifondi kavandamisetapis alternatiivseid rahastamisallikaid. Innovatsioonifond töötati välja **muude rahastamisallikate täiendamiseks**. Innovatsioonifondi eesmärgid kattuvad osaliselt kava „RePowerEU“ eesmärkidega. See vähendab vastastikust täiendavust ja muudab olemasolevatest rahastamisallikatest ülevaate saamise keeruliseks. Vt punktid [16–20](#).
- 09** Innovatsioonifondist makstakse toetused välja pärast vahe-eesmärkide saavutamist. Need peavad hõlmama projekti finantsasjade sulgemist (kui toetusesaajad lõpetavad projekti kavandamise ja alustavad ehitamist) ja projekti alustamist, samuti projekti tegeliku edu tõendamist kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisel. Seetõttu **sõltub rahastamine tulemuste saavutamisest**. Komisjonil on piiratud paindlikkus fondi rahaliste vahendite haldamisel ja jaotamisel. Vt punktid [21–24](#).

- 10** Komisjon on kohandanud projektikonkursse (ja nende eelarvet) **uute poliitiliste prioriteetidega** ilma, et ta oleks teinud struktureeritud analüüsi eri tehnoloogiate potentsiaali kohta vähendada kasvuhoonegaaside heidet ning nende panuse kohta ELi tööstus- ja strateegiliste eesmärkide saavutamisse. Leidsime, et seatud prioriteetide ja eri tööstusharude oma meetmete vahel on erinevusi. Vt punktid [25–29](#).



1. soovitus

Koostada struktureeritud analüüs, millest juhinduda innovatsioonifondi vahendite eraldamisel

Komisjon peaks tagama, et otsused rahastamise eraldamise kohta CO₂ heite vähendamise viisidele ja uutele poliitilistele prioriteetidele põhinevad tehnoloogiamaastiku struktureeritud ja tulevikku suunatud analüüsil. Analüüsis tuleks arvesse võtta nii väljakujunenud kui ka läbimurdeliste uuenduslike tehnoloogiate arengut.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027

- 11** Innovatsioonifondi rahastamisallikaid iseloomustab suur volatiilsus, sest need on seotud HKSi enampakkumissüsteemiga. Innovatsioonifondile ei ole tagatud minimaalset rahastamist ja seetõttu ei ole kindel, kui palju raha projektikonkursside jaoks lõpuks olemas on. Sellise mehhanismi puudumine koos projektide pikaajalisusega on kaasa toonud **vahendite kogunemise fondi pika aja jooksul**. Kuigi 2023. aastal tehtud muudatused vähendasid vajadust sellise kogumise järele, oli innovatsioonifondi 2025. aasta juuni lõpuks kogunud projektide jaoks ligikaudu 12,3 miljardit eurot. Tegelikud maksed projektidele ulatusid 331,8 miljoni euroni (2,7% kogusummast ja vähem kui 1% fondi eeldatavast eelarvest). Vt punktid [30–36](#).



2. soovitus

Uurida täiendavaid meetmeid vahendite kasutamise kiirendamiseks

Võttes arvesse innovatsioonifondist rahastatavate projektide pikaajalist olemust, peaks komisjon kaaluma lisameetmeid, et parandada projektikonkursside eelarve planeerimist ja võimaldada vahendite varasemat kasutuselevõttu. See peaks aitama saavutada kiiremaid tulemusi ja vähendada vahendite kogunemist. Selliseid meetmeid tuleks kasutada 2030. aasta järgsel perioodil, nende puhul tuleks hoolikalt analüüsida fondi avatust süsinikuturu arengule ning need peaksid põhinema mõistlikel ootustel projekti lõpetamise suhtes.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2030

- 12 Komisjon järgib [määruses](#) nõutud valikukriteeriume ning protsessid on üldiselt kiired ja hästi dokumenteeritud. Komisjon valis need projektid välja, tuginedes sõltumatute ekspertide positiivsele hinnangule projektide valmidusastme kohta valikuetapis.
Märkimisväärne arv projekte on aga ajakavast maas ja iga viies projekt ebaõnnestub enne tegevuse alustamist. Komisjonil on vähe võimalusi finantsasjade sulgemise nõuete paindlikuks tõlgendamiseks, tuginedes oma hinnangule rahastatud projektide keerukuse või suuruse kohta. Vt punktid [37–52](#).
- 13 Meie külastatud projektid olid olnud edukad uuenduslike tehnoloogiate arendamise edendamisel. **Ükski projekt peale ühe ei suutnud siiski kasvuhoonegaaside heidet ootuspäraselt vähendada.** Käimasolevate projektide puhul määratakse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisel põhinev rahalise toetuse osa kindlaks ja makstakse välja vastavalt tulemuste kontrollimisele, mis toimub tavaliselt projekti rakendamise esimesel kolmel või viiel aastal (seireperiood). Kasvuhoonegaaside heitkoguste tegeliku vähendamise kontrollimise periood on lühike võrreldes üldise kümneaastase võrdlusperioodiga, mida kasutatakse heitkoguste vältimise potentsiaali hindamiseks projektide valimisel. Vt punktid [53–60](#).
- 14 Innovatsioonifondi projektide valimisel pannakse erilist rõhku kasvuhoonegaaside heite vähendamise potentsiaalile. Seda kasutatakse viiest valikukriteeriumist kahe hindamiseks. Komisjoni tuvastatud piirangute tõttu on kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise arvutamise meetodika aja jooksul muutunud. Tegemist on teoreetilise arvutusega, mis võib viia liiga optimistlike ootusteni. See võib mõjutada projektide valikut. Vt punktid [61–64](#).



3. soovitus

Parandada projektide hindamist ning tegeleda nende hilineamise ja tühistamise probleemiga

Soovitame komisjonil:

- a) parandada projektide hindamismeetodeid, et täpsemalt hinnata kasvuhoonegaaside heitkoguste võimalikku vähendamist ning projektide rahalist ja tehnoloogilist valmidusastet;
- b) hinnata vajadust suurema paindlikkuse järele seoses finantsasjade sulgemise nõuete ja ajakava ning kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kontrollimise perioodiga.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028

- 15** Innovatsioonifondi panus kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisse on olnud komisjoni prognoosidest oluliselt väiksem. 2024. aasta detsembriks pidid innovatsioonifondi portfelli kuuluvad projektid vähendama heitkoguseid 0,59 miljoni tonni CO₂ võrra. Selleks tähtajaks oli fond siiski saavutanud ainult 5% oodatud vähendamisest. Üldiselt olid **innovatsioonifondi portfelli tulemused olnud oodatust kehvemad**. Vt punktid [65](#) ja [66](#).

Meie tähelepanekutest lähemalt

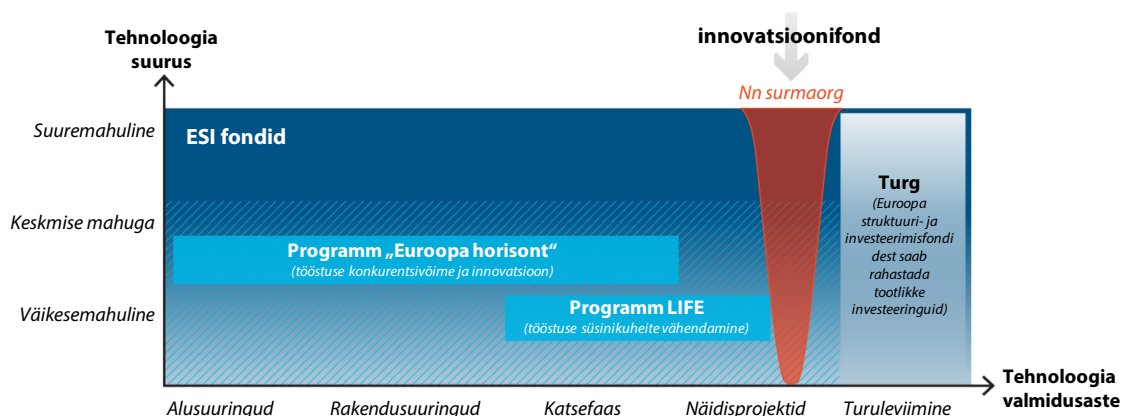
Innovatsioonifond katab konkreetseid rahastamisvajadusi ja hõlmab uusi ELi prioriteete, kuid olemasolevate vahendite maht ei ole kindel

Innovatsioonifond on suunatud konkreetsetele rahastamisvajadustele, kuid selle eesmärgid kattuvad osaliselt muude rahastamisallikate eesmärkidega

- 16** Innovatsioonifond loodi selleks, et rahastada projekte, millega arendatakse uuenduslikke tehnoloogiaid, mis ei ole ilma abita veel äriselt elujõulised. Fond on üks paljudest ELi instrumentidest, mis on mõeldud selliste projektide toetamiseks. Komisjon peaks saavutama selliste instrumentide vahel koostoime ja tagama ELi raha tõhusa kasutamise. Vähesse CO₂-heitega energiatootmise näidisprojektide¹ toetamisel peaksid ELi rahastamisvahendid üksteist täiendama, mistõttu tuleks vältida dubleerimist.
- 17** Uurisime, kas innovatsioonifondil õnnestus keskenduda tehnoloogia arendamise tsükli sellele etapile, kus näidisprojektide jaoks on vähe rahastamisallikaid nn surmaoru etapile (*joonis 2*). Analüüsisime ka seda, kas innovatsioonifond oli taganud ELi või liikmesriikide vahenditest rahastatud varasemate teadus- või näidisprojektide järjepidevuse.

¹ Heitkogustega kauplemise direktiivi artikli 10a lõike 8 punktid 11–13 ning eriaruande 24/2018 soovitused 1 ja 4.

Joonis 2 | Innovatsioonifondi roll tehnoloogia arendamise tsüklis



Märkus: n-ö surmaorg on arendustsükli kriitiline etapp, kus uutel tehnoloogiatel on sageli raske saada rahastamist täiemahulise näidisprojekti lõpuleviimiseks.

Allikas: kontrollikoda Euroopa Komisjoni dokumentide põhjal.

- 18** Leidsime (nagu näidatud [joonisel 2](#)), et innovatsioonifond saab täiendada olemasolevaid ELi teadusuuringute rahastamisvahendeid, nagu programm „Euroopa horisont“ või programm LIFE. Innovatsioonifondi tähtsus ELi rahastamismaastikul on üldiselt hästi teada. On üldteada, et selle eesmärk on keskenduda suuremahulistele uuenduslikele näidisprojektidele, mida on keeruline rahastada. Lisaks on [ettevõtjad ja tööstusliidud teadlikud sellest, et ELi või liikmesriikide tasandil ei ole ühtegi samaväärset vahendit](#). Seitsmest külastatud projektist kolme puhul oli innovatsioonifond jätkanud selliste teadus- ja näidisprojektide rahastamist, mida liikmesriigid või EL olid varem rahastanud. See näitab koostoimet eri rahastamiskavadega (vt näide [1. selgituses](#)).

1. selgitus

Näide projektist, mis kajastab koostoimet muude rahastamiskavadega

Projekti TopSOEC peamine eesmärk oli ehitada maailma esimene tahkeoksiidsete elektrolüüsiseadmete moodulite tootmisrajatis. Meie külastuse ajal oli projekt käivitamisetapis.

Projekt on esimese põlvkonna tahkeoksiidsete kütuseelementide moodulite (tahkeoksiidsed kütuseelemendid; hiljem muudeti see tahkeoksiidsete elektrolüüsiseadmete tootmiseks) olemasoleva katsetootmisrajatise laiendatud versioon. Rajatist rahastati osaliselt ELi rahaga programmist LIFE ([projekt DEMO SOFC](#)).

Projekt TopSOEC illustreerib innovatsioonifondi rolli ELi rahastamismaastikul, kuna see jätkab varasemaid ELi rahastatud teadus- ja näidisprojekte palju suuremas ulatuses.

- 19** Alates innovatsioonifondi loomisest on ELi finantsmaastik märkimisväärselt muutunud. ELi reageerimine COVID-19 pandeemiale 2020. aastal tõi kaasa mitmesuguste taastemeetmete, eelkõige taaste- ja vastupidavusrahastu vastuvõtmise. Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse 2022. aastal käivitas EL [kava „REPowerEU“](#) ning rahastas seda osaliselt taaste- ja vastupidavusrahastust. Kava „REPowerEU“ eesmärk on säästa energiat, mitmekesistada energiavarustust ja toota puhast energiat kooskõlas liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavadega. Sel viisil vähendab EL oma sõltuvust fossiilkütustest ja kaotab selle lõpuks täielikult.
- 20** Kava „REPowerEU“ eesmärgid kattuvad osaliselt innovatsioonifondi eesmärkidega. See tekitab rahastamisallikate vahelise konkurentsi ohu, kui liikmesriigid lisavad oma taaste- ja vastupidavuskavadesse REPowerEU eesmärkide saavutamisele kaasa aitavad meetmed, mis võiksid saada toetust ka innovatsioonifondist. Leidsime ühe juhtumi, kus toetusesaaja otsustas asendada heakskiidetud innovatsioonifondi toetuse selle liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskava alusel rahastatava riikliku kava toetusega, kuna ta leidis, et riigisisene toetus on atraktiivsem (kõrgemate rahastamismäärade tõttu) ja mugavam (vahendite varasema väljamaksmise tõttu) (vt näidet [2. selgituses](#)).

2. selgitus

Näide projektist, mille raames asendati innovatsioonifondi toetus

2023. aastal algatas komisjon katsemeetmena hankemenetluse, mille tulemusel antakse innovatsioonifondist aastatel 2029–2039 230 miljonit eurot toetust 480 000 tonni saastevaba vesiniku tootmiseks.

2025. aasta aprillis taotles toetusesaaja toetuslepingu lõpetamist. Lisaks muudele põhjustele märkis ta, et selle tingimused on jäigad (elektrolüüsivõimsuse 500 megavatti kasutuselevõtt 2029. aasta septembris) ja et mujal saab rahastamist paindlikumatel tingimustel. Projekt sai 245 miljonit eurot oma liikmesriigi taaste-, ümberkujundamis- ja vastupidavuskavast, mida rahastati kava „REPowerEU“ raames.

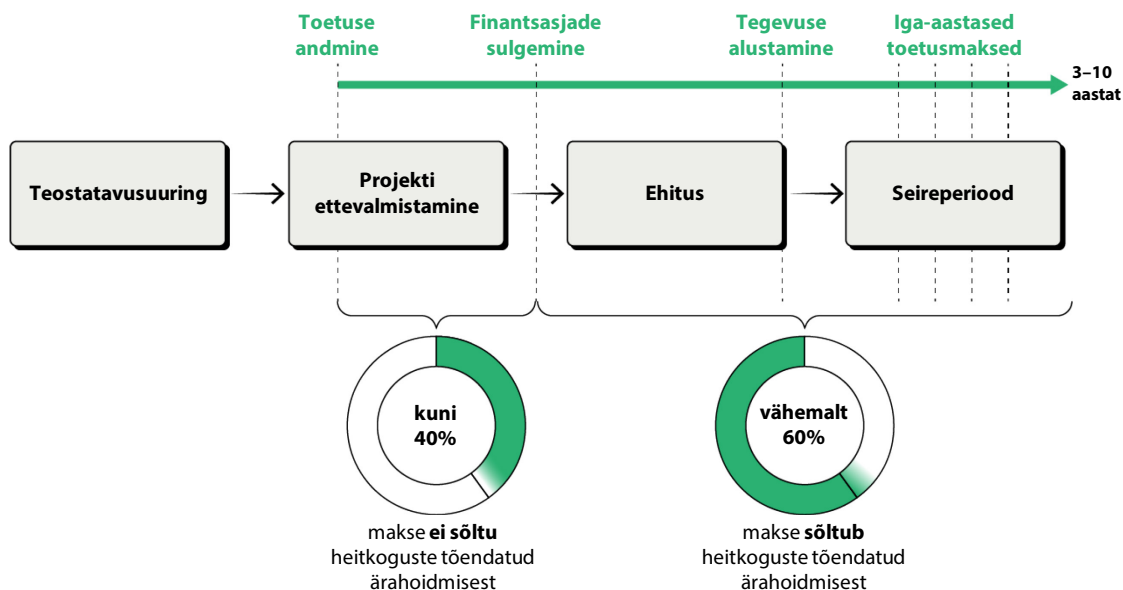
Rahastamine sõltub tulemustest ja toetuse väljamaksmisega alustatakse finantsasjade sulgemisel

- 21** Innovatsioonifondi kasutatav rahastamis- ja väljamaksemudel peaks olema piisav, et toetada suure riskiga uuenduslikke näidisprojekte². Analüüsisime õigusraamistikku, millega määratakse kindlaks innovatsioonifondi rahastamis- ja maksemudel. Kontrollisime ka seda, kas innovatsioonifond võttis arvesse soovitusi, mis esitati meie [eriaruandes 24/2018](#) süsinikdioksiidi kogumise kohta. Aruandes keskenduti innovatsioonifondi eelkäijale, uute osalejate reservile 300 (NER300).
- 22** Leidsime, et innovatsioonifond tugineb programmist „NER300“ saadud kogemustele. Selle programmi raames maksti toetus välja alles siis, kui projektid olid tegevust alustanud. Sel ajal jõudsime järeldusele, et programmi „NER300“ puhul kasutatud rahastamismudel ei vastanud täielikult näidisprojektide riskimaandamis- ja rahastamisvajadustele³.
- 23** HKSi direktiivis on sätestatud toetuse suurus ning innovatsioonifondi kasutatav põhiline rahastamis- ja maksemudel. Innovatsioonifondi määruses on sätestatud, et **toetusi makstakse saavutatud vahe-eesmärkide** (finantsasjade sulgemine, tegevuse alustamine) ja **kasvuhoonegaaside heite tõendatud ärahoidmise alusel** ([joonis 3](#)). Komisjonil on selle mudeli haldamisel vähe paindlikkust. Ta ei saa pikendada õigusaktides finantsasjade sulgemiseks ette nähtud nelja-aastast perioodi, isegi kui ta leiab, et see on asjaomase tehnoloogia uuenduslikkusest tulenevalt põhjendatud. See on mõjutanud enneaegselt lõpetatud projektide arvu (punkt [52](#)).

² Heitkogustega kauplemise direktiivi artikli 10a lõike 8 punkt 12 ning [eriaruande 24/2018](#) soovitusel 1 ja 4.

³ [Eriaruande 24/2018](#) punkt 65.

Joonis 3 | Innovatsioonifondi rahastamis- ja maksemudel



Allikas: kontrollikoda [DG CLIMA veebisaidi](#) andmete põhjal.

- 24** Sarnaselt programmiga „NER300“ keskendub innovatsioonifond tulemuste saavutamisele. Erinevalt programmist „NER300“ saab innovatsioonifond aga osa toetusest välja maksta siis, kui toetusesaajad on projekti kavandamise etapi lõpule viinud (ehk siis finantsasjade sulgemisel). Lisaks on innovatsioonifondi rahastamismäär kõrgem – 60%. Programmi „NER300“ puhul on see 50%. Taotlejate ja toetusesaajatega peetud vestluste käigus saime kinnitust, et tänu muudetud rahastamismudelile ja kõrgemale rahastamismäärale on innovatsioonifond muutunud projektiarendajate jaoks atraktiivsemaks.

Komisjon suunas innovatsioonifondi vahendeid ilma struktureeritud analüüsita

- 25** Komisjon eeldab, et innovatsioonifondi vahendid ulatuvad ligikaudu 40 miljardi euroni (punkt 02). Selleks et suunata vahendid asjakohaselt projektidele, mis aitavad kaasa innovatsioonifondi eesmärkide saavutamisele, nagu on määratletud HKSi direktiivis, peaks komisjonil olema järjepidev üldine strateegia. Tihedas koostöös sidusrühmadega (nt tööstusharud, puhta tehnoloogia pakkujad, finantseerimis- ja teadusasutused) välja töötatud struktureeritud analüüsi tuleks järjepidevalt kohaldada projektikonkursside ja pakkumismenetluste kavandamisel ja rakendamisel. Vaatasime läbi innovatsioonifondi raames rakendatud konkursside ja konkureerivate pakkumismenetluste kavandamise ja rakendamisega seotud üldised dokumendid, sealhulgas innovatsioonifondi rahastamise eraldamise konkreetsetele tehnoloogiavaldkondadele ja sektoritele.

- 26** HKSi direktiivis ja innovatsioonifondi määruuses on sätestatud tehnoloogia-sektorid (energiamahukad tööstusharud, taastuvenergia, energia salvestamine, süsinikdioksiidi kogumine, kasutamine ja säilitamine, nullnetoheitel liikuvus ja hooned), mis vastavad innovatsioonifondi toetuse saamise tingimustele. Nendes sektorites võib komisjon oma äranägemisel eraldada innovatsioonifondi vahendeid konkreetsetele tehnoloogia- ja valdkondadele või teemadele.
- 27** Leidsime konkreetseid näiteid erinevustest seatud prioriteetide ja eri tööstusharude oma meetmete vahel. Projektkonkurssidel kohtles komisjon kuni 2022. aastani eri sektoreid võrdselt ja eraldas raha üksnes vastavalt projekti suurusele (väikese- ja suuremahulised projektid). Samal aastal käivitati aga kava „REPowerEU“, nii et komisjon hakkas **projektkonkursside (ja nende eelarvet) kohandama uute poliitiliste prioriteetidega**. Seda muutust illustreerivad näiteks konkreetset projektikonkursside teemadel, mis on seotud Euroopa vesinikupanga, nullnetotööstuse määruuse ning patareisid ja akusid käsitleva ELi tööstuspoliitikaga. Me ei leidnud tõendeid selle kohta, et komisjon oleks vastu võtnud konkreetse strateegia või teinud struktureeritud analüüsi, mis toetaks innovatsioonifondi vahendite eraldamist neile uutele prioriteetidele. Täheldasime ka, et nende poliitiliste prioriteetidega seotud projektikonkurssidele esitati vähe taotlusi (vt näited [3. selgituses](#)).

3. selgitus

Näited erinevustest seatud prioriteetide ja eri tööstusharude oma meetmete vahel

[Euroopa vesinikupank](#) loodi selleks, et aidata saavutada kava „REPowerEU“ eesmärki toota 2030. aastaks ELis 10 miljonit tonni taastuvallikatest toodetud vesinikku. 2023. aasta novembris ja 2024. aasta detsembris avaldatud konkureerivatele pakkumismenetlustele taastuvallikatest toodetud vesiniku tootmiseks eraldati innovatsioonifondist 2 miljardit eurot. Nende projektikonkursside raames esitatud taotluste arv vähenes 132-lt 2023. aastal 61-le 2024. aastal, mis kajastab sektori vähenevat huvi innovatsioonifondi toetuse vastu.

2023. aasta märtsis tegi komisjon [ettepaneku](#) võtta vastu [nullnetotööstuse määrus](#), mille eesmärk on saavutada ELis 2030. aastaks strateegiliste nullnetotehnoloogiate ja nende põhikomponentide puhul tootmisvõimsus, mis moodustab 40% liidu vastava tehnoloogia kasutuselevõtu vajadustest. Innovatsioonifondi 2023. ja 2024. aasta projektikonkursid hõlmasid konkreetseid puhta tehnoloogia tootmise teemasid, mille kogueelarve oli 2,1 miljardit eurot, et toetada projekte, mille eesmärk on toota uuenduslikke puhta tehnoloogia komponente vesiniku tootmiseks ja tarbimiseks, taastuvenergiaks ja energia salvestamiseks. Komisjon sai 94 ettepanekut ja kiitis neist heaks 85. Konkursikutses täpsustatud minimaalse punktisumma sai neist aga ainult 36. Komisjon valis välja kõik ettepanekud peale viie. Kuigi komisjon eraldas kogu kasutada oleva eelarve, vähenes projektiettepanekute vaheline konkurents.

Lisaks [teatas komisjon](#) 6. detsembril 2023, et innovatsioonifondist eraldatakse kolme aasta jooksul 3 miljardit eurot, et toetada investeeringuid ELi kestlike akude tootmisvõimsusesse, mida peetakse rohepöörde jaoks hädavajalikuks. 2024. aasta projektikonkursi raames eraldati 1 miljard eurot elektrisõidukite akuelementide tootmiseks. Konkursikutse järel laekus ainult 14 taotlust. Komisjon valis välja kõik kuus projekti, mis olid saavutanud konkursikutses seatud punktikünnise, jättes 15% eelarvest kulutamata. 2025. aasta juuniks ei olnud ühtegi toetuslepingut veel allkirjastatud.

- 28** Innovatsioonifondist on saanud nii ELi eri poliitikavaldkondade rakendamise peamine rahastamiselement kui ka uute poliitikameetmete katsetamise alus. Innovatsioonifondi eelarve eraldamine sõltub suurel määral antud hetkel arutlusel olevatest uutest poliitikaprioriteetidest. Seetõttu on oht, et rakendatavad meetmed ei pruugi olla fondi eesmärkide saavutamiseks piisavalt asjakohased. Lisaks on tavaline, et mõned tööstusliidud⁴, kes esindavad peamiselt oma liikmete huve, ja teadusringkondade esindajad⁵ vaidlustavad innovatsioonifondi eelarve eraldamise konkreetsetele tehnoloogia sektoritele.

- 29** Komisjon on teinud ettepaneku luua osana mitmeaastasest finantsraamistikust 2028–2034 Euroopa Konkurentsivõime Fond (ECF). Kavandatavas [Euroopa Konkurentsivõime Fondi määruses](#) nähakse ette innovatsioonifondi tegevuse jätkamine eraldi instrumendina ning komisjoni ülesanne on tagada koordineerimine innovatsioonifondi ja konkurentsivõime fondi vahel (*lisa* punkt **08**). Mõlemad instrumendid on seotud ELi tööstuspoliitika raamistikuga, milles seatakse prioriteediks Euroopa tehnoloogilise juhtpositsiooni tugevdamine puhta ja nullnetotehnoloogia valdkonnas.

Ebakindlus toob kaasa raha kogunemise fondi

- 30** Innovatsioonifondi rahastatakse HKSi lubatud heitkoguse ühikute müügist HKSi ühisel enampakkumisplatvormil. Komisjon vastutab innovatsioonifondile eraldatud lubatud heitkoguse ühikute enampakkumise kavandamise eest, nii et sellest saadav tulu oleks võimalikult suur. Seejuures peab ta nõuetekohaselt arvesse võtma HKSi suhtes kehtivaid avatuse, läbipaistvuse, ühtlustamise, mittediskrimineerimise, prognoositavuse ja kulutõhususe põhimõtteid⁶. Lisaks vastutab komisjon fondi vajaduste hindamise eest ja vajaduse korral innovatsioonifondi lubatud heitkoguse ühikute varasema müügi eest, et tagada piisavate vahendite olemasolu⁷. Vaatasime läbi LHÜde müüki käsitlevad dokumendid, sealhulgas kättesaadavad prognoosid ja eelarvemenetlused, samuti fondi raamatupidamise aastaaruanded ja rakendusaruanded.
- 31** 2015. aastal [prognoosis komisjon](#), et innovatsioonifondile eraldatud 400 miljoni LHÜ koguväärtus ajavahemikuks 2020–2030 on kuni 10 miljardit eurot. Innovatsioonifondile eraldatud LHÜde arv on nüüdseks suurenenud. Komisjoni viimase prognoosi kohaselt on innovatsioonifondi kogurahastus aastatel 2020–2030 ligikaudu 40 miljardit eurot (530 miljoni LHÜ müügist).

⁴ Taastuvenergia ühenduste ühisavaldused: „[We need to redesign Innovation Fund calls to invest into Europe’s energy system](#)“ (mai 2024) ja „[The Innovation Fund is not advancing European renewable energy technology](#)“ (mai 2022).

⁵ EU Innovation Policy - How to Escape the Middle Technology Trap, Euroopa poliitilise analüüsi rühma aruanne.

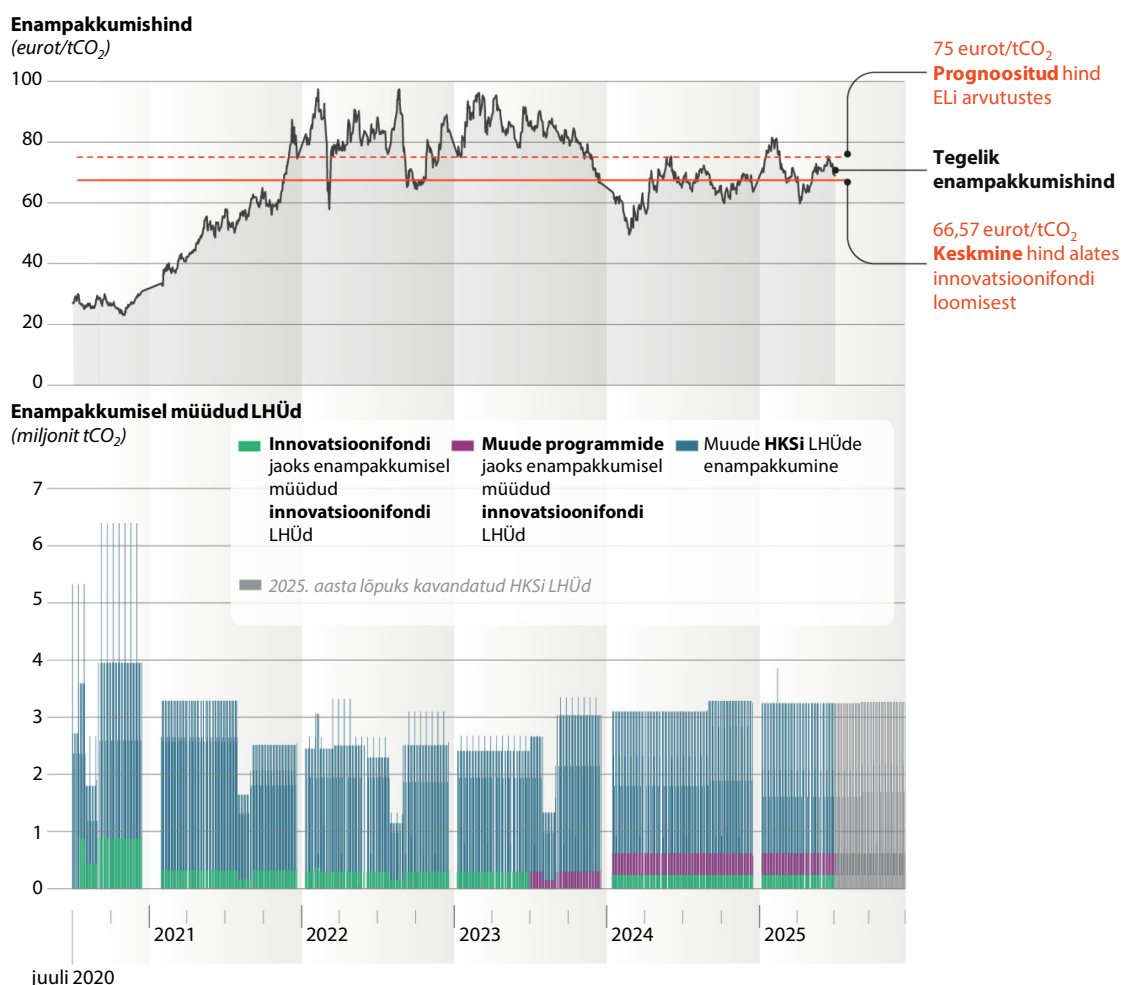
⁶ HKSi direktiivi artikli 10 lõige 4, 1. ja 2. lõik ning artikli 10a lõige 8, 14. lõik.

⁷ Samas, artikli 10a lõige 2, teine lõik.

32 Kuni 30. juunini 2025 enampakkumisel müüdud innovatsioonifondi LHÜde rahaline väärtus oli 18,7 miljardit eurot, millest 6,7 miljardit eurot kanti üle taaste- ja vastupidavusrahastusse, et rahastada REPowerEU meetmeid, ja 12,0 miljardit eurot jäi innovatsioonifondi kasutada. See summa **on juba** suurem kui kogu ajavahemikuks 2020–2030 **algsest kavandatud 10 miljardit eurot**.

33 LHÜde hind on innovatsioonifondi rakendamise ajal märkimisväärselt kõikunud. 2020. aasta juulist kuni 2025. aasta juunini jäi LHÜde enampakkumishind vahemikku 23,02–97,51 eurot CO₂ tonni kohta (keskmine hind oli 66,32 eurot). See keskmine on tunduvalt kõrgem kui CO₂ võrdlushinnad, mida komisjon kasutas oma esialgsetes hinnangutes (25 eurot/tCO₂), kuid madalam kui praegune võrdlushind (75 eurot/tCO₂). Leidsime, et komisjoni lähenemisviisi HKSi enampakkumiste kavandamisele ([joonis 4](#)) on loonud **stabiilse tuluvoo**, mida mõjutas ainult raha ülekandmine teistesse programmidesse.

Joonis 4 | CO₂ hindade ja LHÜde arvu muutumine



Allikas: kontrollikoda HKSi ühise enampakkumisplatvormi avaldatud teabe põhjal.

- 34** Kuna innovatsioonifondi rahaline maht sõltub turust, on see oma olemuselt ebakindel. HKS ei sisalda **mehhanismi, millega tagada** innovatsioonifondile **teatav minimaalne rahaline maht** (vt näide [4. selgituses](#)). Seepärast peab komisjon enne iga projektikonkursi jaoks kättesaadava rahastamise kindlaksmääramist andma kinnituse olemasoleva eelarve kohta. Lisaks hõlmab innovatsioonifondi portfelli pikaajalisi projekte, mille tõttu võivad maksegraafikud ulatuda enam kui kümne aastani. Nende kahe teguri mõjul kogunes innovatsioonifondi märkimisväärne hulk raha, mis jääb sinna pikaks ajaks. Sellega kaasneb raha väärtuse vähenemise oht.
- 35** Kuni 2023. aastani ei lubanud komisjon projektikonkursside eelarvel ületada enampakkumistelt kogutud summat. Alates 2023. aastast on komisjon kavandanud innovatsioonifondi vahendite jaotamist vastavalt eeldatavale tulule, eeldades, et 10% valitud projektidest lõpetatakse. See võimaldas suurendada 2023. ja 2024. aasta projektikonkurssideks eelarvestatud summasid ([I lisa, joonis 2](#)), suurendades seega selliste projektide arvu, mida saaks rahastada rakenduseperioodi varasemas etapis, ja vähendades vahendite kogumise vajadust.
- 36** 2025. aasta juuni lõpu seisuga oli innovatsioonifondi siiski kogunenud ligikaudu 12,3 miljardit eurot projektide jaoks mõeldud vahendeid (11,6 miljardit eurot oli juba eraldatud toetuslepingute kaudu ja 0,7 miljardit eurot oli veel eraldamata), samas kui projektidele tehti makseid 331,8 miljoni euro ulatuses (2,7% kogusummast ja vähem kui 1% fondi eeldatavast eelarvest). [II lisa](#) on esitatud finantsülevaade innovatsioonifondi tuludest ja kuludest kuni 30. juunini 2025.

4. selgitus

Näide HKSist rahastatavast mehhanismist, mis sisaldab meetmeid tulude tagamiseks

Kliimameetmete sotsiaalfondi puhul on HKS-i direktiivis sätestatud, et komisjon peab jätkama LHÜde müümist enampakkumisel ka pärast algset eraldamist, kuni on saavutatud eelnevalt kindlaksmääratud miinimumsummat⁸. Selle tulemusena on fondivalitsetajatel suurem kindlus raha olemasolu suhtes ja nad sõltuvad seetõttu vähem heitkogustega kauplemise turu volatiilsusest. Kliimameetmete sotsiaalfond peaks käivituma 2026. aastal.

⁸ Samas, artikli 30d lõige 4.

Projektid on ajakavast maas ja iga viies projekt ebaõnnestub

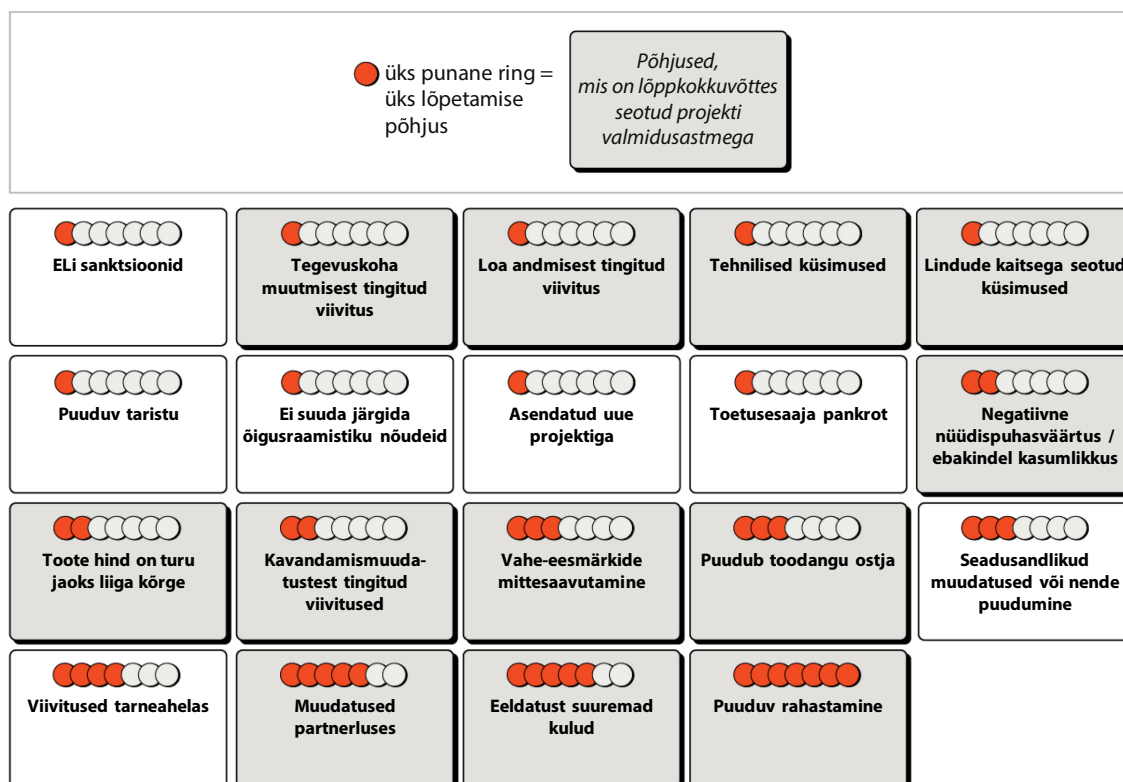
- 37** Uuenduslikud projektid on oma olemuselt riskantsed. Riskide hulka kuuluvad põhiliste tehniliste lahenduste toimimine, muutused energia, toorainete või tehniliste seadmete turutingimustes ning täiendava era- või avaliku sektori rahastamise kättesaadavus. Kõik need tegurid võivad mõjutada projekti lõplikku rahalist elujõulisust, eriti arvestades hiljutisi murrangulisi ülemaailmseid sündmusi. Projektide rakendamise esimestes etappides kinnitavad nende elluviijad esialgsete eelduste paikapidavust enne rajatise tegeliku ehitamise juurde asumist. Kõik projektid loetakse kavandamisjärgus olevaks kuni finantsasjade sulgemiseni, mida loetakse projekti ehitustööde alguseks.

Praeguseks hetkeks on tühistatud iga viies algelt toetust saanud projekt

- 38** Tühistamine tähendab, et projekt lõpetatakse varases etapis, kas enne toetuslepingu allkirjastamist (projektist loobumine) või pärast seda (projekti lõpetamine). 30. juuni 2025. aasta seisuga oli innovatsioonifondist projektikonkursside alusel toetust saanud 228 projekti. Neist 208 olid allkirjastanud toetuslepingu ja 20 projektist loobuti enne toetuslepingu allkirjastamist. 208-st allkirjastatud projektist 20 lõpetati pärast allkirjastamist. 40 tühistatud projekti moodustavad ligikaudu viiendiku kõigist algelt toetuse saamiseks valitud projektidest. Projektide tühistamine mõjutab innovatsioonifondi suutlikkust saavutada oma kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärk (punkt 65). Dokumentide ja projektide toetusesaajatega peetud intervjuude käigus kogutud lisateabe põhjal analüüsisime innovatsioonifondi projektide tühistamise põhjuseid.
- 39** 20 projekti, mille **toetusesaajad peatasid enne toetuslepingu allkirjastamist**, olid saanud innovatsioonifondist toetust kogusummas 1,1 miljardit eurot. Leidsime, et peatamise peamine põhjus oli see, et alates hindamisest oli projektis tehtud olulisi muudatusi (14 juhul 20-st), mis olid sageli seotud turutingimustega ja osalejate valmisolekuga võtta kaasnevaid riske. Ühel juhul ei olnud osaleja nõus rahastamise kavandatud vähendamisega (osaliselt osaleja tehtud arvutusvigade tõttu); teises ei saanud osaleja võtta endale kohustust tagada nõutav müük ja ei nõustunud CINEA pakutud maksegraafikuga; ühel teisel juhul keeldus osaleja võtmast siduvat kohustust projekt lõpule viia. Lisaks peatati kaks projekti CINEA algatusel, kuna projekti ulatuses tehti olulisi muudatusi, mis mõjutasid rahastamiskõlblikkust või hindamismenetluse õiglust.

40 20 projekti puhul, mis lõpetati pärast toetuslepingu allkirjastamist, toimus lõpetamine tavaliselt enne finantsasjade sulgemist (20-st lõpetatud projektist 18). Finantsasjade sulgemist peetakse projekti rakendamisel selleks hetkeks, mil projekti ei saa enam peatada. Leidsime, et enamikul juhtudel oli projektide lõpetamine lõppkokkuvõttes seotud asjaoluga, et nende valmidusaste ei vastanud hindamisprotsessi käigus antud hinnangule (joonis 5). See hõlmas juhtumeid, kus projektide täiendavat rahastamist ei olnud võimalik tagada, kus projektikulud erinesid esialgsetest hinnangutest või kus peamised projektipartnerid olid projektist lahkunud, mistõttu kaotati sageli juurdepääs tehnoloogiale, millel projekt põhines. Oma osa mängisid ka turu arenguga seotud põhjused, nii pakkumise kui ka nõudluse poolel. Kolmel juhul lõpetas projekti CINEA. Nendel juhtudel olid põhjuseks see, et toetusesaaja ei olnud täitnud toetuslepingu tingimusi, tal oli maksejõuetu või tema suhtes kohaldati ELi sanktsioone (venelastest omanike tõttu). Lisaks täheldasime, et eelkõige lõpetati enneaegselt 2021. aasta projektikonkursi raames välja valitud suuremahulised projektid (III lisa).

Joonis 5 | Kõige levinumad põhjused innovatsioonifondi projektide lõpetamiseks pärast toetuslepingu allkirjastamist

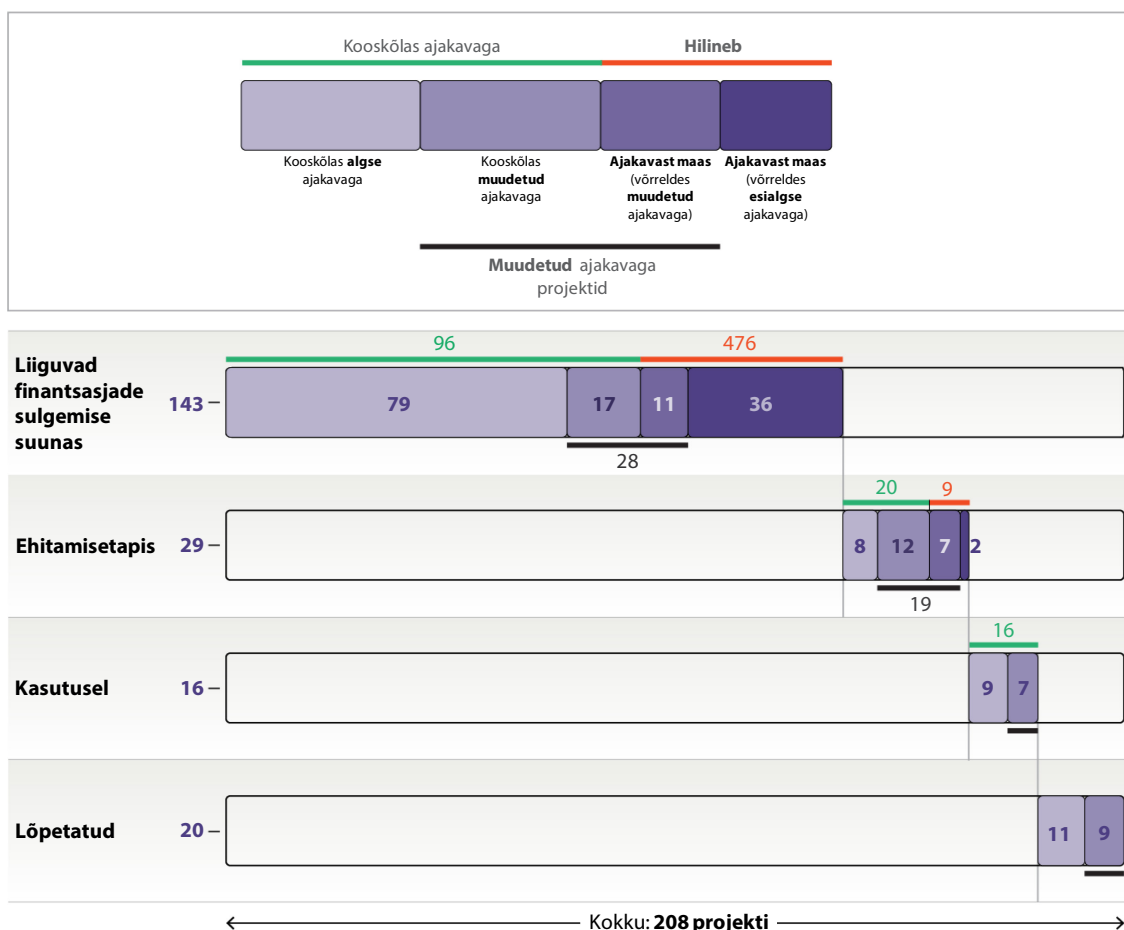


Allikas: kontrollikoda CINEA IT-süsteemidest saadud teabe põhjal (iga projekti puhul võib olla mitu põhjust).

Tähtaegade edasilükkamine ja viivitused projektide rakendamisel on levinud

- 41** Innovatsioonifondi projekte rakendatakse vastavalt toetuslepingus fikseeritud ajakavale, mida vajaduse korral muudetakse. *Joonisel 6* on esitatud üksikasjalik teave nende 208 projekti rakendamise seisust, mille kohta on sõlmitud toetusleping. Leidsime, et **üldiselt tehakse muudatusi kuni finantsasjade sulgemise tähtajani**. 208 lepingust 63 puhul oli algset ajakava ametlikult muudetud. Muudetud ajakavad näitavad, et veel pooleli olevad muudetud projektid käivitatakse algset kavandatust keskmiselt 14,8 kuud hiljem.

Joonis 6 | Innovatsioonifondi portfelli rakendamise seis 30. juuni 2025. aasta seisuga



Allikas: kontrollikoda CINEA esitatud teave põhjal.

- 42** Ühtlasi leidsime, et **sageli esineb projektide rakendamisel viivitusi võrreldes kokkulepitud tähtaegadega**. Nagu on näidatud [joonisel 6](#), oli 143-st finantsasjade sulgemise eelses etapis olnud projektist 47 toetuslepingus kokku lepitud ametlikest tähtaegadest maas. 2025. aasta juuni andmetel põhinevate viimaste hinnangute kohaselt jõuavad need 47 projekti finantsasjade sulgemiseni keskmiselt 14,5 kuud pärast kokkulepitud tähtaegu. Ehitusetapis oleva 29 projektist üheksa on toetuslepingus kokku lepitud ajakavast maas. Eeldame, et nende üheksa projekti käivitamisel ületatakse kokkulepitud tähtaegu keskmiselt 6,8 kuu võrra. Kokku on toetuslepingutes seatud tähtajad ületanud 56 pooleliolevat projekti.
- 43** Viivitused ja lõpetamised on toonud kaasa **madala väljamaksemäära**. 2025. aasta teiseks kvartaliks (st viis aastat pärast innovatsioonifondi tegevuse alustamist) oli projektide toetusesaajatele tehtud maksete kogusumma 331,8 miljonit eurot, mis moodustab 2,9% seni eraldatud kogusummast. See kajastab projektide rakendamise edenemist, kuna innovatsioonifondi eeskirjade kohaselt sõltub toetuse väljamaksmine otseselt projektide rakendamise seisust. Rahastamis- ja väljamaksemudeli ([joonis 3](#)) kohaselt oleksid innovatsioonifondi projektidele tehtud maksed ulatunud 2,1 miljardi euroni, kui esialgsetes toetuslepingutes kokku lepitud ajakavadest ei oleks kõrvale kaldutud ja kõik projektid oleksid jõudnud finantsasjade sulgemiseni, nagu algselt kavandati.
- 44** Innovatsioonifondi rakendamine on suhteliselt varajases etapis, mida näitab asjaolu, et märkimisväärne arv projekte pole veel jõudnud finantsasjade sulgemiseni ja toetuse tegelik väljamaksmine on olnud väike. Seetõttu **võib eeldada, et rohkem projekte lükkub edasi või lõpetatakse**. 30. juunil 2025 oli pooleli veel kahe projekti lõpetamise protsess. Lisaks on oht, et 47 projekti, mis on praegu ületanud lepingujärgse tähtaja finantsasjade sulgemiseks, võidakse lõpetada (punkt [42](#)). See oht on eriti suur 14 projekti puhul, mille finantsasjade sulgemise nelja-aastane tähtaeg lõpeb vähem kui kuue kuu pärast. See mõjutaks veelgi innovatsioonifondi suutlikkust saavutada oma eesmärk aidata kaasa kasvuhoonegaaside heite vähendamisele.

Valikuprotsessid olid üldiselt õigeaegsed ja hästi dokumenteeritud

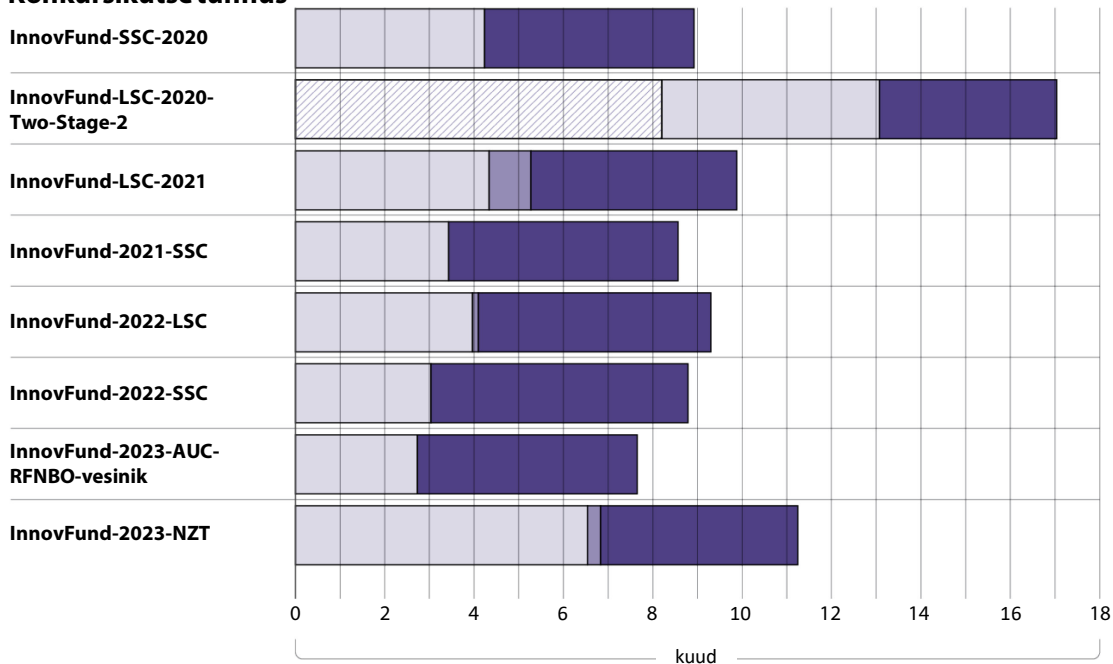
- 45** Projektid valitakse vastavalt nende panusele innovatsioonifondi eesmärkide saavutamisse. Innovatsioonifondi toetuse andmise kriteeriume tuleks hindamis-, valiku- ja läbirääkimismenetlustes järjepidevalt kohaldada ning toetuslepingud tuleks allkirjastada mõistliku aja jooksul⁹. Vaatasime üksikasjalikult läbi neli projektikonkurssi 11-st, mis avaldati aastatel 2020–2023. Iga projektikonkursi puhul kontrollisime, kuidas rakendati nende hindamis-, läbirääkimis- ja valikumenetlusi.
- 46** Leidsime, et protsessi eri etapid olid piisavalt määratletud ja hästi dokumenteeritud. Leidsime ka, et valikumenetluse kestus oli lühem kui innovatsioonifondi eelkäija, programmi „NER300“ puhul. Mõned menetlused ületasid siiski finantsmääruses sätestatud 9-kuulise tähtaja (projektikonkursid tunnuskoodidega LSC-2021, 2022-LSC ja 2023-NZT – vt [joonis 7](#)). Kõige pikem oli 2020. aasta suuremahuliste projektide valimise menetlus. Selleks kasutati kaheetapilist menetlust, mis seetõttu võttis märkimisväärselt kauem aega. Sellest ajast alates on komisjon ja CINEA kasutanud ainult üheetapilist menetlust.

⁹ Heitkoguste direktiivi artikli 10a lõike 8 9. ja 17. lõik; innovatsioonifondi määruse artikli 11 lõige 1; finantsmääruse artikkel 194 ja eriaruande 24/2018 soovitus 4b.

Joonis 7 | Innovatsioonifondi projektide lepingu sõlmimiseni kuluv aeg

- 1. etapp: **Esitatud taotluste hindamine** (1. etapp) – ainult 2020. aasta suurprojektide konkurs
- 2. etapp: **Esitatud taotluste hindamine** (2. etapp – (keskmine = 4,1 kuud)
- 3. etapp: **Kutse läbirääkimistele** (keskmine = 0,2 kuud)
- 4. etapp: **Läbirääkimised ja toetuslepingu allkirjastamine** (keskmine = 4,8 kuud)

Konkursikutse tunnus



Allikas: kontrollikoda komisjoni IT-süsteemidest saadud andmete põhjal.

47 Innovatsioonifondi määruses on sätestatud viis hindamiskriteeriumi, mida tuleb kasutada innovatsioonifondi projektide valimisel¹⁰. Komisjon ja CINEA peavad tagama, et toetusi antakse nende kriteeriumide alusel ning seda tehakse läbipaistvalt ja tehnoloogianeutraalselt. Komisjon võib kohandada nende osakaalu iga projektikonkursi puhul (*IV lisa*). Hindasime toetuse andmise kriteeriumide rakendamist nelja valitud projektikonkursi puhul. Kokkuvõttes leiame, et komisjon ja CINEA kasutas innovatsioonifondi määruses sätestatud projektikonkurssides toetuse andmise kriteeriume.

¹⁰ HKSi direktiivi artikli 10a lõike 8 9. ja 17. lõik ning innovatsioonifondi määruse artikli 11 lõige 1.

Projektide valmidusastet peeti heaks, kuid esineb viivitusi ja tühistamisi

- 48** Innovatsioonifondi määruses on sätestatud, et projektide valmidusastet hinnatakse selle alusel, kas finantsasjade sulgemiseni jõutakse eelnevalt kindlaks määratud ajavahemiku jooksul, kuid mitte hiljem kui neli aastat pärast toetuse andmise otsust. Selleks tähtajaks tuleb allkirjastada kõik projekti- ja rahastamislepingud, sealhulgas kõik vajalikud load, ehitus- ja müügilepingud. Kuni 40% rahastamise kogusummast võib välja maksta siis, kui projekt jõuab finantsasjade sulgemiseni.
- 49** Vaatamata sellele, et mitu innovatsioonifondi projekti valmidusastme hinnati piisavaks, esines nende puhul tühistamisi (punkt 38), projektide ajakavade ametlikke muudatusi, mis lükkasid finantsasjade sulgemise edasi (punkt 41), ning viivitusi projektide rakendamisel võrreldes kokkulepitud ajakavadega (punkt 42).
- 50** Pidasime vajalikuks mõista, milline oli mõju projektide valmidusastme analüüsile hindamise ajal ning kuidas see mõjutas viivitusi ja tühistamisi. Seetõttu keskendusime innovatsioonifondi esimesele suuremahuliste projektide projektikonkursile, mis käivitati 2020. aastal. See andis meile pikemaajalise perspektiivi. Leidsime, et selle projektikonkursi puhul tuli tegevuse alustamise tähtaega keskmiselt 24 kuu võrra edasi lükata. Aastatel 2025–2027 tegevust alustavatest projektidest viis ei valmi enne 2028. aastat ja üks lõpetati enne finantsasjade sulgemist. 5. selgituses kirjeldatakse üksikasjalikumalt esimese suuremahuliste projektide konkursi finantsasjade sulgemise tähtaegades tehtud muudatusi ja nende põhjuseid.

5. selgitus

2020. aasta projektikonkursi raames välja valitud suuremahuliste projektide finantsasjade sulgemise tähtaegade muutmine

2022. aasta märtsis eraldas komisjon innovatsioonifondi raames 1,15 miljardit eurot pärast 2020. aastal algatatud esimese projektikonkursi lõpuleviimist välja valitud seitsmele suuremahulisele projektile. Nende seitsme projekti toetuslepingutes määrati kindlaks finantsasjade sulgemise tähtajad vahemikuks 2022. aasta detsembrist 2024. aasta juunini. 2025. aasta märtsiks oli komisjon heaks kiitnud finantsasjade sulgemise neist seitsmest projektist ühe puhul. Seitsmest toetuslepingust kuue puhul tuli finantsasjade sulgemise tähtaega pikendada. Nende projektidega seotud probleemid hõlmasid kapitalikulude märkimisväärsset suurenemist, muudatusi projektide ülesehituses, raskusi ehitus- ja keskkonnalubade saamisel ning viivitusi muudest allikatest lisarahastamise hankimisel.

- 51** Hindasime ka seda, kuidas hindamisprotsessi kaasatud väliseksperdid olid hinnanud projektide valmidusastet 2020. aasta suuremahuliste projektide konkursi raames ([V lisa](#)). Leidsime, et hindamisaruannetes hinnati valitud projektide valmidusaste piisavaks. Hiljem tuli nende projektide puhul muuta finantsasjade sulgemise tähtaega ja nende rakendamisel esines viivitusi.
- 52** See näitab, et hindamisprotsessi võib olla vaja parandada, et suurendada selle suutlikkust avastada, millal taotlejad projekti valmidusastet üle hindavad. Kuna finantsasjade sulgemine (nelja-aastane tähtaeg pärast lepingu sõlmimist ja sellele vahe-eesmärgile seatud nõuded) on sätestatud õigusaktides (punkt [48](#)), on komisjonil vähe võimalusi selle paindlikuks tõlgendamiseks. Ta ei saa kohandada nõudeid vastavalt oma hinnangule rahastatavate projektide keerukuse või suuruse kohta. See suurendas enne lõpuleviimist lõpetatud projektide arvu (punkt [40](#)), mõjutades seega innovatsioonifondi suutlikkust aidata tõhusalt kaasa kasvuhoonegaaside heite vähendamisele.

Esialgsete näitajate põhjal on kasvuhoonegaaside heite vähendamisel tehtud vähe edusamme

- 53** Innovatsioonifondi projekti peaksid andma märkimisväärse panuse ELi kliima- ja energiaeesmärkide saavutamisse, aidates samal ajal kaasa ka saaste ja ringmajanduse eesmärkide saavutamisele. CINEA hindab toetusesaajate esitatud teabe põhjal käimasoleva protsessi seisu ja võtab vajaduse korral meetmeid. Aruandluskord peaks andma selge ülevaate innovatsioonifondi projektiportfelli seisust, näidates ära juba käimasolevate projektide arvu ning nende kavandatud ja tegeliku kasvuhoonegaaside heite vähendamise. Juba käimasolevate projektide puhul ei tohiks kasvuhoonegaaside heite tegelik kumulatiivne vähenemine esimestel tegevusaastatel olla eesmärgist oluliselt väiksem.¹¹
- 54** Nagu on näidatud [joonisel 6](#), oli 30. juuniks 2025 toimimisetappi jõudnud 16 projekti, mis tähendab, et innovatsioonifondist toetatud tehnilised rajatised olid alustanud tegevust. Neist 11 toimisid esimest aastat, kolm teist aastat ja ülejäänud kaks olid tegutsenud juba kolm aastat. Neil 16 projektil on potentsiaali saavutada kavakohane CO₂ heite vähendamine ja seetõttu oli innovatsioonifondist saadud toetus õigustatud.

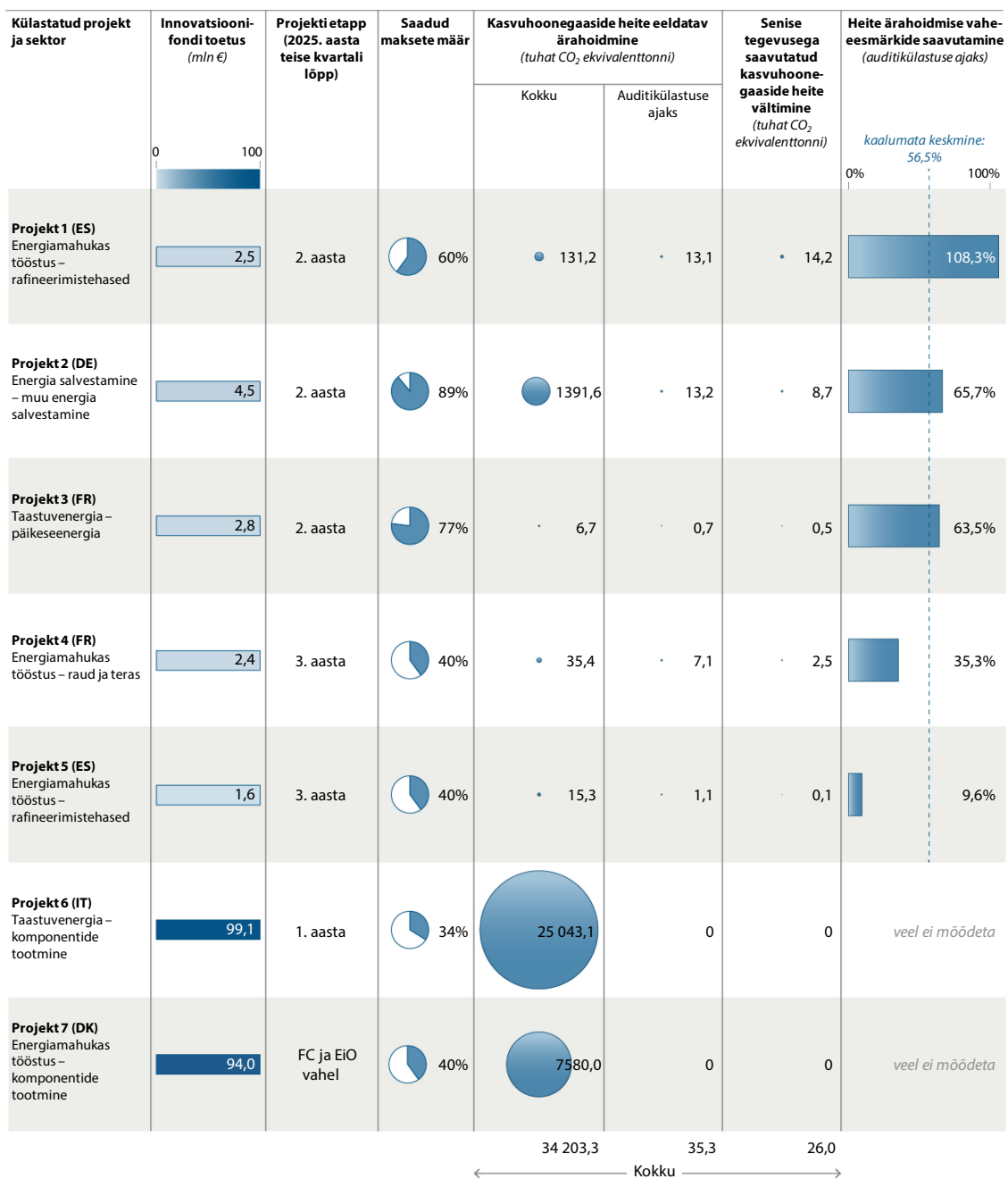
¹¹ HKSi direktiivi artikli 10a lõige 8, 17. lõik, innovatsioonifondi määruse artiklid 18 ja 23 ja innovatsioonifondi toetuslepingu näidise artiklid 21, 22 ja 25.

- 55** Innovatsioonifondi määruses on sätestatud, et kogurahastamisest vähemalt 60% väljamaksmiseks tuleb kontrollida kasvuhoonegaaside heite tegelikku vältimist seireperioodil. Seireperiood kestab tavaliselt 3–5 aastat võrreldes kümneaastase võrdlusperioodiga, mida kasutatakse projektide valimisel heite vältimise potentsiaali hindamiseks. Selle kontrolli käigus tehakse kindlaks, kas projektid on saanud kogu toetuse või osa sellest.

Projektidega võeti kasutusele kavandatud tehnoloogiaid, kuid kasvuhoonegaaside heide langes kavandatust vähem

- 56** Auditeerisime kohapeal neid viit innovatsioonifondi projekti, mis olid oma tegevuse tulemuste kohta 2025. aasta juuniks aru andnud, ning kahte suuremahulist projekti, mis olid auditi ajal kas alanud või algamas. Hindasime nende projektide seni saavutatud tulemusi CINEA-s kättesaadavate dokumentide ja auditikülastuste käigus kogutud lisateabe põhjal. Hindasime üksikasjalikult, kas projektide kasvuhoonegaaside heide oli vastavalt seatud eesmärkidele vähenenud. Samuti kontrollisime, kas nad olid kavandatud tehnoloogia kasutusele võtnud, kas nad olid säilitanud oma uuendusliku olemuse ja kaasanud algselt kavandatud mahus rahastamist. **VI lisas** on esitatud kokkuvõte meie hinnangust igale kohapeal külastatud projektile.
- 57** Hoolimata innovatsioonifondist rahastatavate tehnoloogiate tehnilisest keerukusest õnnestus kõigil seitsmel projektil kavandatud tehnoloogia kasutusele võtta, kuigi mõnel juhul esines projektide puhul esialgse ajakavaga võrreldes mõningaid viivitusi.
- 58** Enamiku külastatud projektide puhul ei vastanud heite ärahoidmise tulemused ootustele. Külastuste ajal olid nad ära hoidnud 25 952 tonni CO₂ heidet, mis moodustab 74% planeeritud üldkogusest. Kõigil juhtudel peale ühe oli projektide tulemuslikkus **oodatust väiksem** ning kahe projekti puhul viiest, mis auditi ajal juba toimusid, oli see **oodatust oluliselt väiksem**. Need viis projekti saavutasid keskmiselt 57% oodatud tulemustest (**joonis 8**).

Joonis 8 | Ülevaade külastatud projektide edusammudest kasvuhoonegaaside heite ärahoidmisel



Allikas: kontrollikoda kohapealsete külastuste käigus kogutud teabe põhjal.

59 Analüüsisime külastatud projektide tulemuslikkuse põhjuseid.

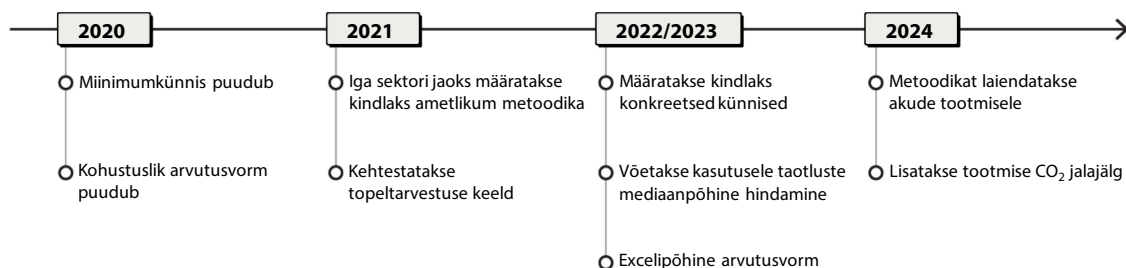
- Kolm projekti, mis olid saavutanud vähemalt 60% eesmärgist, olid seotud taastuvenergia tootmise ja energia salvestamisega. Taastuvenergia projektid said kasu energiahindade üldisest tõusust, mis suurendas nende toodete turustatavust.
- Kaks projekti, mis jäid eesmärgist märkimisväärselt allapoole, olid seotud energiamahukate tööstusharudega. Neid mõjutasid märkimisväärselt turutingimused: kas nõudluse poolel (uuendusliku toote või teenuse jaoks klientide puudumine) või pakkumise poolel (uuendusliku tehnoloogia täisvõimsusel kasutamiseks vajalike põhimaterjalide puudumine).

60 Kõikide projektide tulemused peale ühe on rakendamise algetapis oodatust kehvemad (punkt 58). Nende viie projekti puhul oli kasvuhoonegaaside heite tegeliku ärahoidmise seireperiood kolm aastat (punkt 55). Nii lühike kontrolliperiood võib vähendada projektidele antavat toetust, olenemata kümneaastase võrdlusperioodi lõpuks saavutatud tegelikest tulemustest. Konkreetsetel ja põhjendatud juhtudel võib komisjon seda perioodi pikendada, muutes toetuslepingut.

Kasvuhoonegaaside heite ärahoidmise potentsiaali võidakse tegelikust suuremana näidata

61 Kasvuhoonegaaside heite ärahoidmise potentsiaal on innovatsioonifondi projektide valimisel otsustav tegur. Hindajad kasutavad seda viiest hindamiskriteeriumist kahe hindamiseks. Need on kasvuhoonegaaside heite ärahoidmise potentsiaal ja kulutõhusus (lisa IV). Alates 2020. aastast on komisjon koos Teadusuuringute Ühiskeskusega kehtestanud metoodika projektide kasvuhoonegaaside ärahoidmise potentsiaali hindamiseks. Komisjon kaasab hindamisse huvitatud isikuid ka spetsiaalsete tehniliste seminaride kaudu. Metoodika koosneb kolmest allkriteeriumist: absoluutne ärahoidmine, suhteline ärahoidmine ja arvutuste usaldusväärsus. Hindasime seda metoodikat ja selle arengut alates 2020. aastast. Pärast iga projektikonkurssi on metoodikat osalejatelt saadud tagasiside põhjal kohandatud (joonis 9). Metoodika pidev täiustamine näitab, et komisjon on arvutustes tuvastanud mitmeid piiranguid.

Joonis 9 | Kasvuhoonegaaside ärahoidmise arvutusmudelis tehtud muudatused



Allikas: kontrollikoda projektikonkursi dokumentide põhjal.

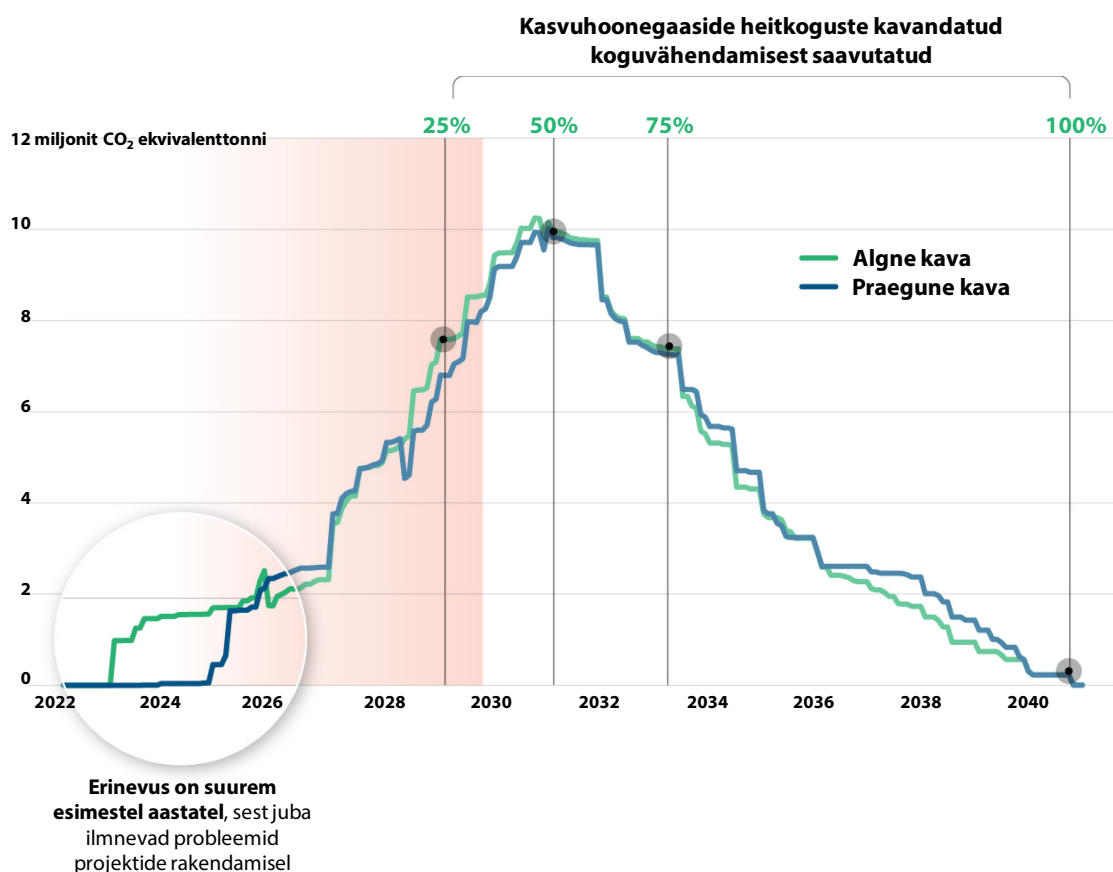
- 62** Prognoositavate kasvuhoonegaaside heitkoguste arvutamise meetoodika on sektoripõhine ja see võib teatavates sektorites ära hoitud kasvuhoonegaaside heitkoguseid üle hinnata. Näiteks energiasalvestussektoris arvestatakse kasvuhoonegaaside heite vähendamist energiasalvestusseadme kasutajale müümisel, olenemata selle tegelikust kasutamisest. Muude sektorite puhul esitavad toetusesaajad tõendid kasvuhoonegaaside heite tegeliku vähendamise kohta.
- 63** Lisaks hinnatakse koguheite ärahoidmine päikeseenergia sektoris tegelikult suuremaks, kui innovatsioonifondist toetatakse nii päikesepaneelide tootmist kui ka samade paneelide abil päikeseenergia tootmist. 2021. aasta projektikonkursi dokumentidest nähtub, et konkursi mõne sektori puhul kasutati arvutamisel erinevaid valemeid, kuna tüüpiliste projektitaotluste puhul on varieeruvus väiksem ja topeltarvestuse ohtu on selgelt arvesse võetud.
- 64** Kuna taotlejate tehtud kasvuhoonegaaside heitkoguste ärahoidmise arvutus on teoreetiline ja sõltub erinevatest kaalutlustest, võib see tekitada liiga optimistlikke ootusi. Seda seisukohta kinnitasid mõned sidusrühmad¹², kes väitsid, et heitkoguste arvutamiseks kasutatud meetoodika julgustas toetusetaotlejaid esitama oma esialgseid arvutusi optimistlikult, et saavutada parem punktiskoor. Liiga optimistlike ootuste oht koos kuhjunud viivitustega finantsasjade sulgemisel ja projekti tegevuse alustamisel toob sageli kaasa kasvuhoonegaaside heite oodatust väiksema tegeliku vähenemise, eriti seireperioodi esimestel aastatel. Nii oli see meie külastatud projektide puhul (vt punkt 58).

¹² *Feedback provided to DG CLIMA by Sandbag and Carbon Market Watch in May 2023* ja Sandbagi dokument „Spend Smarter - A bit of advice on climate innovation financing“ (detsember 2022). Mõlemad üksused osalevad innovatsioonifondi eksperdirühmas.

Innovatsioonifondi portfelli tulemused olid oodatust kehvemad

- 65** Innovatsioonifond loodi selleks, et aidata saavutada eesmärki vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet 55%. Seni rahastatud 208 projekti kohta eeldati, et 2041. aastaks väheneb kasvuhoonegaaside heide 888,9 miljoni tonni CO₂ võrra. Sellest vähendamisest 0,59 miljoni tonni loodeti saavutada 2024. aasta detsembriks. Isegi kui innovatsioonifondi projektid oleksid saavutanud algselt kavandatud tulemused, viitavad nende pikad kavandamis- ja rakendamisajad sellele, et üldiste ootuste täitmine 2030. aastaks on ebatõenäoline (*joonis 10*).

Joonis 10 | Kasvuhoonegaaside heitkoguste kavandatud vähendamine



Allikas: kontrollikoda CINEA andmete põhjal.

- 66** 2025. aasta juuniks oli innovatsioonifondi portfell siiski aidanud vähendada kasvuhoonegaaside heidet ainult 25 952 CO₂ ekvivalenttonni võrra. See summa vastab meie külastatud projektide panusele. Need olid ainsad projektid, mille tulemustest oli selleks kuupäevaks teatatud. See kogus on kaugel kasvuhoonegaaside heite eeldatavast koguvähendamisest, mida komisjon toetuslepingute alusel eeldas. See näitab ka **vähese edasimineku (alla 5%) võrreldes innovatsioonifondi portfelli 208 projekti eeldatava süsinikuheite vähendamisega** (2024. aasta detsembriks 592 453 tCO₂).

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige João Leão, võttis käesoleva aruande vastu 25. veebruari 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Innovatsioonifondi põhijooned

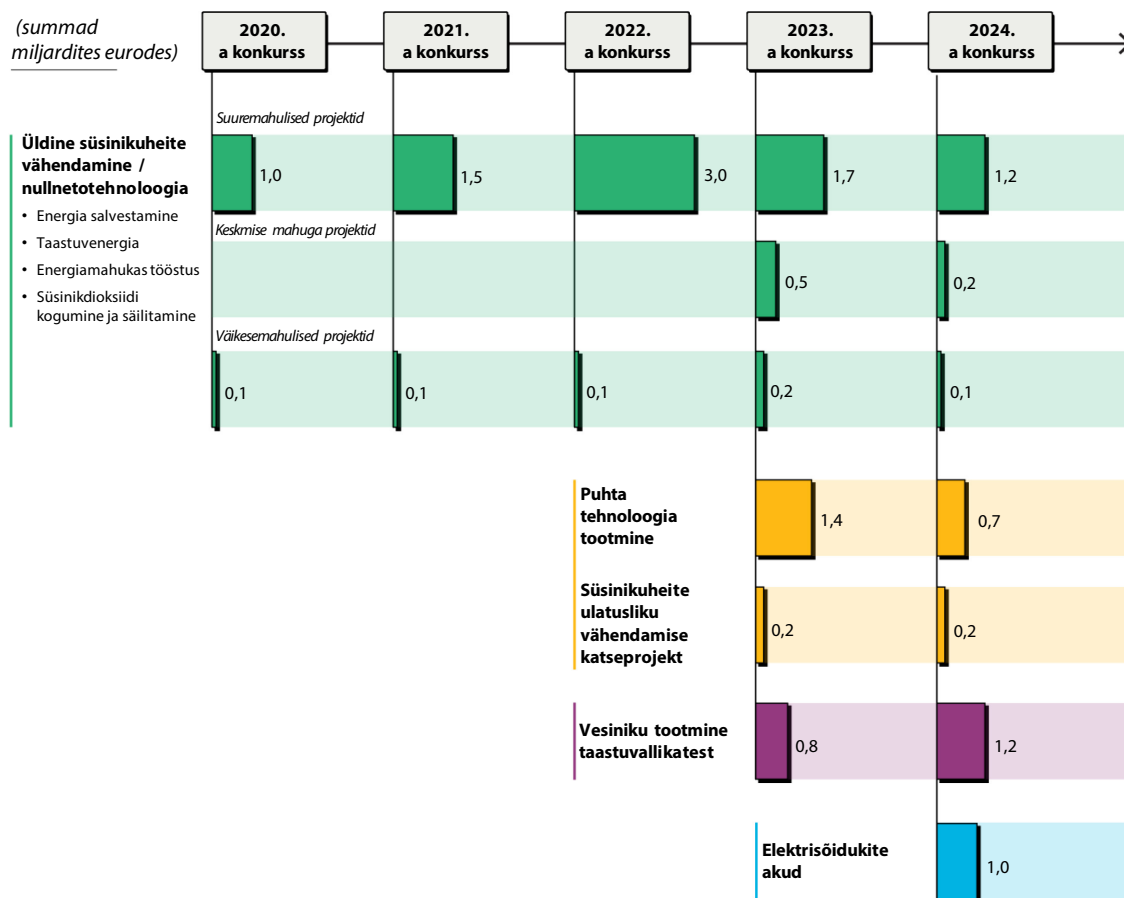
Poliitika taust

- 01** EL on seadnud endale eesmärgi saada 2050. aastaks esimeseks kliimaneutraalseks maailmajaoks. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb täielikult vabaneda kasvuhoonegaaside netoheitest, mis peaks 2030. aastaks olema juba 55% väiksem kui 1990. aastal. Kooskõlas nende eesmärkidega käivitas EL mitu algatust, mille eesmärk on vähendada Euroopa Liidu majanduse süsinikuheidet.
- 02** ELi heitkogustega kauplemise süsteem (HKS) on ELi kliimapoliitika nurgakivi ja peamine vahend kasvuhoonegaaside heitkoguste kulutõhusaks vähendamiseks. See toimib piiramise ja kauplemise põhimõtte alusel, mis piirab õhku paisatud kasvuhoonegaaside koguseid. Eri sektorite ettevõtted – elektri- ja soojusenergia tootmine, tööstuslik tootmine, lennundus ja meretransport – maksavad õiguse eest tekitada kasvuhoonegaaside heitkoguseid kooskõlas põhimõttega „saastaja maksab“.

Innovatsioonifond

- 03** Sarnaselt oma eelkäijale, uute osalejate reservi 300 (NER300) programmile, on innovatsioonifond loodud täiendama HKSi toimimist, pakkudes sihtotstarbelisi investeeringuid uuenduslikesse tehnoloogiatesse, mis võivad kasvuhoonegaaside heidet märkimisväärselt vähendada. Innovatsioonifond toetab innovatsiooni vähese süsinikuheitega ja süsinikuneutraalsete tehnoloogiate ja protsesside valdkonnas, mis aitavad märkimisväärselt kaasa ELi majanduse peamiste sektorite süsinikuheite vähendamisele ning aitavad saavutada nullsaaste ja ringmajanduse eesmärgi.
- 04** Innovatsioonifondi toetatavate tegevuste ja sektorite ulatus on aja jooksul muutunud (*joonis 1*).

Joonis 1 | Innovatsioonifondi toetatud valdkonnad projektikonkursside kaupa



Allikas: kontrollikoda projektikonkursi dokumentide põhjal.

05 Standardse projektitsükli eri etappides tehtud edusamme mõõdetakse kahe kohustusliku vahe-eesmärgi kaudu¹:

- „finantsasjade sulgemiseni“ jõudmine – projekti arengutsükli see hetk, kui kõik projekti- ja rahastamislepingud on allkirjastatud ning kõik neis nõutavad tingimused on täidetud;
- „projekti alustamine“ – projekti arengutsükli see hetk, kui kõik projekti toimimiseks nõutavad elemendid ja süsteemid on kontrollitud ning tegevusi, mille tulemuseks on kasvuhoonegaaside heite tõhus ärahoidmine, on alustatud;

¹ Innovatsioonifondi määruse artikli 2 lõige 1 ja artikli 6 lõige 2.

06 Projekti arengutsükli põhjal ning kooskõlas HKSi direktiivis ja innovatsioonifondi määruuses toodud eeskirjadega annab innovatsioonifond ühekordseid toetusi kuni 60% ulatuses projekti asjakohastest kuludest. Ühekordseid toetusi makstakse vastavalt järgmistele ülemmääradele.

- Kuni 40% kogutoetusest (st kuni 24% asjakohastest projektikuludest) võib välja maksta siis, kui projekt jõuab finantsasjade sulgemiseni, sõltumata kasvuhoonegaaside heitkoguste tõendatud ärahoidmisest.
- Ülejäänud 60% toetusest (või 36% asjakohastest projektikuludest) makstakse välja pärast finantsasjade sulgemist, tavaliselt siis, kui projekt on hakanud toimima ja vähendab seega kasvuhoonegaaside heitkoguseid, mis oligi projekti rahastamiseks valimise põhjus.

Maksed kiidetakse heaks vastavalt toetuslepingus seatud ajakavale. Projekte, mis ei jõua finantsasjade sulgemiseni, tavaliselt ei rahastata. Projektide puhul, mis ei suuda pärast tegevuse alustamist saavutada 75% oma kasvuhoonegaaside heitkoguste kavandatud vähenemisest, vähendatakse rahastamist proportsionaalselt saavutamata tulemustega².

07 Innovatsioonifondi rahastatakse LHÜde müügist HKSi ühisel enampakkumisplatvormil, kus ettevõtjad teevad kasvuhoonegaaside heiteõiguste omandamiseks pakkumisi vastavalt põhimõttele „saastaja maksab“. Komisjoni praeguse hinnangu kohaselt saab innovatsioonifond aastateks 2020–2030 kokku 40 miljardit eurot. See summa põhineb 530 miljoni LHÜ müügil, mille hinnaguline väärtus on 75 eurot CO₂ tonni kohta. Hinnangus ei võeta arvesse 12 miljardit eurot, mis kantakse HKSi direktiivi alusel³ üle muude programmide toetamiseks.

08 16. juulil 2025 tegi komisjon järgmist mitmeaastast finantsraamistikku (2028–2034) käsitleva arutelu raames ettepaneku luua Euroopa Konkurentsivõime Fond (ECF)⁴. See suurendab tõenäoliselt märkimisväärselt investeerimissuutlikkust elutähtsa tehnoloogia ja strateegiliste sektorite innovatsiooni ja teadusuuringutesse. Euroopa Konkurentsivõime fondi eesmärk on täiendada innovatsioonifondi. Samuti toetab see eesmärki kiirendada süsinikuheite vähendamist, taasindustrialiseerimist ja innovatsiooni ning siduda kliimameetmed konkurentsivõimega.

² Samas, artikli 8 lõige 2.

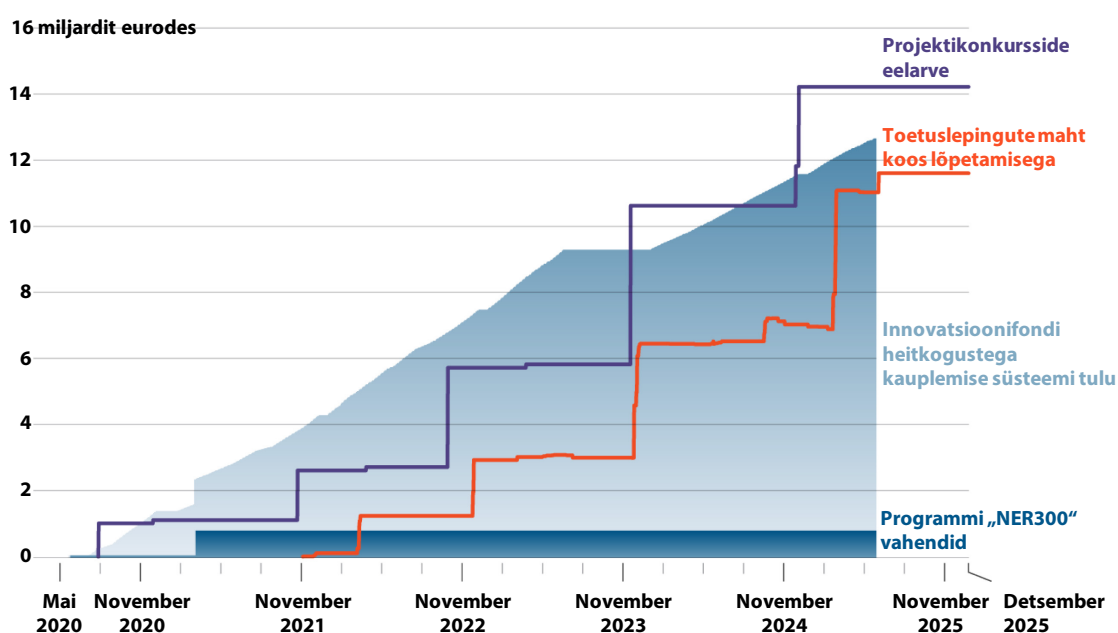
³ HKSi direktiivi artikli 10a lõige 2.

⁴ COM(2025) 555 final, 16. juuli 2025.

Innovatsioonifondi vahendite eraldamine projektikonkurssidele ja projektidele

- 09** Innovatsioonifondi vahendid eraldatakse projektikonkursside või konkureerivate pakkumismenetluste alusel konkreetsetele projektidele. Innovatsioonifondile eraldatava raha kogus määrab eelarve, mille komisjon saab igale projektikonkursile eraldada. Kuni 2023. aastani ei lubanud komisjon projektikonkursside eelarvel ületada enampakkumistelt kogutud summat (*joonis 2*).

Joonis 2 | Innovatsioonifondi tulude kasv, projektikonkursside eelarve ja toetuslepingute allkirjastamine

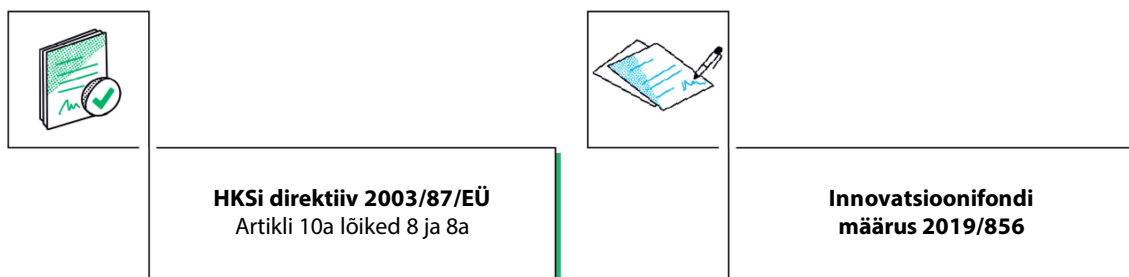


Allikas: kontrollikoda DG CLIMA ja CINEA andmete põhjal.

Õigusraamistik

- 10** Innovatsioonifondi suhtes kohaldatav õigusraamistik koosneb kahest õigusaktist (*joonis 3*).

Joonis 3 | Innovatsioonifondi õigusraamistik



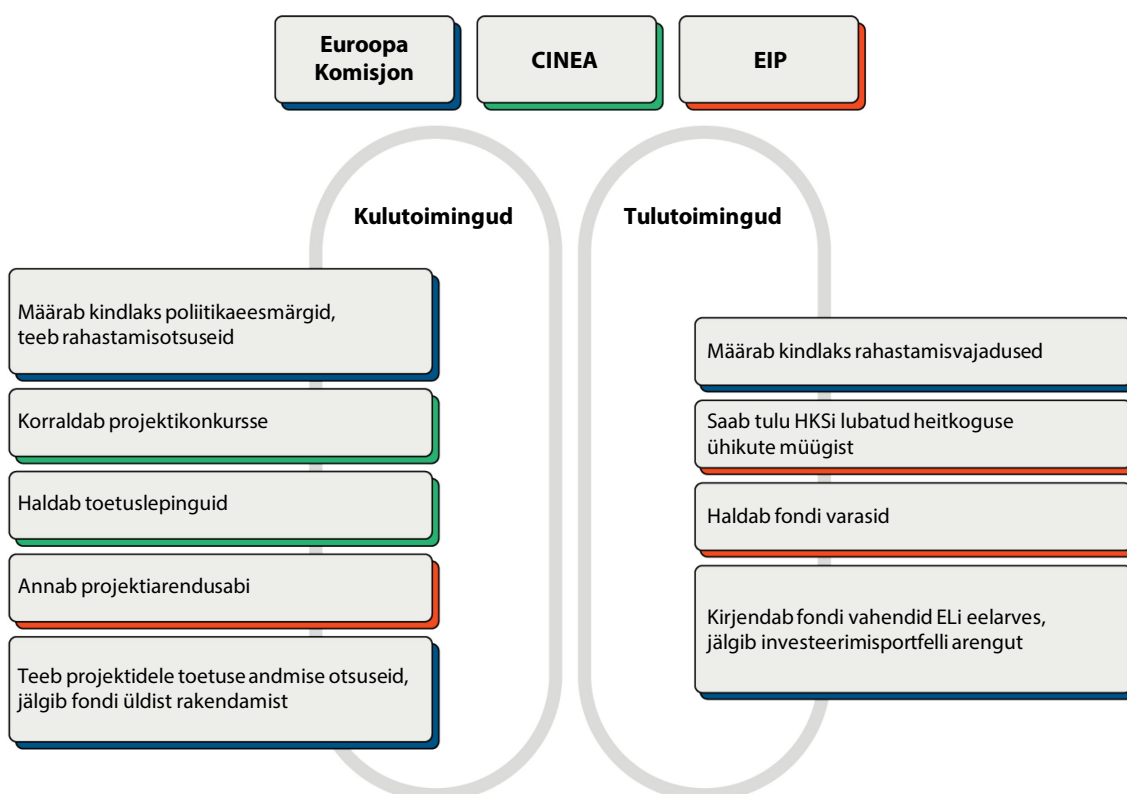
Allikas: kontrollikoda.

- 11** Innovatsioonifondi rakendamise ajal on mõlemasse õigusakti tehtud olulisi muudatusi. Muudatused on võimaldanud laiendada fondi kohaldamisala direktiiviga hõlmatud uutele sektoritele, võtta kasutusele uued toetusvormid (taastuvallikatest toodetud vesiniku tootmise toetamine, mille kohta komisjon tegi ettepaneku pärast konkureerivat pakkumismenetlust) ja anda komisjonile suurem paindlikkus fondi assigneeringute eelarve haldamisel.

Ülesanded ja kohustused

- 12** Innovatsioonifondi rakendatakse eelarve otsese täitmise raames. Innovatsioonifondi üldise rakendamise eest vastutab komisjoni kliimameetmete peadirektoraat (DG CLIMA). DG CLIMA on delegeerinud teatavad rakendusülesanded CINEA-le. Euroopa Investeeringuspank (EIP) vastutab HKSi lubatud heitkoguse ühikute müügi, innovatsioonifondi varade haldamise ja projektiarendusabi andmise eest. Komisjoni eelarve peadirektoraat (DG BUDG) kirjendab innovatsioonifondi vahendid ELi eelarves sihtotstarbelise välistuluna, juhib koostöös DG CLIMA ja EIPga rahavooge ning jälgib innovatsioonifondi investeerimisportfelli arengut. [Joonisel 4](#) on esitatud ülesannete ja kohustuste üksikasjad.

Joonis 4 | Innovatsioonifondi tulude ja kulude haldamisega seotud ülesanded ja kohustused

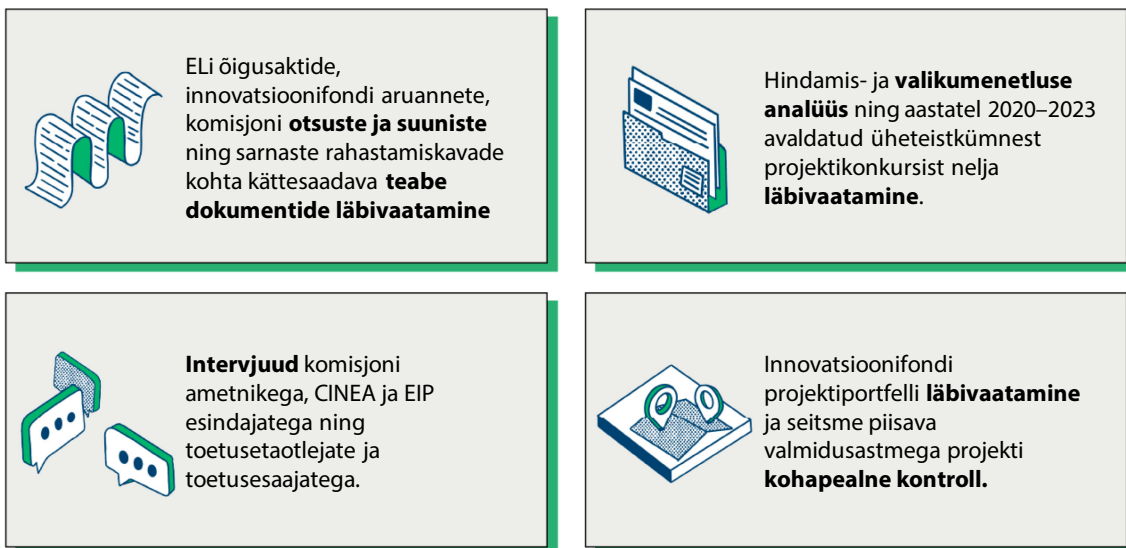


Allikas: kontrollikoda õigusaktide põhjal.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 13** Audi eesmärk oli hinnata, kas innovatsioonifond, nagu see on praegu kavandatud ja rakendatud, pakub asjakohast platvormi uuenduslike näidisprojektide edendamiseks, mis aitavad tõhusalt kaasa ELi süsinikuheite vähendamise eesmärkide saavutamisele. Täpsemalt hindasime, kas:
- innovatsioonifondi ülesehitus vastab piisavalt rahastamisvajadustele ja tagab raha kättesaadavuse;
 - projekte hinnati, valiti ja rakendati mõjusalt;
 - innovatsioonifond annab esialgsete tulemuste põhjal tõhusa panuse ELi süsinikuheite vähendamise eesmärkide saavutamisse.
- 14** Meie audit hõlmas ajavahemikku 2020. aastast kuni 2025. aasta juunini. Auditi tõendusmaterjal pärines erinevatest [joonisel 5](#) loetletud allikatest. Kohtusime peamiselt innovatsioonifondi eest vastutava kahe komisjoni osakonna, DG CLIMA ja CINEA, samuti eelarve peadirektoraadi ja EIP esindajatega. Intervjueerisime taotlejaid ja toetusesaajaid ning külastasime seitset piisava valmidusastmega projekti: Taanis, Saksamaal, Hispaanias (2), Prantsusmaal (2) ja Itaalias. Analüüsisime üksikasjalikult neljast projektikonkursist koosnenud otsustuspõhist valimit: 2020., 2022. ja 2023. aasta kolm suuremahulist projektikonkurssi, et oleks võimalik võrrelda hindamismeetodite arengut sama liiki projektide puhul, ning 2023. aasta konkurentsipõhist katselist pakkumismenetlust taastuvallikatest toodetud vesiniku jaoks, kuna see oli innovatsioonifondi jaoks oluline areng. Meie audit ei hõlmanud panust segarahastamistoimingutesse programmi „InvestEU“ kaudu, LHÜdest teenitud tulu ülekandmist kavas „REPowerEU“ ega tehnilist abi liikmesriikidele. Meie auditimetoodika on kooskõlas kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni (INTOSAI) rahvusvaheliste auditistandarditega.

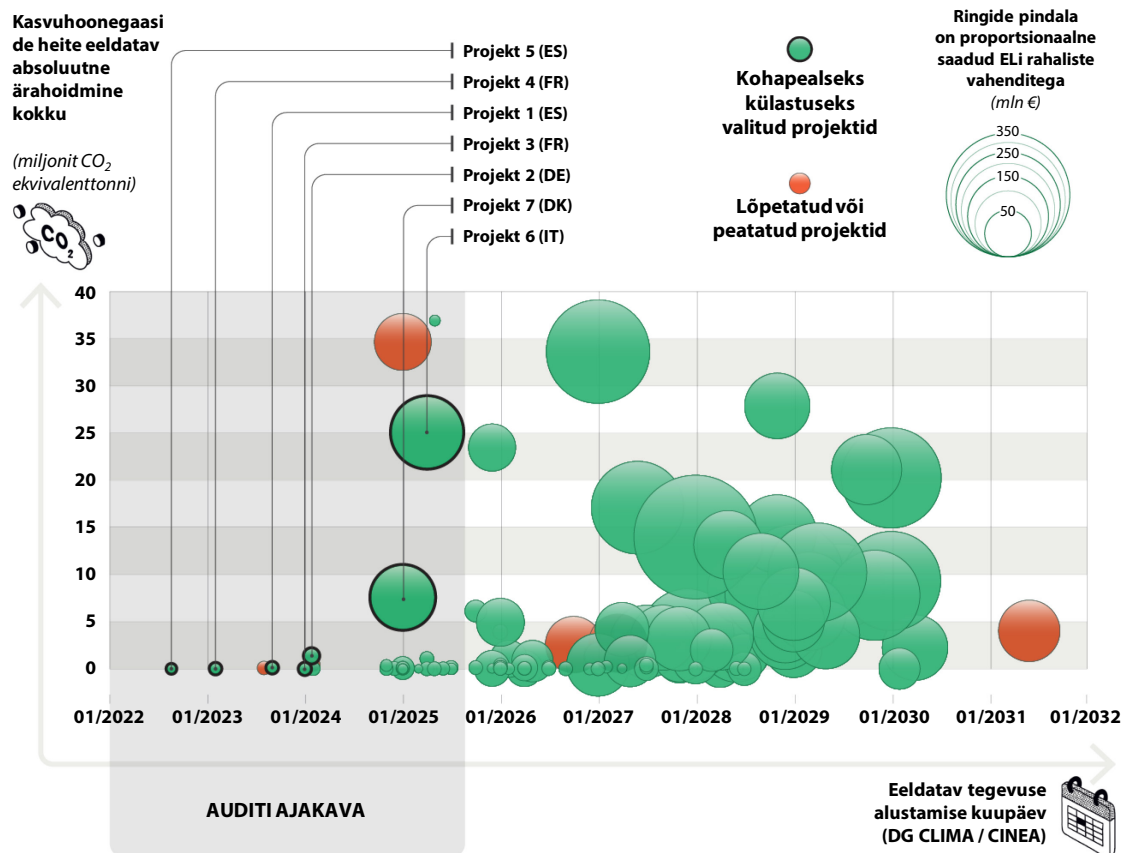
Joonis 5 | Tehtud töö



Allikas: kontrollikoda.

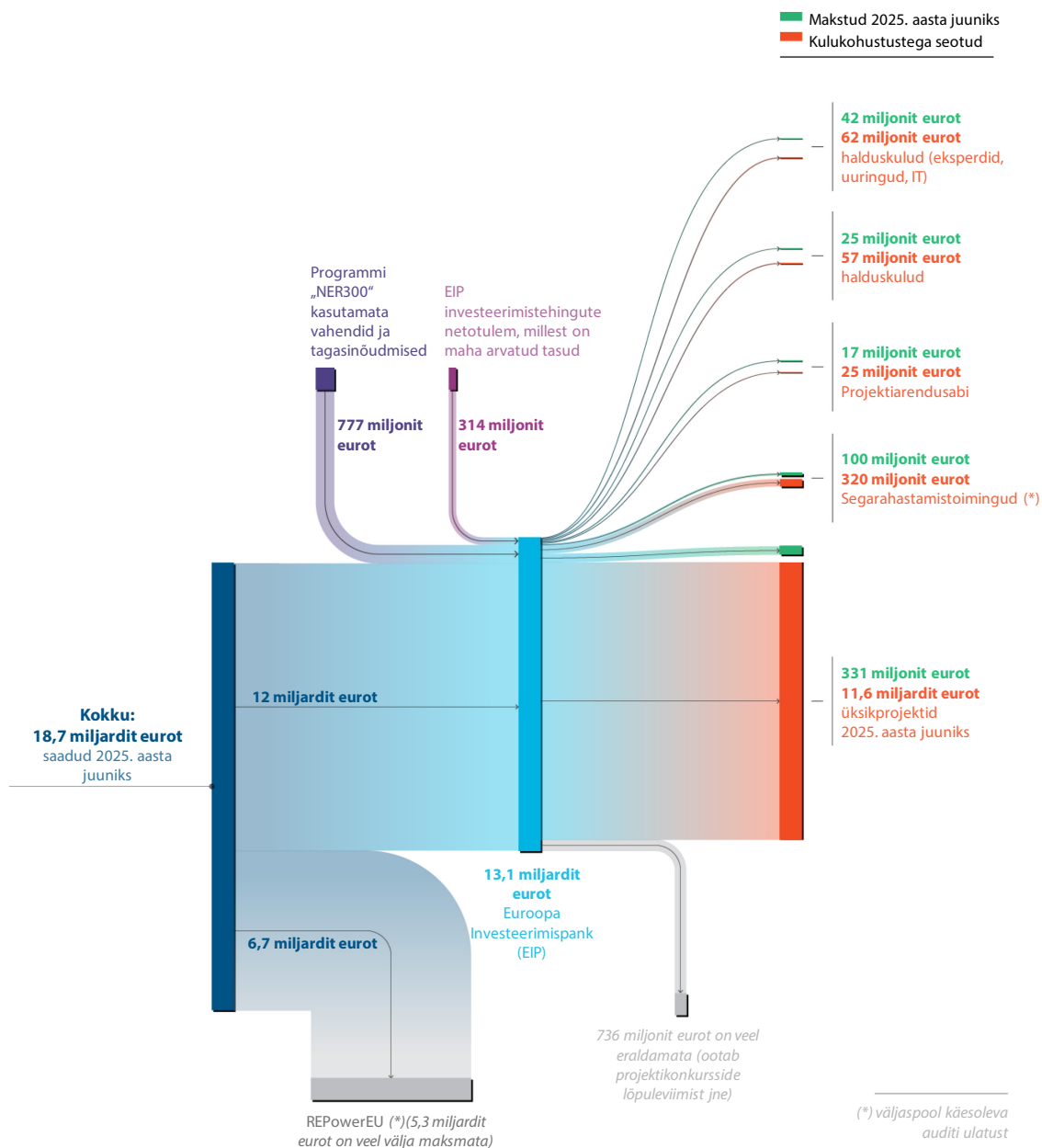
- 15** CINEA esitatud seirearuannete põhjal otsustasime külastada kohapeal kõiki projekte, mis olid meie kavandatud külastuse kuupäevaks eeldatavalt oma tulemustest aru andnud. Kuna see valim hõlmas ainult väiksemaid projekte, lisasime kaks suurt projekti, mis olid peatselt tegevust alustamas (*joonis 6*).

Joonis 6 | Projektide valimine kohapealseteks külastusteks



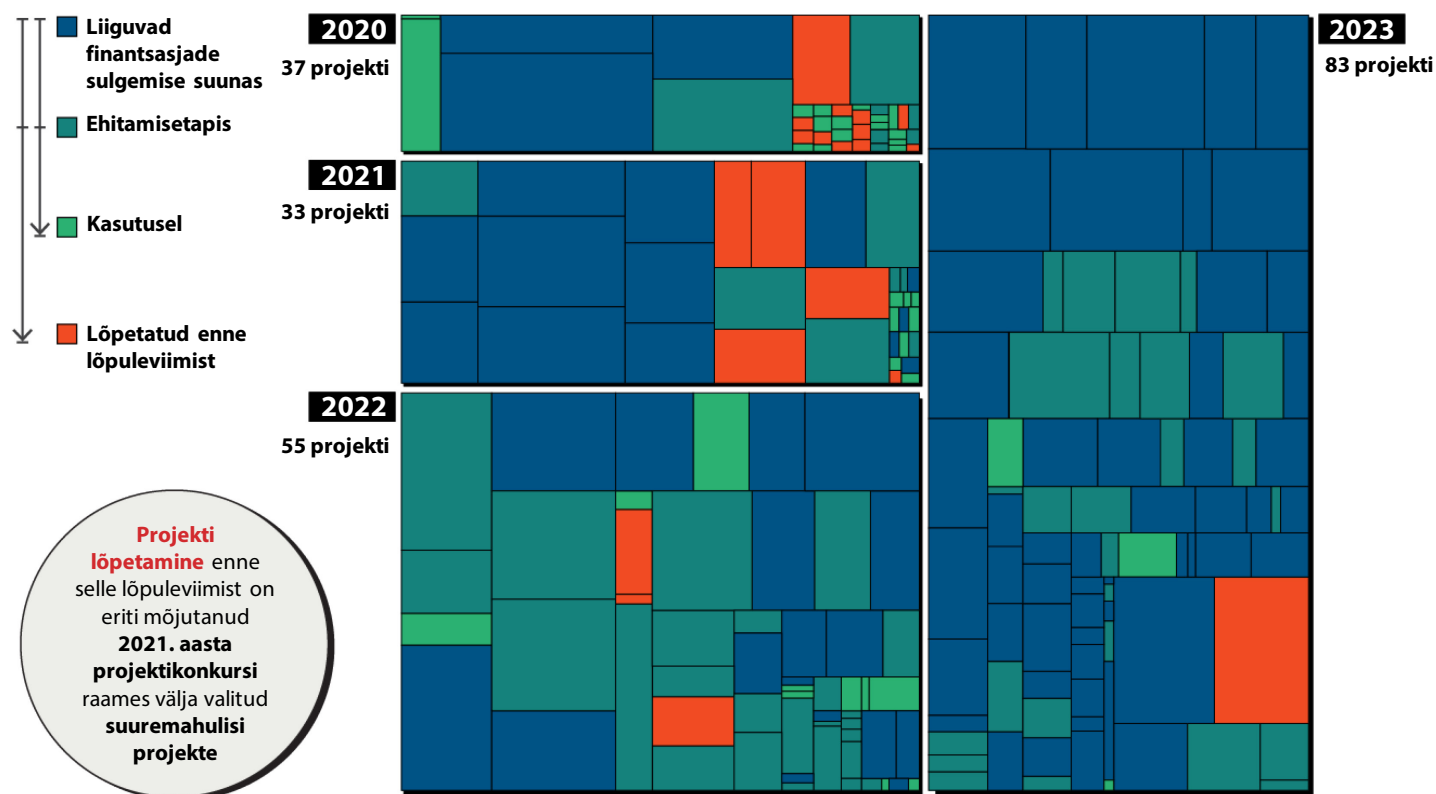
Allikas: kontrollikoda DG CLIMA ja CINEA andmete põhjal.

II lisa. Innovatsioonifondi finantsülevaade (30. juuni 2025)



Allikas: Kontrollikoda DG CLIMA, CINEA ja EIP esitatud andmete põhjal.

III lisa. Ülevaade projektide seisust innovatsioonifondi toetuse suuruse ja projektikonkursi aastate kaupa



Allikas: kontrollikoda CINEA esitatud andmete põhjal.

IV lisa. Pakkumuste hindamise kriteeriumide osakaalu muutumine

Kriteerium ja kirjeldus	Osakaalu muutumine konkursikutsete/aastate kaupa												
	2020		2021	2022			2023			2024			
	Suuremahulised (1. etapp)	Väikese- ja suuremahulised (2. etapp)	Väikese- ja suuremahulised	Väikese- ja suuremahulised	INDUSTRY-ELEC-H2	TOOTMINE	KATSEFAAS	LSC, MSC ja SSC	TOOTMINE	KATSEFAAS	LSC, MSC ja SSC	TOOTMINE	KATSEFAAS
1. Kasvuhoonegaaside heite ärahoidmise potentsiaal Põhineb kasvuhoonegaaside heite absoluutsel ja suhtelisel ärahoidmisel ning arvutuste usaldusväärsusel	33%	20%	20%	17%	14%	12%	14%	17%	12%	14%	17%	11%	14%
2. Uuenduslikkuse tase Tehnoloogiline ja ärimudeli uudsus võrreldes praeguse tasemega	33%	20%	20%	21%	17%	29%	34%	21%	29%	34%	21%	28%	34%
3. Projekti valmidusaste Tehniline, operatiivne, rahaline ja halduslane valmisolek	33%	20%	20%	21%	34%	29%	17%	21%	29%	17%	21%	28%	17%
4. Skaleeritavus/jälgendatavus Võimalik laialdane rakendamine või turuleviimine		20%	20%	21%	17%	15%	17%	21%	15%	17%	21%	19%	17%
5. Kulutõhusus Kasvuhoonegaaside heite eeldatava vältimise eest taotletav abi (eurot tonni kohta) (eurot välditud CO ₂ tonni kohta)		20%	20%	21%	17%	15%	17%	21%	15%	17%	21%	14%	17%
Täiendavad boonuspunktid				4%	3%	3%	3%	6%	4%	5%	5%	5%	5%

Allikas: kontrollikoda projektikonkursi dokumentide põhjal.

V lisa. 2020. aasta projektikonkursi valmidusastme kriteeriumi hindamine

Projekt	Hindajate hinnang valikuprotsessi ajal	Uued kuupäevad muudetud ajakavas	Muutmise põhjused
Projekt A	„Finantsasjade sulgemiseni on usutavasti võimalik jõuda kiiremini kui maksimaalselt neli aastat.“ „Tulemused näitavad, et kapitalikulude märkimisväärse suurenemise mõju on võimalik ohjeldada.“	Finantsasjade sulgemine: 31.3.2026 (+37 kuud) Toimimine: 31.10.2029 (+51 kuud)	● Kapitalikulude suurenemine
Projekt B	„Finantsasjade sulgemiseni on võimalik jõuda kiiremini kui maksimaalselt neli aastat.“	Finantsasjade sulgemine: 31.3.2025 (+18 kuud) Toimimine: 1.9.2028 (+25 kuud)	● Keskkonnaloa hiline mine. ● Viivitused seoses täiendava riikliku rahastamisega.
Projekt C	„Uue rajatise ehitamiseks ja käitamiseks vajalikud load on selgelt loetletud ning projektiettepanekus on veenvalt näidatud, et taotlusprotsess on hästi edenenud ja kontrollitud.“ „Toorainete tarnestrateegia on hästi välja töötatud ja võimalike tarnijate huvid on usaldusväärselt dokumenteeritud.“	Finantsasjade sulgemine: 31.12.2025 (+24 kuud) Toimimine: 1.10.2029 (+38 kuud)	● Ehitusloa hiline mine. ● Ehitus-, teenus- ja tarnelepingute hiline mine.
Projekt D	„Projektimoodulitel [---] on asjakohased sõltumatud projektiorganisatsioonid ja otsustamismenetlused.“ „[---] Nõutavate lubade saamise kava on usaldusväärne, kuna kõik vajalikud load on asjakohaselt kindlaks määratud [---]. Lisaks on heakskiidu saamise protsessi ja ajakava [...] nõuetekohaselt kaalutud ja põhjendatud.“	Finantsasjade sulgemine: 28.2.2026 (+20 kuud) Toimimine: 1.1.2029 (+18 kuud)	● Toetuse koordinaatori muutus. ● Mooduli juhtide vahetumine. ● Keskkonnaloa hiline mine.
Projekt E	„kapitalikulud [---] on stabiilsed ja põhinevad ettepanekus kirjeldatud üksikasjalikul projektieelse kavandamise ja teostatavuse uuringul.“	Finantsasjade sulgemine: 31.3.2026 (+21 kuud) Toimimine: 1.4.2029 (+15 kuud)	● Kapitalikulude suurenemine ● Ehitusloa hiline mine.

Projekt	Hindajate hinnang valikuprotsessi ajal	Uued kuupäevad muudetud ajakavas	Muutmise põhjused
Projekt F	„Tulude, tegevuskulude, kapitalikulude ja rahavoogude prognoosid on realistlikud ja usaldusväärsed.“	Finantsasjade sulgemine: 31.12.2022 (viivitusi ei ole) Toimimine: 1.4.2025 (+19 kuud)	● Kapitalikulude suurenemine 41%
Projekt G	Ettenägematu sündmus hindamismenetluse ajal (süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekt)	Finantsasjade sulgemine: 1.6.2023 (projekt lõpetati 2024. aastal)	● Venemaalt pärit maagaasi impordi peatamine pärast sissetungi Ukrainasse.

VI lisa. Kohapeal külastatud projektide hindamine

-  ei ole saavutatud
 osaliselt saavutatud
 täielikult saavutatud

	Tehnoloogia pakkumine	Uuenduslikkuse säilitamine	Tulemuste saavutamine	Ressursside kaasamine
Projekt 1 (ES)				
Projekt 2 (DE)				
Projekt 3 (FR)				
Projekt 4 (FR)				
Projekt 5 (ES)				
Projekt 6 (IT)			-	
Projekt 7 (DK)			-	

Allikas: kontrollikoda kohapealsete kontrollkäikude käigus kogutud teabe analüüsi põhjal.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
CINEA	Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet
DG BUDG	Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraat
DG CLIMA	Euroopa Komisjoni Kliimameetmete peadirektoraat
ECF	Euroopa Konkurentsivõime Fond
EIP	Euroopa Investeerimispank
ESI fondid	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid
HKS	heitkogustega kauplemise süsteem
MFR	Mitmeaastane finantsraamistik
Programm „NER300“	Uute osalejate reserv 300
tCO₂(eq)	Süsinikdioksiidi ekvivalenttonn

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Finantsasjade sulgemine	Innovatsioonifondi projektide rakendamise see hetk, mil käigus lõpeb kavandamine ja algab ehitus.
Heitkogustega kauplemise süsteem	Heitkoguste vähendamise kava, mis põhineb koguheitte piiramisel saastekvootide eraldamisega ettevõtetele või muudele organisatsioonidele, kes võivad neid osta ja müüa vastavalt oma vajadustele.
Kliimameetmete sotsiaalfond	Heitkogustega kauplemise süsteemi raames loodud fond, mille eesmärk on leevendada süsteemist tulenevate kütuse põletamise piirangute sotsiaalset ja majanduslikku mõju.
Programm „Euroopa horisont“	ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programm perioodiks 2021–2027.
Programm „InvestEU“	Mehhanism, mille eesmärk on kaasata erasektori investeeringuid ELi jaoks strateegilise tähtsusega projektidesse.
Programm „NER300“	Innovatsioonifondi eelkäija aastatel 2012–2020. See loodi selleks, et toetada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning uuenduslike taastuvate energiaallikatega seotud tööstuslike näidisprojekte.
Programm LIFE	Rahastamisvahend, millega toetatakse ELi keskkonna- ja kliimapoliitika rakendamist projektide kaasrahastamise kaudu liikmesriikides.
REPowerEU	ELi algatus eesmärgiga lõpetada sõltuvus fossiilkütustest, mitmekesistada energiarustust ja kiirendada üleminekut puhtale energiale.
Taastuvallikatest toodetud vesinik	Vee elektrolüüsi teel toodetud vesinik (taastuvatest energiaallikatest toodetud elektriga töötavas elektrolüüsiseadmes)

Komisjoni vastused

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

Ajakava

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

Auditirühm

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

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade kestliku kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Joëlle Elvinger. Auditit juhtis kontrollikoja liige João Leão, keda toetasid kabinetiülem Paula Betencourt, kabineti nõunik Sofia Batalha, valdkonnajuht José Parente, auditijuht Jorge Guevara López, auditijuhi asetäitja Josef Edelmann, audiitorid Zuzana Gullova ja Pekka Ulander ning assistent Eleonora Dimitrova. Keelealast abi osutas Richard Moore. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra Mazilu.



Fotol vasakult: Pekka Ulander, Josef Edelmann, Jorge Guevara López, João Leão, José Parente, Sofia Batalha.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

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

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

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

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

Esikaane foto: © Quality Stock Arts – stock.adobe.com.

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

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

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-7213-5	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7732254	QJ-01-26-016-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7214-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/4520053	QJ-01-26-016-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [eriaruanne 11/2026](#): „Innovatsioonifond. Suur potentsiaal, kuid edusammud on aeglased ja mõju heitkoguste vähendamisele väike“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Innovatsioonifond toetab sihtotstarbelisi investeeringuid uuenduslikesse tehnoloogiatesse, millel on potentsiaal vähendada kasvuhoonegaaside heidet. Auditi eesmärk oli hinnata, kas innovatsioonifond aitab laiendada näidisprojekte, mis aitavad tõhusalt kaasa ELi süsinikuheite vähendamise eesmärkide saavutamisele. Leidsime, et innovatsioonifond edendab suuremahulisi uuenduslikke tehnoloogiaid. Kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisega seoses ei ole fond aga ootusi täitnud. Leidsime ka, et toetuste maht on ebakindel, neid ei eraldata struktureeritud analüüsi alusel ning projektide puhul esineb viivitusi ja tühistamisi. Soovitame Euroopa Komisjonil võtta vahendite eraldamiseks kasutusele struktureeritud analüüs, uurida täiendavaid meetmeid raha kasutamise kiirendamiseks ja parandada projektide hindamist.

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



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

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