

Innovatiefonds

Groot potentieel, maar trage vooruitgang en weinig impact op emissiereductie



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-15 | **Kernboodschappen** 01

01-06 | **Waarom dit terrein van belang is**

07-15 | **Wat wij constateerden en aanbevelen**

16-66 | **Onze bevindingen nader bekeken** 02

16-36 | Het Innovatiefonds dekt specifieke financieringsbehoeften en nieuwe EU-prioriteiten, maar het niveau van de beschikbare middelen is onzeker

16-20 | Het Innovatiefonds is gericht op specifieke financieringsbehoeften, maar de doelstellingen ervan overlappen gedeeltelijk met die van andere financieringsbronnen

21-24 | De financiering is afhankelijk van resultaten, en de uitbetaling wordt verwacht bij de financiële afsluiting

25-29 | De Commissie heeft middelen uit het Innovatiefonds ingezet zonder een gestructureerde analyse

30-36 | Onzekerheid leidt tot een opeenstapeling van financiële middelen

37-52 | Projecten kampen met vertragingen en één op de vijf is mislukt

38-40 | Eén op de vijf aanvankelijk gegunde projecten is — tot dusver — geannuleerd

41-44 | Uitgestelde termijnen en vertragingen bij de uitvoering van projecten komen vaak voor

45-47 | Selectieprocessen werden over het algemeen tijdig uitgevoerd en goed gedocumenteerd

48-52 | De rijpheid van projecten werd positief beoordeeld, maar projecten worden geconfronteerd met vertragingen en annuleringen

53-66 | Vroege indicatoren wijzen op slechte resultaten op het gebied van de vermindering van broeikasgasemissies

- 56-60 | De projecten leverden de beoogde technologieën op, maar leidden tot een geringere vermindering van broeikasgasemissies
- 61-64 | Potentieel voor het vermijden van broeikasgassen kan worden overschat
- 65-66 | De portefeuille van het Innovatiefonds heeft minder resultaten opgeleverd dan verwacht

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Financieel overzicht van het Innovatiefonds (30 juni 2025)

Bijlage III — Overzicht van de status van het project, de steun uit het Innovatiefonds en het jaar van de oproep

Bijlage IV — Ontwikkeling van de weging van de gunningscriteria

Bijlage V — Beoordeling van het rijpheids criterium in de oproep van 2020

Bijlage VI — Beoordeling van ter plaatse bezochte projecten

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdljn

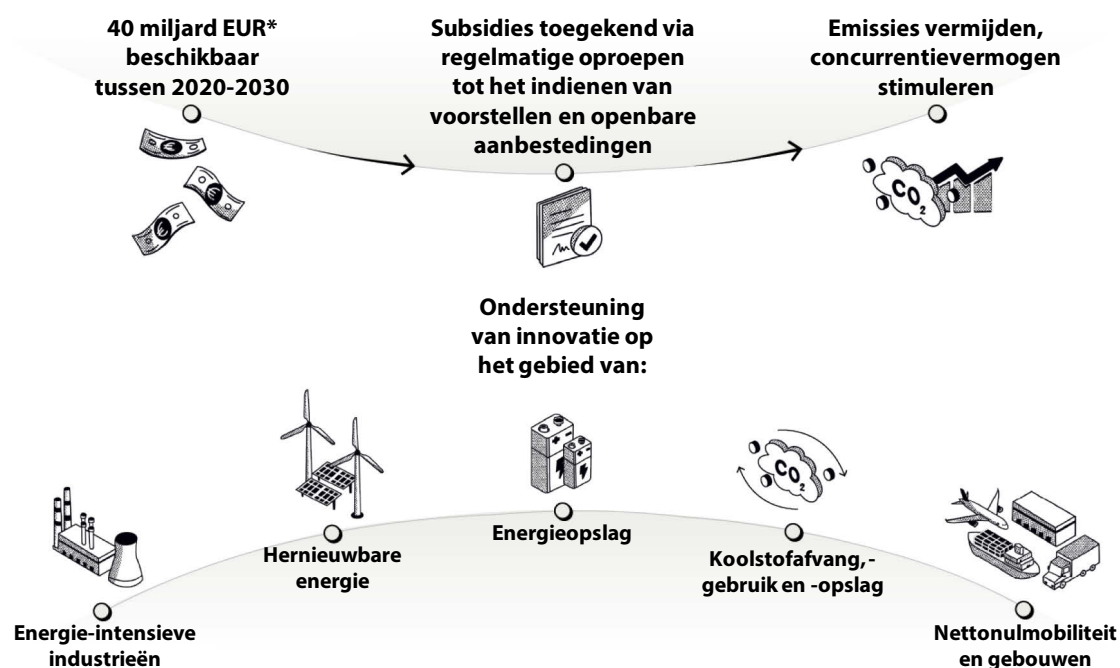
Controleteam

Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** Het [EU-emissiehandelssysteem \(ETS\)](#) — een marktgebaseerd mechanisme voor de regulering van emissierechten — vormt de hoeksteen van het klimaatbeleid van de EU en is haar belangrijkste instrument voor het kostenefficiënt terugdringen van broeikasgasemissies. Het Innovatiefonds vormt een aanvulling op het ETS door gerichte investeringen te ondersteunen in innovatieve technologieën die de broeikasgasemissies aanzienlijk kunnen verminderen, met inbegrip van koolstofarme en -vrije technieken en processen. Dergelijke technologieën kunnen aanzienlijk bijdragen tot de decarbonisatie van belangrijke sectoren binnen de economie van de EU.
- 02** Het Innovatiefonds wordt gefinancierd door de verkoop van ETS-emissierechten. De Commissie verwacht dat de verkoop van 530 miljoen ETS-emissierechten in de periode 2020-2030 ongeveer 40 miljard EUR zal opleveren ([figuur 1](#)).

Figuur 1 | Innovatiefonds



** Op basis van een koolstofprijs van 75 EUR/ton.*

Bron: ERK, op basis van de [website van DG CLIMA](#).

- 03** De steun voor innovatie, onderzoek en investeringen in kritieke technologieën en strategische sectoren zou aanzienlijk kunnen toenemen in het kader van het [voorgestelde meerjarig financieel kader \(MFK\) voor 2028-2034](#). Dit komt tot uiting in het [voorstel van de Commissie om 451 miljard EUR in te zetten voor de oprichting van een groot nieuw Europees Fonds voor concurrentievermogen \(EFC\)](#), dat een aanvulling zal vormen op het Innovatiefonds. Het EFC zal naar verwachting de EU-financiering voor concurrentievermogen en onderzoek meer dan verdubbelen ten opzichte van de periode 2021-2027.
- 04** Het directoraat-generaal Klimaat (DG CLIMA) van de Commissie is verantwoordelijk voor de algemene uitvoering van het Innovatiefonds. De verantwoording voor het beheer van de subsidieovereenkomsten en het organiseren van oproepen tot het indienen van voorstellen ligt bij het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea). De Europese Investeringsbank (EIB) is verantwoordelijk voor de verkoop van ETS-emissierechten en het beheer van activa van het Innovatiefonds.

- 05** Wij hebben deze controle uitgevoerd omdat het Innovatiefonds belangrijk is voor de decarbonisatie-inspanningen van de EU, alsook voor het concurrentievermogen van de EU op het gebied van schone technologieën en haar inspanningen om de ontwikkeling ervan op te schalen. We achten het van essentieel belang om te beoordelen of het aanzienlijke bedrag aan financiering dat aan het Innovatiefonds is toegewezen, relevante resultaten heeft opgeleverd. Wij verwachten dat onze controle zal bijdragen tot de beoordeling van het Innovatiefonds en gebieden zal vaststellen die voor verbetering vatbaar zijn. Aangezien het EFC momenteel wordt ontworpen, kunnen de lessen die uit de evaluatie van het Innovatiefonds worden getrokken relevante input opleveren voor fondsen die in het nieuwe meerjarige kader zijn ontworpen, en zo de governance, de uitvoeringsaanpak en de algehele doeltreffendheid ervan verbeteren.
- 06** Het doel van de controle was te beoordelen of het Innovatiefonds bijdraagt tot de opschaling van innovatieve demonstratieprojecten die doeltreffend bijdragen tot de decarbonisatiedoelstellingen van de EU. We beoordeelden met name of het ontwerp ervan adequaat tegemoetkwam aan de financieringsbehoeften en de beschikbaarheid van middelen waarborgde, of de projecten doeltreffend werden geselecteerd, beoordeeld en uitgevoerd. Daarnaast gingen we na of het project doeltreffend bijdraagt tot de decarbonisatiedoelstellingen van de EU. Onze controle besloeg de periode van 2020 tot en met juni 2025. Wij hebben controle-informatie verkregen van de Commissie, het Cinea en de EIB. We spraken met projectaanvragers en begunstigden van subsidies, en we bezochten zeven projecten in Denemarken, Duitsland, Spanje (twee), Frankrijk (twee) en Italië (zie [bijlage I](#) voor meer achtergrondinformatie, details over de reikwijdte en de methodologie van de controle).

Wat wij constateerden en aanbevelen

- 07** We constateerden dat het Innovatiefonds grootschalige innovatieve technologieën bevordert. Het levert echter niet het verwachte niveau van vermindering van broeikasgasemissies op.
- 08** Het Innovatiefonds is gericht op precommerciële demonstratieactiviteiten in de sectoren die onder de ETS-richtlijn vallen, met name op grootschalige projecten, waarvoor ten tijde van het ontwerp ervan weinig alternatieve financieringsbronnen beschikbaar waren. Het Innovatiefonds was bedoeld als **aanvulling op andere financieringsbronnen**. De doelstellingen van REPowerEU overlappen gedeeltelijk met die van het Innovatiefonds; dit vermindert de complementariteit en maakt de beschikbare financieringsbronnen minder duidelijk (zie de paragrafen [16-20](#)).

- 09** In het kader van het Innovatiefonds worden subsidies uitbetaald wanneer mijlpalen zijn bereikt. Deze omvatten onder meer de financiële afsluiting van een project (wanneer de begunstigden de planning hebben afgerond en van start gaan met de bouwwerkzaamheden) en de aanvang ervan, alsook een verificatie van de daadwerkelijke vermindering van de broeikasgasemissies die het project heeft opgeleverd. Daarom **is financiering afhankelijk van het behalen van resultaten**; de Commissie heeft weinig flexibiliteit in de wijze waarop zij de financiering en uitbetaling in het kader van het fonds beheert (zie de paragrafen [21-24](#)).
- 10** De Commissie heeft oproepen tot het indienen van voorstellen (en de bijbehorende begrotingen) aangepast om **tegemoet te komen aan nieuwe beleidsprioriteiten**, zonder dat zij daarbij een gestructureerde analyse heeft gehanteerd die betrekking heeft op het potentieel van de technologieën voor de vermindering van de broeikasgasemissies en de bijdrage daarvan aan de industriële en strategische doelstellingen van de EU. We troffen voorbeelden aan van verschillen tussen prioritering en respons van de sector (zie de paragrafen [25-29](#)).



Aanbeveling 1

Stel een gestructureerde analyse op om de toewijzing van middelen uit het Innovatiefonds te sturen

De Commissie moet ervoor zorgen dat besluiten over de toewijzing van middelen aan decarbonisatietrajecten en nieuwe beleidsprioriteiten worden gebaseerd op een gestructureerde en toekomstgerichte analyse van het technologische landschap. Bij deze analyse moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van zowel rijpe als baanbrekende innovatieve technologieën.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

- 11** De financieringsbronnen van het Innovatiefonds zijn inherent volatiel, omdat zij gekoppeld zijn aan het veilingsysteem van het ETS. Er is geen mechanisme om een minimumniveau van financiële middelen voor het Innovatiefonds te waarborgen, wat leidt tot onzekerheid over het niveau van de middelen die uiteindelijk beschikbaar zullen zijn voor oproepen tot het indienen van voorstellen. Dit heeft er, samen met het langetermijnkarakter van de projecten, toe geleid **dat gedurende lange perioden aanzienlijke hoeveelheden activa zijn opgebouwd**. Hoewel de in 2023 ingevoerde wijzigingen de noodzaak van een dergelijke opbouw van activa hebben verminderd, had het Innovatiefonds eind juni 2025 ongeveer 12,3 miljard EUR opgebouwd die beschikbaar was voor projecten. Daadwerkelijke betalingen aan projecten bedroegen 331,8 miljoen EUR (2,7 % van het totaalbedrag en minder dan 1 % van de verwachte begroting van het fonds) (zie de paragrafen [30-36](#)).



Aanbeveling 2

Onderzoek aanvullende maatregelen om bij te dragen tot een snellere inzet van de middelen

Gezien het langetermijnkarakter van de door het Innovatiefonds gefinancierde projecten, zou de Commissie aanvullende maatregelen moeten overwegen om de begrotingsplanning voor oproepen tot het indienen van voorstellen te verbeteren, zodat middelen eerder kunnen worden ingezet. Dit zou tot snellere resultaten moeten leiden en voor een vermindering van de opbouw van activa moeten zorgen. Dergelijke maatregelen moeten van toepassing zijn op de periode na 2030, worden voorafgegaan door een zorgvuldige risicoanalyse van de blootstelling van het fonds aan de ontwikkeling van de koolstofmarkt, en gebaseerd zijn op redelijke verwachtingen met betrekking tot de beëindiging van projecten.

Streefdatum voor de uitvoering: 2030

- 12** De Commissie past de door de [verordening](#) vereiste selectiecriteria toe en de processen zijn over het algemeen tijdig en goed gedocumenteerd. De Commissie heeft deze projecten geselecteerd op basis van een positieve beoordeling van de rijpheid van de projecten door onafhankelijke deskundigen tijdens de selectiefase, maar **een aanzienlijk aantal projecten kampt met vertragingen en één op de vijf mislukt voordat ze operationeel worden**. De Commissie heeft weinig ruimte voor een flexibele interpretatie van de vereisten voor financiële afsluiting op basis van haar eigen beoordeling van de complexiteit of de omvang van de gefinancierde projecten (zie de paragrafen [37-52](#)).

- 13** De door ons bezochte projecten waren succesvol in het ondersteunen van de ontwikkeling van innovatieve technologieën. **Op één lidstaat na was de vermindering in broeikasgasemissies** echter **minder dan verwacht**. Voor lopende projecten wordt het deel van de financiële steun vastgesteld op basis van de vermindering van de broeikasgasemissies en uitbetaald op basis van de verificatie van de resultaten; deze verificatie vindt doorgaans plaats tijdens de eerste drie of vijf jaar van de uitvoering van het project (de monitoringperiode). De periode die wordt gebruikt om de daadwerkelijke vermindering van broeikasgasemissies te verifiëren, is kort in vergelijking met de totale referentieperiode van tien jaar die wordt gebruikt voor de beoordeling van het potentieel voor het vermijden van broeikasgasemissies tijdens de projectselectie (zie de paragrafen [53-60](#)).
- 14** Een **doorslaggevende factor voor de selectie van projecten van het Innovatiefonds is de potentiële vermindering van broeikasgasemissies**: het wordt gebruikt om twee van de vijf gunningscriteria te beoordelen. De methode voor de berekening van de vermindering van broeikasgasemissies is in de loop der tijd geëvolueerd als gevolg van de beperkingen die de Commissie heeft vastgesteld. Deze berekening is een theoretische exercitie en kan leiden tot te optimistische verwachtingen; dit kan van invloed zijn op de selectie van projecten (zie de paragrafen [61-64](#)).



Aanbeveling 3

Verbeter de projectbeoordeling en pak vertragingen en annuleringen aan

De Commissie moet:

- a) de methoden voor het evalueren van projecten verbeteren, zodat een nauwkeurigere beoordeling mogelijk is van de potentiële vermindering van broeikasgasemissies en van de financiële en technologische rijpheid van projecten;
- b) beoordelen of er behoefte is aan meer flexibiliteit met betrekking tot de vereisten en het tijdschema voor de financiële afsluiting en de periode voor de verificatie van de vermindering van broeikasgasemissies.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028

15 De bijdrage van het Innovatiefonds aan de vermindering van broeikasgasemissies blijft ver achter bij de algemene ramingen van de Commissie. Uiterlijk in december 2024 zouden projecten binnen de portefeuille van het Innovatiefonds naar verwachting een emissiereductie van 0,59 miljoen ton CO₂ opleveren. Tegen die tijd had het fonds echter slechts 5 % van het verwachte reductiebedrag bereikt. Over het geheel genomen **heeft de portefeuille van het Innovatiefonds minder resultaten opgeleverd dan verwacht** (zie de paragrafen [65](#) en [66](#)).

02

Onze bevindingen nader bekeken

Het Innovatiefonds dekt specifieke financieringsbehoeften en nieuwe EU-prioriteiten, maar het niveau van de beschikbare middelen is onzeker

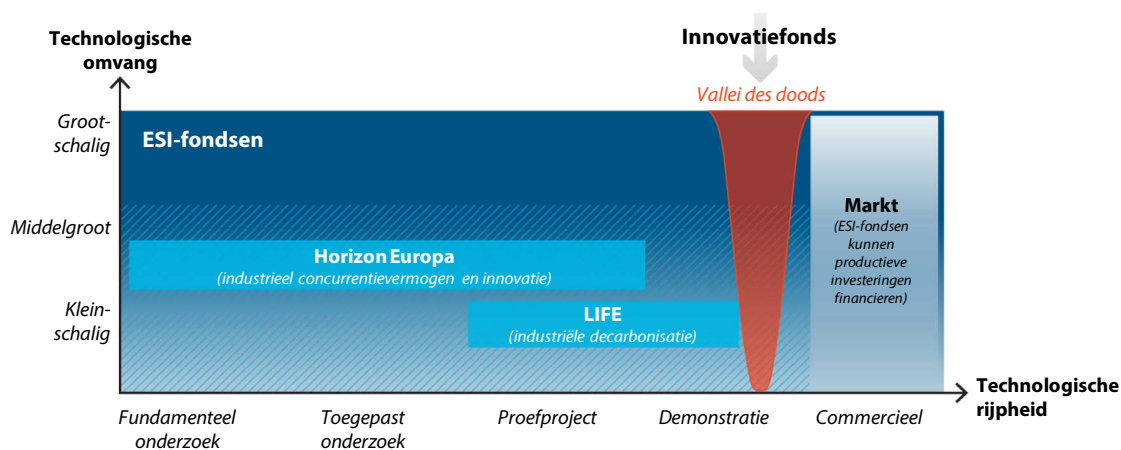
Het Innovatiefonds is gericht op specifieke financieringsbehoeften, maar de doelstellingen ervan overlappen gedeeltelijk met die van andere financieringsbronnen

- 16** Het Innovatiefonds is opgezet om te voorzien in de financieringsbehoeften van projecten die gericht zijn op de ontwikkeling van innovatieve technologieën die zonder steun nog niet commercieel levensvatbaar zijn. Het fonds is een van de EU-instrumenten ter ondersteuning van dergelijke projecten. Om ervoor te zorgen dat de EU-middelen doeltreffend worden gebruikt, moet de Commissie streven naar synergieën tussen deze instrumenten. De financieringsinstrumenten van de EU moeten elkaar aanvullen door zich te richten op demonstratieprojecten op het gebied van koolstofarme energie¹, en overlappings moeten worden vermeden.

¹ Artikel 10 bis, lid 8, elfde, twaalfde en dertiende alinea, van de [ETS-richtlijn](#) en [Speciaal verslag nr. 24/2018](#), aanbevelingen 1 en 4.

- 17** We controleerden of het Innovatiefonds erin was geslaagd zich te richten op een fase in de technologische ontwikkelingscyclus waarin weinig financieringsbronnen beschikbaar zijn voor demonstratieprojecten: de “vallei des doods” (zie [figuur 2](#)). We analyseerden ook of het Innovatiefonds had gezorgd voor continuïteit met eerdere onderzoeks- of demonstratieprojecten die met middelen van de EU of de lidstaten werden gefinancierd.

Figuur 2 | De rol van het Innovatiefonds in de technologische ontwikkelingscyclus



Opmerking: De “vallei des doods” is de kritieke fase in de ontwikkelingscyclus waarin nieuwe technologieën vaak moeite hebben om de financiering te verkrijgen voor de voltooiing van een demonstratie op werkelijke schaal.

Bron: ERK, op basis van verschillende documenten van de Europese Commissie.

- 18** Zoals blijkt uit [figuur 2](#) constateerden we dat het Innovatiefonds in een goede positie verkeert om bestaande EU-financieringsinstrumenten voor onderzoek zoals Horizon Europa en LIFE aan te vullen. De relevantie van het Innovatiefonds binnen het financieringslandschap van de EU wordt over het algemeen goed erkend. De doelstelling ervan om zich te richten op grootschalige innovatieve demonstratieprojecten waarvoor financiering niet gemakkelijk beschikbaar is, wordt algemeen begrepen, en [ondernemingen en brancheorganisaties erkennen dat er op EU- of nationaal niveau geen equivalent bestaat](#). Voor drie van de zeven door ons bezochte projecten had het Innovatiefonds gezorgd voor continuïteit van de financiering aan eerdere lidstaten of door de EU gefinancierde onderzoeks- en demonstratieprojecten, waarbij synergieën met andere financieringsregelingen werden aangetoond (zie het voorbeeld in [kader 1](#)).

Kader 1

Voorbeeld van een project dat synergieën met andere financieringsregelingen aantoont

Het belangrijkste doel van het [TopSOEC-project](#) was de bouw van 's werelds eerste fabriek voor de productie van stackmodules voor vasteoxide-elektrolysecellen (solid oxide electrolysis cell — SOEC) op industriële schaal. Ten tijde van ons bezoek stond het project op het punt operationeel te worden.

Het project is een opgeschaalde versie van een bestaande proefproductiefaciliteit voor stackmodules voor vasteoxidebrandstofcellen (solid oxide fuel cell — SOFC) van de eerste generatie (later omgebouwd voor de productie van vasteoxide-elektrolysecellen). Deze faciliteit werd deels gefinancierd met EU-middelen via het LIFE-programma ([DEMO SOFC-project](#)).

Het TopSOEC-project illustreert de plaats van het Innovatiefonds in het financieringslandschap van de EU, aangezien het zorgt voor continuïteit met eerdere door de EU gefinancierde onderzoeks- en demonstratieprojecten op aanzienlijk grotere schaal.

- 19** Het financieringslandschap van de EU is sinds de opzet van het Innovatiefonds aanzienlijk veranderd. De respons van de EU op de COVID-19-uitbraak in 2020 heeft geleid tot de vaststelling van verschillende stimuleringsmaatregelen, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Na de Russische invasie van Oekraïne in 2022 heeft de EU het [REPowerEU-plan](#) gelanceerd en dit gedeeltelijk uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierd. REPowerEU is in het leven geroepen om energiebesparingen te realiseren, de energievoorziening te diversifiëren en schone energie te produceren, zoals uiteengezet in de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, waardoor de afhankelijkheid van de EU van fossiele brandstoffen wordt verminderd en uiteindelijk wordt weggenomen.
- 20** De doelstellingen van REPowerEU overlappen gedeeltelijk met die van het **Innovatiefonds**. Dit verhoogt het risico op concurrentie tussen financieringsbronnen indien lidstaten maatregelen in hun herstel- en veerkrachtplannen opnemen die de verwezenlijking van de REPowerEU-doelstellingen nastreven en die ook uit het Innovatiefonds kunnen worden gefinancierd. We troffen één geval aan waarin de begunstigde besloot goedgekeurde steun uit het Innovatiefonds te vervangen door steun uit een nationale regeling die wordt gefinancierd uit hoofde van het herstel- en veerkrachtplan van die lidstaat, aangezien hij die nationale steun aantrekkelijker (vanwege hogere financieringspercentages) en handiger (aangezien middelen eerder worden uitbetaald) achtte dan het Innovatiefonds (zie het voorbeeld in [kader 2](#)).

Kader 2

Voorbeeld van een project ter vervanging van steun uit het Innovatiefonds

De proefaanbestedingsprocedure die de Commissie in 2023 heeft gelanceerd, heeft geleid tot de toekenning van een subsidie ter waarde van 230 miljoen EUR uit het Innovatiefonds voor de productie van 480 000 ton hernieuwbare waterstof tussen 2029 en 2039.

In april 2025 verzocht de begunstigde om de beëindiging van de subsidie. Hij voerde onder meer aan dat de bepalingen van de subsidieovereenkomst niet flexibel waren (inbedrijfstelling van een elektrolysecapaciteit van 500 megawatt in september 2029) en dat elders financiering tegen flexibelere voorwaarden beschikbaar was. Het project ontving 245 miljoen EUR in het kader van het plan voor herstel, transformatie en veerkracht van de lidstaat, dat werd gefinancierd door REPowerEU.

De financiering is afhankelijk van resultaten, en de uitbetaling wordt verwacht bij de financiële afsluiting

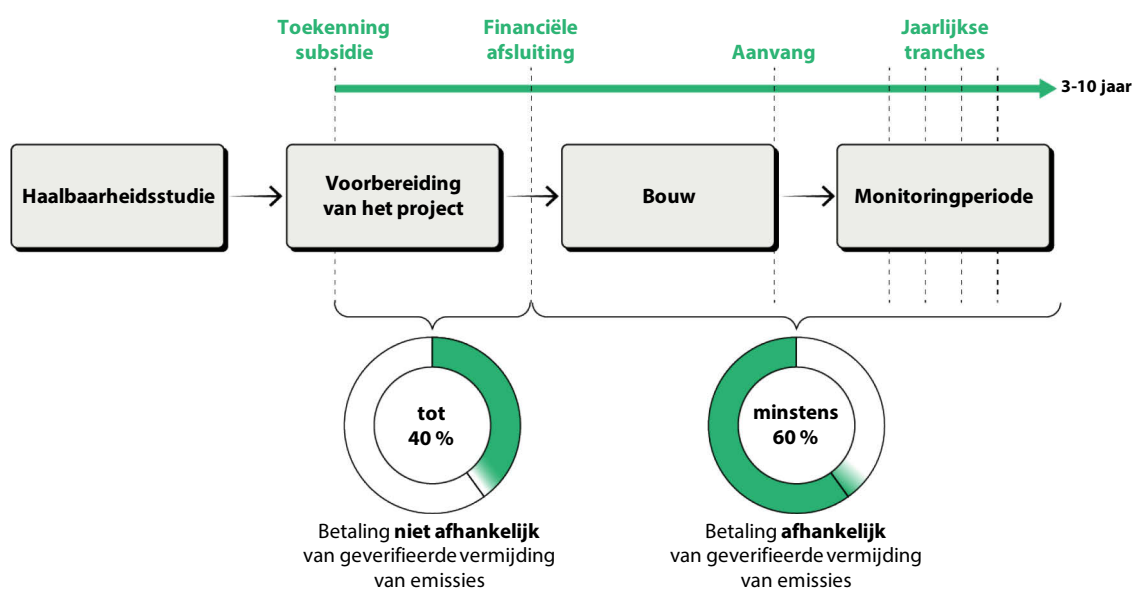
- 21** Het door het Innovatiefonds gebruikte financierings- en uitbetalingsmodel moet toereikend zijn om innovatieve demonstratieprojecten van aanzienlijke omvang te ondersteunen die een risiconiveau met zich meebrengen². Wij analyseerden het rechtskader tot vaststelling van het financierings- en uitbetalingsmodel dat van toepassing is op het Innovatiefonds. We zijn ook nagegaan of in het Innovatiefonds rekening is gehouden met de aanbevelingen in ons [Speciaal verslag nr. 24/2018](#) over koolstofafvang, dat gericht was op de voorganger van het Innovatiefonds voor de periode 2012-2020, de nieuwkomersreserve 300 (New Entrants' Reserve 300 — NER300).
- 22** Wij constateerden dat het Innovatiefonds voortbouwt op de lessen die zijn getrokken uit NER300, een programma dat gebruikmaakte van een betalingsmodel waarbij financiering pas werd verstrekt nadat de projecten van start waren gegaan. Op dat moment concludeerden we dat de voor NER300 gebruikte financieringsbenadering niet volledig voldeed aan de behoeften inzake risicovermindering en financiering van demonstratieprojecten³.

² Artikel 10 bis, lid 8, twaalfde alinea, van de [ETS-richtlijn](#) en [Speciaal verslag nr. 24/2018](#), aanbevelingen 1 en 4.

³ [Speciaal verslag nr. 24/2018](#), paragraaf 65.

23 In de ETS-richtlijn wordt het niveau van de steun en het basisfinancierings- en uitbetalingsmodel bepaald dat door het Innovatiefonds moet worden gebruikt. In de verordening betreffende het Innovatiefonds is bepaald dat **subsidies moeten worden uitbetaald op basis van het bereiken van mijlpalen** (financiële afsluiting, aanvang van de activiteiten) en op basis van **verificatie van de daadwerkelijke vermindering van broeikasgasemissies** (zie [figuur 3](#)). De Commissie heeft weinig flexibiliteit in de wijze waarop zij dit model beheert. Met name mag de financiële afsluiting niet langer duren dan de in de wetgeving vastgestelde limiet van vier jaar, ook al acht zij dit gerechtvaardigd op basis van de mate van innovatie van de betrokken technologie. Dit droeg bij tot het aantal projecten dat vóór de voltooiing werd beëindigd (zie paragraaf [52](#)).

Figuur 3 | Financierings- en uitbetalingsmodel van het Innovatiefonds



Bron: ERK, op basis van [de website van DG CLIMA](#).

24 Net als NER300 blijft het **Innovatiefonds gericht op het behalen van resultaten**. In tegenstelling tot NER300 is het uit hoofde van het fonds echter toegestaan dat een deel van een subsidie wordt uitbetaald wanneer de begunstigden de projectplanning voltooien — met andere woorden, ten tijde van de financiële afsluiting. Daarnaast biedt het Innovatiefonds een financieringspercentage van 60 %, wat hoger is dan de 50 % van NER300. Uit onze vraaggesprekken met projectaanvragers en begunstigden bleek dat het Innovatiefonds door de gewijzigde financieringsbenadering en het verhoogde financieringspercentage aantrekkelijker was geworden voor projectontwikkelaars.

De Commissie heeft middelen uit het Innovatiefonds ingezet zonder een gestructureerde analyse

- 25** De Commissie verwacht dat de middelen van het Innovatiefonds ongeveer 40 miljard EUR zullen bedragen (zie paragraaf [02](#)). Om de middelen van het fonds op passende wijze toe te wijzen aan projecten die bijdragen tot de doelstellingen van het Innovatiefonds, zoals gedefinieerd in de ETS-richtlijn, moet de Commissie over een consistente algemene strategie beschikken. Bij het ontwerpen en uitvoeren van oproepen tot het indienen van voorstellen en openbare aanbestedingen moet consequent gebruik worden gemaakt van een gestructureerde analyse, die is opgesteld in nauwe samenwerking met belanghebbenden (bv. industriële sectoren, aanbieders van schone technologie, financiële instellingen, onderzoeksorganisaties). Wij onderzochten de algemene documentatie over het ontwerp en de uitvoering van oproepen tot het indienen van aanvragen en openbare aanbestedingsprocedures die in het kader van het Innovatiefonds worden uitgevoerd. Daarnaast bogen we ons ook over de toewijzing van financiering uit het Innovatiefonds aan specifieke technologische gebieden en sectoren.
- 26** In de ETS-richtlijn en de verordening betreffende het Innovatiefonds worden de technologische sectoren (energie-intensieve industrieën; hernieuwbare energiebronnen; energieopslag; koolstofafvang, -gebruik en -opslag; nettonulmobiliteit en energieneutrale gebouwen) bepaald die in aanmerking komen voor steun uit het Innovatiefonds. Binnen deze sectoren heeft de Commissie de discretionaire bevoegdheid om beschikbare middelen uit het Innovatiefonds toe te wijzen aan specifieke technologische gebieden of onderwerpen.
- 27** Wij stelden specifieke voorbeelden vast van verschillen tussen prioritering en respons van de sector. Tot 2022 paste de Commissie sectorale neutraliteit toe in haar oproepen tot het indienen van voorstellen, waarbij de begroting alleen werd opgesplitst op basis van de omvang van het project (kleinschalige en grootschalige projecten). Sinds de lancering van REPowerEU in datzelfde jaar is de Commissie echter begonnen met het **opstellen van oproepen tot het indienen van voorstellen (en de bijbehorende begrotingen) om tegemoet te komen aan nieuwe beleidsprioriteiten**. Specifieke voorbeelden van deze verschuiving zijn de vaststelling van specifieke onderwerpen in verband met de Europese waterstofbank, de verordening voor een nettonulindustrie en het industriebeleid van de EU inzake batterijen. Wij konden geen bewijs vinden waaruit bleek dat de Commissie een specifieke strategie had vastgesteld of een gestructureerde analyse had uitgevoerd ter ondersteuning van de toewijzing van middelen uit het Innovatiefonds aan deze nieuwe prioriteiten. We constateerden ook dat de respons van het bedrijfsleven op de oproepen in verband met deze beleidsprioriteiten laag was (zie de voorbeelden in [kader 3](#)).

Kader 3

Voorbeelden van verschillen tussen prioritering en respons van de sector

De [Europese waterstofbank](#) is opgericht om bij te dragen tot de verwezenlijking van de REPowerEU-doelstelling om uiterlijk in 2030 tien miljoen ton hernieuwbare waterstof in de EU te produceren. Het Innovatiefonds heeft 2 miljard EUR toegewezen aan de in november 2023 en december 2024 gepubliceerde openbare aanbestedingen voor de productie van hernieuwbare waterstof. Het aantal reacties op deze oproepen daalde van 132 voorstellen in 2023 tot 61 in 2024, waaruit blijkt dat de belangstelling voor steun uit het Innovatiefonds in deze sector afneemt.

De [Commissie heeft in maart 2023 voorgesteld](#) een [verordening voor een nettonulindustrie](#) vast te stellen met als doel tegen 2030 een productiecapaciteit van 40 % voor belangrijke strategische nettonultechnologieën en de belangrijke componenten daarvan in de EU te bereiken. De oproepen tot het indienen van voorstellen van het Innovatiefonds voor 2023 en 2024 omvatten specifieke onderwerpen op het gebied van de productie van schone technologie, met een gecombineerde begroting van 2,1 miljard EUR ter ondersteuning van projecten voor de productie van innovatieve componenten voor schone technologieën voor de productie en het verbruik van waterstof, hernieuwbare energie en energieopslag. De Commissie ontving 94 voorstellen en aanvaardde er 85. Slechts 36 daarvan haalden echter de minimumscores die in de oproep waren vastgesteld. Op vijf na heeft de Commissie al deze voorstellen geselecteerd. Hoewel de Commissie de volledige beschikbare begroting toekende, nam het mededingingskarakter van de procedure af.

Tot slot [kondigde de Commissie](#) op 6 december 2023 aan dat het Innovatiefonds over een periode van drie jaar 3 miljard EUR zou uittrekken om investeringen te stimuleren in de productiecapaciteit van de EU voor duurzame batterijen, die essentieel worden geacht voor de groene transitie. Dienovereenkomstig werd in de oproep tot het indienen van voorstellen van 2024 1 miljard EUR toegewezen aan de productie van batterijcellen voor elektrische voertuigen. Naar aanleiding van de oproep werden slechts 14 voorstellen ingediend. De Commissie heeft alle zes projecten geselecteerd die de in de oproep vastgestelde minimumscores hadden behaald; als gevolg daarvan bleef 15 % van de begroting ongebruikt. In juni 2025 was nog geen enkele subsidieovereenkomst ondertekend.

- 28** Het Innovatiefonds is uitgegroeid tot zowel het belangrijkste financieringselement voor de uitvoering van verschillende EU-beleidsmaatregelen als een testomgeving voor nieuwe beleidsinterventies. De toewijzing van de begroting van het Innovatiefonds is sterk afhankelijk van de nieuwe beleidsprioriteiten die op een bepaald moment worden besproken. Daarom bestaat het risico dat de acties die worden ondernomen niet de nodige relevantie hebben voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het fonds. Bovendien is de toewijzing van middelen uit het Innovatiefonds aan specifieke technologische sectoren vaak omstreden, voornamelijk bij specifieke brancheorganisaties⁴ die de belangen van hun leden behartigen, maar ook in de academische wereld⁵.
- 29** De Commissie heeft voorgesteld een Europees Fonds voor concurrentievermogen (EFC) op te richten als onderdeel van het MFK 2028-2034. In het kader van de voorgestelde [EFC-verordening](#) is het de bedoeling dat het Innovatiefonds afzonderlijk blijft functioneren en dat de Commissie zorgt voor coördinatie tussen het Innovatiefonds en het EFC (zie paragraaf [08](#) van [bijlage I](#)). Beide instrumenten zijn verankerd in het kader voor het industriebeleid van de EU, waarin prioriteit wordt gegeven aan het versterken van het technologische leiderschap van Europa op het gebied van schone en nettonultechnologieën.

⁴ Gezamenlijke verklaringen van verenigingen voor hernieuwbare energie: “[We need to redesign Innovation Fund calls to invest into Europe’s energy system](#)” (mei 2024) en “[The Innovation Fund is not advancing European renewable energy technology](#)” (mei 2022).

⁵ [EU Innovation Policy — How to Escape the Middle Technology Trap](#) — Een verslag van de European Policy Analysis Group.

Onzekerheid leidt tot een opeenstapeling van financiële middelen

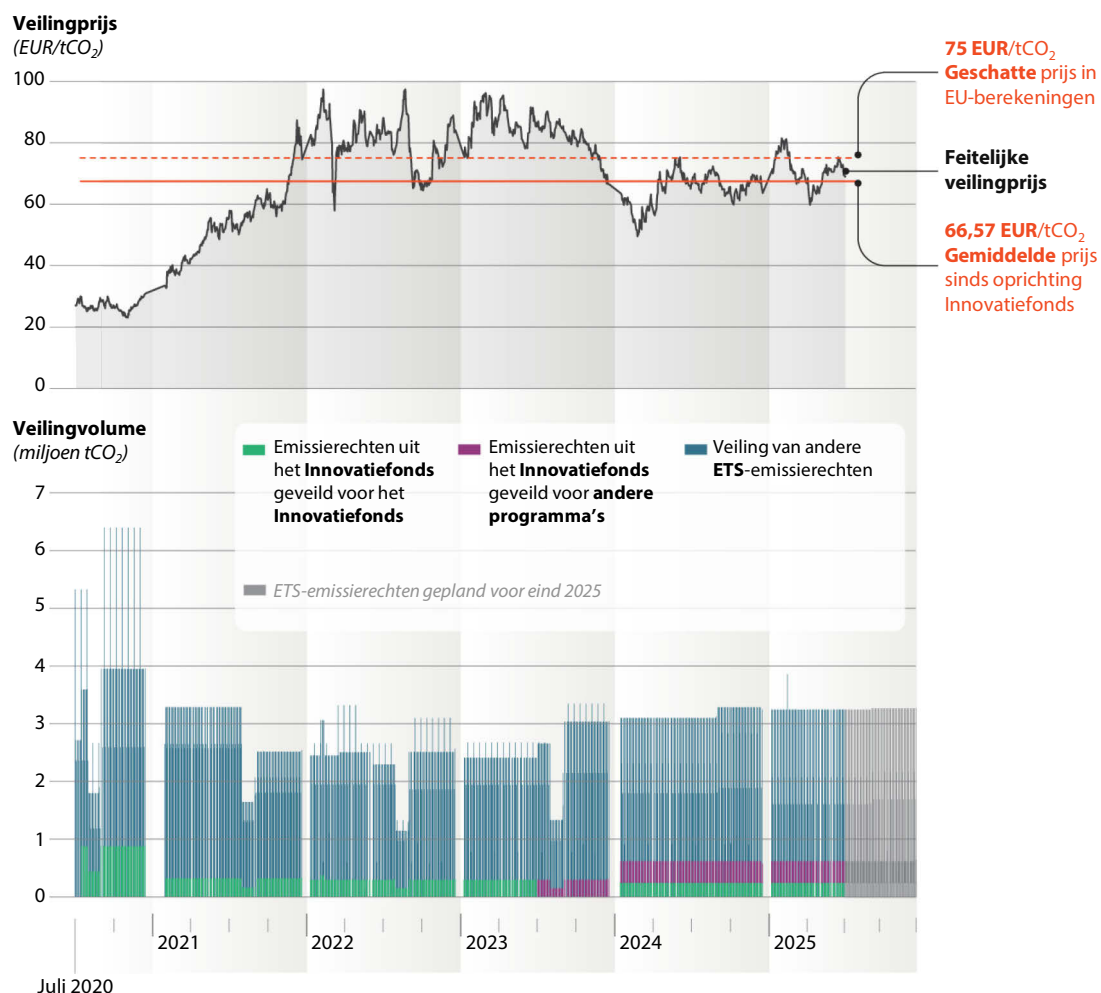
- 30** Het Innovatiefonds wordt gefinancierd door de verkoop van ETS-emissierechten op het gemeenschappelijk veilingplatform van het ETS. De Commissie is verantwoordelijk voor het plannen van de veiling van ETS-emissierechten die aan het Innovatiefonds zijn toegewezen, waarbij zij ernaar streeft de inkomsten daarvan te maximaliseren. Daarbij moet zij naar behoren rekening houden met de beginselen van openheid, transparantie, harmonisatie, non-discriminatie, voorspelbaarheid en kostenefficiëntie die van toepassing zijn op het ETS⁶. De Commissie is ook verantwoordelijk voor het rammen van de behoeften van het fonds en, indien nodig, het vervroegd ter beschikking stellen van emissierechten uit het Innovatiefonds om ervoor te zorgen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn⁷. Wij onderzochten de documentatie over de verkoop van ETS-emissierechten, met inbegrip van de beschikbare ramingen en begrotingsprocedures, evenals de financiële rekeningen en uitvoeringsverslagen van het fonds.
- 31** In 2015 [schatte de Commissie](#) dat de totale begroting van de 400 miljoen ETS-emissierechten die aan het Innovatiefonds zijn toegewezen, zou oplopen tot 10 miljard EUR voor de periode 2020-2030. Ondertussen is het aantal aan het Innovatiefonds toegewezen emissierechten gestegen. Volgens de meest recente raming van de Commissie zal de financiering van het Innovatiefonds in de periode 2020-2030 ongeveer 40 miljard EUR bedragen, dankzij de verkoop van 530 miljoen emissierechten.
- 32** De geldwaarde van de tot 30 juni 2025 geveilde ETS-emissierechten van het Innovatiefonds bedroeg 18,7 miljard EUR, waarvan 6,7 miljard EUR werd overgedragen aan de herstel- en veerkrachtfaciliteit om de REPowerEU-maatregelen te financieren en 12,0 miljard EUR beschikbaar bleef voor het Innovatiefonds. **Dit was reeds hoger dan de oorspronkelijk verwachte waarde van 10 miljard EUR** voor de gehele periode 2020-2030.

⁶ Artikel 10, lid 4, eerste en tweede alinea, en artikel 10 bis, lid 8, veertiende alinea, van de [ETS-richtlijn](#).

⁷ *Ibid.*, artikel 10 bis, lid 8, tweede alinea.

33 De prijs van ETS-emissierechten is tijdens de uitvoering van het Innovatiefonds aanzienlijk volatiel gebleken. Tussen juli 2020 en juni 2025 varieerde de veilingprijs van ETS-emissierechten tussen 23,02 EUR en 97,51 EUR per ton CO₂, met een gemiddelde van 66,32 EUR. Dit gemiddelde ligt ruim boven de referentieprijzen voor koolstof die de Commissie voor haar eerste ramingen heeft gebruikt (25 EUR/tCO₂), maar onder de huidige referentieprijs (75 EUR/tCO₂). We constateerden dat de aanpak van de Commissie voor de planning van ETS-veilingen (zie [figuur 4](#)) heeft geleid tot een **stabiele inkomstenstroom** die alleen werd beïnvloed door de overdracht van middelen naar andere programma's.

Figuur 4 | Ontwikkeling van de koolstofprijzen en aantal verkochte emissierechten in het kader van het emissiehandelssysteem



Bron: ERK, op basis van de door het [gemeenschappelijk veilingplatform van het ETS](#) gepubliceerde informatie.

- 34** Aangezien het niveau van de financiële middelen voor het Innovatiefonds afhankelijk is van marktprestaties, is het per definitie onzeker. Het ETS bevat geen **mechanisme dat een minimumniveau van financiële middelen** voor het Innovatiefonds **waarborgt** (zie het voorbeeld in [kader 4](#)). Daarom moet de Commissie het niveau van de middelen die beschikbaar zullen zijn, bevestigen voordat zij de voor elke oproep beschikbare bedragen vaststelt. Bovendien kan het langetermijnkarakter van individuele projecten binnen de portefeuille van het Innovatiefonds ertoe leiden dat de betalingsregelingen worden verlengd tot meer dan tien jaar. Deze twee factoren leiden tot de accumulatie van aanzienlijke bedragen aan activa die gedurende lange perioden worden aangehouden, wat het risico van waardeverlies met zich meebrengt.
- 35** Tot 2023 stond de Commissie niet toe dat de begroting van de oproepen het via veilingen geïnde bedrag overschreed. Sinds 2023 plant de Commissie de verdeling van de middelen uit het Innovatiefonds op basis van de verwachte inkomsten, uitgaande van een beëindigingspercentage van 10 % voor de geselecteerde projecten. Hierdoor konden de begrote bedragen voor de oproepen tot het indienen van voorstellen voor 2023 en 2024 worden verhoogd ([bijlage I, figuur 2](#)), zodat meer projecten in een vroegere fase van de uitvoeringsperiode konden worden gefinancierd en er minder activa hoefden te worden opgebouwd.
- 36** Desondanks had het Innovatiefonds eind juni 2025 nog steeds ongeveer 12,3 miljard EUR opgebouwd die beschikbaar was voor projecten (11,6 miljard EUR reeds toegewezen via subsidieovereenkomsten en 0,7 miljard EUR nog niet toegewezen), terwijl de betalingen aan projecten 331,8 miljoen EUR bedroegen (2,7 % van het totale bedrag en minder dan 1 % van de verwachte begroting van het fonds). [Bijlage II](#) bevat een financieel overzicht van de ontvangsten en uitgaven van het Innovatiefonds tot en met 30 juni 2025.

Kader 4

Voorbeeld van een door het emissiehandelssysteem gefinancierd mechanisme met waarborgen voor de inkomsten

Voor het Sociaal Klimaatfonds is in de ETS-richtlijn bepaald dat de Commissie emissierechten moet blijven veilen na de initiële toewijzing totdat een vooraf bepaald minimumniveau is bereikt⁸. Daarom hebben de fondsbeheerders meer zekerheid over de beschikbaarheid van financiering, waardoor zij minder afhankelijk zijn van de volatiliteit van de ETS-markt. Het Sociaal Klimaatfonds zal naar verwachting in 2026 van start gaan.

⁸ *Ibid.*, artikel 30 quinquies, lid 4.

Projecten kampen met vertragingen en één op de vijf is mislukt

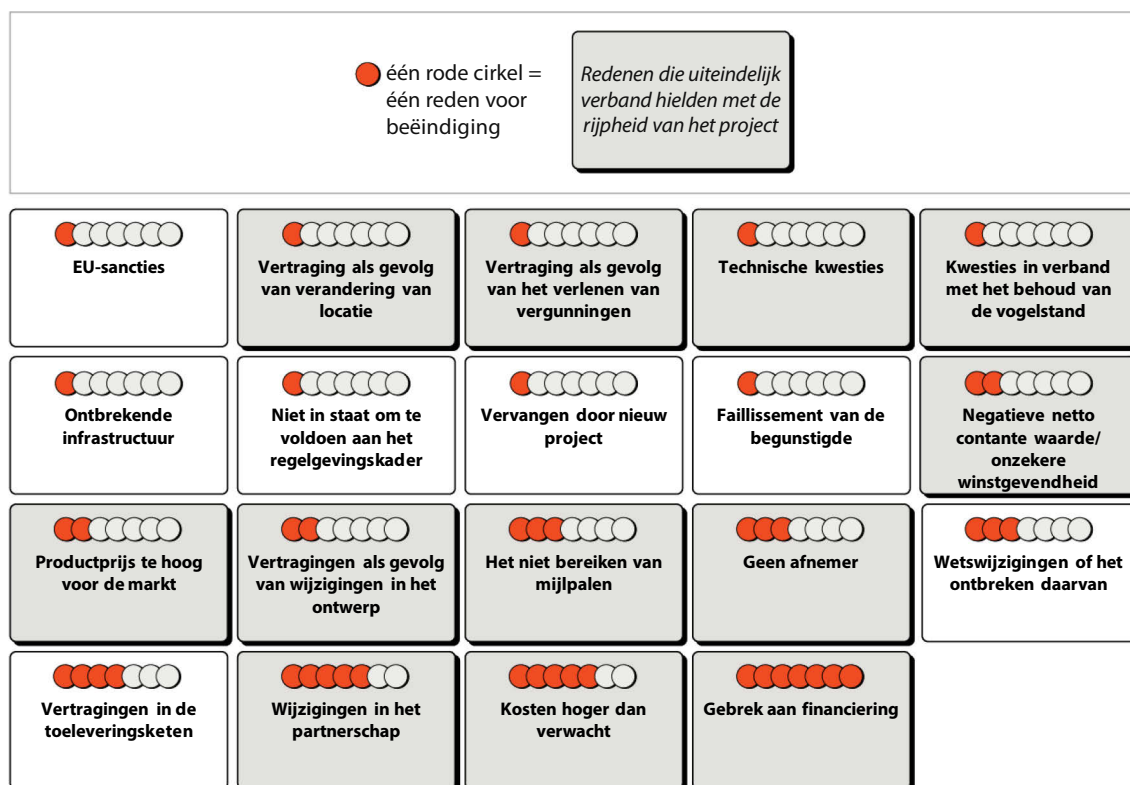
37 Innovatieve projecten zijn inherent riskant. Risico's zijn onder meer de levensvatbaarheid van fundamentele technische oplossingen, veranderende marktomstandigheden voor energie, grondstoffen of technologische apparatuur, en de beschikbaarheid van aanvullende particuliere of overheidsfinanciering. Al deze factoren kunnen negatieve gevolgen hebben voor de uiteindelijke economische levensvatbaarheid van een project, vooral na de recente wereldwijde omwentelingen. Tijdens de eerste fasen van de projectuitvoering bevestigen de projectontwikkelaars de geldigheid van de oorspronkelijke aannamen alvorens over te gaan tot de uitvoering van de feitelijke bouw van de projectfaciliteit. Alle projecten worden geacht zich in de planningsfase te bevinden totdat de financiële afsluiting is bereikt, wat overeenkomt met de start van de bouwwerkzaamheden voor het project.

Eén op de vijf aanvankelijk gegunde projecten is — tot dusver — geannuleerd

38 Annulering heeft betrekking op de vroegtijdige afronding van een project, hetzij vóór de ondertekening van de subsidieovereenkomst (intrekking van het project), hetzij daarna (beëindiging van het project). Op 30 juni 2025 waren na de oproepen tot het indienen van voorstellen 228 projecten geselecteerd voor steun uit het Innovatiefonds; voor 208 daarvan was een subsidieovereenkomst ondertekend en twintig projecten hebben zich vóór de ondertekening van de subsidieovereenkomst teruggetrokken. Van de 208 ondertekende projecten werden er 20 na de ondertekening beëindigd. De 40 geannuleerde projecten vertegenwoordigen ongeveer een vijfde van het totale aantal projecten dat aanvankelijk voor steun was geselecteerd. Annuleringen van projecten hebben een negatieve invloed op het vermogen van het Innovatiefonds om bij te dragen tot de vermindering van broeikasgasemissies (zie paragraaf 65). Op basis van beschikbare documentatie en aanvullende informatie die werd verzameld door middel van interviews met projectbegunstigden, analyseerden we de redenen waarom projecten van het Innovatiefonds waren geannuleerd.

- 39** Aan de twintig projecten **die begunstigen vóór de ondertekening van een subsidieovereenkomst hadden ingetrokken**, was steun uit het Innovatiefonds toegekend ter waarde van 1,1 miljard EUR. We constateerden dat intrekkingen meestal (in 14 van de 20 gevallen) het gevolg waren van belangrijke wijzigingen die sinds de evaluatie in het project waren aangebracht, vaak in verband met marktomstandigheden en de bereidheid van de deelnemers om de daaraan verbonden risico's te aanvaarden. In één geval was de deelnemer het niet eens met een voorgestelde verlaging van de financiering (deels vanwege fouten in de berekeningen van de deelnemer); in een ander geval was de deelnemer niet in staat de vereiste verkopen te garanderen en was hij het niet eens met de door het Cinea voorgestelde betalingsregeling; in nog een ander geval had de deelnemer geweigerd een bindende verbintenis aan te gaan om het project te voltooien. Ten slotte had het Cinea twee intrekkingen geïnitieerd naar aanleiding van belangrijke wijzigingen in de reikwijdte van het project, die van invloed waren op de subsidiabiliteit of de billijkheid van de evaluatieprocedure.
- 40** Voor de 20 projecten die **na de ondertekening van de subsidieovereenkomst werden beëindigd**, vond de beëindiging gewoonlijk plaats vóór de financiële afsluiting (dit was het geval voor 18 van de 20 beëindigde projecten). Financiële afsluiting wordt beschouwd als het "punt waarna er geen weg terug is" voor de uitvoering van het project. We constateerden dat beëindigingen in de meeste gevallen het gevolg waren van situaties die uiteindelijk betrekking hadden op projecten die minder rijp waren dan tijdens het evaluatieproces was vastgesteld (zie [figuur 5](#)). Daarbij ging het onder meer om projecten waarvoor geen aanvullende projectfinanciering kon worden gegarandeerd, waarbij de projectkosten afweken van de oorspronkelijke ramingen en belangrijke projectpartners zich uit projecten hadden teruggetrokken, waardoor in veel gevallen de toegang tot de technologie waarop het project was gebouwd, werd belemmerd. Er waren ook redenen die verband hielden met de ontwikkeling van de markt, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde. In drie gevallen was het project door het Cinea beëindigd. In deze gevallen hadden de redenen te maken met de niet-naleving door de begunstigde van de bepalingen van de subsidieovereenkomst, insolventieproblemen en de gevolgen van de uitvoering van EU-sancties (Russische eigendom). Daarnaast merkten we op dat grootschalige projecten die in het kader van de oproep van 2021 waren geselecteerd, bijzonder werden getroffen door vroegtijdige beëindiging (zie [bijlage III](#)).

Figuur 5 | De meest voorkomende redenen voor beëindiging van Innovatiefonds-projecten na ondertekening van de subsidieovereenkomst

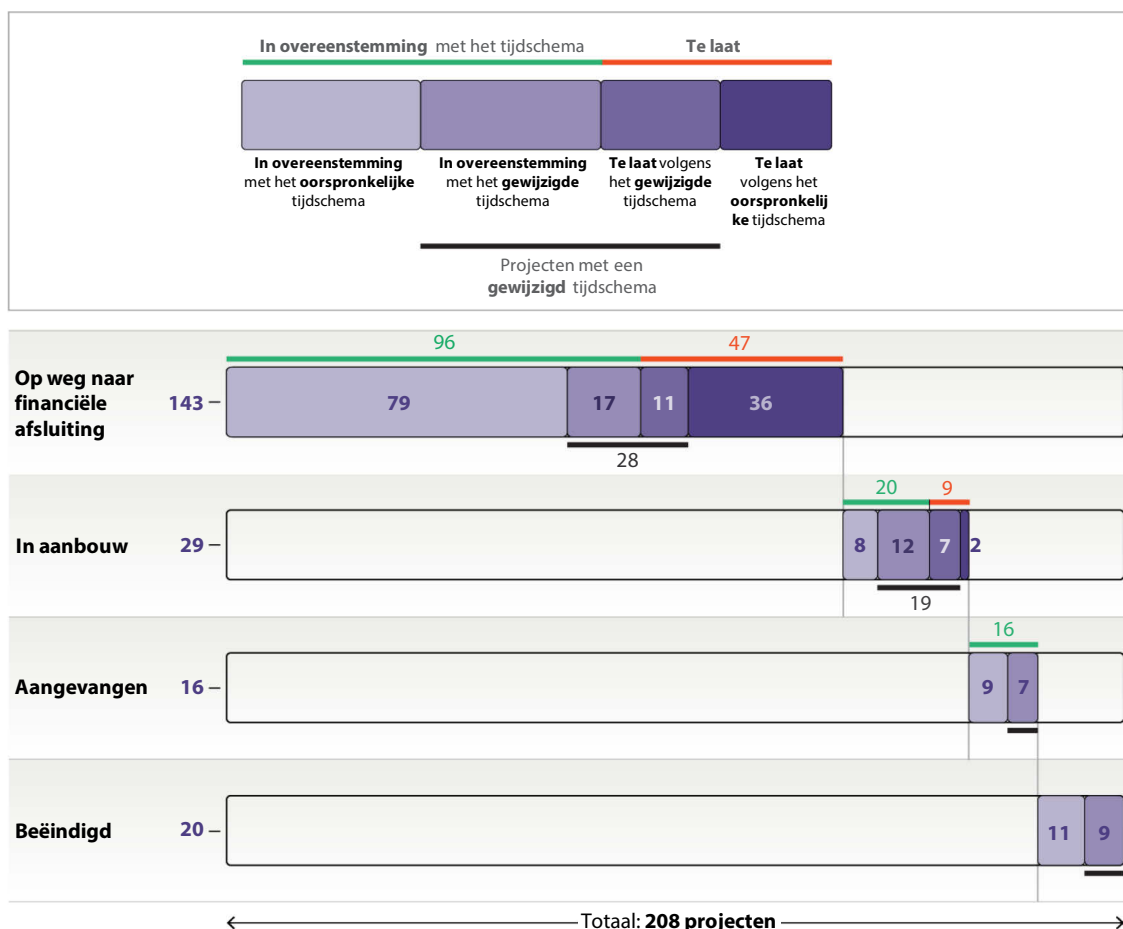


Bron: ERK, op basis van informatie uit de IT-systemen van het Cinea (verschillende redenen mogelijk voor een bepaald project).

Uitgestelde termijnen en vertragingen bij de uitvoering van projecten komen vaak voor

- 41** Projecten van het Innovatiefonds moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met de tijdschema's in de subsidieovereenkomst, die moet worden gewijzigd indien de omstandigheden dat vereisen. **Figuur 6** bevat nadere gegevens over de stand van uitvoering van de 208 projecten waarvoor een subsidieovereenkomst is ondertekend. We constateerden dat **wijzigingen van de termijn voor de financiële afsluiting gebruikelijk zijn**. Voor 63 van de 208 overeenkomsten was het oorspronkelijke tijdschema formeel gewijzigd. Volgens de herziene tijdschema's zullen de gewijzigde projecten die nog lopen, gemiddeld 14,8 maanden later aanvangen dan oorspronkelijk gepland.

Figuur 6 | Stand van de uitvoering van de portefeuille van het Innovatiefonds op 30 juni 2025



Bron: ERK, op basis van door het Cinea verstrekte informatie.

- 42** We constateerden ook dat **de uitvoering van projecten vaak vertraging oploopt ten opzichte van de overeengekomen termijnen**. Zoals blijkt uit [figuur 6](#) vielen 47 van de 143 projecten die activiteiten hadden uitgevoerd voordat de financiële afsluiting ervan was bereikt, buiten de in de subsidieovereenkomst vastgestelde formele termijnen. Volgens onze meest recente ramingen op basis van gegevens van juni 2025 zullen deze 47 projecten een gemiddelde vertraging van 14,5 maanden oplopen ten opzichte van de termijnen die zijn overeengekomen wanneer zij financieel worden afgesloten. Wat de 29 projecten in de bouwfase betreft, zijn er negen te laat in vergelijking met de in de subsidieovereenkomst overeengekomen tijdschema's. Wij verwachten dat deze negen projecten een gemiddelde vertraging van 6,8 maanden boven de overeengekomen termijnen zullen oplopen zodra zij operationeel worden. In totaal hebben 56 nog lopende projecten de in de subsidieovereenkomsten vastgestelde termijnen al overschreden.

- 43** De opeenstapeling van vertragingen en beëindigingen heeft geleid tot een **laag uitbetalingspercentage**. In het tweede kwartaal van 2025 (dat wil zeggen vijf jaar nadat het Innovatiefonds operationeel was geworden) bedroeg het totale bedrag aan betalingen aan projectbegunstigden 331,8 miljoen EUR, wat neerkomt op 2,9 % van de totale financiering die tot op heden is toegekend. Dit illustreert de stand van uitvoering van het project, aangezien volgens de regels van het Innovatiefonds de uitbetaling van de subsidie rechtstreeks verband houdt met de stand van uitvoering van het project. In het kader van het financierings- en uitbetalingsmodel (zie [figuur 3](#)) zouden de betalingen aan projecten van het Innovatiefonds 2,1 miljard EUR hebben bedragen indien er niet was afgeweken van de tijdschema's die in de oorspronkelijke subsidieovereenkomsten waren vastgelegd en indien de financiële afsluiting van alle projecten was bereikt zoals oorspronkelijk verwacht.
- 44** Aangezien het Innovatiefonds zich nog in een relatief vroeg stadium van uitvoering bevindt, zoals blijkt uit het grote aantal projecten dat nog niet financieel is afgesloten en het geringe bedrag aan daadwerkelijk uitgekeerde steun uit het Innovatiefonds, **valt te verwachten dat meer projecten vertraging zullen oplopen of zullen worden beëindigd**. Op 30 juni 2025 was er nog een procedure gaande om twee andere projecten te beëindigen. Bovendien bestaat het risico dat de 47 projecten waarvoor de financiële afsluiting nog niet binnen de contractuele termijn is bereikt, worden beëindigd (paragraaf [42](#)); dit risico is bijzonder groot voor de 14 projecten waarvoor de termijn van vier jaar voor de financiële afsluiting binnen minder dan zes maanden verstrijkt. Hierdoor zou het vermogen van het Innovatiefonds om bij te dragen tot de vermindering van broeikasgasemissies nog verder worden aangetast.

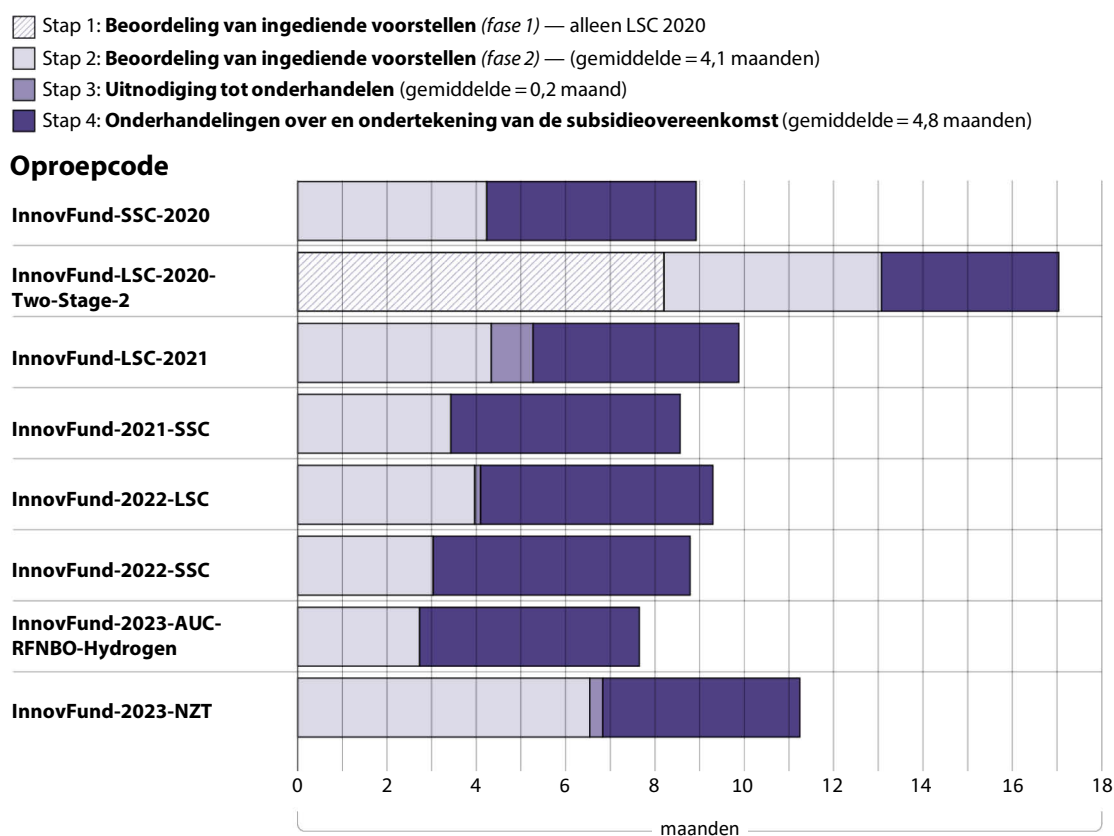
Selectieprocessen werden over het algemeen tijdig uitgevoerd en goed gedocumenteerd

- 45** Projecten moeten worden geselecteerd op basis van hun bijdrage tot de doelstellingen van het Innovatiefonds. De toekenningscriteria van het Innovatiefonds moeten op coherente wijze worden toegepast in evaluatie-, selectie- en onderhandelingsprocedures, en subsidieovereenkomsten moeten binnen een redelijke termijn worden ondertekend⁹. We hebben een steekproef van vier oproepen tot het indienen van voorstellen (van de elf oproepen die tussen 2020 en 2023 werden gepubliceerd) grondig onderzocht. Voor elke oproep evalueerden we de uitvoering van de evaluatie-, onderhandelings- en selectieprocedures.

⁹ Artikel 10 bis, lid 8, negende en zeventiende alinea van de [ETS-richtlijn](#); artikel 11, lid 1, van de [verordening betreffende het Innovatiefonds](#); artikel 194 van het [Financieel Reglement](#), en [Speciaal verslag nr. 24/2018](#), aanbeveling 4, punt b).

46 Wij constateerden dat de verschillende fasen van het proces voldoende gedefinieerd en goed gedocumenteerd waren. We kwamen ook tot de conclusie dat de duur van de selectieprocedure korter was dan onder de voorganger van het Innovatiefonds, NER300. Niettemin overschreden sommige procedures de in het Financieel Reglement vastgestelde termijn van negen maanden (oproepen met de identificatiecodes LSC-2021, 2022-LSC en 2023-NZT — zie [figuur 7](#)). De langste procedure was die voor de selectie van grootschalige projecten in 2020, die aanzienlijk langer duurde omdat de procedure in twee fasen was opgesplitst. Sindsdien maakten de Commissie en het Cinea uitsluitend gebruik van procedures die uit één fase bestaan.

Figuur 7 | Tijd om contracten af te sluiten voor projecten van het Innovatiefonds



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de IT-systemen van de Commissie.

47 De [verordening betreffende het Innovatiefonds](#) bevat vijf toekenningscriteria die moeten worden gebruikt voor de selectie van projecten van het Innovatiefonds¹⁰. De Commissie en het Cinea moeten ervoor zorgen dat subsidies volgens deze criteria op transparante en technologie-neutrale wijze worden toegekend. De Commissie kan de weging ervan voor elke oproep veranderen (zie [bijlage IV](#)). Wij onderzochten hoe de gunningscriteria waren toegepast in de vier door ons geselecteerde oproepen. Over het algemeen zijn we van mening dat de Commissie en het Cinea de toekenningscriteria voor de oproepen hebben toegepast zoals bepaald in de verordening betreffende het Innovatiefonds.

De rijpheid van projecten werd positief beoordeeld, maar projecten worden geconfronteerd met vertragingen en annuleringen

48 In de verordening betreffende het Innovatiefonds is bepaald dat de rijpheid van projecten moet worden beoordeeld aan de hand van het vooruitzicht dat de financiële afsluiting zal worden bereikt binnen een vooraf bepaalde termijn, en uiterlijk vier jaar na het gunningsbesluit. Binnen deze termijn moeten alle project- en financieringsovereenkomsten worden ondertekend, met inbegrip van alle nodige vergunningen, bouwcontracten en verkoopovereenkomsten. Tot 40 % van de totale financiering kan worden uitbetaald zodra het project financieel is afgesloten.

49 Hoewel deze projecten als voldoende rijp waren beoordeeld, werden een aantal projecten van het Innovatiefonds geannuleerd (paragraaf [38](#)), werden er formele wijzigingen aangebracht in de projectschema's waardoor de financiële afsluiting werd uitgesteld (paragraaf [41](#)), en ontstonden er vertragingen bij de uitvoering van de projecten ten opzichte van de overeengekomen planning (paragraaf [42](#)).

¹⁰ Artikel 10 bis, lid 8, negende en zeventiende alinea, van de [ETS-richtlijn](#) en artikel 11, lid 1, van de [verordening betreffende het Innovatiefonds](#).

50 Om inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen bij de beoordeling van de rijpheid van projecten tijdens de evaluatie en in de impact daarvan op vertragingen en annuleringen, hebben we gekeken naar de eerste oproep tot het indienen van voorstellen voor grootschalige projecten die in 2020 in het kader van het Innovatiefonds werd gelanceerd en die ons een langetermijnperspectief bood. We stelden vast dat de data voor de aanvang van deze oproep gemiddeld met 24 maanden moesten worden uitgesteld. Vijf van de projecten die volgens de planning tussen 2025 en 2027 van start zouden zijn gegaan, zullen niet vóór 2028 klaar zijn en één project werd beëindigd voordat de financiële afsluiting werd bereikt. **Kader 5** bevat meer details over de wijzigingen die zijn aangebracht in de termijnen voor de financiële afsluiting van deze eerste grootschalige oproep, en over de redenen voor die wijzigingen.

Kader 5

Wijziging van de termijnen voor de financiële afsluiting voor grootschalige projecten die in het kader van de oproep van 2020 zijn geselecteerd

In maart 2022 kende de Commissie 1,15 miljard EUR toe aan de zeven grootschalige projecten die in het kader van het Innovatiefonds waren geselecteerd na de voltooiing van de eerste oproep tot het indienen van voorstellen die in 2020 was gelanceerd. Voor deze zeven projecten werden in de subsidieovereenkomsten termijnen voor de financiële afsluiting tussen december 2022 en juni 2024 vastgesteld. In maart 2025 had de Commissie de financiële afsluiting voor een van deze zeven projecten goedgekeurd. Zes van de zeven subsidieovereenkomsten moesten worden gewijzigd om de termijn voor de financiële afsluiting uit te stellen. De uitdagingen waarmee deze projecten werden geconfronteerd, omvatten aanzienlijke stijgingen van de vereiste kapitaaluitgaven, wijzigingen in het projectontwerp, moeilijkheden bij het verkrijgen van bouw- en milieuvergunningen, en vertragingen bij het verkrijgen van aanvullende financiering uit andere bronnen.

51 We gingen ook na hoe externe deskundigen die betrokken waren bij het evaluatieproces de rijpheid van de projecten hadden beoordeeld in de grootschalige oproep van 2020 (zie **bijlage V**). Wij constateerden dat de geselecteerde projecten in de evaluatieverslagen als voldoende rijp waren beoordeeld. Later moest voor deze projecten de termijn voor de financiële afsluiting worden gewijzigd en ontstonden er vertragingen bij de uitvoering ervan.

52 Dit wijst erop dat het evaluatieproces wellicht moet worden verbeterd, zodat makkelijker kan worden vastgesteld wanneer aanvragers de rijpheid van projecten overschatten. Aangezien het concept van financiële afsluiting (de termijn van vier jaar na de gunning en de vereisten van deze mijlpaal) in wetgeving is vastgelegd (zie paragraaf 48), heeft de Commissie weinig ruimte voor een flexibele interpretatie. Zij kan de vereisten niet aanpassen op basis van haar eigen beoordeling van de complexiteit of de omvang van de gefinancierde projecten. Dit heeft ertoe bijgedragen dat een aantal projecten vóór de voltooiing ervan werd beëindigd (zie paragraaf 40), waardoor het Innovatiefonds minder doeltreffend kon bijdragen tot de vermindering van broeikasgasemissies.

Vroege indicatoren wijzen op slechte resultaten op het gebied van de vermindering van broeikasgasemissies

53 Projecten van het Innovatiefonds moeten een aanzienlijke bijdrage leveren aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU en tegelijkertijd bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen inzake verontreiniging en circulariteit. Op basis van de door de begunstigden verstrekte informatie beoordeelt het Cinea de status van het lopende proces en neemt het passende maatregelen. De rapportageregelingen moeten een duidelijk beeld geven van de status van de projectportefeuille van het Innovatiefonds, met vermelding van het aantal reeds lopende projecten en de geplande en daadwerkelijke vermindering van de broeikasgasemissies ervan. Voor projecten die reeds operationeel zijn, mag de cumulatieve feitelijke vermindering van broeikasgasemissies tijdens de eerste jaren van operationele werking niet significant onder het streefcijfer liggen¹¹.

54 Zoals blijkt uit [figuur 6](#), waren op 30 juni 2025 16 projecten in de operationele fase gekomen, wat betekent dat de door het Innovatiefonds ondersteunde technische faciliteiten in gebruik waren genomen. Elf van deze faciliteiten bevonden zich in het eerste jaar van exploitatie, drie in het tweede jaar van exploitatie en de overige twee waren al drie jaar operationeel. Deze 16 projecten zijn in staat CO₂-equivalente emissiereducties te realiseren, waardoor het gerechtvaardigd was dat zij steun uit het Innovatiefonds ontvingen.

¹¹ Artikel 10 bis, lid 8, zeventiende alinea van de [ETS-richtlijn](#); artikelen 18 en 23 van de [verordening betreffende het Innovatiefonds](#); artikelen 21, 22 en 25 van de [modelsubsidieovereenkomst van het Innovatiefonds](#).

55 In de verordening betreffende het Innovatiefonds is bepaald dat de uitbetaling van ten minste 60 % van het totale financieringsbedrag afhankelijk is van de verificatie van de daadwerkelijke vermindering van broeikasgasemissies tijdens de monitoringperiode. Deze periode bedraagt doorgaans drie tot vijf jaar, terwijl de referentieperiode die wordt gebruikt voor de beoordeling van het potentieel voor het vermijden van broeikasgasemissies tijdens de projectselectie tien jaar bedraagt. Aan de hand van deze verificatie wordt bepaald of de projecten hun subsidiesteun geheel of gedeeltelijk hebben ontvangen.

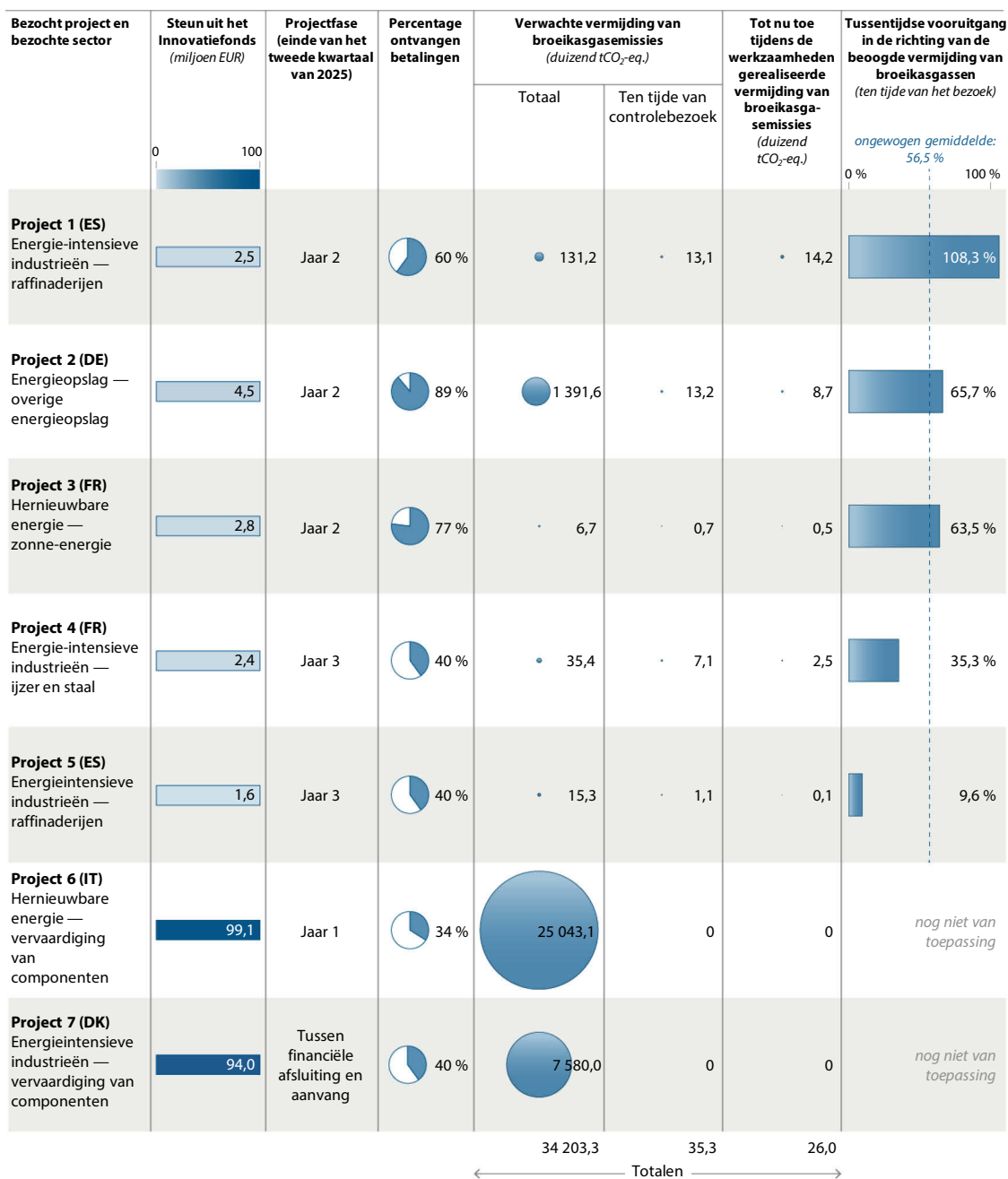
De projecten leverden de beoogde technologieën op, maar leidden tot een geringere vermindering van broeikasgasemissies

56 Wij hebben bezoeken ter plaatse afgelegd bij de enige vijf projecten van het Innovatiefonds waarvoor uiterlijk in juni 2025 operationele resultaten waren gerapporteerd, alsook bij twee grootschalige projecten die ten tijde van de controle van start waren gegaan of bijna waren begonnen. Op basis van onze analyse van de bij het Cinea beschikbare documentatie en van aanvullende informatie die wij tijdens onze controlebezoeken hebben verzameld, hebben we de tot dusver met deze projecten behaalde resultaten beoordeeld. Wij hebben in detail beoordeeld of zij de beoogde resultaten hadden bereikt in termen van gelijkwaardige broeikasgasemissies. We controleerden ook of zij de beoogde technologie hadden geleverd, of ze hun innovatieve karakter hadden behouden en of zij de oorspronkelijk geplande financiële middelen hadden gemobiliseerd. *Bijlage VI* bevat een samenvatting van onze beoordeling van elk van de door ons bezochte projecten.

57 Ondanks de technische complexiteit van de door het Innovatiefonds gefinancierde technologieën waren alle zeven projecten erin geslaagd de beoogde technologie te leveren, hoewel de projecten in sommige gevallen enige vertraging hadden opgelopen ten opzichte van het oorspronkelijke tijdschema.

58 Bij de meeste door ons bezochte projecten bleven de resultaten op het gebied van het vermijden van emissies achter bij de verwachtingen. Ten tijde van onze bezoeken hadden zij emissies vermeden die overeenkwamen met 25 952 ton CO₂, wat neerkomt op 74 % van de totale verwachte hoeveelheid. De prestaties op het niveau van afzonderlijke projecten lagen in alle gevallen, op één na, **onder de verwachtingen**, en lagen **aanzienlijk onder de verwachtingen** voor twee van de vijf projecten die ten tijde van de bezoeken reeds operationeel waren. Gemiddeld bereikten deze vijf projecten 57 % van hun verwachte resultaten (zie *figuur 8*).

Figuur 8 | Overzicht van de vooruitgang van de bezochte projecten bij de vermijding van broeikasgassen



Bron: ERK, op basis van informatie die tijdens de bezoeken ter plaatse is verzameld.

- 59** We analyseerden de redenen voor het goed of minder goed presteren van de bezochte projecten.
- De drie projecten die ten minste 60 % vooruitgang hadden geboekt in de richting van het streefcijfer, hadden betrekking op de productie van hernieuwbare energie en de productie van energieopslag. De hernieuwbare-energieprojecten hadden geprofiteerd van een algemene stijging van de energieprijzen, waardoor de handelbaarheid van hun product was toegenomen.
 - De twee projecten die aanzienlijk onder het streefcijfer lagen, hadden betrekking op energie-intensieve industrieën. Zij hadden aanzienlijke gevolgen ondervonden van de marktomstandigheden, aan de vraagzijde (ze vonden geen klanten voor hun innovatieve product of dienst) of aan de aanbodzijde (er was een tekort aan voldoende belangrijke grondstoffen om de innovatieve technologie volledig te kunnen benutten).
- 60** Op één na blijven de resultaten van al deze projecten in de beginfase van de uitvoering achter bij de verwachtingen (zie paragraaf 58). De monitoringperiode voor de verificatie van de werkelijke vermindering van broeikasgasemissies van deze vijf projecten bedroeg drie jaar (zie paragraaf 55). Deze korte verificatieperiode kan leiden tot een vermindering van de subsidiesteun die de projecten ontvangen, ongeacht de daadwerkelijke resultaten die aan het einde van de tienjarige referentieperiode zijn bereikt. In specifieke en gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie deze monitoringperiode verlengen door de subsidieovereenkomst te wijzigen.

Potentieel voor het vermijden van broeikasgassen kan worden overschat

- 61** Het potentieel om broeikasgassen te vermijden is de doorslaggevende factor voor de selectie van projecten van het Innovatiefonds. De beoordelaars gebruiken de methode om twee van de vijf gunningscriteria te beoordelen: potentieel voor het vermijden van broeikasgassen en kostenefficiëntie (zie *bijlage IV*). Sinds 2020 beschikt de Commissie over een methode om het potentieel voor het vermijden van broeikasgassen te beoordelen. Zij heeft deze methode ontwikkeld in samenwerking met haar Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek en met betrokkenheid van belanghebbenden via specifieke technische workshops. Het omvat drie subcriteria: absolute vermindering, relatieve vermindering en de geloofwaardigheid van de berekening. We beoordeelden deze methode en de ontwikkeling ervan sinds 2020. De methode is na elke oproep gewijzigd op basis van feedback van projectaanvragers (zie *figuur 9*). Uit deze constante ontwikkeling blijkt dat de Commissie verschillende beperkingen op deze berekening heeft vastgesteld.

Figuur 9 | Ontwikkeling van de berekening voor het vermijden van broeikasgassen



Bron: ERK, op basis van documentatie bij de oproep.

- 62** De methode voor de berekening van de verwachte broeikasgasemissies wordt per sector vastgesteld en kan de in bepaalde sectoren vermeden broeikasgasemissies overschatten. In de sector energieopslag worden broeikasgasemissies bijvoorbeeld gecrediteerd wanneer een opslagapparaat aan een gebruiker wordt verkocht, ongeacht het daadwerkelijke gebruik ervan. In andere sectoren moeten de begunstigden bewijsstukken overleggen waaruit de daadwerkelijke vermindering van broeikasgassen blijkt.
- 63** Bovendien zal de totale vermijding van emissies in de zonne-energiesector worden overschat als met het Innovatiefonds zowel de productie van fotovoltaïsche panelen als de productie van zonne-energie door dezelfde panelen wordt ondersteund. In de documentatie van de oproep van 2021 worden verschillen in de details van de berekeningsformules voor sommige sectoren van de oproep erkend, vanwege kleinere variaties in typische projectvoorstellen en als gevolg van de expliciete inachtneming van de risico's van dubbel telling.

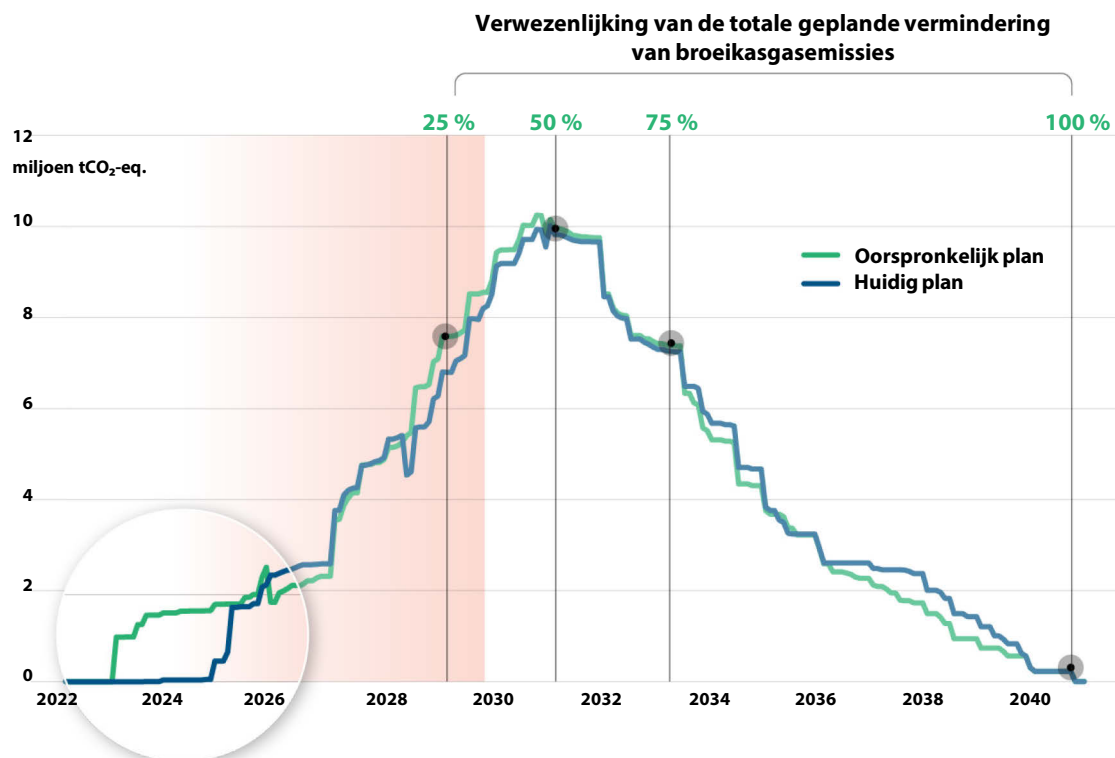
64 Aangezien de berekening van de vermijding van broeikasgasemissies door aanvragers een theoretische exercitie is die afhangt van verschillende overwegingen, kan dit leiden tot te optimistische verwachtingen. Dit standpunt werd bevestigd door sommige belanghebbenden¹², die aanvoerden dat de methode die werd gebruikt voor de berekening van emissies projectaanvragers aanmoedigde om hun initiële berekeningen optimistisch te presenteren om een betere score te behalen. Het risico van al te optimistische verwachtingen, in combinatie met de opeenstapeling van vertragingen bij de financiële afsluiting en de aanvang, leidt er vaak toe dat de daadwerkelijke vermindering van broeikasgasemissies lager uitvalt dan verwacht, met name in de eerste jaren van de monitoringperiode. Dit was het geval voor de door ons bezochte projecten (zie paragraaf 58).

De portefeuille van het Innovatiefonds heeft minder resultaten opgeleverd dan verwacht

65 Het Innovatiefonds is opgericht om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling om de broeikasgasemissies uiterlijk in 2030 met 55 % te verminderen. Verwacht werd dat de 208 tot dusver gefinancierde projecten van het Innovatiefonds tegen 2041 een vermindering van de broeikasgasemissies met 888,9 miljoen ton CO₂ zouden opleveren; 0,59 miljoen ton van deze vermindering zou naar verwachting tegen december 2024 zijn gerealiseerd. Hoewel zij hun verwachte resultaten hadden behaald zoals oorspronkelijk gepland, wijzen de lange plannings- en uitvoeringsperioden van projecten van het Innovatiefonds erop dat het onwaarschijnlijk is dat de algemene verwachtingen tegen 2030 zullen worden verwezenlijkt (zie *figuur 10*).

¹² Feedback van Sandbag en Carbon Market Watch aan DG CLIMA in mei 2023 en de paper van Sandbag “Spend Smarter — A bit of advice on climate innovation financing” (december 2022). Beide entiteiten nemen deel aan de deskundigengroep van het Innovatiefonds.

Figuur 10 | Geplande vermindering van broeikasgasemissies



Het verschil is groter in de eerste jaren, wanneer projecten al voor uitdagingen staan bij de uitvoering

Bron: ERK, op basis van gegevens van het Cinea.

- 66** Tot juni 2025 had de portefeuille van het Innovatiefonds echter slechts bijgedragen tot een vermindering van de broeikasgasemissies met 25 952 ton CO₂. Dit bedrag komt overeen met de individuele bijdrage van de projecten die we ter plaatse hebben bezocht — de enige projecten waarvoor op dat moment resultaten waren gerapporteerd. Deze bijdrage ligt ver onder de totale vermindering van broeikasgasemissies die de Commissie op basis van de subsidieovereenkomsten had verwacht. Het **betekent** ook dat er **weinig vooruitgang is geboekt (minder dan 5 %) ten opzichte van de tegen december 2024 verwachte vermindering (592 453 tCO₂)** voor de 208 projecten in de portefeuille van het Innovatiefonds.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer João Leão, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 25 februari 2026.

Voor de Rekenkamer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Basiskenmerken van het Innovatiefonds

Beleidsachtergrond

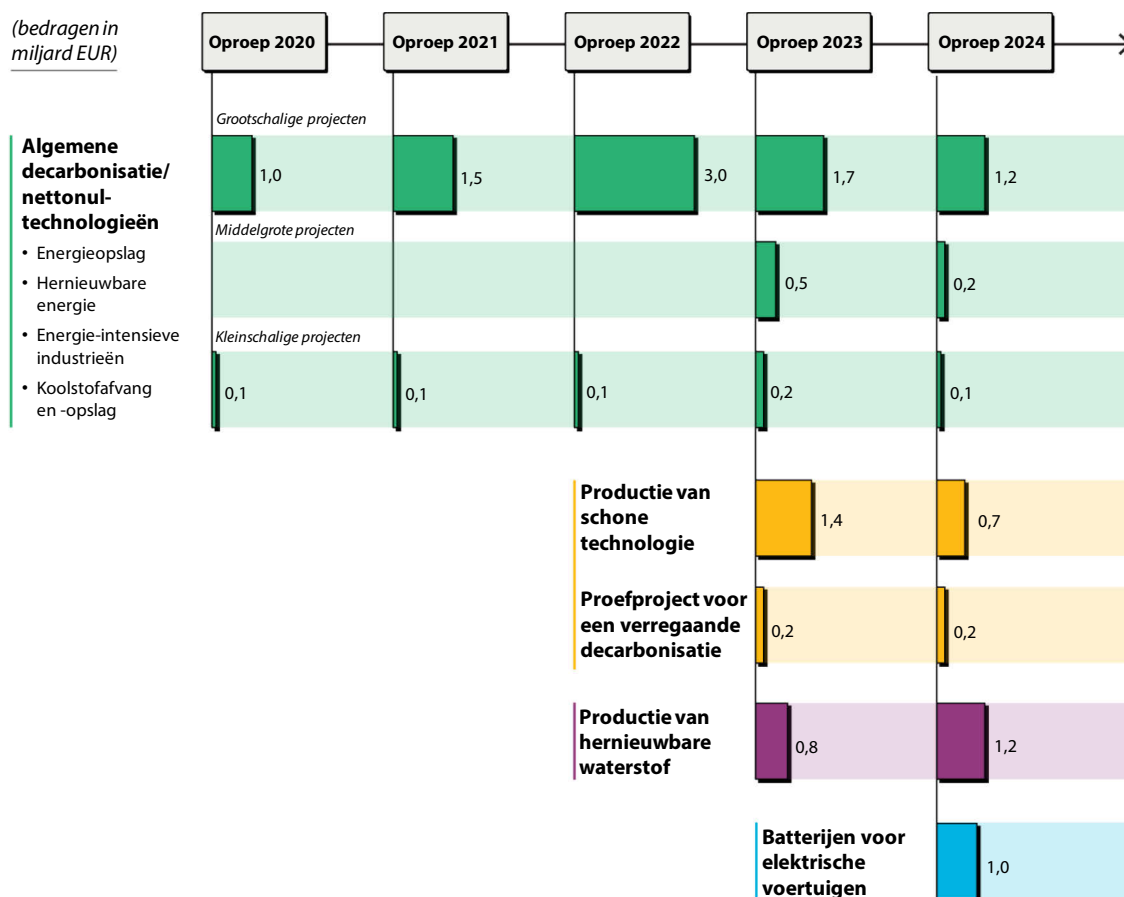
- 01** De EU heeft zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2050 het eerste klimaatneutrale continent te worden. Voor het bereiken van dit doel moeten de nettobroeikasgasemissies volledig tot nul worden teruggebracht en moeten de emissies in 2030 al 55 % lager zijn dan in 1990. Conform deze doelen heeft de EU een reeks initiatieven opgestart om de economie van de EU koolstofvrij te maken.
- 02** Het emissiehandelssysteem (ETS) vormt de hoeksteen van het klimaatbeleid van de EU en is haar belangrijkste instrument voor het kostenefficiënt terugdringen van broeikasgasemissies. Het werkt volgens een beginsel van handel onder een absoluut emissieplafond (“cap-and-trade”), waarbij de totale hoeveelheid broeikasgassen die mag worden uitgestoten, beperkt is. Ondernemingen in verschillende sectoren — elektriciteits- en warmteopwekking, industriële productie, luchtvaart en zeevervoer — schrijven zich in voor het recht om broeikasgasemissies te produceren overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Het Innovatiefonds

- 03** Net als zijn voorganger, het NER300-programma (nieuwkomersreserve 300), is het Innovatiefonds bedoeld als aanvulling op de werking van het ETS door gerichte investeringen te doen in innovatieve technologieën die de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk kunnen verminderen. Het Innovatiefonds ondersteunt innovatie in koolstofarme en koolstofvrije technieken, processen en technologieën die aanzienlijk bijdragen tot het koolstofvrij maken van belangrijke economische sectoren in de EU en draagt bij tot de doelstellingen om alle verontreiniging tot nul terug te brengen en circulariteit te verwezenlijken.

04 De reikwijdte van de acties en sectoren die onder het Innovatiefonds vallen, is in de loop der tijd geëvolueerd (zie [figuur 1](#)).

Figuur 1 | Ontwikkeling van de gebieden van het Innovatiefonds tussen oproepen



Bron: ERK, op basis van documentatie bij de oproep.

05 Twee verplichte mijlpalen¹ geven de vooruitgang in de verschillende fasen van de standaardprojectcyclus weer:

- het bereiken van “financiële afsluiting”, het moment in de cyclus waarop alle project- en financieringsovereenkomsten zijn ondertekend en aan alle daarin opgenomen vereiste voorwaarden is voldaan, en
- de “aanvang”, het moment in de cyclus waarop alle voor de exploitatie van het project vereiste elementen en systemen zijn geïnstalleerd en getest en waarop de activiteiten die leiden tot de effectieve vermindering van broeikasgasemissies van start zijn gegaan.

¹ Artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 6, lid 2, van de [verordening betreffende het Innovatiefonds](#).

06 Op basis van deze projectontwikkelingscyclus en in overeenstemming met de regels van de ETS-richtlijn en de verordening betreffende het Innovatiefonds worden uit het Innovatiefonds forfaitaire subsidies verstrekt tot 60 % van de relevante kosten van een project. Forfaitaire subsidies worden uitbetaald volgens de volgende plafonds:

- Tot 40 % van de totale subsidie (d.w.z. tot 24 % van de relevante projectkosten) mag worden uitbetaald zodra het project financieel is afgesloten, onafhankelijk van de geverifieerde vermijding van broeikasgasemissies.
- De resterende 60 % van de subsidie (of 36 % van de relevante projectkosten) wordt uitbetaald na financiële afsluiting, doorgaans omdat het project operationele resultaten oplevert en dus de vermindering van broeikasgasemissies bereikt die ertoe heeft geleid dat het voor financiering is geselecteerd.

Betalingen worden goedgekeurd volgens het in de subsidieovereenkomst vastgestelde tijdschema. Projecten die niet financieel worden afgesloten, ontvangen doorgaans geen financiering. Voor projecten die na de aanvang niet ongeveer 75 % van de aangegeven vermindering van de broeikasgasemissies opleveren, wordt de financiering verlaagd in verhouding tot de niet-behaalde resultaten².

07 Het Innovatiefonds wordt gefinancierd door de verkoop van ETS-emissierechten, die worden geveild op het gemeenschappelijk veilingplatform van het ETS, waar entiteiten inschrijven op rechten voor broeikasgasemissies overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt. De Commissie schat momenteel het totale beschikbare bedrag voor het Innovatiefonds voor de periode 2020-2030 op 40 miljard EUR, op basis van de verkoop van 530 miljoen ETS-emissierechten en een schatting van 75 EUR per ton CO₂. Deze schatting is exclusief de 12 miljard EUR die volgens de ETS-richtlijn³ moet worden overgedragen om andere programma's te ondersteunen.

08 Op 16 juli 2025 heeft de Commissie voorgesteld een Europees Fonds voor concurrentievermogen⁴ (EFC) op te richten als onderdeel van de discussie over het komende meerjarig financieel kader (MFK) voor 2028-2034. Dit zal waarschijnlijk leiden tot een aanzienlijke toename van de investeringscapaciteit voor innovatie en onderzoek in kritieke technologieën en strategische sectoren. Het EFC is bedoeld als aanvulling op het Innovatiefonds. Het deelt ook de doelstelling om decarbonisatie, herindustrialisering en innovatie te versnellen en klimaatactie en concurrentievermogen samen te brengen.

² *Ibid.*, artikel 8, lid 2.

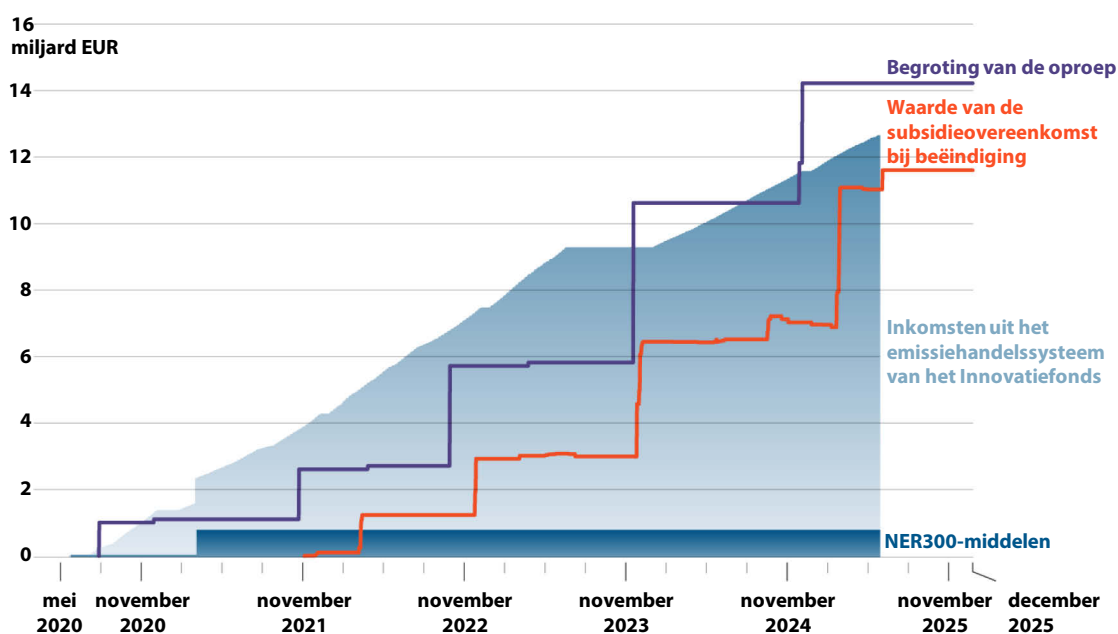
³ Artikel 10 sexies, lid 2, van de [ETS-richtlijn](#).

⁴ [COM\(2025\) 555 final/2](#) van 16 juli 2025.

Toewijzing van middelen uit het Innovatiefonds aan oproepen en acties

- 09** De middelen van het Innovatiefonds worden toegewezen aan individuele projecten op basis van oproepen tot het indienen van voorstellen of openbare aanbestedingsprocedures. De waarde van de geïnde middelen van het Innovatiefonds is bepalend voor de begroting die de Commissie aan elke oproep tot het indienen van voorstellen kan besteden. Tot 2023 stond de Commissie niet toe dat de begroting van de oproepen het via veilingen geïnde bedrag overschreed (zie *figuur 2*).

Figuur 2 | Ontwikkeling van de inkomsten van het Innovatiefonds, de begroting voor oproepen en de ondertekening van subsidieovereenkomsten

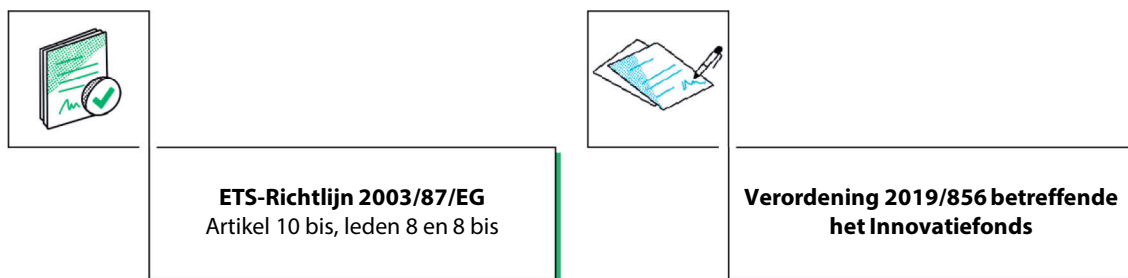


Bron: ERK, op basis van gegevens van DG CLIMA en het Cinea.

Rechtskader

- 10** Twee wetgevingsteksten vormen het rechtskader dat van toepassing is op het Innovatiefonds (zie *figuur 3*).

Figuur 3 | Rechtskader van het Innovatiefonds



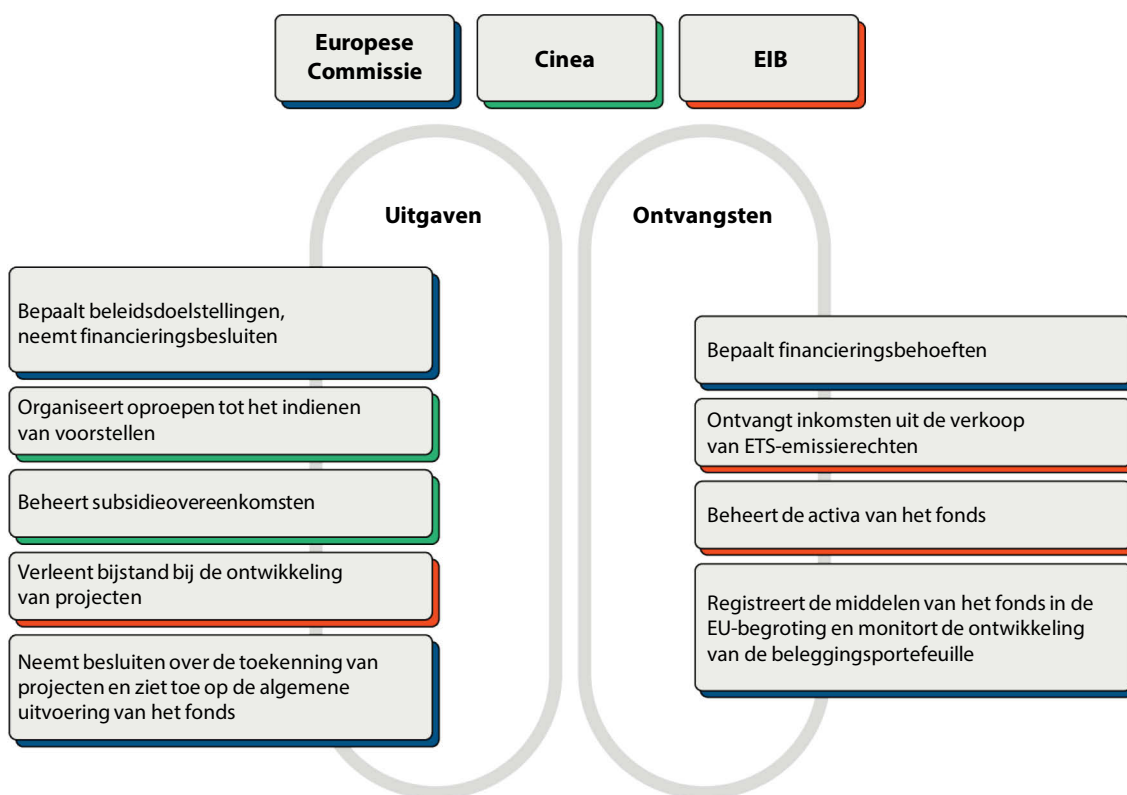
Bron: ERK.

- 11** Beide wetgevingsteksten zijn tijdens de uitvoering van het Innovatiefonds ingrijpend gewijzigd. Door deze wijzigingen kon het toepassingsgebied van het fonds worden uitgebreid tot nieuwe sectoren die onder de richtlijn vallen, konden op voorstel van de Commissie nieuwe vormen van subsidies worden ingevoerd (steun voor de productie van hernieuwbare waterstof toegekend via openbare aanbesteding) en kreeg de Commissie meer flexibiliteit bij het begrotingsbeheer van de kredieten van het fonds.

Rollen en verantwoordelijkheden

- 12** Het Innovatiefonds wordt uitgevoerd onder direct beheer. Bij de Commissie is het directoraat-generaal Klimaat (DG CLIMA) verantwoordelijk voor de algemene uitvoering van het Innovatiefonds. DG CLIMA heeft bepaalde uitvoeringstaken aan het Cinea gedelegeerd. De Europese Investeringsbank (EIB) is verantwoordelijk voor de verkoop van ETS-emissierechten, het beheer van activa van het Innovatiefonds en het verlenen van bijstand op het gebied van projectontwikkeling. Tot slot boekt het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) van de Commissie middelen van het Innovatiefonds in de EU-begroting als externe bestemmingsontvangsten, voert het kasmiddelenbeheer uit in samenwerking met DG CLIMA en de EIB, en houdt het toezicht op de ontwikkeling van de investeringsportefeuille van het Innovatiefonds. *Figuur 4* bevat details over de rollen en verantwoordelijkheden.

Figuur 4 | Rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het beheer van de ontvangsten en uitgaven van het Innovatiefonds



Bron: ERK, op basis van verschillende rechtshandelingen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

13 Het doel van de controle was te beoordelen of het Innovatiefonds, zoals het momenteel is opgezet en uitgevoerd, een adequaat platform biedt om innovatieve demonstratieprojecten op te schalen die doeltreffend bijdragen tot de decarbonisatiedoelstellingen van de EU. We onderzochten met name:

- of de opzet van het Innovatiefonds adequaat inspeelt op de financieringsbehoeften en de beschikbaarheid van middelen waarborgt;
- of de projecten doeltreffend zijn beoordeeld, geselecteerd en uitgevoerd, en
- of het Innovatiefonds, op basis van vroege resultaten, een doeltreffende bijdrage levert aan de decarbonisatiedoelstellingen van de EU.

14 Onze controle besloeg de periode van 2020 tot en met juni 2025. We hebben bewijsmateriaal ontvangen uit verschillende bronnen (zie [figuur 5](#)). Wij hebben gesproken met vertegenwoordigers van de twee diensten van de Commissie die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het Innovatiefonds, DG CLIMA en het Cinea, alsook met vertegenwoordigers van DG BUDG en de EIB. We voerden gesprekken met projectaanvragers en begunstigen van subsidies, en we bezochten zeven projecten met een voldoende mate van rijpheid in Denemarken, Duitsland, Spanje (twee), Frankrijk (twee) en Italië. Wij hebben een op beoordeling gebaseerde steekproef van vier oproepen nauwkeurig geanalyseerd: enerzijds de drie grootschalige oproepen in 2020, 2022 en 2023 om de ontwikkeling van evaluatiemethoden voor hetzelfde soort project te kunnen vergelijken, en anderzijds de proefaanbestedingsprocedure voor hernieuwbare waterstof in 2023, aangezien dit een belangrijke ontwikkeling is in het kader van het Innovatiefonds. Bijdragen aan blindingverrichtingen via InvestEU, overdrachten van te gelde gemaakte ETS-emissierechten naar REPowerEU en technische bijstand aan de lidstaten vielen buiten de reikwijdte van onze controle. Onze controlemethode voldoet aan de internationale controlenormen van de Internationale Organisatie van Hoge Controle-instanties (INTOSAI).

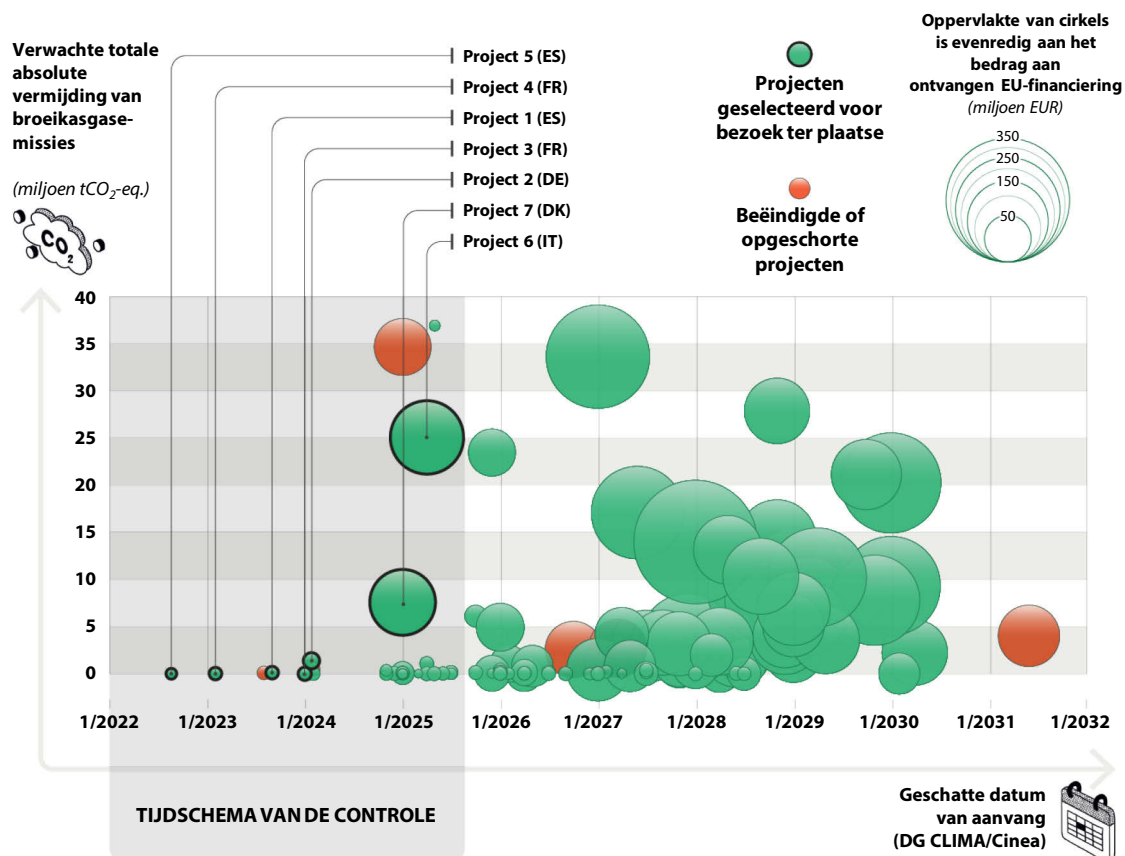
Figuur 5 | Uitgevoerde werkzaamheden



Bron: ERK.

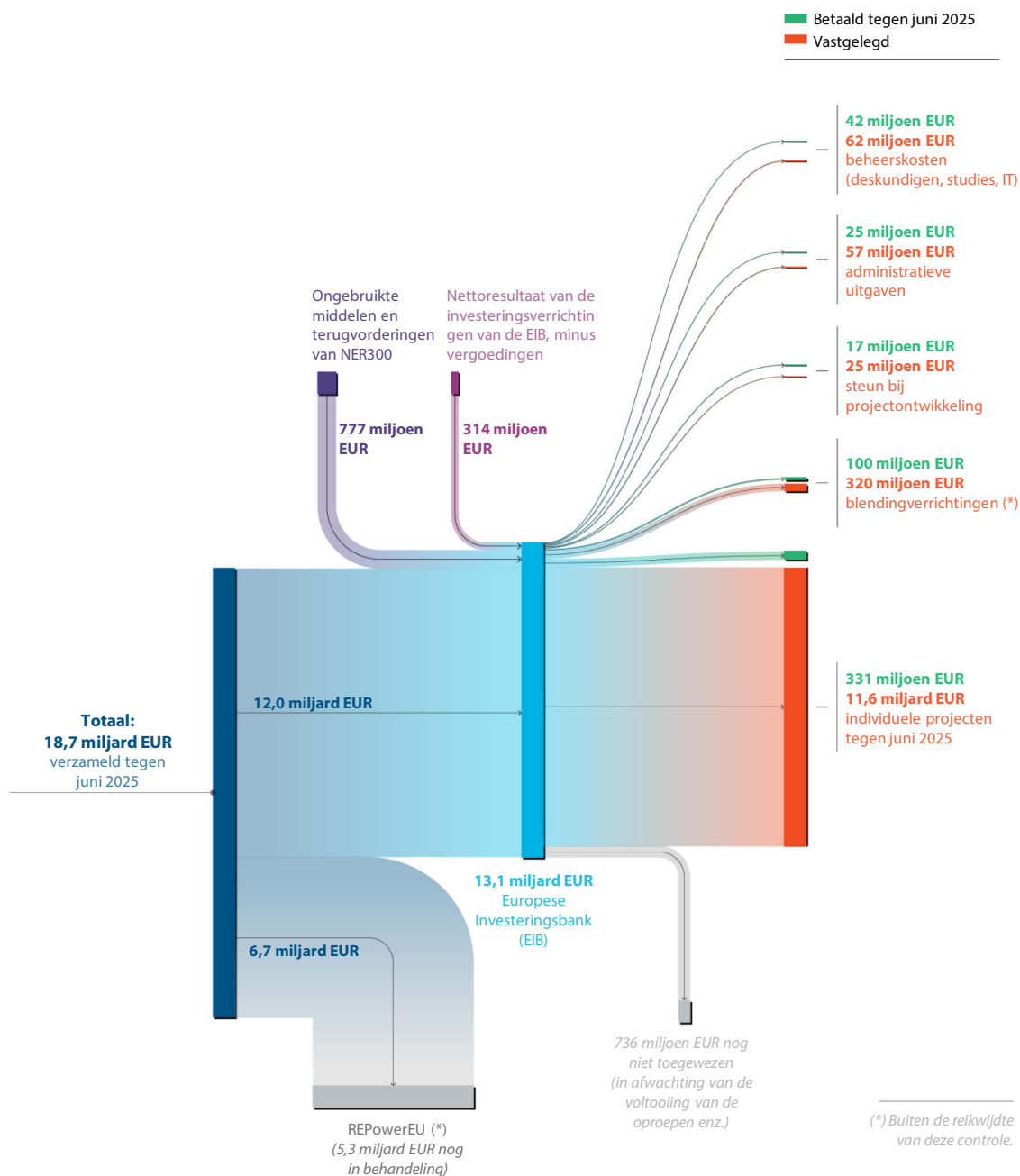
- 15 Op basis van de door het Cinea verstrekte monitoringverslagen hebben wij besloten om bezoeken ter plaatse af te leggen aan alle projecten die op de datum van ons geplande bezoek resultaten hadden moeten opleveren. Aangezien deze selectie alleen kleinschalige projecten omvatte, voegden we de twee grootschalige projecten toe die bijna operationeel waren (zie [figuur 6](#)).

Figuur 6 | Selectie van projecten voor bezoeken ter plaatse



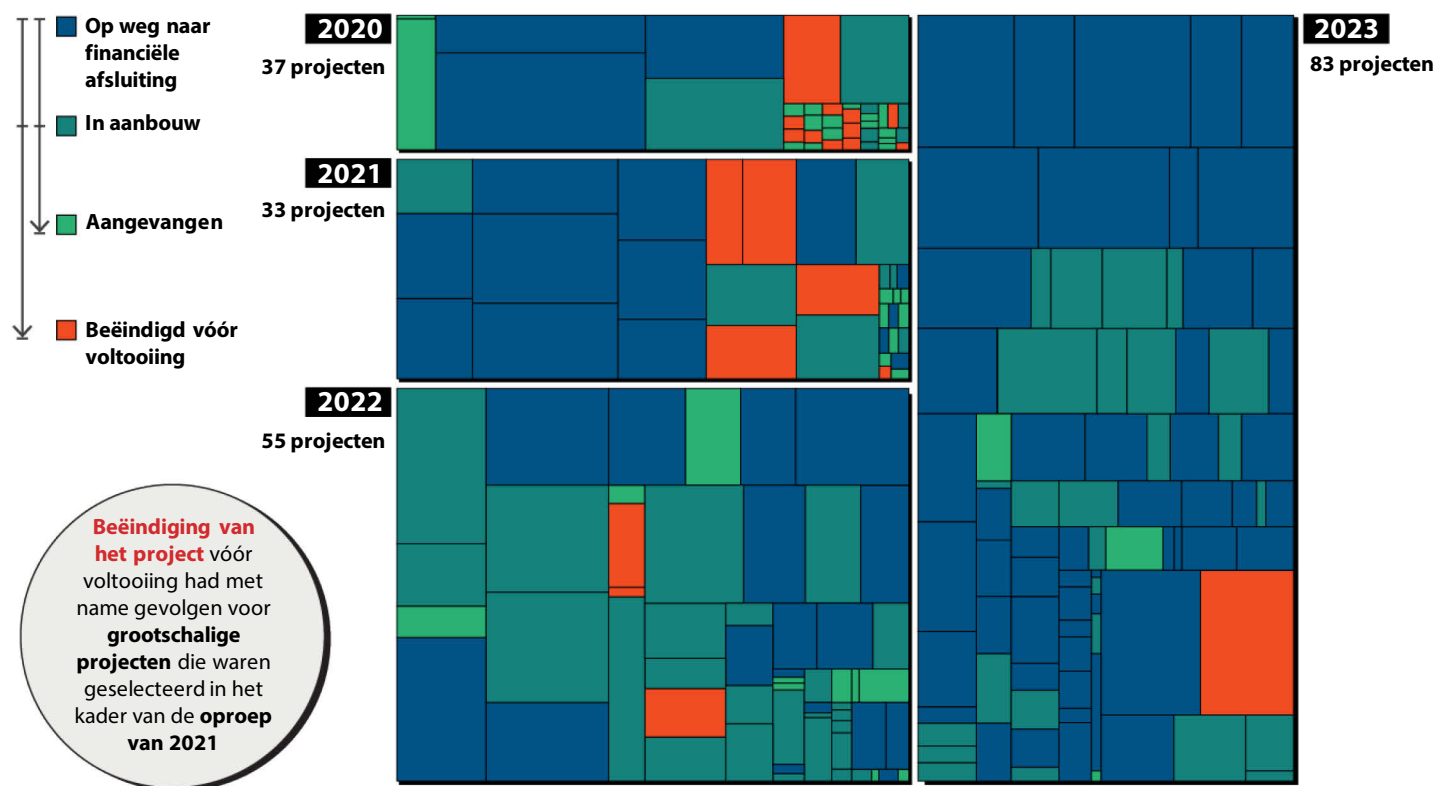
Bron: ERK, op basis van gegevens van DG CLIMA en het Cinea.

Bijlage II — Financieel overzicht van het Innovatiefonds (30 juni 2025)



Bron: ERK, op basis van door DG CLIMA, het Cinea en de EIB verstrekte gegevens.

Bijlage III — Overzicht van de status van het project, de steun uit het Innovatiefonds en het jaar van de oproep



Omvang van de vormen komt overeen met de bijdrage uit het Innovatiefonds

Bron: ERK, op basis van door het Cinea verstrekte gegevens.

Bijlage IV — Ontwikkeling van de weging van de gunningscriteria

Criterium en beschrijving	Weging van de ontwikkeling per oproep/jaar												
	2020		2021		2022			2023			2024		
	Grootschalig (eerste fase)	Klein- en grootschalig (tweede fase)	Klein- en grootschalig	Klein- en grootschalig	INDUSTRIE-ELEC-H2	BE- EN VERWERKENDE INDUSTRIE	PROEFPROJECTEN	LSC, MSC en SSC	BE- EN VERWERKENDE INDUSTRIE	PROEFPROJECTEN	LSC, MSC en SSC	BE- EN VERWERKENDE INDUSTRIE	PROEFPROJECTEN
1. Potentieel voor het vermijden van broeikasgasemissies Gebaseerd op absolute en relatieve vermindering van broeikasgasemissies en geloofwaardigheid van de berekening	33 %	20 %	20 %	17 %	14 %	12 %	14 %	17 %	12 %	14 %	17 %	11 %	14 %
2. Mate van innovatie Technologische nieuwheid en nieuwheid van het bedrijfsmodel in vergelijking met de huidige stand van de techniek	33 %	20 %	20 %	21 %	17 %	29 %	34 %	21 %	29 %	34 %	21 %	28 %	34 %
3. Rijpheid van het project Technische, operationele, financiële en administratieve paraatheid	33 %	20 %	20 %	21 %	34 %	29 %	17 %	21 %	29 %	17 %	21 %	28 %	17 %
4. Schaalbaarheid/repliceerbaarheid Potentieel voor bredere toepassing of marktreplicatie		20 %	20 %	21 %	17 %	15 %	17 %	21 %	15 %	17 %	21 %	19 %	17 %
5. Kostenefficiëntie Vereiste steun in euro's per ton verwachte vermindering van broeikasgasemissies (EUR/tCO ₂ vermeden)		20 %	20 %	21 %	17 %	15 %	17 %	21 %	15 %	17 %	21 %	14 %	17 %
Extra bonuspunten				4 %	3 %	3 %	3 %	6 %	4 %	5 %	5 %	5 %	5 %



Bron: ERK, op basis van documentatie bij de oproep.



























Bijlage V — Beoordeling van het rijpheidscriterium in de oproep van 2020

Project	Beoordeling door de beoordelaars tijdens het selectieproces	Nieuwe data in gewijzigde planning	Redenen voor wijziging
Project A	<p>De financiële afsluiting kan op geloofwaardige wijze sneller worden bereikt dan de maximale termijn van vier jaar</p> <p>De resultaten wijzen erop dat de effecten van een aanzienlijke verhoging van de kapitaaluitgaven kunnen worden opgevangen</p>	<p>Financiële afsluiting: 31.3.2026 (+ 37 maanden)</p> <p>Operationeel: 31.10.2029 (+ 51 maanden)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Stijging van de kapitaaluitgaven
Project B	<p>De financiële afsluiting kan sneller worden bereikt dan de maximale termijn van vier jaar</p>	<p>Financiële afsluiting: 31.3.2025 (+ 18 maanden)</p> <p>Operationeel: 1.9.2028 (+ 25 maanden)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Late milieuvergunning ● Vertraging bij de aanvullende nationale financiering
Project C	<p>De noodzakelijke vergunningen voor de bouw en exploitatie van de nieuwe faciliteit zijn duidelijk vermeld en het voorstel toont op overtuigende wijze aan dat de aanvraagprocedure goed gevorderd en goed gecontroleerd is</p> <p>De strategie voor de levering van grondstoffen is goed ontwikkeld en het belang van potentiële leveranciers is op geloofwaardige wijze gedocumenteerd</p>	<p>Financiële afsluiting: 31.12.2025 (+ 24 maanden)</p> <p>Operationeel: 1.10.2029 (+ 38 maanden)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Late bouwvergunning ● Late contracten voor bouw, diensten en leveringen
Project D	<p>De projectmodules beschikken over adequate onafhankelijke projectorganisaties en besluitvormingsprocedures</p> <p>Het plan voor het verkrijgen van de vereiste vergunningen is geloofwaardig, aangezien alle noodzakelijke vergunningen naar behoren zijn vastgesteld. Daarnaast worden het proces en het tijdschema die nodig zijn om de goedkeuring te ontvangen, naar behoren aangepakt en gerechtvaardigd</p>	<p>Financiële afsluiting: 28.2.2026 (+ 20 maanden)</p> <p>Operationeel: 1.1.2029 (+ 18 maanden)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Verandering van subsidiecoördinator ● Verandering van moduleleiders ● Late milieuvergunning
Project E	<p>De capex is deugdelijk en is gebaseerd op een gedetailleerd, in het voorstel geschetst ontwerp van de pre-front-end-engineering</p>	<p>Financiële afsluiting: 31.3.2026 (+ 21 maanden)</p> <p>Operationeel: 1.4.2029 (+ 15 maanden)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Stijging van de kapitaaluitgaven ● Late bouwvergunning

Project	Beoordeling door de beoordelaars tijdens het selectieproces	Nieuwe data in gewijzigde planning	Redenen voor wijziging
Project F	De ramingen van de ontvangsten, exploitatiekosten, capex en de kasstroomprognoses zijn realistisch en geloofwaardig	Financiële afsluiting: 31.12.2022 <i>(geen vertraging)</i> Operationeel: 1.4.2025 <i>(+ 19 maanden)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Stijging van de kapitaaluitgaven met 41 %
Project G	Onvoorzienbare gebeurtenis tijdens de evaluatieprocedure (CCS-project)	Financiële afsluiting: 1.6.2023 <i>(project beëindigd in 2024)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Stopzetting van de invoer van aardgas uit Rusland na de invasie van Oekraïne

Bijlage VI — Beoordeling van ter plaatse bezochte projecten

-  niet verwezenlijkt
 gedeeltelijk verwezenlijkt
 volledig verwezenlijkt

	Technologielevering	Behoud van innovatief karakter	Levering van resultaten	Mobiliseren van middelen
Project 1 (ES)				
Project 2 (DE)				
Project 3 (FR)				
Project 4 (FR)				
Project 5 (ES)				
Project 6 (IT)			N.v.t.	
Project 7 (DK)			N.v.t.	

Bron: ERK, op basis van een analyse van informatie die tijdens bezoeken ter plaatse is verzameld.

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
BKG	broeikasgassen
Cinea	Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu
DG BUDG	directoraat-generaal Begroting van de Commissie
DG CLIMA	directoraat-generaal Klimaat van de Commissie
EFC	Europees Fonds voor concurrentievermogen
EIB	Europese Investeringsbank
ESI-fondsen	Europese structuur- en investeringsfondsen
ETS	emissiehandelssysteem
MFK	meerjarig financieel kader
NER300	nieuwkomersreserve 300 (New Entrants' Reserve 300)
tCO₂(eq)	ton koolstofdioxide (of equivalent)

Verklarende woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Emissiehandelssysteem	Emissiereductiesysteem gebaseerd op een beperking van de totale uitstoot door de toewijzing van emissierechten aan CO ₂ -uitstotende bedrijven of andere organisaties die naar behoefte CO ₂ kunnen kopen en verkopen.
Financiële afsluiting	Punt in de uitvoering van projecten van het Innovatiefonds waarop de planning eindigt en de bouwwerkzaamheden beginnen.
Hernieuwbare waterstof	Waterstof die wordt geproduceerd door middel van waterelektrolyse die wordt aangedreven door elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.
Horizon Europa	Programma van de EU voor de financiering van onderzoek en innovatie voor de periode 2021-2027.
InvestEU	Mechanisme voor het mobiliseren van particuliere investeringen in projecten die van strategisch belang zijn voor de EU.
LIFE-programma	Financieel instrument ter ondersteuning van de uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid van de EU door cofinanciering van projecten in de lidstaten.
NER300-programma	Voorganger van het Innovatiefonds voor de periode 2012-2020. Het werd opgericht ter ondersteuning van commerciële demonstratieprojecten voor koolstofafvang en -opslag en innovatieve hernieuwbare energiebronnen.
REPowerEU	EU-initiatief om een einde te maken aan de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, de energievoorziening te diversifiëren en de transitie naar schone energie te versnellen.
Sociaal Klimaatfonds	Fonds dat in het kader van het emissiehandelssysteem is opgericht om de sociale en economische gevolgen van de beperkingen van het systeem op de verbranding van brandstoffen te beperken.

Antwoorden van de Commissie

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

Tijdslijn

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

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid João Leão, ondersteund door Paula Betencourt, kabinetschef, en Sofia Batalha, kabinetsattaché; José Parente, hoofdmanager; Jorge Guevara López, taakleider; Josef Edelmann, plaatsvervangend taakleider; Zuzana Gullova en Pekka Ulander, auditors; Eleonora Dimitrova, assistent. Richard Moore verleende taalkundige ondersteuning. Alexandra Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Pekka Ulander, Josef Edelmann, Jorge Guevara López, João Leão, José Parente, Sofia Batalha.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Foto op de omslag: © Quality Stock Arts — stock.adobe.com.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-7233-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/4026787	QJ-01-26-016-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7234-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/5748938	QJ-01-26-016-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 11/2026](#) “Innovatiefonds — Groot potentieel, maar trage vooruitgang en weinig impact op emissiereductie”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Met het Innovatiefonds worden gerichte investeringen in innovatieve technologieën ondersteund die het potentieel hebben om de emissie van broeikasgassen te beperken. Wij hebben deze controle uitgevoerd om na te gaan of het Innovatiefonds helpt bij de opschaling van demonstratieprojecten die doeltreffend bijdragen tot de verwezenlijking van de decarbonisatiedoelstellingen van de EU. We constateerden dat het Innovatiefonds grootschalige innovatieve technologieën bevordert, maar niet de verwachte vermindering van broeikasgasemissies oplevert. Verder stelden wij vast dat de omvang van de financiële middelen onzeker is, dat er geen gestructureerde analyse ten grondslag ligt aan de toewijzing ervan en dat projecten vertraging oplopen en worden geannuleerd. We bevelen aan dat de Commissie een gestructureerde analyse opstelt om de toewijzing van middelen te sturen, aanvullende maatregelen onderzoekt die de inzet van middelen kunnen versnellen, en de beoordeling van projecten verbetert.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors