

Bruxelles, 10. ožujka 2026.
(OR. en)

7186/26

ENER 119
ENV 217
TRANS 138
ECOFIN 315
RECH 115
CLIMA 126
IND 176
COMPET 301
CONSOM 74

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Datum primitka: 10. ožujka 2026.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: COM(2026) 118 final

Predmet: IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o financiranju energetske učinkovitosti u Europi
Procjena javne potrošnje za energetske učinkovitost
i energetska svojstva zgrada

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 118 final.

Priloženo: COM(2026) 118 final



Bruxelles, 10.3.2026.
COM(2026) 118 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o financiranju energetske učinkovitosti u Europi

**Procjena javne potrošnje za energetske učinkovitost
i energetska svojstva zgrada**

Type the document title here.

Type the first subtitle here.

i energetska svojstva zgrada

1. UVOD

Energetska učinkovitost ključna je za postizanje potpune i troškovno učinkovite dekarbonizacije u cijelom EU-u do 2050., konkurentnijeg europskog gospodarstva te energetske sigurnosti i cjenovne pristupačnosti sad i u budućnosti. Stoga je jedan od strateških ciljeva EU-a smanjenje rasipanja energije u cijelom energetske sustavu i u svim gospodarskim sektorima. Mjere energetske učinkovitosti ne doprinose samo pospješivanju konkurentnosti poduzeća iz EU-a, već i ublažavanju energetske siromaštva i smanjenju ovisnosti EU-a o uvezenim izvorima energije.

Kako bi se **doprinijelo postizanju cilja** smanjenja emisija stakleničkih plinova za 55 % **do 2030.**, u preinačenoj Direktivi o energetske učinkovitosti ⁽¹⁾ utvrđen je cilj za potrošnju primarne energije (PEC) u EU-u do 2030. od najviše 992,5 Mtoe, a za potrošnju konačne energije (FEC) od najviše 763 Mtoe. To odgovara smanjenju od najmanje 11,7 % do 2030. u odnosu na predviđanja iz referentnog scenarija EU-a iz 2020.

Važnu ulogu u tome ima **sektor zgradarstva** jer je odgovoran za 36 % ukupne potrošnje energije u EU-u i 40 % ukupnih emisija stakleničkih plinova povezanih s energijom. 52 % ukupnog prirodnog plina potrošenog u EU-u 2023. izravno je ili neizravno upotrijebljeno za zgrade pa će uštede u tom sektoru doprinijeti i smanjenju trenutne ovisnosti o uvezenim fosilnim gorivima. Osim toga, energetske učinkoviti stambeni objekti znače cjenovno pristupačnije, prikladnije i održivije stanovanje. Gotovo 75 % fonda zgrada neučinkovito je prema postojećim standardima za zgrade, a 85 – 95 % zgrada koje danas postoje i dalje će postojati 2050. Međutim, ponderirana godišnja stopa energetske obnove iznosi samo otprilike 1 %.

Stoga bi **stopu obnove zgrada trebalo barem udvostručiti i povećati temeljitost obnove** kako bi taj sektor doprinio ciljevima za 2030. Sve nove zgrade trebale bi biti zgrade s nultim emisijama do 2030., a postojeće zgrade trebale bi postati zgrade s nultim emisijama do 2050. Preinačena Direktiva o energetske svojstvima zgrada ⁽²⁾ mehanizam je provedbe strategije za „val obnove” ⁽³⁾. Njezin je glavni cilj povećanje stope i temeljitosti obnove u EU-u, posebno za zgrade s najlošijim energetske svojstvima.

U procjeni učinka priloženoj **Komunikaciji Komisije o klimatske ciljevima za 2040.** ⁽⁴⁾ procjenjuje se da će se potrošnja konačne energije u EU-u smanjiti sa 763 Mtoe u 2030. na 594 – 624 Mtoe do 2040., ovisno o scenariju. Do 2050. smanjit će se na

⁽¹⁾ [\(EU\) 2023/1791](#).

⁽²⁾ [\(EU\) 2024/1275](#).

⁽³⁾ Val obnove za Europu – ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života, COM(2020) 662 final.

⁽⁴⁾ [COM/2024/63 final](#).

približno 560 Mtoe. Na sektorskoj razini procjenjuje se da će uštede energije u **zgradama** do 2040. dosegnuti 35 – 38 % u različitim scenarijima, a do 2050. 40 %, dok će se potrošnja energije u **industriji** smanjiti za otprilike 20 % u desetljeću 2031. – 2040., a u desetljeću 2041. – 2050. za dodatnih 7 postotnih bodova (u odnosu na vrijednosti u 2030.).

Energetska učinkovitost donosi trostruku korist – za našu konkurentnost, klimu i sigurnost – te donosi brojne prednosti. Smanjenjem potrošnje energije ne smanjujemo samo ovisnost o uvezenim gorivima, već smanjujemo i emisije i jačamo svoju energetsku neovisnost – svaki uštedeni kilovatsat jedan je manje koji se mora uvesti, subvencionirati i/ili proizvesti. **Ulaganje u energetska učinkovitost ima velik učinak jer se svakim eurom uloženim u energetska učinkovitost ostvaruje ušteda od 12 EUR na troškovima energije tijekom trajanja ulaganja u stanovanju i 4 EUR u industriji.** Nadalje, prednosti energetske učinkovitosti dalekosežne su, od postizanja do 40 % potrebnih smanjenja emisija CO₂ u EU-u do 2030. do otvaranja 1,6 milijuna radnih mjesta i izbjegavanja velikih troškova širenja mreže, što je čini ključnom strategijom za konkurentnije i održivije gospodarstvo. Međutim, potrebna su velika ulaganja kako bi se ostvario puni potencijal energetske učinkovitosti u Europi.

Energetska učinkovitost prvi je izbor kad je riječ o gorivu u Europi – čisto, jeftino i proizvedeno kod kuće. U skladu s načelom „energetska učinkovitost na prvom mjestu”, rješenja za energetska učinkovitost trebala bi se smatrati prvom opcijom u odlukama o politikama, planiranju i ulaganjima.

Kako je istaknuto u Draghijevu izvješću, za ostvarivanje potencijala energetske učinkovitosti u Europi potrebna su velika ulaganja, koja su se povećala u skladu s energetske i klimatske ciljevima. U modelu scenarija PRIMES iz plana za postizanje klimatskog cilja do 2040. procjenjuje se da će za ostvarivanje ciljeva energetske učinkovitosti u desetljeću 2021. – 2030. ukupna ulaganja u energetska učinkovitost morati iznositi otprilike 370 milijardi EUR godišnje ⁽⁵⁾, u odnosu na 120 milijardi EUR godišnje u prethodnom desetljeću. To je trostruko povećanje. Za usporedbu, trenutačno se procjenjuje da će biti potrebno uložiti otprilike 1241 milijardu EUR godišnje za postizanje cilja smanjenja stakleničkih plinova za 55 % do 2030. ⁽⁶⁾ Kad je riječ o opskrbi energijom i infrastrukturi, potrebe za ulaganjima za isto referentno razdoblje procjenjuju se na 208 milijardi EUR godišnje ⁽⁷⁾. Očekuje se da će se nakon 2030. potrebe za ulaganjima u energetska učinkovitost neznatno smanjiti, ali i dalje biti vrlo velike u razdoblju 2031. – 2040. (303 milijarde EUR) i razdoblju 2041. – 2050. (288 milijardi EUR). Mjere energetske učinkovitosti u zgradama, uključujući obnovu grijanja i hlađenja, činit će najveći dio ulaganja potrebnih za postizanje ciljeva za 2030., a iznositi će oko 242 milijarde EUR godišnje u razdoblju 2021. – 2030.

⁽⁵⁾ Procjena se temelji na ulaganjima na strani potražnje kako bi se postigli klimatski i energetske ciljevi za 2030., uključujući ciljeve energetske učinkovitosti, ali isključujući nužna ulaganja u promet i nove građevine.

⁽⁶⁾ [SWD/2023/68 final](#).

⁽⁷⁾ [SWD/2024/63 final](#).

Ti se ciljevi ne mogu postići samo regulacijom, već će biti potrebno mobilizirati javno i privatno financiranje. **Ograničena javna sredstva ne mogu pokriti sva nužna ulaganja**, pa je potrebno težiti učinkovitijem i prilagođenijem korištenju javnih sredstava. Osim toga, kako bi se potaknula privatna ulaganja i smanjio njihov rizik, moraju se iskoristiti financijski proizvodi i mješovito financiranje.

Da bi se osigurala potrebna financijska sredstva, člankom 30. preinake Direktive o energetske učinkovitosti od Komisije se zahtijeva da procijeni:

- **trenutačno stanje javne financijske potpore i kapacitet država članica za poticanje privatnih ulaganja** u energetske učinkovitost,
- **postoji li potreba za mehanizmom za energetske učinkovitost ili kombinacijom bespovratnih sredstava, tehničke pomoći i jamstava na razini EU-a** kako bi se doprinijelo postizanju ciljeva energetske učinkovitosti i klimatskih ciljeva EU-a na troškovno učinkovit način. Komisija svoje izvješće o tome mora dostaviti Europskom parlamentu i Vijeću.

Osim toga, u skladu s člankom 9. stavkom 8. preinake Direktive o energetske svojstvima zgrada Komisija mora predstaviti analizu:

- strukturnih fondova i okvirnih programa EU-a, uključujući financiranje koje pruža Europska investicijska banka, koji su trenutačno na snazi za poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada, posebno stambenih zgrada, u odnosu na njihovu učinkovitost, vrstu upotrijebljenih instrumenata, stvarno iskorištene iznose i primjerenost visine financiranja,
- financijskih sredstava iz javnih financijskih institucija u odnosu na njihovu učinkovitost, vrste upotrijebljenih instrumenata i mjera te primjerenost visine financiranja,
- koordinacije financiranja Unije s nacionalnim financiranjem i drugim vrstama mjera za poticanje ulaganja u energetske svojstva zgrada te prikladnosti takvog financiranja za postizanje ciljeva EU-a.

Cilj je ovog izvješća obuhvatiti sve prethodno navedene točke sljedećim redoslijedom:

- Pregled javnog financiranja energetske učinkovitosti i energetske obnove u EU-u – poglavlje 2.,
- Procjena javnog financiranja u EU-u – poglavlje 3.,
- Glavni nalazi i zaključci – poglavlje 4.

2. PREGLED JAVNOG FINANCIRANJA ENERGETSKE UČINKOVITOSTI I ENERGETSKIH OBNOVA U EU-U

2.1. Javna financijska potpora na razini EU-a

2.1.1. Proračunska potpora Unije

Proračunska potpora Unije obično se pruža u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO), sedmogodišnjeg proračunskog plana. Ukupni proračun Unije u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. iznosio je 1083 milijarde EUR. VFO za razdoblje 2021. – 2027. iznosi 1211 milijardi EUR. Osim toga, kako bi se podržao gospodarski oporavak EU-a od pandemije bolesti COVID-19, 2021. uspostavljen je privremeni instrument za oporavak – NextGenerationEU, uključujući njegov najvažniji dio – Mehanizam za oporavak i otpornost, u ukupnoj vrijednosti od 807 milijardi EUR. Uzimajući u obzir inflaciju, proračunska sredstva EU-a povećala su se dakle za 86 % u odnosu na prethodni VFO.

Tablica 1: Proračun EU-a

	Usvojeni iznosi (u tekućim cijenama)
VFO 2014. – 2020.	1 083 milijarde EUR
VFO 2021. – 2027.	1 211 milijardi EUR
NextGenerationEU	807 milijardi EUR
Mehanizam za oporavak i otpornost i VFO 2021. – 2027.	2 018 milijardi EUR

Izvor: Europska komisija, 2024.

Konkretno, kad je riječ o energetske učinkovitosti, **ukupna dostupna financijska sredstva EU-a pomnožena su sa 6,8** između razdoblja 2014. – 2020. (21 milijarda EUR) i razdoblja 2021. – 2027. (144,7 milijardi EUR), što je dosad **nezapamćeno povećanje**. Kako je prikazano u tablici 2 u nastavku, **dodatna sredstva dolazila su uglavnom iz Mehanizma za oporavak i otpornost (73,8 % ukupnog iznosa)** i, u mnogo manjoj mjeri, iz kohezijske politike.

Tablica 2: Financiranje energetske učinkovitosti po programu EU-a (u milijardama EUR)

	2014. – 2020.	2021. – 2027.	Povećanje (%)	Postotak aktualnog VFO-a (%)
Ukupno EU	21,0	144,7	822	100,0
Fondovi kohezijske politike	17,8	29,0	132	20,6
Poljoprivredni fondovi	0,7	1,4	100	1,0
EFSU/InvestEU	1,6	1,6	–	1,1
Namjenski programi energetske učinkovitosti (LIFE CET, ELENA, Obzor Europa)	0,9	2,0	122	1,4

Modernizacijski fond	–	6,8	–	4,8
Mehanizam za oporavak i otpornost	–	103,9 ⁽⁸⁾	–	73,8
<i>Mehanizam za oporavak i otpornost za zgrade</i>	–	79,4 ⁽⁹⁾	–	
Ukupno sufinanciranje (Kohezijski fond + poljoprivredni fondovi)	5,5	11,9	116	
Ukupno EU + sufinanciranje	26,5	156,6	491	

Izvor: Europska komisija, 2024.

Velik dio sredstava Mehanizma za oporavak i otpornost potrošen je na energetske učinkovitost, posebno za zgrade. Od dostupnih 650 milijardi EUR ⁽¹⁰⁾, 103,9 milijardi EUR, odnosno 16 %, iskorišteno je za financiranje ulaganja u energetske učinkovitost, zbog čega je to područje politike glavni korisnik Mehanizma za oporavak i otpornost. Treba napomenuti da je svih 27 država članica u svojim planovima za oporavak i otpornost dodijelilo sredstva za mjere energetske učinkovitosti, pri čemu su se dodijeljena sredstva kretala od 31 % dostupnih sredstava u Portugalu do 2 % u Finskoj. **Energetska učinkovitost zgrada** obuhvaćala je najveći udio financiranja, u ukupnom iznosu od **79,4 milijarde EUR (u svim državama članicama)**. Osim ulaganja, Mehanizam za oporavak i otpornost potiče i reforme u području energetske učinkovitosti, uključujući poboljšanje regulatornih i administrativnih okvira, uspostavu dugoročnih strategija i pružanje informacija i osposobljavanje.

Nova sredstva iz sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS) isto su pomogla nadoknaditi nedostatna ulaganja. **Modernizacijski fond** ⁽¹¹⁾, osmišljen kako bi se državama članicama s nižim dohotkom pomoglo da moderniziraju svoje energetske sustave i poboljšaju energetske učinkovitost, financira se prodajom 2 % emisijskih jedinica ugljika u okviru ETS-a za razdoblje 2021. – 2030. Do kraja 2023. iz fonda su već isplaćene 3 milijarde EUR za ulaganja u energetske učinkovitost u državama članicama

⁽⁸⁾ Ta vrijednost pokazuje procjene troškova mjera energetske učinkovitosti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost namijenjenih za obnovu i izgradnju zgrada te projekte energetske učinkovitosti u MSP-ovima ili velikim poduzećima na temelju podataka iz rujna 2025. Dobivena je zbrajanjem procijenjenih rashoda povezanih s mjerama koje se prate s područjima intervencije 024/024.a/024.b/025/025.a/025.b/026/026.a kako su definirana u [Prilogu VI. Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost](#), u kojem je utvrđena metodologija za praćenje klimatskih mjera koje se podupiru u okviru tog mehanizma.

⁽⁹⁾ Ta vrijednost pokazuje procjene troškova mjera energetske učinkovitosti te obnove i izgradnje zgrada u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost na temelju podataka iz rujna 2025. Dobivena je zbrajanjem procijenjenih rashoda povezanih s mjerama koje se prate s područjima intervencije 025/025.a/025.b/026/026.a kako su definirana u Prilogu VI. Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost, u kojem je utvrđena metodologija za praćenje klimatskih mjera koje se podupiru u okviru tog mehanizma.

⁽¹⁰⁾ Krajem kolovoza 2024. utvrđena je ukupna financijska omotnica Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od 650 milijardi EUR. Prethodno prijavljeni iznos od 723 milijarde EUR maksimalan je iznos bespovratne potpore (338 milijardi EUR) i zajmova (385 milijardi EUR) u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost koji je stavljen na raspolaganje na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, ali ga države članice nisu u potpunosti iskoristile.

⁽¹¹⁾ [Modernizacijski fond](#).

korisnicama, što čini četvrtinu ukupnih isplata. Na temelju sadašnjeg kretanja procjenjuje se da će isplate za energetska učinkovitost do kraja 2027. dosegnuti 6,8 milijardi EUR.

Nova sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost i ETS-a čine 89 % tog povećanja. Oba instrumenta upravljaju isključivo države članice.

Ako se pretpostavi da su sve ostale okolnosti jednake, dostupna sredstva EU-a stoga su se povećala za 62 %, s 21 milijarde EUR na 34 milijarde EUR (isključujući sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od 103,9 milijardi EUR i sredstva iz ETS-a u iznosu od 6,8 milijardi EUR). To odgovara godišnjem doprinosu iz proračuna Unije u iznosu od 4,8 milijardi EUR od 2021. do 2027., koji se povećava na 20,7 milijardi EUR ako se uzmu u obzir i Mehanizam za oporavak i otpornost i Modernizacijski fond.

Znatno su se povećala i dostupna **sredstva kohezijske politike**, koja su se u razdoblju 2021. – 2027. praktično udvostručila sa 17,8 milijardi EUR na 29 milijardi EUR. Osim toga, u preispitivanju u sredini programskog razdoblja nastoje se udvostručiti kohezijska sredstva za cjenovno pristupačno i održivo stanovanje. Fondovi kohezijske politike pokazali su se uspješnim sredstvom za jačanje suradnje između javnih i privatnih financijskih institucija u državama članicama te su doprinijeli mobilizaciji privatnih ulaganja za energetska obnovu na terenu, pri čemu je važno napomenuti sve veće korištenje obnovljivih financijskih instrumenata za energetska učinkovitost (zajmovi i jamstva u kombinaciji s bespovratnim sredstvima).

Socijalni fond za klimatsku politiku pokrenut će se 2026., kad se Mehanizam za oporavak i otpornost postupno ukida. Fond je osnovan istodobno s proširenjem ETS-a kako bi se obuhvatile emisije od izgaranja goriva u zgradama, cestovnom prometu i drugim sektorima. Osigurat će financijska sredstva u ukupnom iznosu od 86,7 milijardi EUR, koja će se podijeliti među državama članicama, za potporu strukturnim mjerama, ulaganjima u energetske učinkovitost i obnovu zgrada, čistom grijanju i hlađenju, integraciji energije iz obnovljivih izvora te rješenjima za mobilnost s nultom i niskom stopom emisija.

Europski fond za energetske učinkovitost (EEEF): javno-privatno partnerstvo za energetske učinkovitost

EEEF je osnovan 2011. kao javno-privatni instrument za dugoročna ulaganja i osmišljen je kao potpora energetskim i klimatskim ciljevima EU-a. Fond osigurava namjenska financijska sredstva za lokalna, regionalna ili nacionalna tijela ili za javne ili privatne subjekte koji djeluju u njihovo ime radi povećanja uštede energije i energetske učinkovitosti te promicanja obnovljivih izvora energije u EU-u.

Fond, koji od 2013. svake godine isplaćuje dividende, ima raznoliku bazu dioničara koja obuhvaća institucije iz javnog i privatnog sektora, uključujući Europsku komisiju (koja je uložila rizični kapital), Generali, Stichting Achmea Algemeen Pensioenfonds, DBU i DWS/Weplu.

Ukupnim ulaganjima od otprilike 180 milijuna EUR EEEF je podupro 18 projekata u 10 europskih zemalja, u kojima je sudjelovalo 56 javnih tijela i kojima je obuhvaćeno više od 2 milijuna ljudi godišnje. Fond je od svojeg pokretanja postigao velike rezultate i ostvario više od 380 milijuna EUR ukupnih ulaganja. Podupirao je niz projekata, uključujući obnovu javnih zgrada, modernizaciju ulične rasvjete, proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i infrastrukturu za čist promet. Instrument za tehničku pomoć fonda također je imao ključnu ulogu u pripremi projekata koji su omogućili znatne uštede energije i smanjenje emisija stakleničkih plinova. Do kraja 2021. fond je ostvario kumulativne uštede emisija CO₂ od 740 460 tona i uštede primarne energije od 1 318 549 MWh.

EEEF je dobar primjer namjenskog javno-privatnog partnerstva u području energetske učinkovitosti jer pokazuje potencijal mješovitog financiranja za iskorištavanje javnog kapitala EU-a i privlačenje privatnih ulaganja. Fond je osmišljen tako da kombinira povlašteno financiranje, tehničku pomoć i sektorsko stručno znanje, što je omogućilo provedbu projekata visokog učinka s relativno skromnim unosom kapitala EU-a.

2.1.2. Potpora Grupe Europske investicijske banke, među ostalim ako se podupire iz proračuna Unije

Grupa Europske investicijske banke („Grupa EIB-a”) ⁽¹²⁾, kao klimatska banka EU-a i glavni partner u provedbi fondova EU-a, ima ključnu ulogu u financiranju energetske tranzicije.

⁽¹²⁾ Grupa EIB-a sastoji se od Europske investicijske banke (EIB) i Europskog investicijskog fonda (EIF).

Kako je utvrđeno u njezinu Planu djelovanja klimatske banke ⁽¹³⁾ i nadovezujući se na strategiju za val obnove u sektoru zgradarstva, njezina strategija energetske učinkovitosti obuhvaća posredničke zajmове i jamstva te savjetodavne usluge (savjetodavni centar InvestEU ⁽¹⁴⁾), posebno instrument ELENA ⁽¹⁵⁾).

Zbog toga su **resursi namijenjeni energetske učinkovitosti umnoženi s 12,2 u razdoblju 2012. – 2023.** Financijska sredstva Grupe EIB-a uglavnom su se dodjeljivala sektoru zgradarstva te pametnim uređajima i rješenjima, u skladu sa strategijom utvrđenom u Planu djelovanja.

S druge strane, financiranje je ostalo na niskim razinama za mala i srednja poduzeća („MSP-ove”), industriju, kombiniranu proizvodnju toplinske i električne energije i centralizirano grijanje. U rujnu 2025. **Grupa EIB-a i Komisija pokrenule su inicijativu za energetske učinkovitost za MSP-ove**, koja je dio strateškog plana EIB-a ⁽¹⁶⁾ za razdoblje 2024. – 2027. Ta će inicijativa omogućiti financijska sredstva u iznosu od 17,5 milijardi EUR od 2025. do 2027. kako bi se gotovo udvostručila trenutačna razina potpore za energetske učinkovite rješenja za MSP-ove ⁽¹⁷⁾.

Europski investicijski fond (EIF) već dugo podupire čiste tehnologije ulaganjima poduzetničkog kapitala i uvođenjem inicijativa kao što je jamstvo s djelomičnim pokrićem rizika za promicanje zelenih zajmova za projekte u području energetske učinkovitosti i energije iz obnovljivih izvora. U okviru programa InvestEU EIF se još intenzivnije usmjerio na financiranje projekata koji podupiru dekarbonizaciju, energetske učinkovitost, energiju iz obnovljivih izvora, održivu mobilnost i kružno gospodarstvo, s ukupnim ulaganjima od oko 4,1 milijarde EUR do 2025.

Tablica 3: Financiranje energetske učinkovitosti unutar EU-a sredstvima Grupe EIB-a (u milijunima EUR)

	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Energetska učinkovitost	763	1 354	1 557	2 876	3 349	4 613
	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Energetska učinkovitost	2 421	4 289	5 273	4 539	7 624	9 326

Izvor: Grupa Europske investicijske banke, 2024.

Treba napomenuti da ti iznosi uključuju sredstva iz proračuna Unije koji provodi Europska investicijska banka (EIB) – jedan od glavnih partnera u provedbi fondova EU-a – i nacionalnih razvojnih banaka. Stoga ih ne bi trebalo pridodati vrijednostima prikazanim u prethodnom odjeljku. To je, primjerice, slučaj s jamstvima u okviru programa InvestEU

⁽¹³⁾ [Plan djelovanja klimatske banke Grupe EIB-a za razdoblje 2021. – 2025.](#) i [Druga faza Plana djelovanja klimatske banke Grupe EIB-a za razdoblje 2026. – 2030.](#)

⁽¹⁴⁾ https://investeu.europa.eu/investeu-programme/investeu-advisory-hub_en?prefLang=hr&etrans=hr.

⁽¹⁵⁾ <https://www.eib.org/en/products/advisory-services/elena/index>.

⁽¹⁶⁾ [EIB Group 2024-2027 Strategic Roadmap \(Strateški plan Grupe EIB-a za razdoblje 2024. – 2027.\)](#)

⁽¹⁷⁾ [Inicijativa EIB-a za energetske učinkovitost u MSP-ovima.](#)

i instrumentom ELENA. Međutim, vrijednost ukazuju na to da su se ulaganja Grupe EIB-a u energetska učinkovitost od 2012. povećala više od 12 puta.

2.2. Javna financijska potpora na razini država članica

Komisija je provela analizu programa javnog financiranja „odozdo prema gore”. Zatim je provedeno savjetovanje s državama članicama (i) u okviru poziva na očitovanje ⁽¹⁸⁾ i (ii) u okviru stručne skupine za Direktivu o energetske učinkovitosti. Ovo se izvješće uglavnom temelji na podacima prikupljenima izravno od država članica, dok su drugi podaci iz analize, ako su bili dostupni, upotrijebljeni za popunjavanje eventualnih podataka koji nedostaju.

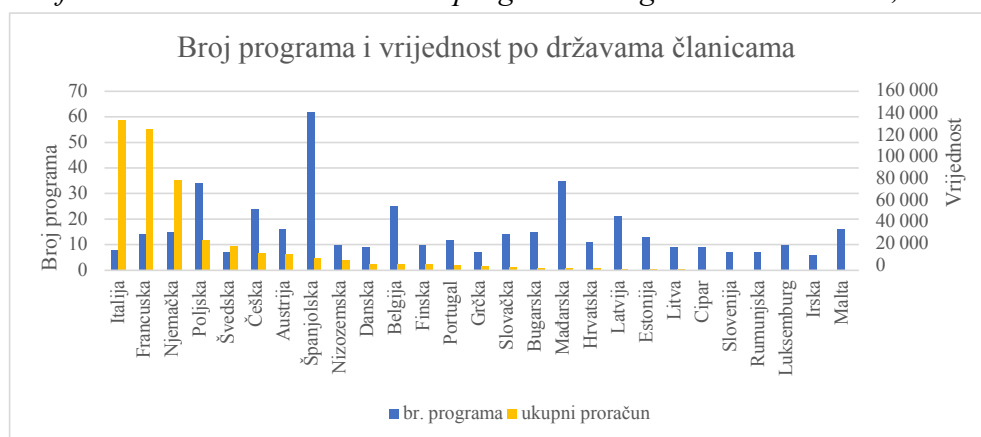
U 27 država članica utvrđeno je ukupno 426 programa javnog financiranja.

Potrebno je istaknuti da su to samo indikativne procjene s obzirom na to da se podaci o energetske učinkovitosti u okviru programa javnog financiranja ne prikupljaju sustavno.

Mnogi nacionalni programi sufinanciraju se iz programa EU-a. Iz programa EU-a sufinancirana su 103 programa, djelomično ili u cijelosti. Kad je riječ o broju i opsegu programa, najviše je sredstava dodijeljeno iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Prijavljeni doprinosi EU-a u iznosu od 28,8 milijardi EUR odbijeni su od ukupnog iznosa kako bi se izbjeglo dvostruko računanje između programa financiranja EU-a i nacionalnih programa financiranja ⁽¹⁹⁾.

Za 80 programa nisu primljeni proračunski podaci pa se procjena temelji na podacima za 346 programa u cijeloj Europi. **Potpora za projekte energetske učinkovitosti iz nacionalnih proračuna u razdoblju 2014. – 2024. procjenjuje se na 360 milijardi EUR ⁽²⁰⁾, tj. približno 32,7 milijardi EUR godišnje.** Raspodjela proračuna po državama članicama prikazana je u nastavku.

Grafikon 1 / tablica 4: Nacionalni programi energetske učinkovitosti, 2014. – 2024.



⁽¹⁸⁾ [Energetska učinkovitost – procjena razine financiranja sredstvima EU-a i nacionalnog financiranja.](#)

⁽¹⁹⁾ Države članice u dostavljenim podacima navele su da je doprinos EU-a provedenim nacionalnim programima financiranja iznosio ukupno 28,8 milijardi EUR.

⁽²⁰⁾ 388,7 milijardi EUR umanjeno za 28,8 milijardi EUR na temelju prijavljenih doprinosa EU-a.

Države članice	Broj programa	Ukupni planirani proračun (u milijunima EUR)	EUR po stanovniku
Italija	8	134 465	2 284
Švedska	7	22 067	2 104
Francuska	14	125 711	1 850
Austrija	16	14 537	1 608
Češka	24	15 697	1 491
Danska	9	5 720	969
Njemačka	15	80 563	958
Finska	10	5 186	933
EU-27	426	388 654	864
Estonija	13	1 137	849
Poljska	34	26 655	710
Latvija	21	1 171	623
Nizozemska	10	9 467	528
Hrvatska	11	1 877	488
Belgija	25	5 684	487
Portugal	12	4 967	479
Slovačka	14	2 365	436
Litva	9	1 084	383
Grčka	7	4 032	381
Luksemburg	10	236	363
Bugarska	15	2 332	360
Cipar	9	361	289
Malta	16	146	279
Španjolska	62	10 663	224
Mađarska	35	1 931	199
Slovenija	7	331	157
Irska	6	172	26
Rumunjska	7	263	14

Izvor: Europska komisija, 2024. Poredak na temelju EUR po stanovniku.

Među većim državama članicama, Italija i Francuska ističu se visokom razinom potpore. U okviru talijanskog programa pod nazivom *Superbonus* korisnici su primili subvenciju od 110 % u obliku poreznih kredita. Procjenjuje se da je u Francuskoj snižena stopa PDV-a za radove obnove (5,5 %), koja je na snazi od 2014., stajala 90 milijardi EUR od njezina uvođenja, što čini tri četvrtine francuske potrošnje.

Bespovratna sredstva, tehnička pomoć i porezne olakšice **bespovratni** su oblici potpore, što znači da se ta sredstva korisnicima mogu odobriti samo jednom i ne vraćaju se u nacionalni proračun. Bespovratna potpora trebala bi uglavnom biti namijenjena ranjivim korisnicima koji bi imali poteškoća s povratom potpore zbog nedostatka sredstava ili zbog mnogo drugih troškova. S druge strane, sredstva primljena u okviru povratnih programa, koji uključuju financijske instrumente kao što su zajmovi, jamstva i vlasnički kapital,

moraju se vratiti nacionalnim ili regionalnim provedbenim tijelima i, u slučaju obnovljivih fondova, mogu se upotrijebiti za sljedeće operacije. Povratna potpora obično ima veći potencijal poluge. Postoje i mješoviti programi koji nude kombinaciju povratne i bespovratne potpore. Oni osobito mogu potaknuti korisnike na ulaganja zbog svoje komponente subvencije (npr. besplatna tehnička potpora ili energetske preglede, uvjeti davanja povlaštenih zajmova, olakšice za kapital, kamatne stope ili subvencionirane naknade za jamstvo).

Tablica 5: Raščlamba nacionalnih programa prema obliku potpore

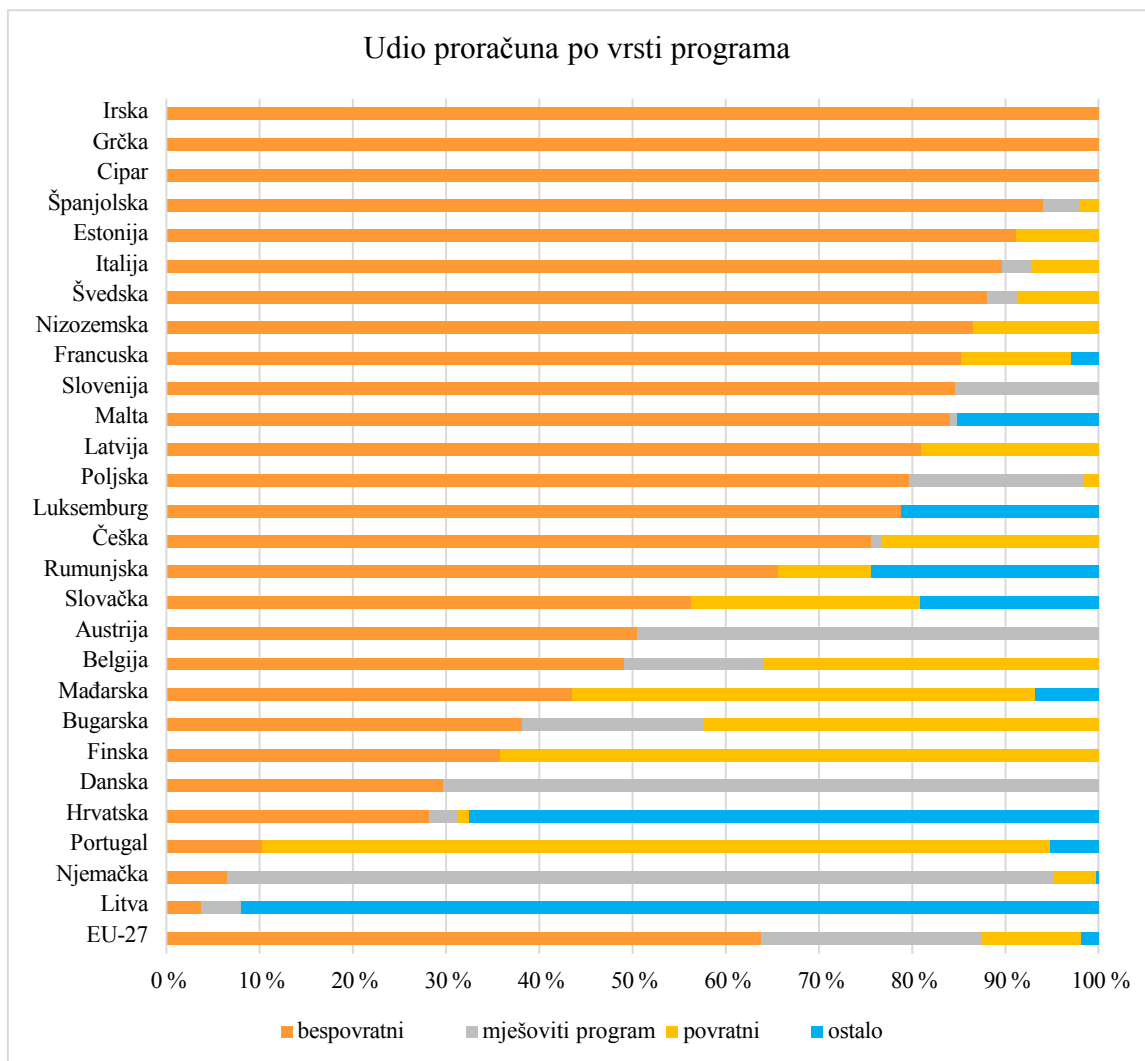
Tip programa	Broj programa	Opseg (u milijunima EUR)	Udio u opsegu (%)
Bespovratna sredstva	285	248 046	63,8 %
Mješoviti program	36	91 815	23,6 %
Povratna sredstva	69	41 621	10,7 %
Ostalo	36	7 172	1,8 %
UKUPNO	426	388 654	

Izvor: Europska komisija, 2024.

Države članice trebale su dostaviti podatke samo za najvažnije programe. Većina je prijavila manje od 20, ali 6 država članica prijavilo je veći broj jer postoje zasebni potprogrami velikih programa (Češka, Mađarska, Latvija, Poljska) ili zato što se programima energetske učinkovitosti upravlja na regionalnoj razini (Belgija, Španjolska).

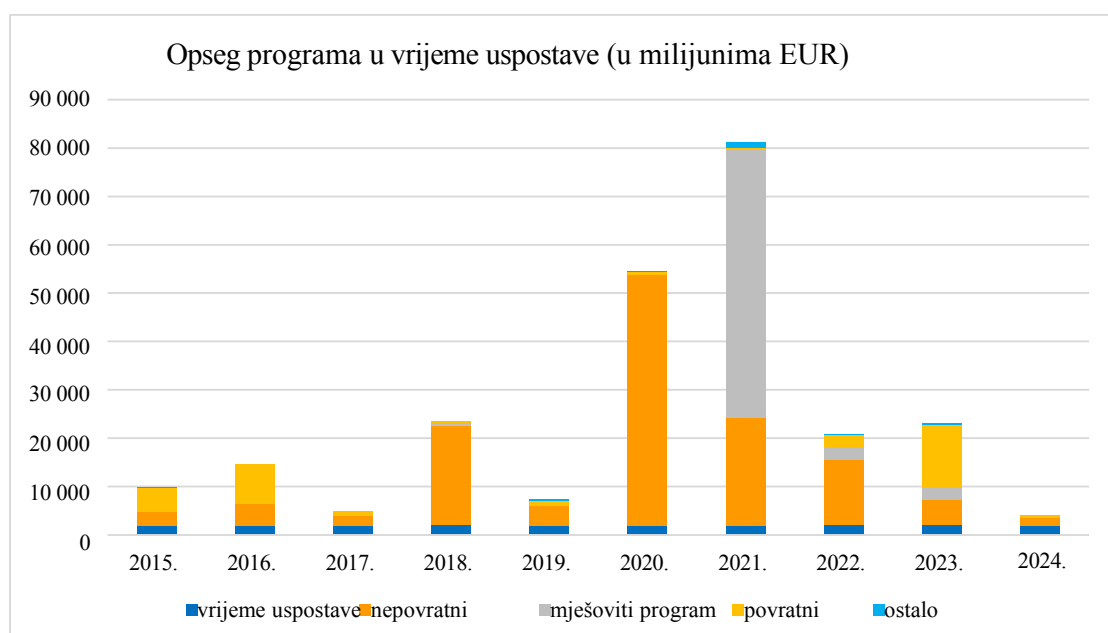
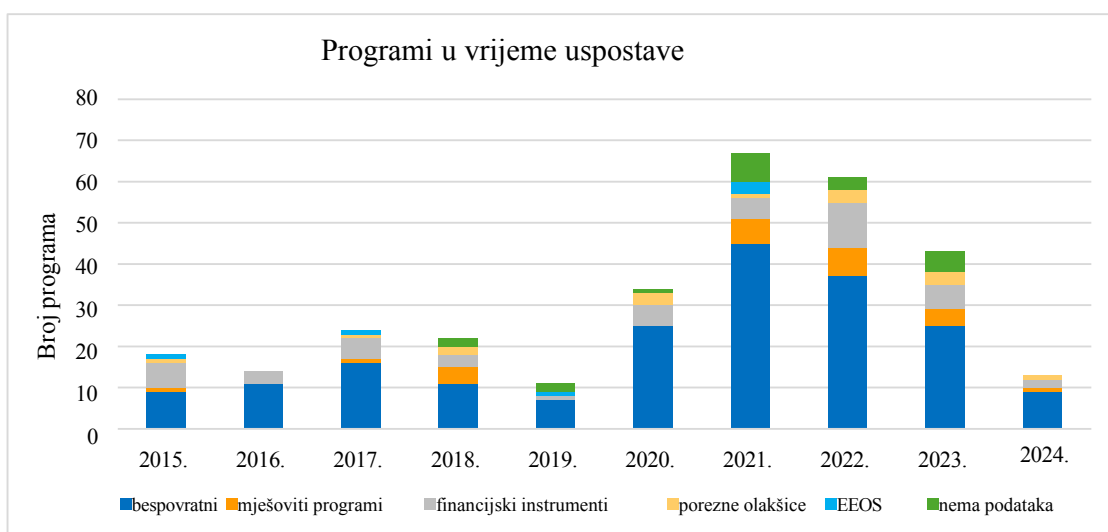
Države članice uglavnom se odlučuju za bespovratne programe. Iako se bespovratna potpora često sastoji od bespovratnih sredstava, nekoliko velikih država članica (Francuska, Njemačka, Italija) uglavnom koristi porezne olakšice. Financijski instrumenti (programi povratnog financiranja) čine više od 30 % financiranja u samo pet država članica (Belgija, Bugarska, Mađarska, Finska i Portugal), dok se mješoviti programi u velikoj mjeri koriste u samo tri države članice (Austrija, Danska i Njemačka).

Grafikon 2: Raščlamba proračuna nacionalnih programa prema obliku potpore – nacionalna raščlamba



Kako bi potaknule gospodarski oporavak od pandemije bolesti COVID-19, države članice uglavnom su iskoristile svoja sredstva za financiranje programa dodjele bespovratnih sredstava. Do 2019. broj novih programa energetske učinkovitosti uspostavljenih svake godine kretao se od 10 do 25, ali od 2020. do 2023. države članice uspostavile su najmanje 205 novih programa (od 34 do 67 godišnje), uglavnom zbog provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. Mnogi od njih bili su u obliku bespovratnih sredstava (116), nakon čega slijede financijski instrumenti (25). Kad je riječ o opsegu, bespovratna sredstva dosegla su iznos od 56,4 milijarde EUR, a financijski instrumenti od 16,5 milijardi EUR. Među novim programima, 48 je bilo namijenjeno stambenim zgradama u ukupnom iznosu od 95,4 milijarde EUR, što je 55,6 % ukupnog iznosa dodijeljenog novim programima u tom razdoblju (171,5 milijardi EUR).

Grafikoni 3 i 4 / tablica 6: Nacionalni program i raščlamba proračuna prema datumu pokretanja (u milijunima EUR)



Vrijeme pokretanja	Bespovratna sredstva	Mješoviti program	Povratna sredstva	Ostalo
2015.	2 774	13	4 878	27
2016.	4 421	–	8 050	–
2017.	1 865	–	963	–
2018.	20 645	252	566	–
2019.	3 998	–	1 100	227
2020.	51 887	–	381	213
2021.	22 380	55 382	333	1 024
2022.	13 576	2 476	2 696	164
2023.	5 303	2 362	13 083	239
2024.	1 481	334	280	–

Izvor: Europska komisija, 2024.

3. PROCJENA JAVNOG FINANCIRANJA SREDSTVIMA EU-A I NACIONALNIM SREDSTVIMA

3.1. Procjena učinka

3.1.1. Multiplikacijski učinak i učinak poluge programa EU-a

Tablica 7: Proračun EU-a i učinak (u milijunima EUR)

	Proračun EU-a A	Nacionalno sufinanciranje B	Ukupna ulaganja C	Učinak (A+B)/A	Ukupni multiplikacijski učinak C/A
Fondovi kohezijske politike 2014. – 2020.	12 540	5 244		1,4	nije primjenjivo
Fondovi kohezijske politike 2021. – 2027.	24 986	11 275		1,5	nije primjenjivo
Fondovi poljoprivredne politike 2014. – 2022.	710		1 695		2,4
Mehanizam za oporavak i otpornost	103 921				nije primjenjivo
Modernizacijski fond	3 085				nije primjenjivo
LIFE CET (pozivi iz 2021. i 2022.)	216		8 640		40,0
ELENA	295		9 662		32,8
EFSU	1 624		25 400		15,6
InvestEU	624		9 915		15,9

Izvor: Europska komisija, 2024. i 2025.

Programi EU-a sa znatnim udjelom bespovratnih sredstava imaju ograničen učinak na energetska učinkovitost. Učinak fondova kohezijske politike manji je od 1,5, što znači da svaki euro iz proračuna Unije privlači dodatnih 50 centa nacionalnog sufinanciranja. Ukupni multiplikacijski učinak ne može se izračunati jer nije moguće osigurati agregiranu vrijednost za ukupna ulaganja koja uključuju privatno financiranje.

Kad je riječ o poljoprivrednim fondovima, ukupni multiplikacijski učinak procjenjuje se na 2,4 za razdoblje 2014. – 2022. Zbog nedostatka podataka teško je procijeniti multiplikacijski učinak Mehanizma za oporavak i otpornost i Modernizacijskog fonda, ali

s obzirom na to da većina nacionalnih fondova pokriva samo dio ukupnih ulaganja (od 20 % do 100 %), ukupni javni multiplikacijski učinak može se procijeniti na 2 do 3.

Fondovi kohezijske politike potiču korištenje financijskih instrumenata, s dokazanim rezultatima. U okviru trenutnog VFO-a 18,5 milijardi EUR namijenjeno je financijskim instrumentima, od čega je 24 % namijenjeno ulaganjima u energetske učinkovitost (4,3 milijarde EUR). Iako se kategorizacija stavki potrošnje između dva razdoblja VFO-a razlikuje, to znači da su se sredstva kohezijskog fonda za financijske instrumente gotovo utrošila u odnosu na razdoblje 2014. – 2020. (1,6 milijardi EUR) ⁽²¹⁾. U okviru fondova kohezijske politike većinu država članica potiče se da **kombiniraju bespovratna sredstva i financijske instrumente u jednoj operaciji**. Međutim, to se ne događa sustavno u svim državama članicama i često se još ne dostiže odgovarajuća razina.

Ne postoje precizni podaci za svaki tematski cilj po predmetnom području (tj. energetske učinkovitosti), ali u razdoblju 2014. – 2020. financijskim instrumentima u okviru fondova kohezijske politike ostvaren je učinak od 3,8 u svim sektorima, što je znatno iznad prosječne vrijednosti za kohezijsku politiku od 1,4. Financijskim instrumentima mobiliziran je dodatni privatni kapital u iznosu od 15 % proračuna kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. **Komisija u suradnji s EIB-om nudi i raznu tehničku potporu kako bi potakla prihvaćanje financijskih instrumenata za energetske učinkovitost**, kao što su model financijskog instrumenta za energetske učinkovitost (EEFI) ⁽²²⁾, platforma Fi-compass i inicijativa za energetske učinkovitost *Scale-Up* ⁽²³⁾, „Kohezija za tranziciju” (C4T) ⁽²⁴⁾.

Programi EU-a koji nude tehničku pomoć, jamstva i mjere za prihvaćanje na tržištu imaju vrlo velik učinak. Konkretno, instrument ELENA, u okviru kojeg se pružaju savjetodavne usluge za lokalne projekte u području energije i mobilnosti te se od korisnika projekta zahtijeva minimalni učinak od 10 – 20 (ovisno o sektoru), uvelike je premašio svoj cilj, s prosjekom od 32.

⁽²¹⁾ [Financijski instrumenti u okviru kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. | Platforma za otvorene podatke o koheziji.](#)

⁽²²⁾ Financijski instrument za energetske učinkovitost fleksibilan je model koji državama članicama EU-a pruža praktične smjernice o tome kako da jednostavno uspostave tržišno usmjeren financijski instrument u kombinaciji s bespovratnim sredstvima kako bi osigurale financijska sredstva i savjetodavnu potporu za ulaganja u energetske učinkovitost (stanovanje, MSP-ovi). Ključno je da taj model omogućuje iskorištavanje sredstava dostupnih iz proračuna EU-a kako bi se mobilizirala dodatna sredstva komercijalnih banaka i privatnih ulagača za takve programe, [ulaganja u energetske učinkovitost u okviru plana REPowerEU.](#)

⁽²³⁾ [fi-compass | Financijski instrumenti u okviru podijeljenog upravljanja EU-a](#) – platforma koja pruža tehničku pomoć upravljačkim tijelima i pomaže im u provođenju studija izvedivosti, *ex ante* procjena, studija slučaja i drugih pripremnih radnji potrebnih za uspostavu financijskih instrumenata. Kao dio platforme Fi-compass, [inicijativa Scale-Up: financijski instrumenti za energetske učinkovitost](#) okuplja stručnjake iz različitih institucija kako bi se uklonile prepreke u primjeni financijskih instrumenata za energetske učinkovitost i predložila rješenja. Radne skupine koje se temelje na zadaćama razvit će strategije za poboljšanje i proširenje financijskih instrumenata za energetske učinkovitost na temelju najbolje prakse i stručnog znanja iz svih država članica EU-a.

⁽²⁴⁾ [Inforegio – Prijava za C4T GROUNDWORK – tehnička pomoć za ulaganja u okviru kohezijske politike.](#) Pruža stručnu potporu državama članicama EU-a, regijama i lokalnim tijelima te im pomaže u provedbi ulaganja u okviru kohezijske politike na temelju cilja politike br. 2, među ostalim onih namijenjenih energetske učinkovitosti. Usluge potpore uključuju razvoj strategija, poboljšanje praćenja, angažman dionika, utvrđivanje mogućnosti financiranja, potporu u pripremi poziva i izgradnju kapaciteta.

Instrument ELENA, kojim se sad upravlja u okviru programa InvestEU, uspješno je iskoristio sredstva EU-a kao početni kapital za lokalne investicijske portfelje u 25 od 27 država članica. U okviru potprograma Prelazak na čistu energiju u okviru programa LIFE (LIFE CET), koji uključuje zahtjeve za sufinanciranje i podupire prihvaćanje na tržištu, razvoj projekata i inovativne pristupe kao što je uspostava financijskih pilot-instrumenata, postignut je učinak od čak 40.

Europski fond za strateška ulaganja (EFSU), čiji je nasljednik od 2021. InvestEU, instrument je za posrednička jamstva čiji je cilj nadoknaditi nedostatak ulaganja u Europi privlačenjem privatnog financiranja za projekte u područjima kao što su inovacije, infrastruktura, socijalni razvoj i razvoj vještina te potpora MSP-ovima. Postao je najveći instrument za ulaganja u okviru proračuna Unije i nastoji privući gotovo 900 milijardi EUR u razdoblju 2014. – 2027. EFSU je ostvario učinak od 15,6, a očekuje se da će taj učinak ostati isti i u okviru programa InvestEU.

3.1.2. Multiplikacijski učinak nacionalnih programa financiranja

Za većinu nacionalnih programa potpore nedostaju podaci o multiplikacijskom učinku. Međutim, postoje podaci o privatnim ulaganjima potaknutima nacionalnim sredstvima za 71 takav program.

Tablica 8: Učinak nacionalnih programa energetske učinkovitosti

	Broj programa	Provedeno	Privatno	Ukupno	Multiplikacijski učinak
Ukupno, od čega:	71	36 394	56 045	92 019	2,5
Bespovratna sredstva	58	30 651	40 037	70 268	2,3
Mješoviti programi + povratna sredstva	13	5 743	16 008	21 751	3,8
<i>Povratna sredstva</i>	<i>8</i>	<i>902</i>	<i>11 478</i>	<i>12 381</i>	<i>13,7</i>

Izvor: Europska komisija, 2024.

Globalni multiplikacijski učinak prikazan u prethodnoj tablici prikrija znatne razlike među upotrijebljenim instrumentima. **Prosječni multiplikacijski učinak bespovratnih programa iznosi 2,3**, što se može shvatiti i kao prosječni intenzitet bespovratnih sredstava od otprilike 30 %. Međutim, učinak na privatna ulaganja povećava se na 2,4 ako postoji sufinanciranje sredstvima EU-a, što ukazuje na to da financijski doprinosi EU-a privlače više privatnih ulaganja.

Prema dostupnim podacima financijska sredstva EU-a obično zamjenjuju nacionalna financijska sredstva, ali i smanjuju zahtjeve za sufinanciranje. To bi se moglo objasniti time da sufinanciranje sredstvima EU-a povećava intenzitet bespovratnih sredstava određenog programa i time smanjuje potrebu za zajedničkim ulaganjem krajnjih korisnika. S druge strane, bespovratna sredstva u sektoru zgradarstva, bilo u obliku financijskih sredstava EU-a ili nacionalnih sredstava, djelotvorna su ako su namijenjena određenim vlasnicima (kućanstvima s niskim prihodima / MSP-ovima), segmentima zgrada (s

najlošijim energetske svojstvima) ili temeljitijim obnovama za koje su potrebna velika ulaganja.

Kad je riječ o financijskim instrumentima, multiplikacijski učinak teže je procijeniti jer se može izračunati samo na temelju izvršenog proračuna, tj. nakon ulaganja. **Multiplikacijski učinak programa povratnog financiranja procjenjuje se na gotovo 14**, što je u skladu s multiplikacijskim učinkom koji je zabilježen za program InvestEU. Međutim, opseg financijskih instrumenata za koje postoje pouzdani podaci iznimno je ograničen (900 milijuna EUR sredstava isplaćenih tijekom 10 godina).

Zaključno, **teško je precizno kvantificirati ukupni multiplikacijski učinak javnog financiranja u državama članicama** zbog heterogenosti dostupnih podataka. Međutim, može se pretpostaviti da bespovratna sredstva obično imaju multiplikacijski učinak od otprilike 3.

3.2. Usporedba javnog financiranja s potrebama za ulaganjima

U modelu PRIMES koji Komisija koristi za procjenu učinka i analizu opcija politike za energetske sektor procijenjeno je da će u razdoblju 2021. – 2030. svake godine biti potrebno uložiti oko 370 milijardi EUR kako bi se postigli ciljevi energetske učinkovitosti za 2030. ⁽²⁵⁾ Samo za sektor zgradarstva nužna ulaganja procjenjuju se na 242 milijarde EUR godišnje u tekućem desetljeću, od čega 180 milijardi EUR za energetske obnovu stambenih zgrada i 62 milijarde EUR za energetske obnovu uslužnih (nestambenih) zgrada.

U izvješću o energetske učinkovitosti Međunarodne agencije za energiju (IEA) za 2024. ⁽²⁶⁾ procjenjuje se da je od 2021. do 2023. u energetske učinkovitost u Europi u prosjeku uloženo oko 200 milijardi EUR godišnje. Stoga, uspoređujući potrebe za ulaganjima s ulaganjima provedenima u EU-u u tom razdoblju, prema procjeni IEA-e, **potrebno je nadoknaditi manjak od 170 milijardi EUR godišnje kako bi se ostvarili ciljevi povećanja energetske učinkovitosti za 2030.**

Predviđeni investicijski jaz razmjernan je drugim procjenama organizacija I4CE ⁽²⁷⁾ i Bruegel ⁽²⁸⁾. Organizacija I4CE procijenila je da investicijski jaz iznosi 137 milijardi EUR godišnje u odnosu na 2022., a organizacija Bruegel procjenjuje da investicijski jaz iznosi 149 milijardi EUR godišnje posebno za sektor zgradarstva.

⁽²⁵⁾ Procjena se temelji na ulaganjima na strani potražnje potrebnima za postizanje klimatskih i energetske ciljeva za 2030. na temelju scenarija modeliranja PRIMES za Plan za postizanje klimatskog cilja do 2040., uključujući ciljeve energetske učinkovitosti, ali isključujući nužna ulaganja u promet i nove građevine.

⁽²⁶⁾ IEA 2024 *Energy Efficiency Report* (Izvješće IEA-e o energetske učinkovitosti za 2024.), <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf>.

⁽²⁷⁾ Institut za klimatsku ekonomiju (*Institute 4 Climate Economics – I4CE*), *European Climate Investment Deficit Report* (Izvješće o europskom deficitu ulaganja u području klime), izvor: [20240222-i4ce3859-Panorama-EU_VA-40p.pdf](https://www.i4ce.eu/20240222-i4ce3859-Panorama-EU_VA-40p.pdf).

⁽²⁸⁾ Bruegel, *How to finance the European Union's building decarbonisation plan* (Kako financirati plan Europske unije za dekarbonizaciju zgrada), izvor: [PB 12 2024.pdf](#).

Tablica 9: Godišnje potrebe za ulaganjima u energetska učinkovitost i investicijski jaz za razdoblje 2021. – 2030. (u milijardama EUR)

	Potrebe za ulaganjima	Investicijski jaz
Energetska učinkovitost	370	170
Zgrade	242	149

Izvor: Europska komisija, 2024., Bruegel

U poglavlju 2. financijska sredstva EU-a procijenjena su na 20,6 milijardi EUR godišnje, a financijska sredstva država članica na 32,7 milijardi EUR godišnje. Stoga se može smatrati da su za energetska učinkovitost dodijeljene 53,3 milijarde EUR javnih sredstava, tj. otprilike šestina (14,4 %) ukupnih potreba za ulaganjima.

3.3. Postignute uštede energije

3.3.1. Programi EU-a ⁽²⁹⁾

Izvrješćivanje o uštedi energije u okviru financijskog okvira EU-a znatno se razlikuje ovisno o zahtjevima svakog programa. Ne postoji standardna metoda praćenja ili izvrješćivanja o uštedi energije koja je postignuta financijskim sredstvima EU-a. Osim toga, više je razloga za neujednačeno izvrješćivanje, uključujući nepotpuno i zakašnjelo izvrješćivanje te činjenicu da se o nekim uštedama energije uopće ne izvješćuje, na primjer ako projekti utječu na smanjenje potrošnje energije, ali njihova područja intervencije u proračunu nisu označena kao „energetska učinkovitost”.

Stoga nije moguće pratiti napredak i mjeriti globalni učinak i učinkovitost u smislu uštede energije po euru proračuna Unije potrošenom na energetska učinkovitost.

Kao primjer dobre prakse, u okviru instrumenta ELENA korisnici moraju procijeniti uštedu energije ostvarenu njihovim projektima i izvijestiti o tome. To je uvedeno od samog pokretanja programa 2009.

Tablica 10: Procijenjena ušteda energije po fondu

Program	Procijenjena godišnja ušteda energije (MWh*)
Fondovi kohezijske politike 2014. – 2020.	7 926 050
Fondovi kohezijske politike 2021. – 2027.	nije primjenjivo
Fondovi poljoprivredne politike 2014. – 2022.	nije primjenjivo
LIFE CET 2021. – 2027. ⁽³⁰⁾	8 344 000
ELENA	4 936 030
InvestEU ⁽³¹⁾	230 736
Mehanizam za oporavak i otpornost ⁽³²⁾	33 388 511
Modernizacijski fond	26 886 804

*Megavatsat

⁽²⁹⁾ [Ključni pokazatelji uspješnosti EU-a 15_07_0.pdf](#).

⁽³⁰⁾ Procijenjeni cilj do 2030.

⁽³¹⁾ Podaci dostavljeni za 2023.

⁽³²⁾ Zajednički pokazatelj ušteda u godišnjoj potrošnji primarne energije kako su izvijestile države članice u [tablici pokazatelja za oporavak i otpornost](#) za 2024.

Na temelju dostupnih podataka godišnja ušteda energije ostvarena sredstvima EU-a do kraja 2023. iznosila je 81,9 TWh, što je oko 6 % dodatnog napora potrebnog za postizanje Unijina cilja povećanja energetske učinkovitosti do 2030. Međutim, zbog prethodno navedenih razloga ta se vrijednost temelji na nepotpunim podacima i ne predstavlja stvarni učinak financijskih sredstava EU-a.

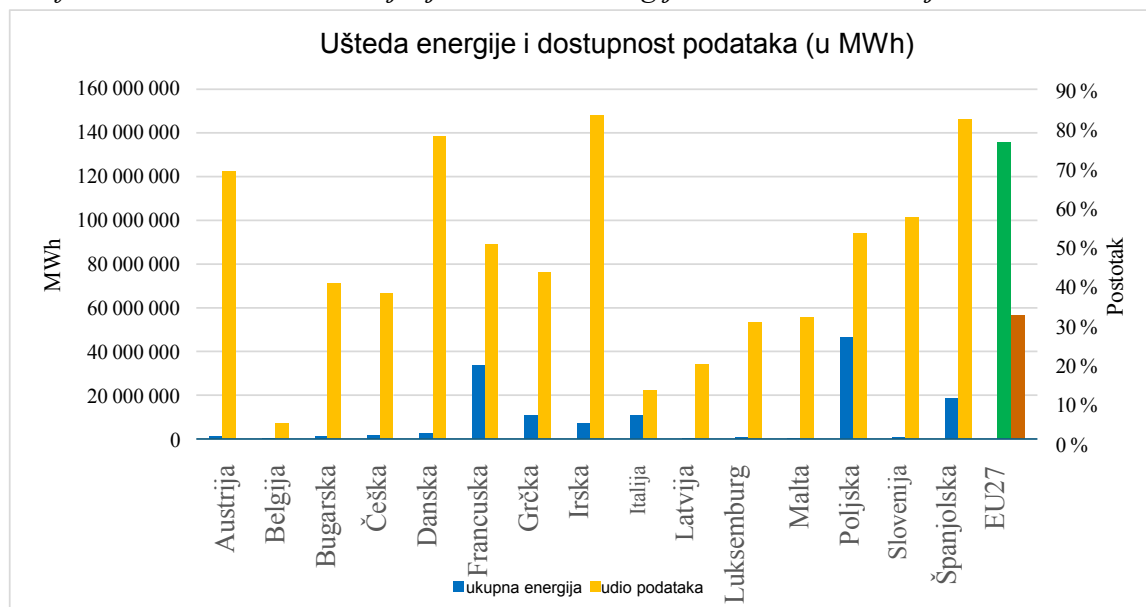
3.3.2. Nacionalni programi

O podacima o uštedama energije neujednačeno se izvješćuje. U tri države članice (Danska, Irska i Španjolska) u okviru više od 80 % programa izvješćuje se o uštedi energije, dok za osam država članica nema izvješća. Ukupno je samo 135 programa u cijeloj Europi izvijestilo o uštedi energije.

Ne postoji standardna metoda za izvješćivanje o povećanju energetske učinkovitosti. Ušteda energije može se procijeniti *ex ante* ili se o njoj izvješćuje *ex post*. U većini programa (95 od 137) navode se podaci o potrošnji konačne energije, ali pet država članica upotrebljava podatke o potrošnji primarne energije, a neke (npr. Španjolska, Poljska i Malta) dostavljaju podatke o potrošnji primarne ili konačne energije ovisno o programu.

Za razdoblje 2014. – 2024. obuhvaćeno ovim izvješćem, 135 nacionalnih programa (manje od 30 %) dostavilo je podatke o uštedi energije. Prijavljene ukupne uštede energije iznosile su 135 611 696,46 MWh = 135,6 TWh ⁽³³⁾, što je oko 10 % dodatnog napora potrebnog za postizanje Unijina cilja povećanja energetske učinkovitosti do 2030.

Grafikon 5 / tablica 11: Procijenjena ušteda energije u odabranim zemljama



⁽³³⁾ Godišnje uštede ostvarene 2023., posljednje izvještajne godine.

4. GLAVNI NALAZI I ZAKLJUČCI

4.1. Glavni nalazi

Ovo izvješće pokazuje da je **posljednjih godina ostvaren velik napredak u području financiranja energetske učinkovitosti**, što je u skladu sa znatnim povećanjem proračuna Unije. To povećano financiranje ključan je korak prema postizanju dugoročnih ciljeva održivosti i zadovoljavanju potražnje za energetskom obnovom zgrada.

Međutim, istraživanjem 486 nacionalnih programa otkrivena je **ograničena primjena mješovitih programa i povratnog financiranja**, koji trenutačno čine manje od 25 % ukupnog iznosa. Ta nedovoljna iskorištenost nije posljedica samo složenosti tih programa u odnosu na programe subvencija koji se temelje na bespovratnim sredstvima, nego i nedostatka kapaciteta ili ograničenog kapaciteta nacionalnih financijskih subjekata specijaliziranih za mobilizaciju ulaganja u energetska učinkovitost.

Iako financijski instrumenti mogu privući više privatnih ulaganja, rjeđe se upotrebljavaju od bespovratnih sredstava. To ukazuje na potrebu za učinkovitijim povezivanjem bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata. **Bespovratnim sredstvima trebale bi se podupirati konkretne društvene ili sektorske potrebe**, kao što su ranjiva kućanstva, mikropoduzeća ili zgrade s najlošijim energetskim svojstvima, **dok bi primjenu financijskih instrumenata trebalo proširiti** kako bi se obuhvatila druga područja i maksimalno povećao učinak javnih sredstava.

Nadalje, dokazi iz financijskih instrumenata kohezijske politike pokazuju da se **bespovratna sredstva mogu učinkovito kombinirati s financijskim instrumentima** kako bi se poboljšala priprema projekata, potaknula temeljitija energetska obnova i poboljšala cjenovna pristupačnost za kućanstva s niskim prihodima koja su pogođena energetskim siromaštvom. Razni oblici bespovratnih sredstava, kao što su subvencionirane kamatne stope ili naknade za jamstvo, tehnička pomoć, investicijske potpore i otpis glavnice, mogu se kombinirati sa zajmovima, jamstvima ili vlasničkim kapitalom u jednoj operaciji, što programe čini privlačnijima i za tržište i za financijske posrednike. Iskustvo iz Mehanizma za oporavak i otpornost ukazuje na važnost kombiniranja potpore ulaganjima s reformama, kao i uspostave potrebnih mreža potpore (npr. jedinstvenih kontaktnih točaka).

Sredstva EU-a za energetska učinkovitost raspoređena su u različitim nacionalnim i regionalnim programima, a svakim od njih upravljaju različite organizacije. Ta rascjepkanost i **nedostatak koordinacije** između javnih i financijskih institucija ograničavaju primjenu mješovitog financiranja i otežavaju mobilizaciju privatnih ulaganja.

Nadalje, **učinkovitost javnog financiranja mogla bi se povećati prebacivanjem težišta s pojedinačnih projekata na objedinjene projekte**. To uključuje potporu normizaciji, stvaranje ekonomije razmjera i postizanje kritične veličine za pristup financiranju. Međutim, potpora agregatorima projekata često je ograničena pravilima i propisima, uključujući bankarske prakse za dugoročno financiranje, jamstva i kolateral. Osim toga, relevantni programi koje financira EU, kao što su ELENA i LIFE CET, koji se učinkovito

koriste sredstvima iz proračuna Unije te su se pokazali kao programi sa znatnim učinkom poluge i multiplikacijskim učinkom, imaju relativno mali proračun.

Nedostatak standardiziranih podataka i izvješćivanja o projektima energetske učinkovitosti, ulaganjima i uštedama energije još uvijek donosi poteškoće u smislu procjene napretka i mjerenja učinka. To se posebno odnosi na veće programe ili određene ciljne skupine stanovništva (npr. ranjiva kućanstva) i na zgrade s najlošijim energetske svojstvima, koji imaju najviše koristi od energetske obnove.

4.2. Zaključci

Unatoč zamjetnom napretku u jačanju javne potpore projektima energetske učinkovitosti, **javnim financiranjem trenutačno je obuhvaćen samo ograničen udio (15 %) ukupnih procijenjenih potreba za ulaganjima** kako bi se ispunili ciljevi energetske učinkovitosti Unije do 2030. Zbog **završetka Mehanizma za oporavak i otpornost 2026., mogao bi se dodatno povećati taj investicijski jaz** pa bi bilo teže ostvariti puni potencijal energetske učinkovitosti.

Obnova zgrada i poboljšanje energetske učinkovitosti u MSP-ovima i mikropoduzećima donose znatne dugoročne uštede, ali ranjivim kućanstvima i MSP-ovima osobito je potrebna financijska potpora za pokrivanje početnih troškova početnih ulaganja.

Učinkovitijim i usmjerenijim programima financiranja koji se temelje na uspješnosti na razini Unije te na nacionalnoj i regionalnoj razini mogu se pokrenuti jednostavna, prilagođena i privlačna energetska rješenja za građane i poduzeća.

Stoga postoji hitna potreba za **maksimalnim povećanjem katalitičkog učinka i učinka tržišne transformacije javnog financiranja kako bi se potaknula velika privatna ulaganja i iskoristio potencijal energetske učinkovitosti u smislu konkurentnosti, cjenovne pristupačnosti energije, sigurnosti, zdravlja i kvalitete života**, čime bi se osiguralo da Unija ispuni svoje ciljeve energetske učinkovitosti, posebno u obnovi zgrada, do 2030. i nakon toga. Osim toga, namjenski instrumenti i mjere politike trebali bi i dalje doprinosti poticanju potražnje za ulaganjima u energetske učinkovitost, uključujući, na primjer, usluge jedinstvene kontaktne točke, kao i poticanju ponude inovativnih i privatnih rješenja za financiranje energetske učinkovitosti, uključujući pojednostavnjenje i širenje tržišta usluga energetske učinkovitosti.

Modernizirano područje primjene predloženog proračuna za razdoblje 2028. – 2034. omogućuje provedbu te optimizacije. Konkretno, nacionalni i regionalni partnerski planovi povezat će reforme s ulaganjima, među ostalim za poboljšanje energetske učinkovitosti, zajedno s novim Europskim fondom za konkurentnost, koji će ojačati gospodarstvo Unije ulaganjima usmjerenima na dekarbonizaciju europskog gospodarstva i promicanje energetske učinkovitosti.

Proračun Unije poduprijet će i **razvoj i širenje financijskih instrumenata i programa mješovitog financiranja**, u kojima se kombiniraju bespovratna sredstva, savjetodavne usluge i jamstva kako bi se zadovoljile potrebe pojedinih sektora. U **Preporuci o poticanju**

privatnih ulaganja u energetska učinkovitost Komisija državama članicama i sudionicima na tržištu pruža vrijedne smjernice i konkretne primjere za mobilizaciju sredstava privatnog sektora.

Potrebne su i snažna **pomoć u razvoju projekata, inicijative za prihvaćanje na tržištu i mjere za izgradnju kapaciteta** kako bi se poboljšala učinkovitost i prihvaćanje javnih i privatnih sredstava. U okviru sljedećeg VFO-a Komisija će na temelju postojećih programa EU-a kao što su LIFE CET i ELENA, koji su pokazali velik učinak u pogledu ulaganja i uštede energije, pripremiti teren za veće programe izravnih ulaganja.

Kako bi se maksimalno povećao učinak javnog financiranja za potporu ulaganjima u energetska učinkovitost, **države članice trebale bi više koristiti financijske instrumente**, a manje se oslanjati na bespovratna sredstva. Međutim, bespovratna sredstva i dalje bi se trebala upotrebljavati za uklanjanje tržišnih nedostataka i postizanje socijalnog uključivanja i ciljane potpore za konkretne sektorske potrebe.

Paralelno tome, poticajni okvir trebao bi promicati djelotvorno uvođenje i upotrebu poticajnih instrumenata, kao što su zajmovi i hipoteke za energetska učinkovitost te kombinirana portfeljna jamstva, za obnovu zgrada, ugovore o energetske učinku, financijske programe plaćanja prema rezultatu, porezne poticaje i standarde energetske svojstava.

S obzirom na složenost i izazove povezane s financiranjem projekata energetske učinkovitosti, Komisija prepoznaje sve veću potrebu za učinkovitim financijskim rješenjima za velike **portfelje ulaganja i ulaganja smanjenog rizika** u energetska učinkovitost.

Instrumenti za ubrzavanje energetske učinkovitosti mogli bi uključivati sektorske komponente kako bi se brzo povećala ulaganja u obnovu zgrada, MSP-ove i mikropoduzeća te sustave grijanja i hlađenja. Države članice mogle bi u razvoj tih instrumenata uključiti nacionalne centre Europske koalicije za financiranje energetske učinkovitosti.

Javno-privatna partnerstva, kao što je EEEF, pokazala su se uspješnima u smislu proširenja projekata ulaganja i mobilizacije financijskih sredstava iz privatnog sektora. To pokazuje potencijalne koristi od repliciranja i širenja tog modela u opsežnijem okviru EU-a za financiranje energetske učinkovitosti. Ta partnerstva mogu poslužiti kao model za instrumente za ubrzavanje sljedeće generacije. Na taj način Unija može osigurati znatne koristi za projekte energetske učinkovitosti, uključujući smanjeni rizik, povećano financiranje i poboljšani razvoj projekata.

Naposljetku, kako bi se znatno potaknula privatna ulaganja u energetska učinkovitost i ujedno postiglo djelotvorno korištenje javnih sredstava, Komisija je 2024. pokrenula **Europsku koaliciju za financiranje energetske učinkovitosti**. Nastavak i daljnje jačanje tog strukturiranog partnerstva među Komisijom, državama članicama, financijskim institucijama i industrijom ključni su za postizanje Unijinih ciljeva energetske učinkovitosti.

Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da prime ovo izvješće na znanje.