

Brussel, 10 maart 2026
(OR. en)

7186/26

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

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 10 maart 2026

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: COM(2026) 118 final

Betreft: VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
over energie-efficiëntiefinanciering in Europa
Een evaluatie van de overheidsuitgaven voor energie-efficiëntie en de energieprestaties van gebouwen

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 118 final.

Bijlage: COM(2026) 118 final



Brussel, 10.3.2026
COM(2026) 118 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over energie-efficiëntiefinanciering in Europa
Een evaluatie van de overheidsuitgaven voor energie-efficiëntie en de energieprestaties
van gebouwen

Type the document title here.

Type the first subtitle here.

en de energieprestaties van gebouwen

1. INLEIDING

Energie-efficiëntie speelt een belangrijke rol bij het verwezenlijken van een volledige en kosteneffectieve decarbonisatie in de hele EU tegen 2050, het concurrerder maken van de Europese economie en het waarborgen van energiezekerheid en betaalbaarheid nu en in de toekomst. In dit verband is het terugdringen van energieverspilling in het hele energiesysteem, in alle economische sectoren, een van de strategische doelstellingen van de EU. Energie-efficiëntiemaatregelen dragen niet alleen bij aan het vergroten van het concurrentievermogen van EU-ondernemingen, maar ook aan het verminderen van energiearmoede en het afbouwen van de afhankelijkheid van de EU van ingevoerde energiebronnen.

Om te helpen bij het behalen van de broeikasgasreductiedoelstelling voor 2030 van 55 %, wordt in de herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie ⁽¹⁾ een streefcijfer vastgesteld waarbij het primair energieverbruik (PEC) van de EU in 2030 niet meer dan 992,5 Mtoe en het finaal energieverbruik (FEC) niet meer dan 763 Mtoe mag bedragen. Dit komt overeen met een vermindering van ten minste 11,7 % tegen 2030 ten opzichte van de prognoses van het EU-referentiescenario 2020.

De **gebouwensector** speelt in dit verband een belangrijke rol, aangezien deze sector goed is voor 36 % van het totale energieverbruik in de EU en 40 % van de totale energiegerelateerde broeikasgasemissies. Aangezien 52 % van het aardgas dat in 2023 in de EU werd verbruikt, direct of indirect voor gebouwen werd ingezet, zullen besparingen in deze sector ook bijdragen tot een vermindering van de huidige afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen. Bovendien leidt energie-efficiënte huisvesting tot betaalbaardere, fatsoenlijkere en duurzamere huisvesting. Bijna 75 % van het gebouwenbestand is volgens de huidige bouwnormen inefficiënt, en 85-95 % van de bestaande gebouwen zal er in 2050 nog steeds staan. Het gewogen jaarlijkse energierenovatiepercentage bedraagt echter slechts ongeveer 1 %.

Daarom moet **het renovatiepercentage ten minste worden verdubbeld en moet het grondigheidsniveau van de renovaties worden verhoogd** om ervoor te zorgen dat de sector bijdraagt aan de doelstellingen voor 2030. Alle nieuwe gebouwen moeten tegen 2030 emissievrije gebouwen zijn en bestaande gebouwen moeten tegen 2050 zijn getransformeerd tot emissievrije gebouwen. De herschikking van de richtlijn energieprestatie van gebouwen ⁽²⁾ is het uitvoeringsmechanisme voor de “renovatiegolf”-

⁽¹⁾ [\(EU\) 2023/1791](#).

⁽²⁾ [\(EU\) 2024/1275](#).

strategie ⁽³⁾. Het belangrijkste doel is om het tempo en het grondigheidsniveau van de renovaties in de EU te verhogen, met name voor de slechtst presterende gebouwen.

In de effectbeoordeling ter ondersteuning van de **mededeling van de Commissie over de klimaatdoelstellingen voor 2040** ⁽⁴⁾ wordt geraamd dat het finaal energieverbruik in de EU daalt van 763 Mtoe in 2030 tot 594-624 Mtoe in 2040, afhankelijk van het scenario. Tegen 2050 zal het finaal energieverbruik zijn gedaald tot ongeveer 560 Mtoe. Verder wordt geraamd dat op sectoraal niveau de energiebesparingen in **gebouwen** in de verschillende scenario's tegen 2040 35-38 % en tegen 2050 40 % bedraagt, terwijl het energieverbruik in de **industrie** in de periode 2031-2040 met ongeveer 20 % en in de periode 2041-2050 met nog eens 7 procentpunten daalt (ten opzichte van de cijfers voor 2030).

Energie-efficiëntie biedt tal van voordelen en zorgt voor een drievoudige winst: voor ons concurrentievermogen, het klimaat en de veiligheid. Door het energieverbruik terug te dringen, verminderen we niet alleen onze afhankelijkheid van ingevoerde brandstoffen, maar verlagen we ook de uitstoot en versterken we onze energieonafhankelijkheid – elke bespaarde kilowattuur komt overeen met één kilowattuur minder die moet worden ingevoerd, gesubsidieerd en/of geproduceerd. **Investeren in energie-efficiëntie heeft een aanzienlijke impact: elke euro die in energie-efficiëntie wordt geïnvesteerd, levert 12 EUR aan besparingen op energiekosten op gedurende de levensduur van de investering in huisvesting, en 4 EUR in de industrie.** Bovendien zijn de voordelen van energie-efficiëntie verstrekkend; van het realiseren van tot wel 40 % van de vereiste CO₂ -reducties in de EU tegen 2030 tot het creëren van 1,6 miljoen banen en het voorkomen van aanzienlijke kosten voor netwerkuitbreiding. Dit maakt het een essentiële strategie voor een meer concurrerende en duurzame economie en er zijn aanzienlijke investeringsinspanningen nodig om het volledige potentieel van energie-efficiëntie in Europa te ontsluiten.

Energie-efficiëntie is de belangrijkste brandstof van Europa: schoon, goedkoop en lokaal geproduceerd. Overeenkomstig het energie-efficiëntie-eerstbeginsel moeten energie-efficiëntieoplossingen worden beschouwd als de eerste optie bij het nemen van beleids-, plannings- en investeringsbeslissingen.

Voor het realiseren van het potentieel van energie-efficiëntie in Europa zijn aanzienlijke investeringsinspanningen nodig, zoals benadrukt in het rapport-Draghi, die zijn toegenomen in overeenstemming met de energie- en klimaatdoelstellingen. In het scenario van het Primes-model voor het klimaatdoelstellingsplan voor 2040 wordt geraamd dat, om de energie-efficiëntiestreefcijfers te halen, de totale investeringen in energie-efficiëntie in de periode 2021-2030 ongeveer 370 miljard EUR per jaar ⁽⁵⁾ moeten

⁽³⁾ Een renovatiegolf voor Europa — groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit (COM/2020/662 final).

⁽⁴⁾ [COM/2024/63 final](#).

⁽⁵⁾ De raming is gebaseerd op investeringen aan de vraagzijde om de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 te verwezenlijken, waaronder energie-efficiëntiestreefcijfers, maar zonder de investeringsbehoeften op het gebied van vervoer en nieuwbouw.

bedragen, tegenover 120 miljard EUR per jaar in de voorgaande tien jaar. Dit betekent een verdrievoudiging. Ter vergelijking: om de broeikasgasreductiedoelstelling voor 2030 van 55 % te halen, zijn momenteel naar schatting investeringen van ongeveer 1 241 miljard EUR per jaar nodig ⁽⁶⁾. Wat de energievoorziening en -infrastructuur betreft, worden de investeringsbehoeften voor dezelfde referentieperiode geraamd op 208 miljard EUR per jaar ⁽⁷⁾. Verder wordt verwacht dat deze na 2030 licht zullen dalen, maar zeer hoog zullen blijven in 2031-2040 (303 miljard EUR) en in 2041-2050 (288 miljard EUR). Energie-efficiëntie maatregelen in gebouwen, waaronder renovatie van verwarmings- en koelsystemen, vormen het grootste deel van de investeringen die nodig zijn om de doelstellingen voor 2030 te halen, namelijk ongeveer 242 miljard EUR per jaar in de periode 2021-2030.

Deze doelstellingen kunnen niet alleen door middel van regelgeving worden bereikt, maar vereisen de inzet van zowel publieke als particuliere financiering. **De beperkte overheidsmiddelen kunnen niet voorzien in alle investeringsbehoeften**, dus moet worden gestreefd naar een efficiënter en beter afgestemd gebruik van overheidsmiddelen. Om particuliere investeringen te stimuleren en de risico's ervan te verminderen, moet ook gebruik worden gemaakt van financiële producten en gemengde financiering.

Met het oog op het verkrijgen van de nodige financiering moet de Commissie op grond van artikel 30 van de richtlijn energie-efficiëntie een beoordeling uitvoeren van:

- de huidige stand van zaken wat financiële overheidssteun betreft en het vermogen van de lidstaten om particuliere investeringen in energie-efficiëntie te stimuleren;
- de vraag of er behoefte is aan een energie-efficiëntiemechanisme, of een combinatie van subsidies, technische bijstand en garanties, allemaal op EU-niveau, om de energie-efficiëntie- en klimaatdoelstellingen van de EU op een kosteneffectieve manier te helpen verwezenlijken. De Commissie moet hierover een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad.

Voorts is in artikel 9, lid 8, van de richtlijn energieprestatie van gebouwen bepaald dat de Commissie een analyse moet voorleggen van:

- de structuurfondsen en EU-kaderprogramma's, met inbegrip van financiering door de Europese Investeringsbank, die momenteel worden ingezet om de energieprestaties van gebouwen, met name woningen, te verbeteren wat betreft hun doeltreffendheid, de soorten instrumenten die worden gebruikt, de daadwerkelijke bedragen en de vraag of het financieringsniveau passend is;
- de beschikbare middelen van openbare financiële instellingen wat betreft hun doeltreffendheid, de soorten instrumenten en maatregelen die worden gebruikt en de vraag of het financieringsniveau passend is;

⁽⁶⁾ [SWD/2023/68 final](#).

⁽⁷⁾ [SWD/2024/63 final](#).

- de coördinatie van EU- en nationale financiering en andere soorten maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van investeringen in de energieprestaties van gebouwen en of deze financiering toereikend is om de EU-doelstellingen te verwezenlijken.

Het is de bedoeling dat in dit verslag alle bovengenoemde punten in de volgende volgorde aan bod komen:

- Overzicht van overheidsfinanciering voor energie-efficiëntie en energierenovaties in de EU — Hoofdstuk 2
- Beoordeling van overheidsfinanciering in de EU — Hoofdstuk 3
- Belangrijkste bevindingen en conclusies — Hoofdstuk 4.

2. OVERZICHT VAN OVERHEIDSFINANCIERING VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE EN ENERGIERENOVATIES IN DE EU

2.1. Financiële overheidssteun op EU-niveau

2.1.1. Begrotingssteun van de Unie

De begrotingssteun van de Unie wordt doorgaans verleend in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK), een zevenjarig begrotingsplan. De totale begroting van de Unie in het kader van het MFK 2014-2020 bedroeg 1 083 miljard EUR. Het MFK voor de periode 2021-2027 bedraagt 1 211 miljard EUR. Ter ondersteuning van het economisch herstel van de EU na de COVID-19-pandemie werd in 2021 bovendien een tijdelijk herstelinstrument — NextGenerationEU, met inbegrip van het vlaggenschip, de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) — ter waarde van in totaal 807 miljard EUR vastgesteld. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de begrotingsmiddelen van de EU dus met 86 % gestegen ten opzichte van het vorige MFK.

Tabel 1: de EU-begroting

	Vastgestelde bedragen (in lopende prijzen)
MFK 2014-2020	1 083 miljard EUR
MFK 2021-2027	1 211 miljard EUR
NextGenerationEU	807 miljard EUR
Herstel- en veerkrachtfaciliteit en MFK 2021-2027	2 018 miljard EUR

Bron: Europese Commissie, 2024.

Met name wat energie-efficiëntie betreft, is de totale beschikbare EU-financiering tussen 2014-2020 (21 miljard EUR) en 2021-2027 (144,7 miljard EUR) met een factor 6,8 vermenigvuldigd, wat een ongekende stijging inhoudt. Zoals blijkt uit tabel 2, was de aanvullende financiering voornamelijk afkomstig uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die goed was voor 73,8 % van het totaal, en in veel mindere mate uit het cohesiebeleid.

Tabel 2: energie-efficiëntiefinanciering per EU-programma (in miljard EUR)

	2014-2020	2021-2027	Toename (%)	Percentage van het huidige MFK (%)
Totaal EU	21,0	144,7	822	100,0
Fondsen van het cohesiebeleid	17,8	29,0	132	20,6
Landbouwfondsen	0,7	1,4	100	1,0
EFSI/InvestEU	1,6	1,6	-	1,1
Specifieke energie-efficiëntieprogramma's (LIFE CET, Elena, Horizon Europa)	0,9	2,0	122	1,4
Moderniseringsfonds	-	6,8	-	4,8
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	-	103,9 ⁽⁸⁾	-	73,8
<i>Herstel- en veerkrachtfaciliteit voor gebouwen</i>	-	79,4 ⁽⁹⁾	-	
Totaal medefinanciering (Cohesiefonds + landbouwfondsen)	5,5	11,9	116	
Totaal EU- + medefinanciering	26,5	156,6	491	

Bron: Europese Commissie, 2024.

Een groot deel van de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd besteed aan energie-efficiëntie, met name in gebouwen. Van de beschikbare 650 miljard EUR ⁽¹⁰⁾ werd 103,9 miljard EUR, ofwel 16 %, gebruikt om investeringen in energie-efficiëntie te

⁽⁸⁾ Dit cijfer toont de kostenramingen van energie-efficiëntie maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit die gericht zijn op de renovatie en constructie van gebouwen, alsook op energie-efficiëntieprojecten in kmo's of grote ondernemingen, op basis van gegevens van september 2025. Dit cijfer is verkregen door de geraamde uitgaven op te tellen die verband houden met maatregelen die worden gevolgd met de steunverleningsgebieden 024/024bis/024ter/025/025bis/025ter/026/026bis, zoals gedefinieerd in [bijlage VI bij de RRF-verordening](#), waarin een methodologie wordt uiteengezet voor het volgen van de klimaatgerelateerde aspecten van door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde maatregelen.

⁽⁹⁾ Dit cijfer toont de kostenramingen van maatregelen in verband met energie-efficiëntie en de renovatie en constructie van gebouwen die onder de herstel- en veerkrachtfaciliteit vallen op basis van gegevens van september 2025. Dit cijfer is verkregen door de geraamde uitgaven op te tellen die verband houden met maatregelen die worden gevolgd met de steunverleningsgebieden 025/025bis/025ter/026/026bis, zoals gedefinieerd in bijlage VI bij de RRF-verordening, waarin een methodologie wordt uiteengezet voor het volgen van de klimaatgerelateerde aspecten van door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde maatregelen.

⁽¹⁰⁾ De totale financiële middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit bedroegen eind augustus 2024 650 miljard EUR. Het eerder gerapporteerde bedrag van 723 miljard EUR vertegenwoordigde het maximale bedrag aan niet-terugbetaalbare steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit (338 miljard EUR) en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (385 miljard EUR) dat door de RRF-verordening beschikbaar werd gesteld, maar niet volledig door de lidstaten werd benut.

financieren, waardoor dit beleidsterrein een belangrijke begunstigde van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is. Opgemerkt wordt dat alle 27 lidstaten in hun herstel- en veerkrachtplannen middelen hebben toegewezen aan energie-efficiëntie maatregelen, variërend van 31 % van de beschikbare middelen in Portugal tot 2 % in Finland. **Energie-efficiëntie in gebouwen** was goed voor het grootste deel van de financiering, met een totaalbedrag van **79,4 miljard EUR (voor alle lidstaten)**. Naast investeringen stimuleert de herstel- en veerkrachtfaciliteit ook hervormingsinspanningen op het gebied van energie-efficiëntie, waaronder het verbeteren van regelgevings- en administratieve kaders, het opstellen van langetermijnstrategieën en het verstrekken van informatie en opleiding.

Nieuwe middelen uit het EU-emissiehandelssysteem (ETS) hebben ook bijgedragen tot het dichten van de investeringskloof. Het **moderniseringsfonds** ⁽¹⁾, dat is opgezet om lidstaten met een lager inkomen te helpen hun energiesystemen te moderniseren en de energie-efficiëntie te verbeteren, wordt gefinancierd door de verkoop van 2 % van de ETS-koolstofemissierechten voor 2021-2030. Eind 2023 had het fonds al 3 miljard EUR uitbetaald voor investeringen in energie-efficiëntie in begunstigde lidstaten, wat neerkomt op een kwart van de totale uitbetalingen. Op basis van de huidige trend wordt geschat dat de uitbetalingen voor energie-efficiëntie tegen eind 2027 6,8 miljard EUR zullen bedragen.

Nieuwe middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het ETS zijn goed voor 89 % van deze toename. Beide instrumenten worden uitsluitend beheerd door de lidstaten.

Onder overigens gelijke omstandigheden zijn de beschikbare EU-middelen dus met 62 % gestegen, van 21 miljard EUR tot 34 miljard EUR (de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit van 103,9 miljard EUR en de ETS-middelen van 6,8 miljard EUR niet meegerekend). Dit komt overeen met een jaarlijkse bijdrage uit de begroting van de Unie van 4,8 miljard EUR voor de periode 2021-2027, die oploopt tot 20,7 miljard EUR als de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het moderniseringsfonds worden meegerekend.

De beschikbaar gestelde **fondsen van het cohesiebeleid** zijn ook aanzienlijk toegenomen, namelijk een verdubbeling van 17,8 miljard EUR tot 29 miljard EUR in de periode 2021-2027, en bovendien wordt in de tussentijdse evaluatie gestreefd naar een verdubbeling van de financiering uit het cohesiefonds voor betaalbare en duurzame huisvesting. De fondsen van het cohesiebeleid zijn een succesvol instrument gebleken om de samenwerking tussen publieke en particuliere financiële instellingen in verschillende lidstaten te versterken en hebben bijgedragen tot het mobiliseren van particuliere investeringen voor energie-efficiëntie renovaties ter plaatse, waarbij het belangrijk is te wijzen op het toenemende gebruik van roulerende financiële instrumenten voor energie-efficiëntie (leningen en garanties in combinatie met subsidies).

⁽¹⁾ [Moderniseringsfonds](#).

Het **sociaal klimaatfonds** gaat in 2026 van start, wanneer de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt afgebouwd. Het fonds werd opgezet op hetzelfde moment dat het ETS werd uitgebreid naar emissies door brandstofverbranding in gebouwen, wegvervoer en andere sectoren. In totaal wordt 86,7 miljard EUR aan middelen uitgetrokken, te verdelen over de lidstaten, ter ondersteuning van structurele maatregelen, investeringen in energie-efficiëntie en de renovatie van gebouwen, schone verwarming en koeling, de integratie van hernieuwbare energie en emissievrije en emissiearme mobiliteitsoplossingen.

Europees Fonds voor energie-efficiëntie (EEEF): een publiek-private partnerschap betreffende energie-efficiëntie

Het EEEF werd opgericht in 2011 en is een publiek-privaat investeringsvehikel voor de lange termijn dat is bedoeld ter ondersteuning van de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU. Het fonds verstrekt specifieke financiering aan lokale, regionale of nationale overheden, of aan publieke of particuliere entiteiten die namens hen optreden, met als doel energiebesparingen en energie-efficiëntie te stimuleren en hernieuwbare energiebronnen in de EU te bevorderen.

Het fonds heeft sinds 2013 elk jaar dividenden uitgekeerd en heeft een diverse aandeelhoudersbasis, bestaande uit instellingen uit zowel de publieke als de particuliere sector, waaronder de Europese Commissie, die risicokapitaal heeft ingebracht, Generali, Stichting Achmea Algemeen Pensioenfonds, DBU en DWS/Wepla.

Het EEEF heeft met een totale investering van ongeveer 180 miljoen EUR 18 projecten in 10 Europese landen ondersteund, met medewerking van 56 overheidsinstanties en een jaarlijks bereik van meer dan 2 miljoen mensen. Het fonds heeft sinds de oprichting ervan aanzienlijke resultaten geboekt en in totaal meer dan 380 miljoen EUR aan investeringen opgeleverd. Het heeft een reeks projecten ondersteund, waaronder de renovatie van overheidsgebouwen, verbeteringen aan de straatverlichting, de opwekking van hernieuwbare energie en schone vervoersinfrastructuur. De technische bijstandsfaciliteit van het fonds heeft ook een kritieke rol gespeeld bij het voorbereiden van projecten die hebben geleid tot aanzienlijke energiebesparingen en broeikasgasemissiereducties. Eind 2021 had het fonds een cumulatieve besparing van CO₂-uitstoot van 740 460 ton en een besparing op primaire energie van 1 318 549 MWh gerealiseerd.

Het EEEF is een uitstekend voorbeeld van een doelgericht publiek-privaat partnerschap op het gebied van energie-efficiëntie, waarmee het potentieel wordt aangetoond van gemengde financiering om overheidskapitaal in de EU aan te trekken en particuliere investeringen te stimuleren. Dankzij de opzet van het fonds, waarin concessionele financiering, technische bijstand en sectorale expertise worden gecombineerd, konden projecten met een grote impact worden uitgevoerd met een relatief bescheiden kapitaalbreng van de EU.

2.1.2. Steun van de Europese Investeringsbank Groep, ook met begrotingssteun van de Unie

De Europese Investeringsbank Groep (“EIB-groep”) ⁽¹²⁾ speelt, als de klimaatbank van de EU en de belangrijkste uitvoerende partner voor EU-fondsen, een essentiële rol in de financiering van de energietransitie.

Zoals uiteengezet in haar routekaart voor het klimaat ⁽¹³⁾ en in het verlengde van de renovatiegolfstrategie voor de bouwsector, omvat haar strategie voor energie-efficiëntie leningen en garanties via intermediairs, alsook adviesdiensten (InvestEU Advisory Hub ⁽¹⁴⁾, met name de Elena-faciliteit ⁽¹⁵⁾).

Als gevolg hiervan zijn de **middelen die aan energie-efficiëntie worden besteed tussen 2012 en 2023 met een factor 12,2 toegenomen**. De financiering van de EIB-groep ging voornamelijk naar de bouwsector en naar slimme apparaten en oplossingen, in overeenstemming met de strategie die in de routekaart is uiteengezet.

Aan de andere kant bleef de financiering laag voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo’s), de industrie, warmtekrachtkoppeling (WKK) en stadsverwarming. In september 2025 hebben de **EIB-groep en de Commissie het initiatief voor energie-efficiëntie voor kmo’s gelanceerd**, dat deel uitmaakt van de strategische routekaart 2024-2027 van de EIB-groep ⁽¹⁶⁾. Dit initiatief voorziet voor de periode 2025-2027 in een financiering van 17,5 miljard EUR, met als doel de huidige steun voor energie-efficiënte oplossingen voor kmo’s bijna te verdubbelen ⁽¹⁷⁾.

Het Europees Investeringsfonds (“EIF”) ondersteunt al geruime tijd schone technologieën door risicokapitaalinvesteringen te verstrekken en initiatieven te introduceren, zoals gedeeltelijke risicogaranties ter bevordering van groene leningen voor energie-efficiëntie- en hernieuwbare-energieprojecten. Via het InvestEU-programma heeft het EIF zich verder toegelegd op de financiering van projecten die decarbonisatie, energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, duurzame mobiliteit en circulaire economie ondersteunen, met tot 2025 een totale investering van ongeveer 4,1 miljard EUR.

Tabel 3: Financiering van energie-efficiëntie binnen de EU door de EIB-groep (in miljoen EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Energie-efficiëntie (EE)	763	1 354	1 557	2 876	3 349	4 613
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Energie-efficiëntie (EE)	2 421	4 289	5 273	4 539	7 624	9 326

⁽¹²⁾ De EIB-groep bestaat uit de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF).

⁽¹³⁾ [Routekaart voor het klimaat van de EIB-groep voor 2021-2025](#) en [Fase 2 Klimaatbank van de EIB-groep voor 2026-2030](#).

⁽¹⁴⁾ https://investeu.europa.eu/investeu-programme/investeu-advisory-hub_en.

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

⁽¹⁶⁾ [Strategische routekaart 2024-2027 van de EIB-groep](#).

⁽¹⁷⁾ [Initiatief van de EIB voor energie-efficiëntie in kmo’s](#).

Deze cijfers omvatten middelen uit de begroting van de Unie die ten uitvoer zijn gelegd door de Europese Investeringsbank (EIB) – een van de belangrijkste uitvoerende partners voor EU-middelen – en de nationale stimulerings- en ontwikkelingsbanken (NPBI's). Deze cijfers mogen daarom niet worden toegevoegd aan de cijfers die in het vorige punt zijn gepresenteerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het InvestEU-garantieprogramma en Elena. Uit de cijfers blijkt evenwel dat de investeringen in energie-efficiëntie van de EIB-groep sinds 2012 meer dan vertwaalfvoudigd zijn.

2.2. Financiële overheidssteun op lidstaatniveau

De Commissie heeft een bottom-upanalyse van regelingen voor overheidsfinanciering uitgevoerd. Vervolgens werden de lidstaten geraadpleegd i) door middel van een verzoek om input⁽¹⁸⁾ en ii) via de deskundigengroep inzake de richtlijn energie-efficiëntie. Dit verslag is voornamelijk gebaseerd op gegevens die rechtstreeks bij de lidstaten zijn verzameld, terwijl andere gegevens van de analyse, voor zover beschikbaar, zijn gebruikt om eventuele hiaten op te vullen.

In totaal werden in de 27 lidstaten 426 regelingen voor overheidsfinanciering geïdentificeerd.

Benadrukt wordt dat, aangezien gegevens over energie-efficiëntie niet systematisch in het kader van regelingen voor overheidsfinanciering worden verzameld, het hier slechts indicatieve ramingen betreft.

Veel nationale regelingen worden medegefinancierd door EU-programma's. 103 regelingen werden geheel of gedeeltelijk medegefinancierd door EU-programma's. Wat het aantal en het volume van de regelingen betreft, leverde de herstel- en veerkrachtfaciliteit de grootste bijdrage. De gerapporteerde EU-bijdragen van 28,8 miljard EUR zijn van het totaal afgetrokken om dubbeltelling tussen EU- en nationale financieringsregelingen te voorkomen⁽¹⁹⁾.

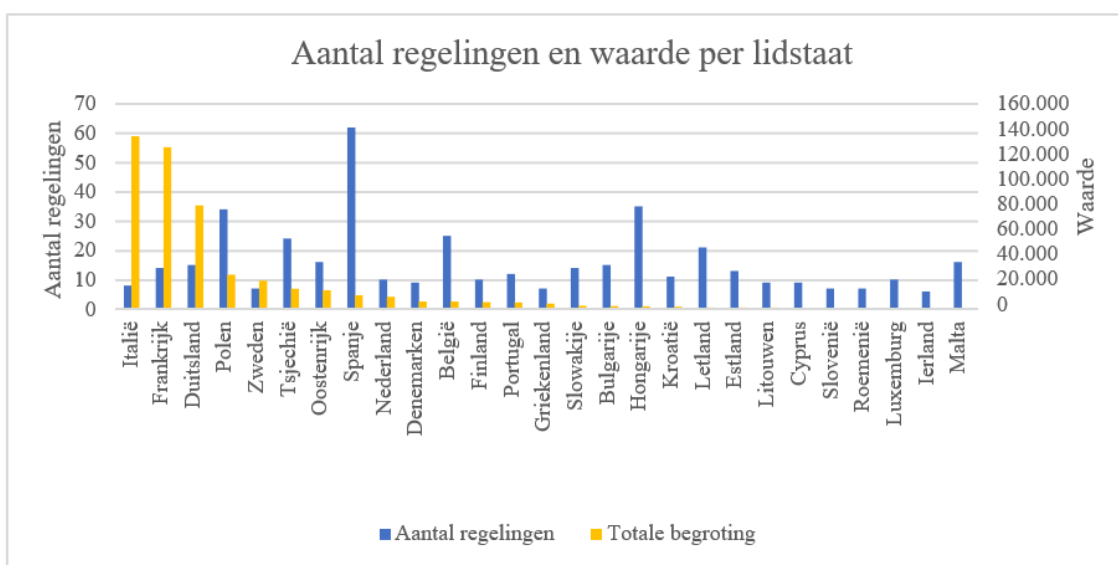
Voor 80 regelingen zijn geen begrotingsgegevens ontvangen, zodat de beoordeling is gebaseerd op gegevens voor 346 regelingen in heel Europa. **De steun voor energie-efficiëntieprojecten uit nationale begrotingen in de periode 2014-2024 wordt geraamd op 360 miljard EUR⁽²⁰⁾, d.w.z. ongeveer 32,7 miljard EUR per jaar.** De verdeling van de begroting per lidstaat wordt hieronder weergegeven.

⁽¹⁸⁾ [Energie-efficiëntie – beoordeling van het niveau van nationale en EU-financiering.](#)

⁽¹⁹⁾ De lidstaten hebben aangegeven dat de totale bijdrage van de EU aan de uitgevoerde nationale financieringsregelingen 28,8 miljard EUR bedraagt.

⁽²⁰⁾ 388,7 miljard EUR verminderd met 28,8 miljard EUR afkomstig van gerapporteerde EU-bijdragen.

Grafiek 1/Tabel 4: Nationale energie-efficiëntieregelingen, 2014-2024



Lidstaten	Aantal regelingen	Totaal geplande begroting (in miljoen EUR)	EUR per hoofd van de bevolking
Italië	8	134 465	2 284
Zweden	7	22 067	2 104
Frankrijk	14	125 711	1 850
Oostenrijk	16	14 537	1 608
Tsjechië	24	15 697	1 491
Denemarken	9	5 720	969
Duitsland	15	80 563	958
Finland	10	5 186	933
EU-27	426	388 654	864
Estland	13	1 137	849
Polen	34	26 655	710
Letland	21	1 171	623
Nederland	10	9 467	528
Kroatië	11	1 877	488
België	25	5 684	487
Portugal	12	4 967	479
Slowakije	14	2 365	436
Litouwen	9	1 084	383
Griekenland	7	4 032	381
Luxemburg	10	236	363
Bulgarije	15	2 332	360
Cyprus	9	361	289
Malta	16	146	279
Spanje	62	10 663	224
Hongarije	35	1 931	199

Slovenië	7	331	157
Ierland	6	172	26
Roemenië	7	263	14

Bron: Europese Commissie, 2024. Rangschikking op basis van EUR per hoofd van de bevolking.

Wat de grotere lidstaten betreft, vallen Italië en Frankrijk op door hun hoge mate van steun. In het kader van de Italiaanse *Superbonus* ontvingen begunstigen een subsidie van 110 % in de vorm van belastingkredieten. In Frankrijk heeft een verlaagd btw-tarief voor renovatiewerkzaamheden (5,5 %), dat sinds 2014 van kracht is, naar schatting 90 miljard EUR gekost sinds de invoering ervan, wat neerkomt op driekwart van de Franse uitgaven.

Subsidies, technische bijstand en belastingteruggaven zijn **niet-terugbetaalbare** vormen van steun, wat betekent dat deze middelen slechts eenmalig aan begunstigen kunnen worden verstrekt en niet terugvloeiën naar de nationale begroting. Niet-terugbetaalbare steun moet voornamelijk gericht zijn op kwetsbare begunstigen die moeite zouden hebben om de steun terug te betalen, hetzij door een gebrek aan middelen, hetzij door een situatie van hevige concurrentie met andere uitgaven. Anderzijds moeten middelen die zijn ontvangen in het kader van terugbetaalbare regelingen, waaronder financiële instrumenten zoals leningen, garanties en aandelenkapitaal, worden terugbetaald aan de nationale of regionale uitvoerende instanties en kunnen deze, in het geval van roulerende fondsen, worden gebruikt voor opeenvolgende verrichtingen. Terugbetaalbare steun heeft doorgaans een hoger hefboompotentieel. Er zijn ook gemengde regelingen die een combinatie van terugbetaalbare en niet-terugbetaalbare steun bieden. Deze zijn bijzonder geschikt om investeringsbeslissingen van begunstigen te stimuleren vanwege hun subsidiecomponent (bv. kosteloze technische bijstand of energie-audits, preferentiële kredietvoorwaarden, kapitaalafrek, rentesubsidies of subsidies voor garantiEVERGOEDINGEN).

Tabel 5: Uitsplitsing van nationale regelingen op basis van de vorm van steun

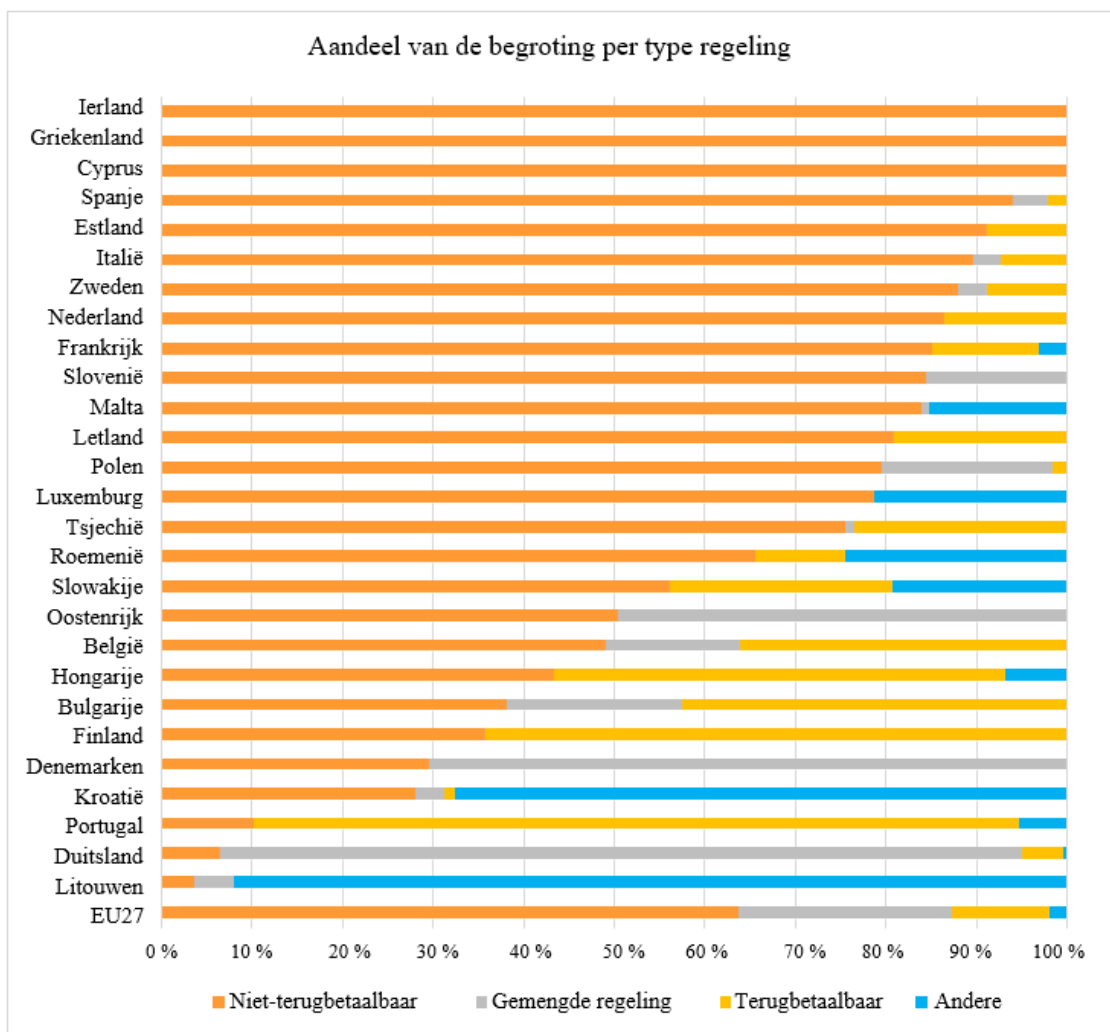
Type regeling	Aantal regelingen	Volume (in miljoen EUR)	Volumeaandeel (%)
Niet-terugbetaalbaar	285	248 046	63,8 %
Gemengde regeling	36	91 815	23,6 %
Terugbetaalbaar	69	41 621	10,7 %
Ander	36	7 172	1,8 %
TOTAAL	426	388 654	

Bron: Europese Commissie, 2024.

De lidstaten werd verzocht alleen gegevens te verstrekken over de meest relevante regelingen. De meeste lidstaten gaven aan dat het om minder dan 20 regelingen ging, maar zes lidstaten rapporteerden een groter aantal, hetzij omdat er aparte subprogramma's van grootschalige programma's zijn (Tsjechië, Hongarije, Letland, Polen), hetzij omdat energie-efficiëntieprogramma's regionaal worden beheerd (België, Spanje).

De lidstaten kiezen voornamelijk voor niet-terugbetaalbare regelingen. Hoewel niet-terugbetaalbare steun vaak bestaat uit subsidies, maken verschillende grote lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië) voornamelijk gebruik van belastingteruggaven. Financiële instrumenten (terugbetaalbare regelingen) zijn in slechts vijf lidstaten (België, Bulgarije, Hongarije, Finland en Portugal) goed voor meer dan 30 % van de financiering, terwijl gemengde regelingen slechts in drie lidstaten (Oostenrijk, Denemarken en Duitsland) op grote schaal worden toegepast.

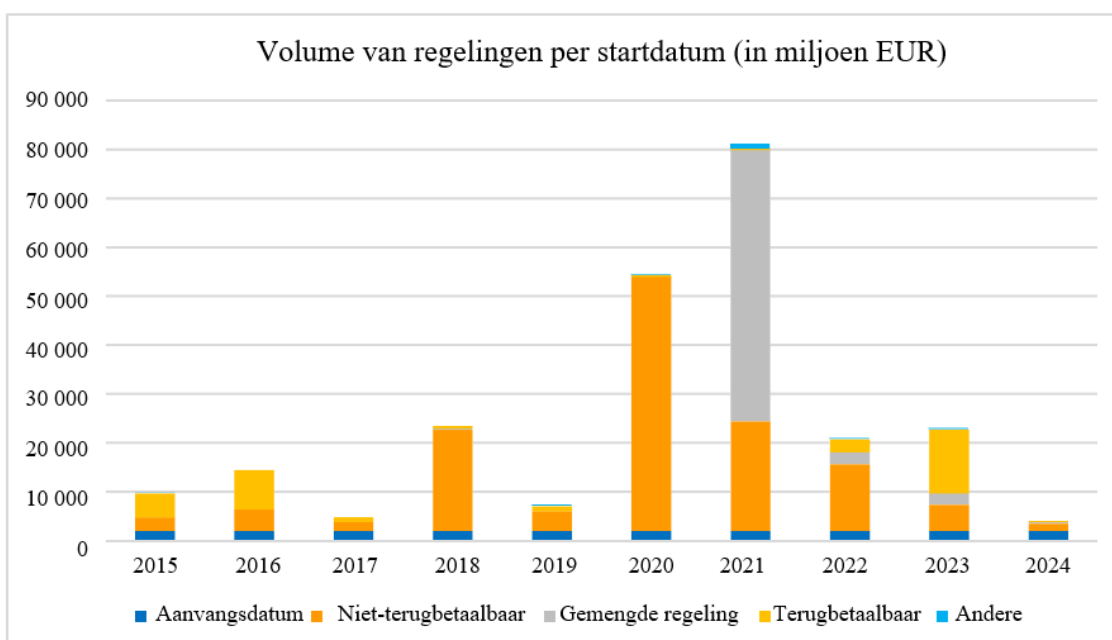
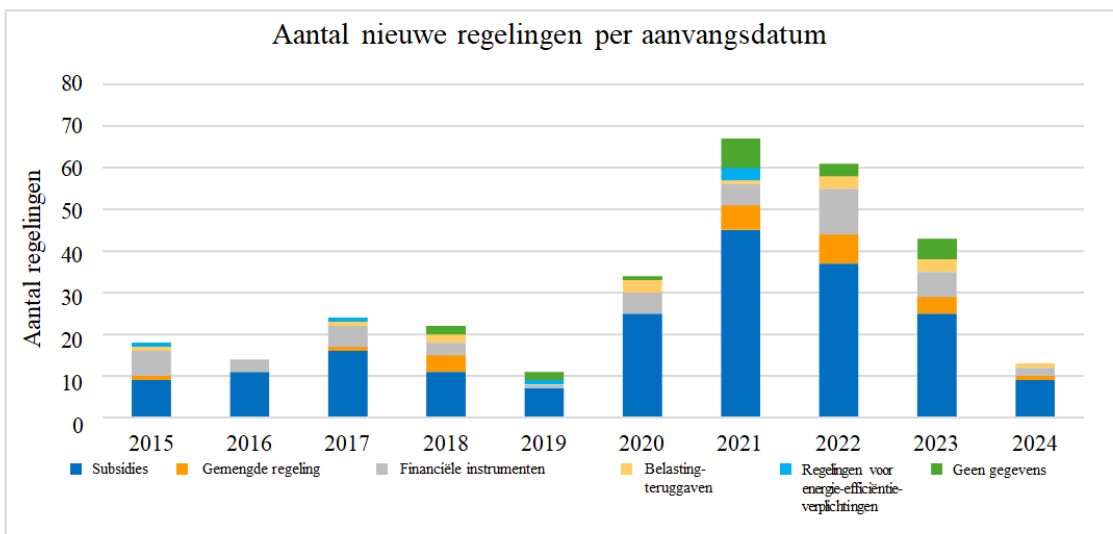
Grafiek 2: Uitsplitsing van de begroting van nationale regelingen op basis van de vorm van steun — nationale uitsplitsing



Om het economisch herstel na de COVID-19-pandemie te stimuleren, hebben de lidstaten hun middelen voornamelijk aangewend voor de financiering van subsidieprogramma's. Tot 2019 varieerde het aantal nieuwe energie-efficiëntieregelingen die elk jaar werden opgezet tussen 10 en 25, maar tussen 2020 en 2023 hebben de lidstaten maar liefst 205 nieuwe regelingen opgezet (tussen 34 en 67 per jaar), grotendeels dankzij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Veel daarvan waren subsidies (116), gevolgd door financiële instrumenten (25). Wat het volume betreft, bedroegen de subsidies 56,4 miljard EUR en de financiële instrumenten 16,5 miljard EUR. Van de nieuwe regelingen waren er 48 gericht op voor bewoning

bestemde gebouwen, voor een totaalbedrag van 95,4 miljard EUR, wat neerkomt op 55,6 % van het totale volume dat in deze periode aan nieuwe regelingen is toegewezen (171,5 miljard EUR).

Grafieken 3 en 4/Tabel 6: Nationale regeling en uitsplitsing van de begroting op basis van startdatum (in miljoen EUR)



Startdatum	Niet-terugbetaalbaar	Gemengde regeling	Terugbetaalbaar	Ander
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	-

3. BEOORDELING VAN OVERHEIDSFINANCIERING UIT EU- EN NATIONALE BRONNEN

3.1. Beoordeling hefboomeffect

3.1.1. Multiplicatoreffect en hefboomeffect van EU-programma's

Tabel 7: EU-begroting en hefboomeffect (in miljoen EUR)

	EU- begroting A	Nationale medefinanciering B	Totale investerings C	hefboomeffect (A+B)/A	Totaal multiplicator C/A
Fondsen van het cohesiebeleid 2014-2020	12 540	5 244		1,4	n.v.t.
Fondsen van het cohesiebeleid 2021-2027	24 986	11 275		1,5	n.v.t.
Fondsen van het landbouwbeleid 2014-2022	710		1 695		2,4
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	103 921				n.v.t.
Moderniseringsfonds	3 085				n.v.t.
LIFE CET (oproepen in 2021 en 2022)	216		8 640		40,0
Elena	295		9 662		32,8
EFSI	1 624		25 400		15,6
InvestEU	624		9 915		15,9

Bron: Europese Commissie, 2024 en 2025.

EU-programma's met een aanzienlijk aandeel aan subsidies hebben een beperkt hefboomeffect op energie-efficiëntie. Het hefboomeffect van de fondsen van het cohesiebeleid ligt onder 1,5, wat betekent dat elke euro uit de begroting van de Unie 50 cent aan nationale medefinanciering oplevert. De totale multiplicator kan niet worden berekend, aangezien het niet mogelijk is om een geaggregeerde waarde te verstrekken voor de totale investeringen, met inbegrip van particuliere financiering.

Wat de landbouwfondsen betreft, wordt de totale multiplicator voor de periode 2014-2022 geraamd op 2,4. De multiplicator van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het moderniseringsfonds is moeilijk in te schatten vanwege een gebrek aan gegevens, maar aangezien de meeste nationale fondsen slechts een deel van de totale investering dekken (van 20 % tot 100 %), kan de totale publieke multiplicator worden geraamd op 2 tot 3.

De fondsen van het cohesiebeleid stimuleren het gebruik van financiële instrumenten, met bewezen resultaten. In het kader van het huidige MFK werd 18,5 miljard EUR

uitgetrokken voor financiële instrumenten, waarvan 24 % bestemd is voor investeringen in energie-efficiëntie (4,3 miljard EUR). Hoewel de indeling van de uitgavenposten tussen de twee MFK-perioden verschilt, betekent dit dat de toewijzingen van het Cohesiefonds voor financiële instrumenten bijna verdrievoudigd zijn ten opzichte van 2014-2020 (1,6 miljard EUR) ⁽²¹⁾. In het kader van de fondsen van het cohesiebeleid worden de meeste lidstaten aangemoedigd om **in één verrichting een combinatie van subsidies en financiële instrumenten** te gebruiken. Dit gebeurt echter niet systematisch in alle lidstaten en de schaalgrootte is vaak nog niet bereikt.

Er zijn geen gedetailleerde gegevens beschikbaar voor elke thematische doelstelling per onderwerp (d.w.z. energie-efficiëntie), maar in de periode 2014-2020 bereikten de financiële instrumenten in het kader van de fondsen van het cohesiebeleid een hefboomeffect van 3,8 in alle sectoren, wat aanzienlijk hoger ligt dan het gemiddelde voor het cohesiebeleid van 1,4. Financieringsinstrumenten waren een hefboom voor extra particulier kapitaal ten belope van 15 % van de begroting van het cohesiebeleid in 2014-2020. **De Commissie biedt in samenwerking met de EIB ook diverse vormen van technische bijstand om het gebruik van financiële instrumenten voor energie-efficiëntie te stimuleren**, zoals het model voor een financieel instrument voor energie-efficiëntie (EEFI) ⁽²²⁾, het fi-compass-platform en het opschalingsinitiatief voor energie-efficiëntie ⁽²³⁾, Cohesion for Transitions (C4T) ⁽²⁴⁾.

EU-programma's die maatregelen voor technische bijstand, garanties en marktintegratie bieden, hebben een zeer groot hefboomeffect. Met name de Elena-faciliteit, die adviesdiensten verleent aan lokale energie- en mobiliteitsprojecten en daarbij een minimale hefboomwerking van 10-20 van de begunstigden van het project vereist

⁽²¹⁾ [Financiële instrumenten in het kader van het cohesiebeleid 2021-2027 | Cohesion Open Data](#).

⁽²²⁾ Het EEFI is een flexibel model dat EU-lidstaten praktische richtsnoeren biedt voor het eenvoudig opzetten van een marktgericht financieel instrument in combinatie met subsidies om te voorzien in ondersteuning op het gebied van financiering en advies voor investeringen in energie-efficiëntie (huisvesting, kmo's). Het is van cruciaal belang dat het model een manier biedt om de beschikbare middelen uit de EU-begroting aan te wenden om aanvullende middelen van handelsbanken en particuliere investeerders voor dergelijke regelingen te mobiliseren, [namelijk investeringen in energie-efficiëntie in het kader van REPower EU](#).

⁽²³⁾ [fi-compass | Financiële instrumenten onder gedeeld beheer van de EU](#) bieden technische bijstand aan beheersautoriteiten en ondersteunen hen bij het uitvoeren van haalbaarheidsstudies, beoordelingen vooraf, casestudy's en andere voorbereidende werkzaamheden die nodig zijn om financiële instrumenten op te zetten. In het kader van het Fi-compass-platform brengt het [Scale-Up: financiële instrumenten voor energie-efficiëntie](#) deskundigen van verschillende instellingen samen om belemmeringen bij de uitvoering van financiële instrumenten voor energie-efficiëntie aan te pakken en oplossingen voor te stellen. Taakgerichte werkgroepen ontwikkelen strategieën om financiële instrumenten voor energie-efficiëntie te verbeteren en op te schalen, waarbij zij gebruikmaken van beste praktijken en expertise uit alle EU-landen.

⁽²⁴⁾ [Inforegio – Meld u aan voor C4T GROUNDWORK – technische bijstand voor investeringen in het kader van het cohesiebeleid](#) Dit programma biedt deskundige ondersteuning aan EU-lidstaten, regio's en lokale overheden en helpt hen bij de uitvoering van investeringen in het kader van het cohesiebeleid onder beleidsdoelstelling 2 (PD2), waaronder investeringen die gericht zijn op energie-efficiëntie. Ondersteunende diensten bestaan uit het ontwikkelen van strategieën, het verbeteren van de monitoring, het betrekken van belanghebbenden, het identificeren van financieringsmogelijkheden, het ondersteunen van de voorbereiding van oproepen en het opbouwen van capaciteit.

(afhankelijk van de sector), heeft haar doelstelling ruimschoots overschreden met een gemiddelde van 32.

Elena wordt nu beheerd in het kader van het InvestEU-programma en heeft in 25 van de 27 lidstaten EU-middelen ingezet als startkapitaal voor lokale investeringsportefeuilles. Het subprogramma LIFE Clean Energy Transition (LIFE CET), dat medefinancieringsvereisten omvat en marktintroductie, projectontwikkeling en innovatieve benaderingen zoals het opzetten van financiële proefinstrumenten ondersteunt, heeft een hefboomeffect van maar liefst 40 gerealiseerd.

Het **Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)**, dat in 2021 werd opgevolgd door InvestEU, is een **garantie-instrument via intermediairs** dat tot doel heeft de investeringskloof in Europa te dichten door particuliere financiering aan te trekken voor projecten op gebieden als innovatie, infrastructuur, sociale en vaardigheidsontwikkeling en ondersteuning van kmo's. Het is het grootste investeringsinstrument binnen de begroting van de Unie geworden, met als doel om in de periode 2014-2027 bijna 900 miljard EUR aan investeringen aan te trekken. Het EFSI heeft een hefboomeffect van 15,6 gerealiseerd, dat naar verwachting door InvestEU zal worden geëvenaard.

3.1.2. *Multiplicatoreffect van nationale financieringsprogramma's*

Voor de meeste nationale steunregelingen ontbreken multiplicatorgegevens. Voor 71 van dergelijke regelingen zijn er echter gegevens beschikbaar over particuliere investeringen die worden gefinancierd met nationale middelen.

Tabel 8: Hefboomeffect van nationale energie-efficiëntieregelingen

	Aantal regelingen	Uitgevoerd	Particulier	Totaal	Multiplicator
In totaal, waarvan:	71	36 394	56 045	92 019	2,5
Niet-terugbetaalbaar	58	30 651	40 037	70 268	2,3
Gemengde regelingen + terugbetaalbaar	13	5 743	16 008	21 751	3,8
<i>Terugbetaalbaar</i>	<i>8</i>	<i>902</i>	<i>11 478</i>	<i>12 381</i>	<i>13,7</i>

Bron: Europese Commissie, 2024.

Achter de totale multiplicator in bovenstaande tabel gaan aanzienlijke verschillen tussen de gebruikte instrumenten schuil. **Niet-terugbetaalbare regelingen hebben een gemiddelde multiplicator van 2,3**, wat ook kan worden uitgelegd als een gemiddelde subsidie-intensiteit van ongeveer 30 %. Het hefboomeffect van particuliere investeringen stijgt echter tot 2,4 wanneer er sprake is van medefinanciering door de EU, wat erop wijst dat EU-financiering meer particuliere investeringen aantrekt.

Volgens de beschikbare gegevens lijkt EU-financiering niet alleen nationale financiering te vervangen, maar ook de vereisten inzake medefinanciering te verlagen. Een mogelijke

verklaring hiervoor is dat door de subsidie-intensiteit van een bepaald programma te verhogen, de EU-medefinanciering de noodzaak voor eindbegunstigden om mede te investeren vermindert. Subsidies voor de gebouwensector — zowel in de vorm van nationale als EU-financiering — zijn effectief wanneer ze gericht zijn op specifieke eigenaren (huishoudens/kmo's met een laag inkomen), gebouwsegmenten (slechtst presterende gebouwen) of ingrijpende renovaties die aanzienlijke investeringen vereisen.

Voor financiële instrumenten is de multiplier moeilijker te beoordelen, aangezien deze alleen kan worden berekend op basis van de uitgevoerde begroting, d.w.z. nadat de investeringen hebben plaatsgevonden. **De multiplier van terugbetaalbare regelingen wordt geschat op bijna 14**, wat overeenkomt met het multiplicatoreffect dat voor InvestEU is geconstateerd. Het volume aan financiële instrumenten waarvoor betrouwbare gegevens beschikbaar zijn, is echter uiterst beperkt (900 miljoen EUR aan middelen die over een periode van tien jaar zijn uitbetaald).

Concluderend kan worden gesteld dat het vanwege de heterogeniteit van de beschikbare gegevens **moeilijk is om het totale multiplicatoreffect van overheidsfinanciering in de lidstaten nauwkeurig te kwantificeren**. Er kan echter worden aangenomen dat subsidies doorgaans een multiplicatoreffect van ongeveer 3 opleveren.

3.2. Verhouding tussen overheidsfinanciering en investeringsbehoeften

Volgens het Primes-model dat de Commissie gebruikt om effectbeoordelingen uit te voeren en beleidsopties voor de energiesector te analyseren, moet in de periode 2021-2030 jaarlijks ongeveer 370 miljard EUR worden geïnvesteerd om de energie-efficiëntiestreefcijfers voor 2030 te halen ⁽²⁵⁾. Alleen al voor de gebouwensector worden de investeringsbehoeften voor het huidige decennium geraamd op 242 miljard EUR per jaar, waarvan 180 miljard EUR voor de energierenovatie van voor bewoning bestemde gebouwen en 62 miljard EUR voor de energierenovatie van (niet voor bewoning bestemde) servicegebouwen.

In het verslag betreffende energie-efficiëntie voor 2024 van het Internationaal Energieagentschap (IEA) ⁽²⁶⁾ wordt geraamd dat in de periode 2021-2023 jaarlijks gemiddeld ongeveer 200 miljard EUR in energie-efficiëntie in Europa is geïnvesteerd. Uit een vergelijking van de investeringsbehoeften met de investeringen die volgens ramingen van het IEA in die periode in de EU zijn gedaan, blijkt dat er een **investeringskloof van 170 miljard EUR per jaar moet worden gedicht om de streefcijfers inzake energie-efficiëntie voor 2030 te halen**.

⁽²⁵⁾ De raming is gebaseerd op de investeringen aan de vraagzijde die nodig zijn om de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 te halen volgens het scenario van het Primes-model voor het klimaatdoelstellingsplan voor 2040, waaronder energie-efficiëntiedoelstellingen, maar zonder de investeringsbehoeften in vervoer en nieuwbouw.

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

De omvang van de verwachte investeringskloof komt overeen met andere schattingen van het I4CE ⁽²⁷⁾ en Bruegel ⁽²⁸⁾. Het I4CE raamde de investeringskloof op 137 miljard EUR per jaar ten opzichte van 2022, en Bruegel raamt de investeringskloof op 149 miljard EUR per jaar specifiek voor de bouwsector.

Tabel 9: Jaarlijkse investeringsbehoeften en investeringskloof op het gebied van energie-efficiëntie, 2021-2030 (in miljard EUR)

	Investeringsbehoeften	Investeringskloof
Energie-efficiëntie	370	170
Gebouwen	242	149

Bron: Europese Commissie, 2024, Bruegel.

In deel 2 werd de EU-financiering geraamd op 20,6 miljard EUR per jaar en de financiering door de lidstaten op 32,7 miljard EUR per jaar. Er kan dus worden gesteld dat 53,3 miljard EUR aan overheidsmiddelen is toegewezen aan energie-efficiëntie, d.w.z. ongeveer een zesde (14,4 %) van de totale investeringsbehoeften.

3.3. Gerealiseerde energiebesparingen

3.3.1. EU-programma's ⁽²⁹⁾

De rapportage over energiebesparingen uit hoofde van het financieel kader van de EU verschilt aanzienlijk, afhankelijk van de vereisten van elk programma. Er bestaat geen standaardmethode voor het bijhouden of rapporteren van energiebesparingen dankzij EU-financiering. De rapportage is bovendien onvolledig om verschillende redenen, waaronder onvolledige en vertraagde rapportage en het feit dat sommige energiebesparingen helemaal niet worden gerapporteerd, bv. wanneer projecten een impact hebben op de vermindering van het energieverbruik, maar hun steunverleningsgebieden in de begroting niet onder “energie-efficiëntie” zijn opgenomen.

Het is daarom niet mogelijk om de voortgang te volgen en de totale impact en efficiëntie te meten op het gebied van energiebesparingen per euro van de begroting van de Unie die aan energie-efficiëntie wordt besteed.

Als voorbeeld van goede praktijken moeten begunstigden van de **Elena**-faciliteit de energiebesparingen van hun projecten ramen en rapporteren. Dit is het geval sinds de start van het programma in 2009.

Tabel 10: Geraamde energiebesparingen per fonds

Regeling	Geraamde jaarlijkse energiebesparingen (MWh*)
Fondsen van het cohesiebeleid 2014-2020	7 926 050

⁽²⁷⁾ Instituut voor Klimaat economie (Institute 4 Climate Economics (I4CE)), Europees rapport over het klimaatinvesteringsstekort, bron: [20240222-i4ce3859-Panorama-EU_VA-40p.pdf](#).

⁽²⁸⁾ Bruegel, How to finance the European Union's building decarbonisation plan, bron: [PB 12 2024.pdf](#).

⁽²⁹⁾ [EU core performance indicators 15_07_0.pdf](#).

Fondsen van het cohesiebeleid 2021-2027	n.v.t.
Fondsen van het landbouwbeleid 2014-2022	n.v.t.
LIFE CET 2021-2027 ⁽³⁰⁾	8 344 000
Elena	4 936 030
InvestEU ⁽³¹⁾	230 736
Herstel- en veerkrachtfaciliteit ⁽³²⁾	33 388 511
Moderniseringsfonds	26 886 804

* Megawattuur

Bron: Europese Commissie, 2024.

Op basis van de beschikbare gegevens bedroeg eind 2023 de jaarlijkse energiebesparing die dankzij EU-middelen werd gerealiseerd 81,9 TWh, wat overeenkomt met ongeveer 6 % van de extra inspanningen die nodig zijn om het streefcijfer van de Unie inzake energie-efficiëntie voor 2030 te halen. Om de hierboven genoemde redenen is het cijfer echter gebaseerd op onvolledige gegevens en geeft het niet de werkelijke impact van de EU-financiering weer.

3.3.2. *Nationale programma's*

De rapportage van gegevens over energiebesparing is niet overal gelijk. In drie lidstaten (Denemarken, Ierland en Spanje) wordt bij meer dan 80 % van de regelingen energiebesparing gemeld, terwijl er in acht lidstaten geen rapportage plaatsvindt. In totaal hebben slechts 135 regelingen in heel Europa energiebesparingen gemeld.

Er is geen standaardmethode voor het rapporteren van energie-efficiëntieverbeteringen. Energiebesparingen kunnen vooraf worden geraamd of achteraf worden gerapporteerd. De meeste regelingen (95 van de 137) rapporteren FEC-gegevens, maar vijf lidstaten gebruiken PEC-gegevens en sommige (bv. Spanje, Polen en Malta) rapporteren PEC- of FEC-gegevens, afhankelijk van de regeling.

Voor de periode 2014-2024 waarop dit verslag betrekking heeft, hebben 135 nationale regelingen (minder dan 30 %) gegevens over energiebesparingen gerapporteerd. De gerapporteerde totale energiebesparing bedroeg 135 611 696,46 MWh = 135,6 TWh ⁽³³⁾, ofwel ongeveer 10 % van de extra inspanning die nodig is om het streefcijfer van de Unie inzake energie-efficiëntie voor 2030 te halen.

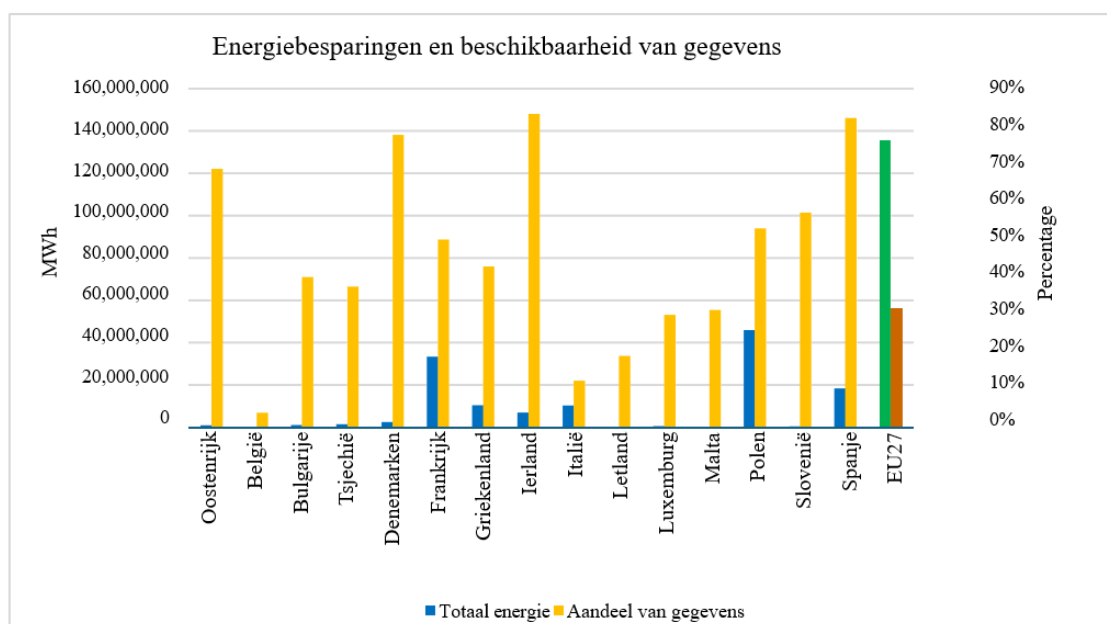
⁽³⁰⁾ Geraamd streefcijfer voor 2030.

⁽³¹⁾ Gegevens gerapporteerd voor 2023.

⁽³²⁾ Gemeenschappelijke indicator voor besparingen in het jaarlijkse primaire energieverbruik zoals gerapporteerd door de lidstaten in 2024, [scorebord voor herstel en veerkracht](#).

⁽³³⁾ Jaarlijkse besparingen behaald in 2023, het meest recente verslagjaar.

Grafiek 5/Tabel 11: Geraamde energiebesparingen in geselecteerde landen



4. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

4.1. Belangrijkste bevindingen

Uit dit rapport blijkt dat er de afgelopen jaren **aanzienlijke vooruitgang is geboekt op het gebied van energie-efficiëntiefinanciering**, wat tot uiting komt in een aanzienlijke verhoging van de begroting van de Unie. Deze verhoging van de financiering is een cruciale stap in de richting van het bereiken van duurzaamheidsdoelstellingen op lange termijn en het voldoen aan de vraag naar renovaties op het gebied van energieprestaties.

Uit een enquête bij 486 nationale regelingen bleek echter dat er slechts **in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van gemengde en terugbetaalbare financieringsregelingen**; deze maken momenteel minder dan 25 % van het totaal uit. Deze onderbenutting is niet alleen te wijten aan de complexiteit van deze regelingen in vergelijking met op subsidies gebaseerde steunregelingen, maar ook aan het ontbreken of de beperkte capaciteit van nationale financieringsinstellingen die gespecialiseerd zijn in het mobiliseren van investeringen in energie-efficiëntie.

Hoewel financiële instrumenten kunnen zorgen voor meer particuliere investeringen, worden ze minder vaak gebruikt dan subsidies. Dit wijst op de noodzaak van een effectievere wisselwerking tussen subsidies en financiële instrumenten. **Subsidies moeten specifieke sociale of sectorale behoeften ondersteunen**, zoals kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen of de slechtst presterende gebouwen, **terwijl financiële instrumenten moeten worden gemainstreamd**, zodat ook andere gebieden worden bestreken en het effect van overheidsmiddelen wordt gemaximaliseerd.

Bovendien blijkt uit gegevens over financiële instrumenten in het kader van het cohesiebeleid dat **subsidies effectief kunnen worden gecombineerd met financiële**

instrumenten om de projectvoorbereiding te verbeteren, diepgaande energierenovaties te stimuleren en de betaalbaarheid te verbeteren voor huishoudens met een laag inkomen die met energiearmoede kampen. Verschillende vormen van subsidies — zoals rentesubsidies of subsidies voor garantievergoedingen, technische bijstand, investeringsubsidies en kapitaalkortingen — kunnen worden gecombineerd met leningen, garanties of aandelenkapitaal in één enkele transactie, waardoor de regelingen aantrekkelijker worden voor zowel de markt als financiële intermediairs. Uit de ervaringen met de herstel- en veerkrachtfaciliteit blijkt hoe belangrijk het is om investeringssteun te combineren met hervormingen en de oprichting van de nodige ondersteunende netwerken (bv. éénloketsystemen).

EU-middelen voor energie-efficiëntie zijn verdeeld over verschillende nationale en regionale programma's, die elk door verschillende organisaties worden beheerd. Door deze fragmentatie en het **gebrek aan coördinatie** tussen overheids- en financiële instellingen wordt het gebruik van gemengde financiering beperkt en wordt de mobilisatie van particuliere investeringen belemmerd.

Bovendien zou **overheidsfinanciering effectiever kunnen worden gemaakt door de focus te verleggen van individuele projecten naar geaggregeerde projecten**. Dit omvat het ondersteunen van standaardisatie, het creëren van schaalvoordelen en het bereiken van een kritische omvang om toegang te krijgen tot financiering. De steun voor aankoopgroeperingen van projecten wordt echter vaak beperkt door regels en voorschriften, waaronder bancaire werkmethode voor langetermijnfinanciering, garanties en zekerheden. Toch beschikken relevante door de EU gefinancierde programma's zoals Elena en LIFE CET, die middelen uit de begroting van de Unie doeltreffend gebruiken en een aanzienlijk hefboomeffect en multiplicatoreffect hebben laten zien, over een relatief klein budget.

Het ontbreken van gestandaardiseerde gegevens en rapportages over energie-efficiëntieprojecten, investeringen en energiebesparingen blijft een uitdaging voor het beoordelen van de voortgang en het meten van de impact. Dit geldt met name voor grotere programma's of specifieke doelgroepen (bv. kwetsbare huishoudens) en voor de slechtst presterende gebouwen, die het meest baat hebben bij energierenovaties.

4.2. Conclusies

Ondanks aanzienlijke vooruitgang bij het verbeteren van overheidssteun voor energie-efficiëntieprojecten, voorziet **overheidsfinanciering momenteel slechts in een beperkt deel (15 %) van de totale geschatte investeringen die nodig** zijn om de streefcijfers van de Unie inzake energie-efficiëntie voor 2030 te halen. Door het **aflopen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2026 dreigt deze investeringskloof verder te vergroten**, waardoor het moeilijker wordt om het volledige potentieel op het gebied van energie-efficiëntie te realiseren.

Renovaties van gebouwen en energie-efficiëntieverbeteringen in kmo's en micro-ondernemingen leveren aanzienlijke besparingen op lange termijn op, maar kwetsbare

huishoudens en kmo's hebben vooral financiële steun nodig om de initiële investeringskosten te dekken.

Financieringsregelingen op Unie-, nationaal en regionaal niveau die efficiënter, doelgerichter en prestatiegerichter zijn, kunnen eenvoudige, op maat gemaakte en aantrekkelijke energieoplossingen voor burgers en bedrijven mogelijk maken.

Daarom is er een dringende noodzaak om **de katalyserende werking en de markttransformatie-effecten van overheidsfinanciering te maximaliseren om aanzienlijke particuliere investeringen vrij te maken en het potentieel van energie-efficiëntie te benutten wat betreft concurrentievermogen, betaalbaarheid van energie, veiligheid, gezondheid en levenskwaliteit**, zodat de Unie haar energie-efficiëntiedoelstellingen voor 2030 en daarna kan halen, met name op het gebied van renovatie van gebouwen. Tegelijkertijd moeten specifieke instrumenten en beleidsmaatregelen blijven bijdragen aan het stimuleren van de vraag naar investeringen in energie-efficiëntie, bijvoorbeeld door middel van éénloketsdiensten, en aan het stimuleren van het aanbod van innovatieve en particuliere financieringsoplossingen voor energie-efficiëntie, onder meer door de markt voor energie-efficiëntiediensten te vereenvoudigen en uit te breiden.

Het gemoderniseerde toepassingsgebied van de voorgestelde begroting voor 2028-2034 maakt het mogelijk deze optimalisatie door te voeren. Nationale en regionale partnerschapsplannen zullen met name hervormingen koppelen aan investeringen, onder meer om de energie-efficiëntie te verbeteren, samen met het nieuwe Europees Fonds voor concurrentievermogen, dat de economie van de Unie zal versterken door middel van investeringen die gericht zijn op het koolstofarm maken van de Europese economie en het bevorderen van energie-efficiëntie.

De begroting van de Unie ondersteunt ook de **ontwikkeling en opschaling van financiële instrumenten en gemengde financieringsregelingen**, waarbij subsidies, adviesdiensten en garanties worden gecombineerd om aan sectorspecifieke behoeften te voldoen. De **aanbeveling van de Commissie betreffende het aanboren van particuliere investeringen in energie-efficiëntie** biedt lidstaten en marktdeelnemers waardevolle richtsnoeren en concrete voorbeelden om middelen uit de particuliere sector te mobiliseren.

Er is behoefte aan krachtige **projectontwikkelingsbijstand, initiatieven om marktintroductie te bevorderen en maatregelen voor capaciteitsopbouw** om de efficiëntie en het gebruik van publieke en private middelen te verbeteren. In het kader van het volgende MFK bouwt de Commissie voort op bestaande EU-programma's zoals LIFE CET en Elena, die een hoog hefboomeffect hebben gehad op het gebied van investeringen en energiebesparingen, om de weg te effenen voor grotere programma's voor directe investeringen.

Om het effect van overheidsfinanciering ter ondersteuning van investeringen in energie-efficiëntie te maximaliseren, **moeten lidstaten meer gebruikmaken van financiële**

instrumenten en minder afhankelijk zijn van subsidies. Subsidies moeten echter nog steeds worden gebruikt om marktfalen aan te pakken en sociale inclusie en gerichte steun voor specifieke sectorale behoeften te waarborgen.

Tegelijkertijd moet het faciliterend kader de effectieve inzet en het gebruik van faciliterende instrumenten bevorderen, zoals leningen en hypotheekleningen voor energie-efficiëntie, en gecombineerde portefeuillegaranties, voor renovatie van gebouwen, energieprestatiecontracten, financiële regelingen op basis van prestatiebeloning, belastingprikkels en energieprestatienormen.

Gezien de complexiteit en uitdagingen die gepaard gaan met de financiering van energie-efficiëntieprojecten, erkent de Commissie dat er een toenemende behoefte is aan effectieve financieringsoplossingen, aan grote **investeringspijplijnen voor energie-efficiëntie en aan risicobeperkende investeringen**.

Instrumenten voor het versnellen van energie-efficiëntie kunnen sectorspecifieke componenten omvatten om investeringen in de renovatie van gebouwen, kmo's en micro-ondernemingen en verwarmings- en koelsystemen snel te verhogen. De lidstaten kunnen de nationale hubs van de Europese coalitie voor energie-efficiëntiefinanciering betrekken bij de ontwikkeling van deze instrumenten.

Publiek-private partnerschappen zoals het EEEF zijn succesvol gebleken wat het opschalen van investeringsprojecten en het mobiliseren van financiering uit de particuliere sector betreft. Hieruit blijkt dat het mogelijk voordelen biedt om dit model te repliceren en op te schalen in een breder EU-kader voor de financiering van energie-efficiëntie. Deze partnerschappen kunnen als model dienen voor de volgende generatie instrumenten voor het versnellen van energie-efficiëntie. Op deze manier kan de Unie aanzienlijke voordelen voor energie-efficiëntieprojecten realiseren, waaronder verminderde risico's, meer financiering en verbeterde projectontwikkeling.

Om particuliere investeringen in energie-efficiëntie aanzienlijk te stimuleren en tegelijkertijd een doeltreffend gebruik van overheidsmiddelen te waarborgen, heeft de Commissie in 2024 **de Europese coalitie voor de financiering van energie-efficiëntie** opgericht. De voortzetting en verdere versterking van dit gestructureerde partnerschap tussen de Commissie, de lidstaten, financiële instellingen en de industrie is van cruciaal belang voor het behalen van de energie-efficiëntiedoelstellingen van de Unie.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad kennis te nemen van dit verslag.