

Bruksela, 10 marca 2026 r.
(OR. en)

7186/26

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

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 10 marca 2026 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

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

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
na temat finansowania efektywności energetycznej w Europie
Ocena wydatków publicznych na efektywność energetyczną i poprawę charakterystyki energetycznej budynków

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 118 final.

Zał.: COM(2026) 118 final



Bruksela, dnia 10.3.2026 r.
COM(2026) 118 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat finansowania efektywności energetycznej w Europie
Ocena wydatków publicznych na efektywność energetyczną i poprawę charakterystyki
energetycznej budynków

Type the document title here.

Type the first subtitle here.

i poprawę charakterystyki energetycznej budynków

1. WPROWADZENIE

Efektywność energetyczna odgrywa zasadniczą rolę w osiągnięciu pełnej i racjonalnej pod względem kosztów dekarbonizacji w całej UE do 2050 r., zwiększeniu konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i przystępności cenowej energii obecnie i w przyszłości. W tym kontekście ograniczenie marnowania energii w całym systemie energetycznym, we wszystkich sektorach gospodarki, jest jednym z celów strategicznych UE. Środki w zakresie efektywności energetycznej przyczyniają się nie tylko do zwiększenia konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw, ale również do złagodzenia ubóstwa energetycznego i zmniejszenia zależności UE od importowanych źródeł energii.

Aby pomóc w osiągnięciu celu na 2030 r., jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 55 %, w przekształconej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej⁽¹⁾ wyznaczono cel, zgodnie z którym do 2030 r. zużycie energii pierwotnej w UE nie może przekroczyć 992,5 Mtoe, a zużycie energii końcowej – 763 Mtoe. Odpowiada to ograniczeniu o co najmniej 11,7 % do 2030 r. w porównaniu z prognozami zawartymi w unijnym scenariuszu odniesienia 2020.

Sektor budynków ma do odegrania ważną rolę w tym względzie, ponieważ odpowiada za 36 % całkowitego zużycia energii w UE i 40 % całkowitych emisji gazów cieplarnianych związanych z energią. 52 % całkowitej ilości gazu ziemnego, który zużyto w UE w 2023 r., wykorzystano bezpośrednio lub pośrednio w budynkach, zatem oszczędności w tym sektorze pomogą również zmniejszyć obecną zależność od importowanych paliw kopalnych. Ponadto energooszczędne budownictwo przekłada się na bardziej przystępne cenowo, godne i zrównoważone mieszkania. Zgodnie z obowiązującymi normami budowlanymi prawie 75 % zasobów budowlanych jest nieefektywnych energetycznie, a 85–95 % istniejących obecnie budynków będzie nadal stało w 2050 r. Ważony roczny wskaźnik renowacji energetycznej wynosi jednak zaledwie około 1 %.

W związku z tym **wskaźnik renowacji należy co najmniej podwoić, a gruntowność renowacji zwiększyć**, aby zapewnić wkład sektora w osiągnięciu celów na rok 2030. Do 2030 r. wszystkie nowe budynki powinny być budynkami bezemisyjnymi, a istniejące budynki należy przekształcić w budynki bezemisyjne do 2050 r. Przekształcona dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków⁽²⁾ stanowi mechanizm realizacji inicjatywy „Fala renowacji”⁽³⁾. Jej głównym celem jest zwiększenie tempa

⁽¹⁾ [\(UE\) 2023/1791](#).

⁽²⁾ [\(UE\) 2024/1275](#).

⁽³⁾ Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, COM(2020) 662 final.

i gruntowności renowacji w UE, zwłaszcza w przypadku budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej.

W ocenie skutków towarzyszącej **komunikatowi Komisji w sprawie celów klimatycznych na 2040 r.**⁽⁴⁾ oszacowano, że zużycie energii końcowej w UE zmniejszy się z 763 Mtoe w 2030 r. do 594–624 Mtoe do 2040 r., w zależności od scenariusza. Do 2050 r. zużycie energii końcowej spadnie do około 560 Mtoe. Na poziomie sektorowym szacuje się, że oszczędności energii w **budynkach** osiągną w różnych scenariuszach poziom 35–38 % do 2040 r. i 40 % do 2050 r., natomiast zużycie energii w **przemysle** zmniejszy się o około 20 % w dekadzie 2031–2040 i o kolejne 7 punktów procentowych w dekadzie 2041–2050 (w porównaniu z danymi z roku 2030).

Efektywność energetyczna to potrójna korzyść dla naszej konkurencyjności, klimatu i bezpieczeństwa, niosąca szereg zalet. Poprzez redukcję zużycia energii nie tylko obniżamy zależność od importowanych paliw, ale także zmniejszamy emisje i zwiększamy niezależność energetyczną – każda zaoszczędzona kilowatogodzina to jedna przywieziona, subsydiowana lub wyprodukowana kilowatogodzina mniej. **Inwestowanie w efektywność energetyczną wywiera głęboki wpływ – każde euro zainwestowane w efektywność energetyczną przekłada się na oszczędność kosztów energii w całym okresie trwania inwestycji wynoszącą 12 EUR w przypadku inwestycji w budynki mieszkalne oraz 4 EUR w przypadku inwestycji w przemyśle.** Co więcej, efektywność energetyczna przynosi daleko idące korzyści, począwszy od osiągnięcia do 40 % wymaganych redukcji emisji CO₂ w UE do 2030 r., a skończywszy na stworzeniu 1,6 mln miejsc pracy i uniknięciu znacznych kosztów rozbudowy sieci, co sprawia, że jest to kluczowa strategia na rzecz bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki, a do uwolnienia pełnego potencjału efektywności energetycznej w Europie potrzebne są znaczne nakłady inwestycyjne.

Efektywność energetyczna jest „pierwszym paliwem” Europy – czystym, tanim i produkowanym na miejscu. Zgodnie z zasadą „efektywność energetyczna przede wszystkim” rozwiązania w zakresie efektywności energetycznej należy traktować jako pierwszy wariant przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki, planowania i inwestycji.

Jak podkreślono w raporcie Dragiego, wykorzystanie potencjału efektywności energetycznej w Europie wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych, które wzrosły zgodnie z celami dotyczącymi energii i klimatu. W scenariuszu modelu PRIMES, który zawarto w planie w zakresie celów klimatycznych na 2040 r., szacuje się, że całkowita wielkość inwestycji związanych z efektywnością energetycznych potrzebnych do osiągnięcia celów efektywności energetycznej wynosi około 370 mld EUR rocznie⁽⁵⁾ w dekadzie 2021–2030 w porównaniu ze 120 mld EUR rocznie w poprzednim

⁽⁴⁾ [COM\(2024\) 63 final](#).

⁽⁵⁾ Szacunki te opierają się na inwestycjach po stronie popytu, które służą osiągnięciu celów w zakresie klimatu i energii na 2030 r., w tym celów w zakresie efektywności energetycznej, ale z wyłączeniem potrzeb inwestycyjnych w dziedzinie transportu i nowych budynków.

dziesięcioleciu. Stanowi to trzykrotny wzrost. Dla porównania szacuje się, że osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 % do 2030 r. wymaga obecnie inwestycji w wysokości około 1 241 mld EUR rocznie⁽⁶⁾. Po stronie podaży energii i infrastruktury energetycznej potrzeby inwestycyjne szacuje się na 208 mld EUR rocznie⁽⁷⁾ w tym samym okresie odniesienia. Oczekuje się, że potrzeby inwestycyjne związane z efektywnością energetyczną spadną następnie nieznacznie po roku 2030, ale pozostaną na bardzo wysokim poziomie w latach 2031–2040 (303 mld EUR) i 2041–2050 (288 mld EUR). Środki w zakresie efektywności energetycznej w budynkach, w tym modernizacja systemów ogrzewania i chłodzenia, będą stanowić większość inwestycji niezbędnych do osiągnięcia celów na 2030 r. i wyniosą około 242 mld EUR rocznie w latach 2021–2030.

Celów tych nie można osiągnąć wyłącznie za pomocą przepisów, lecz będą one wymagały uruchomienia zarówno finansowania publicznego, jak i prywatnego. **Ograniczone zasoby publiczne nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb inwestycyjnych**, w związku z czym należy dążyć do bardziej efektywnego i dostosowanego do potrzeb ich wykorzystania. Aby stymulować inwestycje prywatne i ograniczać związane z nimi ryzyko, należy również korzystać z produktów finansowych i finansowania mieszanego.

W dążeniu do zapewnienia niezbędnego finansowania w art. 30 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej zobowiązano Komisję do oceny:

- **obecnego stanu wsparcia w formie finansowania publicznego oraz zdolności państw członkowskich do pobudzania prywatnych inwestycji** w efektywność energetyczną;
- **potrzeby wprowadzenia mechanizmu efektywności energetycznej lub połączenia dotacji, pomocy technicznej i gwarancji, na szczeblu Unii**, aby pomóc w osiągnięciu celów UE w zakresie efektywności energetycznej i klimatu w opłacalny sposób. Komisja jest zobowiązana do przekazania sprawozdania w tej sprawie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

W art. 9 ust. 8 przekształconej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków zobowiązano ponadto Komisję do przedstawienia analizy:

- obecnie funkcjonujących funduszy strukturalnych i unijnych programów ramowych, w tym finansowania z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na rzecz poprawy charakterystyki energetycznej budynków, zwłaszcza w budownictwie mieszkaniowym, pod względem ich skuteczności, rodzajów wykorzystanych instrumentów, rzeczywistych kwot oraz tego, czy poziom finansowania jest adekwatny;
- środków pieniężnych udostępnianych przez publiczne instytucje finansowe pod względem skuteczności, rodzajów wykorzystywanych instrumentów i środków oraz tego, czy poziom finansowania jest adekwatny;
- koordynacji finansowania unijnego i krajowego oraz innych rodzajów środków mających na celu pobudzenie inwestycji w charakterystykę energetyczną

⁽⁶⁾ [SWD\(2023\) 68 final](#).

⁽⁷⁾ [SWD\(2024\) 63 final](#).

budynków oraz tego, czy takie finansowanie jest wystarczające do osiągnięcia celów UE.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu uwzględnienie wszystkich powyższych punktów w następującej kolejności:

- przegląd finansowania publicznego na rzecz efektywności energetycznej i renowacji energetycznych w UE – rozdział 2;
- ocena finansowania publicznego w UE – rozdział 3;
- główne ustalenia i wnioski – rozdział 4.

2. PRZEGLĄD FINANSOWANIA PUBLICZNEGO NA RZECZ EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ I RENOWACJI ENERGETYCZNYCH W UE

2.1. Wsparcie z zakresu finansowania publicznego na szczeblu UE

2.1.1. Wsparcie budżetowe Unii

Wsparcia budżetowego Unii udziela się zazwyczaj zgodnie z wieloletnimi ramami finansowymi (WRF), czyli planem budżetowym na siedem lat. Całkowity budżet Unii w WRF na lata 2014–2020 wyniósł 1 083 mld EUR. WRF na lata 2021–2027 opiewają na kwotę 1 211 mld EUR. Aby wesprzeć odbudowę gospodarczą UE po pandemii COVID-19, w 2021 r. ustanowiono ponadto tymczasowe narzędzie służące odbudowie gospodarki – NextGenerationEU, w tym jego inicjatywę przewodnią, jaką jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) – o łącznej wartości 807 mld EUR. Zasoby budżetowe UE, po uwzględnieniu inflacji, wzrosły zatem o 86 % w porównaniu z poprzednimi WRF.

Tabela 1: Budżet UE

	Przyjęte kwoty (w cenach bieżących)
WRF na lata 2014–2020	1 083 mld EUR
WRF na lata 2021–2027	1 211 mld EUR
NextGenerationEU	807 mld EUR
RRF i WRF na lata 2021–2027	2 018 mld EUR

Źródło: Komisja Europejska, 2024.

W szczególności w odniesieniu do efektywności energetycznej **całkowite dostępne finansowanie UE zwiększyło się 6,8-krotnie** w latach 2021–2027 (144,7 mld EUR) w porównaniu z latami 2014–2020 (21 mld EUR), **co stanowi bezprecedensowy wzrost**. Jak przedstawiono w tabeli 2 poniżej, **dotatkowe finansowanie pochodziło głównie z RRF i stanowi 73,8 % finansowania ogółem** oraz, w znacznie mniejszym stopniu, z polityki spójności.

Tabela 2: Finansowanie efektywności energetycznej w podziale na programy UE (w mld EUR)

	2014–2020	2021–2027	Wzrost (%)	Odsetek obecnych WRF (%)
Ogółem w UE	21,0	144,7	822	100,0
Fundusze polityki spójności	17,8	29,0	132	20,6
Fundusze rolnicze	0,7	1,4	100	1,0
EFIS/ InvestEU	1,6	1,6	-	1,1
Specjalne programy efektywności energetycznej (podprogram „Przejście na czystą energię” programu LIFE, ELENA, „Horyzont Europa”)	0,9	2,0	122	1,4
Fundusz modernizacyjny	-	6,8	-	4,8
RRF	-	103,9 ⁽⁸⁾	-	73,8
<i>RRF dla budynków</i>	-	79,4 ⁽⁹⁾	-	
Współfinansowanie ogółem (Fundusz Spójności + fundusze rolnicze)	5,5	11,9	116	
UE + współfinansowanie ogółem	26,5	156,6	491	

Zródło: Komisja Europejska, 2024.

Dużą część finansowania z RRF przeznaczono na efektywność energetyczną, zwłaszcza w budynkach. Z dostępnych 650 mld EUR⁽¹⁰⁾ 103,9 mld EUR, czyli 16 %, przeznaczono na inwestycje w efektywność energetyczną, co sprawiło, że ten obszar polityki stał się głównym beneficjentem finansowania z RRF. Warto zauważyć, że wszystkie 27 państw członkowskich przydzieliło finansowanie na środki w zakresie efektywności energetycznej w planach odbudowy i zwiększania odporności, a wielkość

⁽⁸⁾ Kwota ta to szacunkowe koszty środków w zakresie efektywności energetycznej w ramach RRF ukierunkowanych na renowację i budowę budynków, a także projektów na rzecz efektywności energetycznej w MŚP lub dużych przedsiębiorstwach na podstawie danych z września 2025 r. Kwotę tę uzyskano przez zsumowanie szacowanych wydatków związanych ze środkami monitorowanymi w obszarach interwencji 024/024a/024b/025/025a/025b/026/026a, jak określono w [załączniku VI do rozporządzenia w sprawie RRF](#), w którym ustanowiono metodykę monitorowania wydatków na cele związane z klimatem w odniesieniu do działań wspieranych z RRF.

⁽⁹⁾ Kwota ta to szacunkowe koszty środków związanych z efektywnością energetyczną oraz renowacją i budową budynków objętych RRF na podstawie danych z września 2025 r. Kwotę tę uzyskano przez zsumowanie szacowanych wydatków związanych ze środkami monitorowanymi w obszarach interwencji 025/025a/025b/026/026a, jak określono w załączniku VI do rozporządzenia w sprawie RRF, w którym ustanowiono metodykę monitorowania wydatków na cele związane z klimatem w odniesieniu do działań wspieranych z RRF.

⁽¹⁰⁾ Na koniec sierpnia 2024 r. całkowita pula środków finansowych RRF wyniosła 650 mld EUR. Wezniej zgłoszona kwota 723 mld EUR stanowiła maksymalną kwotę bezzwrotnego wsparcia w ramach RRF (338 mld EUR) i pożyczek w ramach RRF (385 mld EUR) udostępnioną na mocy rozporządzenia w sprawie RRF, ale państwa członkowskie nie wykorzystywały jej w pełni.

tego przydziału wynosi od 31 % dostępnych środków w Portugalii do 2 % w Finlandii. Największą część finansowania przeznaczono na **efektywność energetyczną budynków**, na łączną kwotę **79,4 mld EUR (w skali wszystkich państw członkowskich)**. Poza inwestycjami RRF przyczynia się również do przyspieszenia reform w zakresie efektywności energetycznej, w tym poprawy ram regulacyjnych i administracyjnych, ustanowienia długoterminowych strategii oraz zapewnienia informacji i szkoleń.

Nowe zasoby z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) również pomogły zniwelować lukę inwestycyjną. **Fundusz modernizacyjny⁽¹¹⁾**, którego celem jest pomoc państwom członkowskim o niższych dochodach w modernizacji ich systemów energetycznych i poprawie efektywności energetycznej, jest finansowany ze sprzedaży 2 % uprawnień do emisji dwutlenku węgla w ramach ETS na lata 2021–2030. Na koniec 2023 r. z funduszu tego wypłacono już 3 mld EUR na inwestycje w efektywność energetyczną w państwach członkowskich będących beneficjentami, co stanowi jedną czwartą wypłat ogółem. Na podstawie obecnej tendencji szacuje się, że do końca 2027 r. wypłaty na rzecz efektywności energetycznej osiągną pułap 6,8 mld EUR.

Za 89 % tego wzrostu odpowiadają nowe zasoby z RRF i ETS. Oboma instrumentami zarządzają wyłącznie państwa członkowskie.

Przy założeniu, że wszystkie inne czynniki pozostały niezmienione, dostępne środki UE wzrosły zatem o 62 %, z 21 mld EUR do 34 mld EUR (bez zasobów z RRF w wysokości 103,9 mld EUR i środków finansowych ETS w wysokości 6,8 mld EUR). Odpowiada to rocznemu wkładowi z budżetu Unii w wysokości 4,8 mld EUR w latach 2021–2027, który wzrasta do 20,7 mld EUR, jeżeli uwzględni się RRF i fundusz modernizacyjny.

Znacznie wzrosły również udostępnione **fundusze polityki spójności**, z 17,8 mld EUR do 29 mld EUR w latach 2021–2027, czyli niemalże się podwoiły, a ponadto w kontekście przeglądu śródkresowego planuje się dwukrotny wzrost finansowania w ramach polityki spójności na rzecz przystępnych cenowo i zrównoważonych mieszkań. Fundusze polityki spójności okazały się skutecznym narzędziem zacieśniania współpracy między publicznymi i prywatnymi instytucjami finansowymi w różnych państwach członkowskich i pomogły uruchomić prywatne inwestycje na rzecz renowacji energetycznej budynków w terenie, przy czym należy zauważyć rosnące wykorzystanie odnawialnych instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej (pożyczki i gwarancje w połączeniu z dotacjami).

⁽¹¹⁾ [Fundusz modernizacyjny](#).

Spoleczny Fundusz Klimatyczny zostanie uruchomiony w 2026 r., kiedy to RRF będzie stopniowo wycofywany. Fundusz utworzono w tym samym czasie, w którym rozszerzono ETS na emisje ze spalania paliw w budynkach, transporcie drogowym i innych sektorach. Zapewni on finansowanie w łącznej wysokości 86,7 mld EUR, które zostanie podzielone między państwa członkowskie, aby wesprzeć środki strukturalne, inwestycje w efektywność energetyczną i renowację budynków, czyste systemy ogrzewania i chłodzenia, integrację energii ze źródeł odnawialnych oraz rozwiązania w zakresie mobilności bezemisyjnej i niskoemisyjnej.

Europejski Fundusz na rzecz Efektywności Energetycznej (EFEE): partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie efektywności energetycznej

EFEE, utworzony w 2011 r., jest publiczno-prywatnym instrumentem inwestycji długoterminowych, którego zadaniem jest wspieranie celów UE w zakresie energii i klimatu. Fundusz zapewnia specjalne finansowanie organom lokalnym, regionalnym lub krajowym bądź podmiotom publicznym lub prywatnym działającym w ich imieniu, aby zwiększyć oszczędność energii i efektywność energetyczną oraz promować odnawialne źródła energii w UE.

Fundusz, który od 2013 r. co roku wypłaca dywidendy, ma zróżnicowaną bazę udziałowców obejmującą instytucje zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego, w tym Komisję Europejską, która wniosła kapitał wysokiego ryzyka, Generali, Stichting Achmea Algemeen Pensioenfonds, DBU i DWS/Wepla.

Dzięki inwestycjom o łącznej wartości około 180 mln EUR w ramach EFEE udzielono wsparcia dla 18 projektów w 10 krajach europejskich, angażujących 56 organów publicznych i docierających do ponad 2 mln osób rocznie. Od czasu uruchomienia fundusz osiągnął znaczące wyniki i wygenerował inwestycje o łącznej wartości ponad 380 mln EUR. W jego ramach wspierano szereg projektów, w tym renowację budynków publicznych, modernizację oświetlenia ulicznego, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych i czystą infrastrukturę transportową. Instrument pomocy technicznej funduszu odegrał również kluczową rolę w przygotowaniu projektów prowadzących do znacznych oszczędności energii i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Do końca 2021 r. fundusz przyniósł łączne zmniejszenie emisji CO₂ wynoszące 740 460 ton i oszczędność energii pierwotnej wynoszącą 1 318 549 MWh.

EFEE jest dobrym przykładem specjalnego partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze efektywności energetycznej i pokazuje potencjał finansowania mieszanego w pozyskiwaniu kapitału publicznego UE i przyciąganiu inwestycji prywatnych. Struktura funduszu, łącząca finansowanie na preferencyjnych warunkach, pomoc techniczną i wiedzę fachową w poszczególnych sektorach, umożliwiła realizację projektów o dużym oddziaływaniu i stosunkowo niewielkich nakładach kapitałowych UE.

2.1.2. Wsparcie Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w tym przy wsparciu udzielanym z budżetu Unii

Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego („grupa EBI”)⁽¹²⁾, jako europejski bank klimatyczny i główny partner wykonawczy środków UE, odgrywa zasadniczą rolę w finansowaniu transformacji energetycznej.

Jak określono w planie działania banku klimatycznego⁽¹³⁾ i w następstwie inicjatywy „Fala renowacji” dla sektora budynków, jego strategia na rzecz efektywności energetycznej obejmuje kredyty pośrednie i gwarancje, a także usługi doradcze (Centrum Doradztwa InvestEU⁽¹⁴⁾), w szczególności instrument ELENA⁽¹⁵⁾).

W rezultacie od 2012 r. do 2023 r. zasoby przeznaczane na efektywność energetyczną zwiększono 12,2-krotnie. Finansowanie grupy EBI przeznaczono głównie dla sektora budynków oraz na inteligentne urządzenia i rozwiązania, zgodnie ze strategią określoną w planie działania.

Z drugiej strony poziom finansowania pozostał niski, jeśli chodzi o małe i średnie przedsiębiorstwa („MŚP”), działalność przemysłową, kogenerację („CHP”) i systemy ciepłownicze („DH”). We wrześniu 2025 r. **grupa EBI i Komisja uruchomiły inicjatywę na rzecz efektywności energetycznej MŚP**, która jest częścią strategicznego planu działania EBI⁽¹⁶⁾ na lata 2024–2027. Inicjatywa ta zapewni finansowanie w wysokości 17,5 mld EUR w latach 2025–2027, co ma na celu niemal podwojenie obecnego poziomu wsparcia dla energooszczędnych rozwiązań dla MŚP⁽¹⁷⁾.

Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) od dawna wspiera czyste technologie, zapewnia inwestycje z użyciem kapitału wysokiego ryzyka i realizuje inicjatywy takie jak częściowa gwarancja pokrycia ryzyka, aby promować zielone pożyczki na projekty dotyczące efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych. Za pośrednictwem Programu InvestEU EFI jeszcze bardziej skoncentrował się na finansowaniu projektów, które wspierają dekarbonizację, efektywność energetyczną, energię ze źródeł odnawialnych, zrównoważoną mobilność i gospodarkę o obiegu zamkniętym, przy łącznej wartości inwestycji do 2025 r. wynoszącej około 4,1 mld EUR.

Tabela 3: Finansowanie efektywności energetycznej w UE przez grupę EBI (w mln EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Efektywność energetyczna (EE)	763	1 354	1 557	2 876	3 349	4 613
	2018	2019	2020	2021	2022	2023

⁽¹²⁾ Grupa EBI składa się z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI).

⁽¹³⁾ [Plan działania banku klimatycznego grupy EBI na lata 2021–2025](#) oraz [etap 2 planu działania banku klimatycznego grupy EBI na lata 2026–2030](#).

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

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

⁽¹⁶⁾ [Strategiczny plan działania grupy EBI na lata 2024–2027](#).

⁽¹⁷⁾ [Inicjatywa EBI na rzecz efektywności energetycznej MŚP](#).

Efektywność energetyczna (EE)	2 421	4 289	5 273	4 539	7 624	9 326
-------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Źródło: Europejski Bank Inwestycyjny, 2024.

Należy zauważyć, że dane te obejmują zasoby z budżetu Unii wykonywanego przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) – jednego z głównych partnerów wykonawczych w odniesieniu do środków UE – oraz krajowych banków prorozwojowych i banków rozwoju. Nie należy ich zatem dodawać do danych liczbowych przedstawionych w poprzedniej sekcji. Dotyczy to na przykład programu gwarancji InvestEU i instrumentu ELENA. Dane te wskazują jednak na ponad dwunastokrotny wzrost inwestycji grupy EBI w efektywność energetyczną od 2012 r.

2.2. Wsparcie z zakresu finansowania publicznego na szczeblu państw członkowskich

Komisja przeprowadziła oddolną analizę systemów finansowania publicznego. Przeprowadzono konsultacje z państwami członkowskimi (i) w drodze zaproszenia do zgłaszania uwag⁽¹⁸⁾ oraz (ii) za pośrednictwem grupy ekspertów ds. dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Niniejsze sprawozdanie opiera się głównie na danych zebranych bezpośrednio od państw członkowskich, a inne dane z analizy, o ile były dostępne, wykorzystano do uzupełnienia ewentualnych luk.

W sumie w 27 państwach członkowskich zidentyfikowano 426 systemów finansowania publicznego.

Należy podkreślić, że ponieważ danych dotyczących efektywności energetycznej nie gromadzi się systematycznie w ramach systemów finansowania publicznego, są to jedynie dane szacunkowe.

Wiele systemów krajowych jest współfinansowanych w ramach programów UE. 103 systemy otrzymały współfinansowanie w ramach programów UE, częściowo lub w całości. Zarówno pod względem liczby, jak i wielkości systemów, największy wkład zapewnił RRF. Zgłoszone wkłady UE w wysokości 28,8 mld EUR odjęto od łącznej kwoty, aby uniknąć podwójnego liczenia unijnych i krajowych systemów finansowania⁽¹⁹⁾.

Nie otrzymano żadnych danych dotyczących budżetu w odniesieniu do 80 systemów, w związku z czym ocena opiera się na danych dotyczących 346 systemów w całej Europie. **Wsparcie projektów w zakresie efektywności energetycznej z budżetów krajowych**

⁽¹⁸⁾ [Efektywność energetyczna – ocena poziomu finansowania unijnego i krajowego.](#)

⁽¹⁹⁾ W swoim wkładzie państwa członkowskie zgłosiły łączną kwotę 28,8 mld EUR jako wkład UE we wdrożone krajowe systemy finansowania.

w latach 2014–2024 oszacowano na 360 mld EUR⁽²⁰⁾, tj. około 32,7 mld EUR rocznie. Poniżej przedstawiono podział budżetu według państw członkowskich.

Wykres 1/Tabela 4: Krajowe systemy efektywności energetycznej, 2014–2024



Państwo członkowskie	Liczba systemów	Całkowity planowany budżet (w mln EUR)	EUR na mieszkańca
Włochy	8	134 465	2 284
Szwecja	7	22 067	2 104
Francja	14	125 711	1 850
Austria	16	14 537	1 608
Czechy	24	15 697	1 491
Dania	9	5 720	969
Niemcy	15	80 563	958
Finlandia	10	5 186	933
UE-27	426	388 654	864
Estonia	13	1 137	849
Polska	34	26 655	710
Łotwa	21	1 171	623
Niderlandy	10	9 467	528
Chorwacja	11	1 877	488
Belgia	25	5 684	487
Portugalia	12	4 967	479
Słowacja	14	2 365	436
Litwa	9	1 084	383
Grecja	7	4 032	381
Luksemburg	10	236	363
Bulgaria	15	2 332	360

⁽²⁰⁾ 388,7 mld EUR pomniejszone o 28,8 mld EUR pochodzące ze zgłoszonych wkładów UE.

Cypr	9	361	289
Malta	16	146	279
Hiszpania	62	10 663	224
Węgry	35	1 931	199
Słowenia	7	331	157
Irlandia	6	172	26
Rumunia	7	263	14

Źródło: Komisja Europejska, 2024. Ranking w oparciu o wielkość kwoty EUR przypadającej na mieszkańca.

Wśród większych państw członkowskich wysokim poziomem wsparcia wyróżniają się Włochy i Francja. W ramach włoskiego programu „Superbonus” beneficjenci otrzymali dotację w wysokości 110 % w formie ulg podatkowych. We Francji koszt obniżonej stawki VAT na prace renowacyjne (5,5 %), obowiązującej od 2014 r., oszacowano na 90 mld EUR od czasu jej wprowadzenia, co stanowi trzy czwarte wydatków tego państwa.

Dotacje, pomoc techniczna i ulgi w podatkach są **bezzwrotnymi** formami wsparcia, co oznacza, że środki te można przekazać beneficjentom tylko raz i nie wpływają one z powrotem do budżetu krajowego. Bezzwrotne wsparcie należy skierować głównie do beneficjentów znajdujących się w trudnej sytuacji, którzy mieliby trudności ze zwrotem wsparcia ze względu na brak zasobów lub gdy zwrot konkurowałby z innymi wydatkami. Z drugiej strony środki otrzymane w ramach systemów wsparcia zwrotnego, które obejmują instrumenty finansowe takie jak pożyczki, gwarancje i kapitał własny, należy zwrócić krajowym lub regionalnym organom wykonawczym, a w przypadku funduszy odnawialnych można je wykorzystać do kolejnych operacji. Wsparcie zwrotne ma zazwyczaj większy potencjał dźwigni. Istnieją również systemy mieszane oferujące zarówno wsparcie zwrotne, jak i bezzwrotne. Instrumenty te są szczególnie odpowiednie do podejmowania przez beneficjentów decyzji inwestycyjnych ze względu na ich element dotacji (np. bezpłatne wsparcie techniczne lub audyty energetyczne, preferencyjne warunki udzielania pożyczek, rabaty kapitałowe, stopy procentowe lub dotacje na opłaty gwarancyjne).

Tabela 5: Podział systemów krajowych według formy wsparcia

Rodzaj systemu	Liczba systemów	Wielkość (w mln EUR)	Udział wielkości (%)
Bezzwrotne	285	248 046	63,8 %
Systemy mieszane	36	91 815	23,6 %
Zwrotne	69	41 621	10,7 %
Inne	36	7 172	1,8 %
OGÓŁEM	426	388 654	

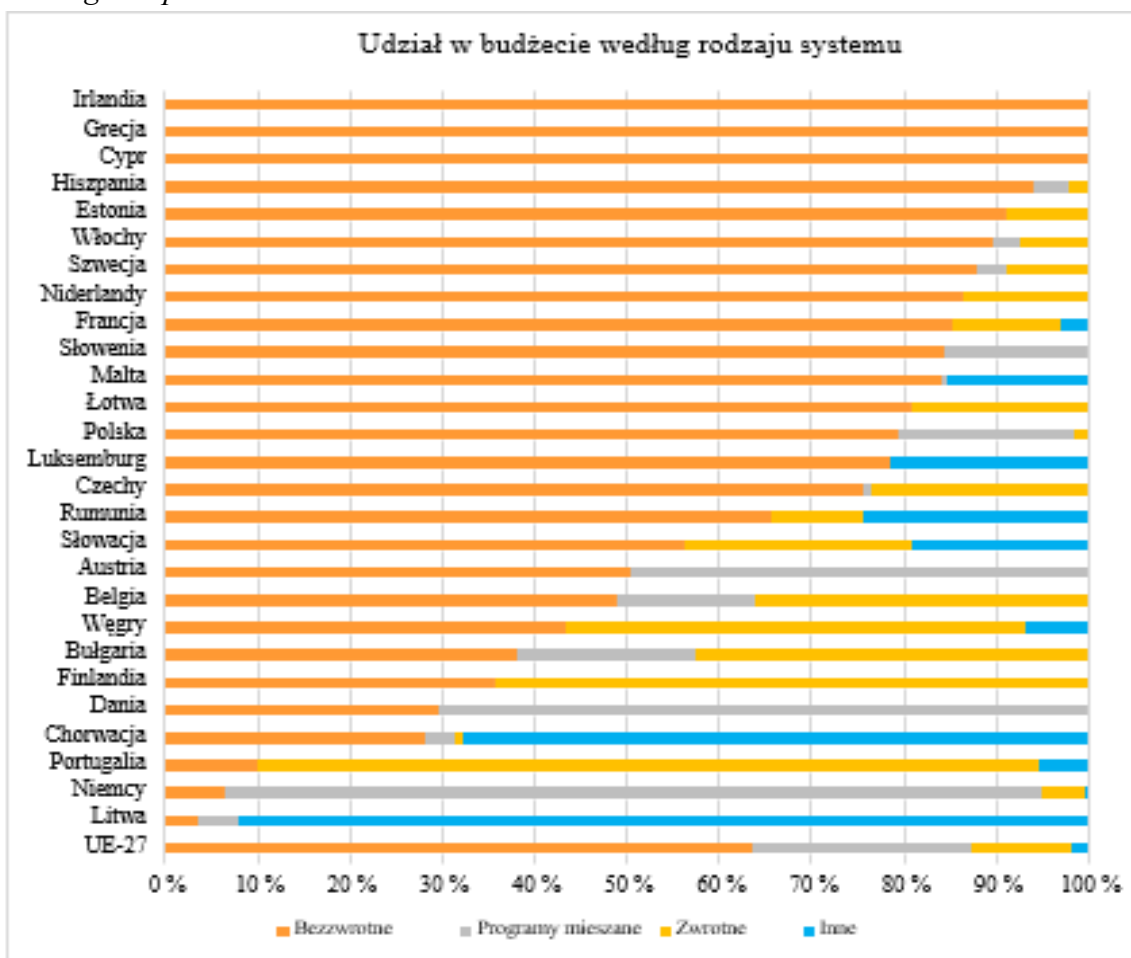
Źródło: Komisja Europejska, 2024.

Do państw członkowskich zwrócono się o dostarczenie danych jedynie w odniesieniu do najistotniejszych systemów. Większość z nich zgłosiła mniej niż 20, ale sześć państw członkowskich zgłosiło większą liczbę, ponieważ istnieją odrębne podprogramy

wielkoskalowych programów (Czechy, Łotwa, Polska, Węgry) albo programami efektywności energetycznej zarządza się na szczeblu regionalnym (Belgia, Hiszpania).

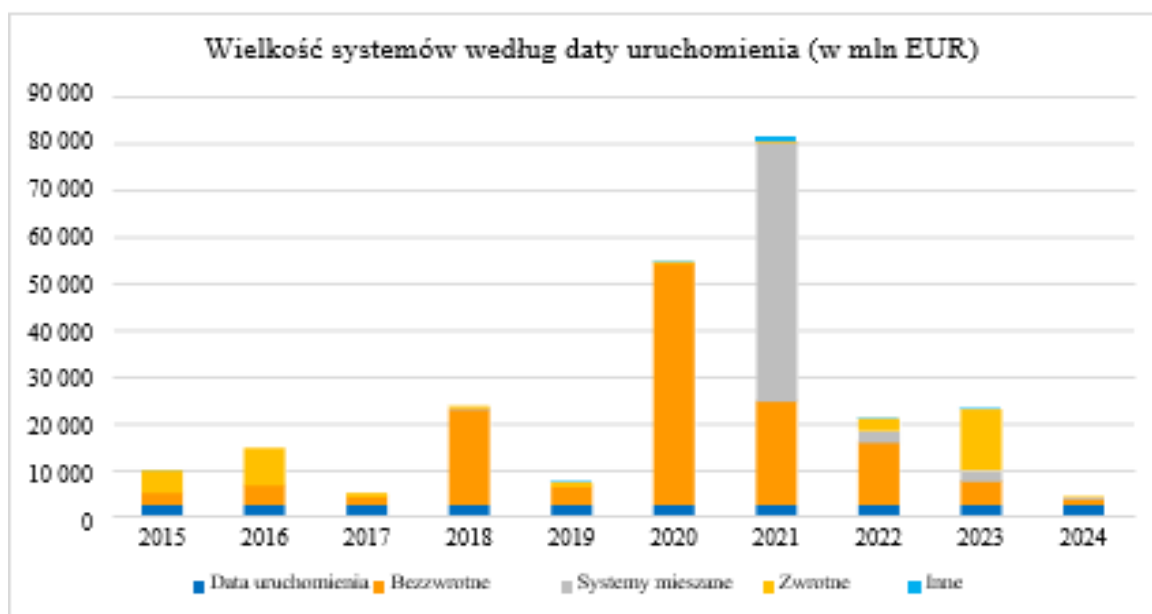
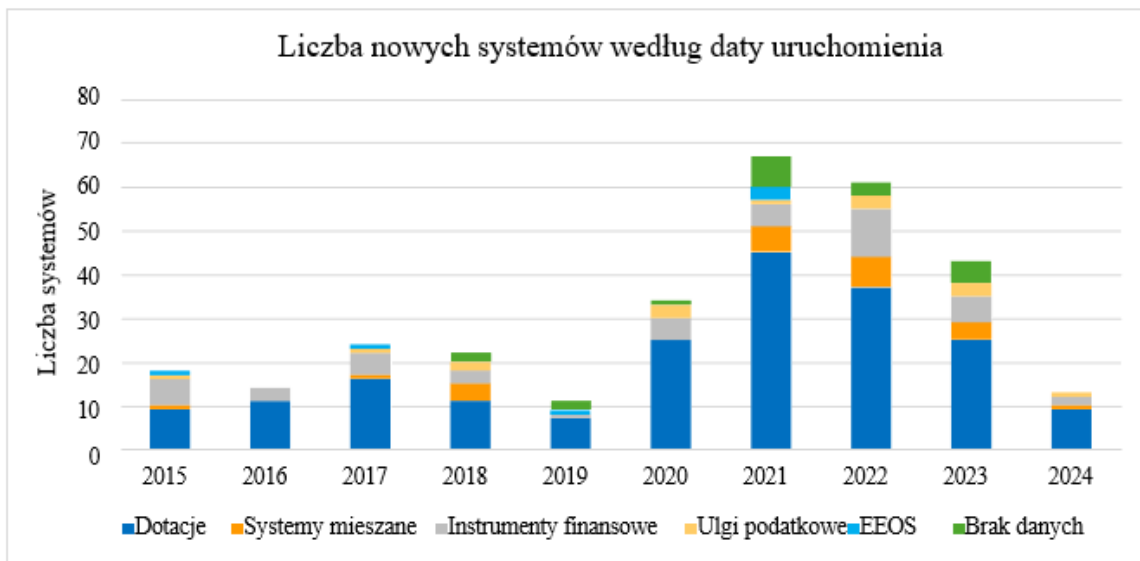
Państwa członkowskie wybierają głównie systemy bezzwrotne. Chociaż bezzwrotne wsparcie często składa się z dotacji, kilka dużych państw członkowskich (Francja, Niemcy, Włochy) korzysta głównie z ulg podatkowych. Instrumenty finansowe (systemy zwrotne) stanowią ponad 30 % finansowania tylko w 5 państwach członkowskich (Belgia, Bułgaria, Finlandia, Portugalia i Węgry), natomiast systemy mieszane stosuje się powszechnie tylko w 3 państwach członkowskich (Austria, Dania i Niemcy).

Wykres 2: Podział budżetu systemów krajowych według formy wsparcia – podział na poszczególne państwa



Aby pobudzić ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19, państwa członkowskie wykorzystwały zasoby głównie do finansowania programów dotacji. Do 2019 r. liczba nowych systemów efektywności energetycznej ustanawianych każdego roku wahała się od 10 do 25, ale w latach 2020–2023 państwa członkowskie stworzyły co najmniej 205 nowych systemów (od 34 do 67 rocznie), głównie ze względu na wdrożenie RRF. Wiele z nich przyjęło formę dotacji (116), a w następnej kolejności instrumentów finansowych (25). Pod względem wielkości dotacje wyniosły 56,4 mld EUR, a instrumenty finansowe – 16,5 mld EUR. 48 spośród nowych systemów dotyczyło budynków mieszkalnych, a ich łączna wartość wyniosła 95,4 mld EUR, co stanowi 55,6 % całkowitej kwoty przeznaczanej na nowe systemy w tym okresie (171,5 mld EUR).

Wykresy 3 i 4/Tabela 6: System krajowy i podział budżetu według daty uruchomienia (w mln EUR)



Data uruchomienia	Bezzwrotne	Systemy mieszane	Zwrotne	Inne
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	-

Źródło: Komisja Europejska, 2024.

3. OCENA FINANSOWANIA PUBLICZNEGO ZE ŹRÓDEŁ UNIJNYCH I KRAJOWYCH

3.1. Ocena dźwigni

3.1.1. Efekt mnożnikowy i wykorzystanie dźwigni w programach UE

Tabela 7: Budżet UE i dźwignia (w mln EUR)

	Budżet UE A	Współfinansowanie krajowe B	Inwestycje ogółem C	Dźwignia (A+B)/A	Mnożnik ogółem C/A
Fundusze polityki spójności 2014–2020	12 540	5 244		1,4	nd.
Fundusze polityki spójności 2021–2027	24 986	11 275		1,5	nd.
Fundusze polityki rolnej 2014–2022	710		1 695		2,4
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	103 921				nd.
Fundusz modernizacyjny	3 085				nd.
Podprogram „Przejsie na czystą energię” programu LIFE (edycje 2021 i 2022)	216		8 640		40,0
ELENA	295		9 662		32,8
EFIS	1 624		25 400		15,6
Program InvestEU	624		9 915		15,9

Źródło: Komisja Europejska, 2024 i 2025.

Programy UE, w których znaczną część stanowią dotacje, wykazują ograniczony wpływ na poprawę efektywności energetycznej. Efekt dźwigni funduszy w ramach polityki spójności wynosi poniżej 1,5, co oznacza, że każde euro z budżetu Unii przyciąga dodatkowe 50 centów współfinansowania krajowego. Nie można obliczyć łącznego mnożnika, ponieważ nie jest możliwe podanie łącznej wartości całkowitych inwestycji z uwzględnieniem finansowania prywatnego.

Jeśli chodzi o fundusze rolne, całkowity mnożnik szacuje się na 2,4 w latach 2014–2022. Mnożnik RRF i funduszu modernizacyjnego trudno jest oszacować ze względu na brak danych, ale ponieważ większość funduszy krajowych pokrywa jedynie część całkowitych

kosztów inwestycji (od 20 do 100 %), łączny mnożnik dla finansowania publicznego można zatem oszacować na od 2 do 3.

Fundusze polityki spójności zachęcają do korzystania z instrumentów finansowych o potwierdzonych wynikach. W obecnych WRF na instrumenty finansowe przeznaczono 18,5 mld EUR, z czego 24 % przydzielono na inwestycje w efektywność energetyczną (4,3 mld EUR). Chociaż kategoryzacja pozycji wydatków różni się między dwoma okresami WRF, oznacza to, że przydział środków z Funduszu Spójności na instrumenty finansowe wzrósł niemal trzykrotnie w porównaniu z okresem 2014–2020 (1,6 mld EUR)⁽²¹⁾. W ramach funduszy polityki spójności większość państw członkowskich zachęca się do **łączenia dotacji i instrumentów finansowych w jedną operację**. Nie odbywa się to jednak systematycznie we wszystkich państwach członkowskich i często nie pozwala jeszcze osiągnąć odpowiedniej skali.

Nie ma dokładnych danych dla każdego celu tematycznego w podziale na dyscypliny (w tym odnośnie do efektywności energetycznej), ale w latach 2014–2020 instrumenty finansowe w ramach funduszy polityki spójności osiągnęły dźwignię na poziomie 3,8 dla wszystkich sektorów, co znacznie przekracza średnią wartość dla polityki spójności wynoszącą 1,4. Instrumenty finansowe umożliwiły pozyskanie dodatkowego kapitału prywatnego odpowiadającego 15 % budżetu polityki spójności w latach 2014–2020. **Komisja we współpracy z EBI oferuje również różne rodzaje wsparcia technicznego, aby zachęcić do wykorzystania instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej**, takich jak modelowy instrument finansowy na rzecz efektywności energetycznej (EEFI)⁽²²⁾, platforma fi-compass i inicjatywa na rzecz zwiększenia skali efektywności energetycznej⁽²³⁾ oraz „Spójność na rzecz transformacji” (C4t)⁽²⁴⁾.

Programy UE oferujące pomoc techniczną, gwarancje i środki wprowadzania na rynek charakteryzują się bardzo wysokim poziomem dźwigni. W szczególności instrument ELENA, w ramach którego świadczy się usługi doradcze na rzecz lokalnych

(21) [Instrumenty finansowe w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 |Platforma otwartych danych w obszarze spójności.](#)

(22) EEFI to elastyczny model, który stanowi praktyczny przewodnik dla państw członkowskich UE, pokazujący, jak w prosty sposób utworzyć ukierunkowany na rynek instrument finansowy w połączeniu z dotacją, aby zapewnić finansowanie i wsparcie doradcze dla inwestycji w efektywność energetyczną (mieszkalnictwo, MŚP). Co istotne, model ten umożliwi wykorzystanie funduszy dostępnych z budżetu UE oraz uruchomienie dodatkowych zasobów z banków komercyjnych i od inwestorów prywatnych na takie systemy. [Inwestycje w efektywność energetyczną w ramach planu REPowerEU.](#)

(23) [Platforma fi-compass | Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym UE](#) oferują pomoc techniczną instytucjom zarządzającym i pomagają im w przeprowadzaniu studiów wykonalności, ocen *ex ante*, studiów przypadku i innych prac przygotowawczych niezbędnych do ustanowienia instrumentów finansowych. W ramach platformy fi-compass inicjatywa [Zwiększanie skali: instrumenty finansowe na rzecz efektywności energetycznej](#) skupia ekspertów z różnych instytucji, aby usuwać bariery we wdrażaniu instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej i proponować rozwiązania. Zadaniowe grupy robocze opracują strategie mające na celu poprawę i zwiększenie skali instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej w oparciu o najlepsze praktyki i wiedzę fachową ze wszystkich państw UE.

(24) [Inforegio – Aplikuj o C4T GROUNDWORK – pomoc techniczna na inwestycje w ramach polityki spójności.](#) Zapewnia wsparcie eksperckie państwom członkowskim UE, regionom i władzom lokalnym oraz pomaga im w realizacji inwestycji objętych polityką spójności w ramach celu polityki 2 (CP 2), w tym inwestycji dotyczących efektywności energetycznej. Usługi wsparcia obejmują opracowywanie strategii, poprawę monitorowania, angażowanie zainteresowanych stron, określanie możliwości finansowania, pomoc w przygotowywaniu zaproszeń do składania wniosków i budowanie zdolności.

projektów w zakresie energii i mobilności i wymaga od beneficjentów projektów zapewnienia minimalnego poziomu dźwigni w przedziale 10–20 (w zależności od sektora), znacznie przekroczył założony cel, osiągając średni wynik wynoszący 32.

W przypadku instrumentu ELENA, którym obecnie zarządza się w ramach Programu InvestEU, z powodzeniem wykorzystano zasoby UE jako kapitał załączkowy dla lokalnych portfeli inwestycyjnych w 25 z 27 państw członkowskich. W ramach podprogramu „Przejście na czystą energię” programu LIFE osiągnięto efekt dźwigni sięgający 40; podprogram ten obejmuje wymogi dotyczące współfinansowania i wspiera wprowadzanie na rynek i rozwój projektów, a także innowacyjne podejścia, takie jak ustanowienie pilotażowych instrumentów finansowych.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), zastąpiony od 2021 r. przez Program InvestEU, jest **pośrednim instrumentem gwarancyjnym** mającym na celu zniwelowanie luki inwestycyjnej w Europie przez przyciągnięcie prywatnego finansowania na projekty w obszarach takich jak innowacje, infrastruktura, rozwój społeczny i rozwój umiejętności oraz wsparcie dla MŚP. Stał się on największym narzędziem realizacji inwestycji w ramach budżetu Unii, a jego celem jest pozyskanie blisko 900 mld EUR w latach 2014–2027. EFIS osiągnął poziom dźwigni wynoszący 15,6, który według przewidywań zostanie wyrównany przez Program InvestEU.

3.1.2. *Efekt mnożnikowy krajowych programów finansowania*

W przypadku większości krajowych systemów wsparcia brakuje danych o efektach mnożnikowych. Istnieją jednak dane dotyczące inwestycji prywatnych pobudzanych przez zasoby krajowe w przypadku 71 takich systemów.

Tabela 8: Poziom dźwigni w krajowych systemach efektywności energetycznej

	Liczba systemów	Wdrożone	Prywatne	Ogółem	Mnożnik
Ogółem, w tym:	71	36 394	56 045	92 019	2,5
Bezzwrotne	58	30 651	40 037	70 268	2,3
Systemy mieszane + zwrotne	13	5 743	16 008	21 751	3,8
<i>Zwrotne</i>	<i>8</i>	<i>902</i>	<i>11 478</i>	<i>12 381</i>	<i>13,7</i>

Zródło: Komisja Europejska, 2024.

Ogólny mnożnik przedstawiony w powyższej tabeli maskuje znaczne różnice między zastosowanymi instrumentami. **Średni mnożnik w przypadku systemów finansowania bezzwrotnego wynosi 2,3**, co można również rozumieć jako średnią intensywność dotacji wynoszącą około 30 %. Poziom dźwigni inwestycji prywatnych wzrasta jednak do 2,4 w przypadku współfinansowania ze środków UE, co sugeruje, że wkład finansowy UE skutkuje przyciągnięciem większej liczby inwestycji prywatnych.

Z dostępnych danych wynika, że finansowanie UE zazwyczaj nie tylko zastępuje finansowanie krajowe, ale również obniża wymogi dotyczące współfinansowania. Można to wyjaśnić tym, że dzięki zwiększeniu intensywności dotacji w danym programie

współfinansowanie unijne zmniejsza potrzebę współinwestowania przez beneficjentów końcowych. Jednocześnie dotacje w sektorze budynków – czy to w formie finansowania unijnego, czy krajowego – są skuteczne, gdy są ukierunkowane na konkretnych właścicieli (gospodarstwa domowe o niskich dochodach/MŚP), segmenty budynków (budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej) lub gruntowniejsze renowacje wymagające znacznych inwestycji.

W przypadku instrumentów finansowych mnożnik trudniej jest oszacować, ponieważ można go obliczyć wyłącznie na podstawie wykonanego budżetu, tj. po dokonaniu inwestycji. **Szacuje się, że mnożnik w przypadku systemów finansowania zwrotnego wynosi prawie 14**, co jest zgodne z efektem mnożnikowym obserwowanym w przypadku Programu InvestEU. Liczba instrumentów finansowych, w odniesieniu do których dostępne są wiarygodne dane, jest bardzo ograniczona (900 mln EUR środków wypłaconych w ciągu 10 lat).

Podsumowując, ze względu na niejednorodność dostępnych danych **trudno jest dokładnie określić ilościowo ogólny efekt mnożnikowy finansowania publicznego w państwach członkowskich**. Można jednak założyć, że dotacje zazwyczaj generują efekt mnożnikowy wynoszący około 3.

3.2. Zestawienie finansowania publicznego z potrzebami inwestycyjnymi

W modelu PRIMES stosowanym przez Komisję do przeprowadzania ocen skutków i analizy wariantów strategicznych dla sektora energetycznego oszacowano, że aby osiągnąć cele w zakresie efektywności energetycznej na rok 2030, w latach 2021–2030 należy inwestować co roku około 370 mld EUR⁽²⁵⁾. W samym sektorze budynków potrzeby inwestycyjne w bieżącym dziesięcioleciu szacuje się na 242 mld EUR rocznie, z czego 180 mld EUR należy przeznaczyć na renowację energetyczną budynków mieszkalnych, a 62 mld EUR na renowację energetyczną budynków usługowych (niemieszkalnych).

W sprawozdaniu Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) na temat efektywności energetycznej z 2024 r.⁽²⁶⁾ oszacowano, że w latach 2021–2023 w efektywność energetyczną w Europie inwestowano średnio około 200 mld EUR rocznie. W związku z tym z porównania potrzeb inwestycyjnych z inwestycjami zrealizowanymi w UE w tym okresie, zgodnie z szacunkami MAE, wynika, że **luka inwestycyjna, którą należy zniwelować, aby osiągnąć cele w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r., wynosi 170 mld EUR rocznie**.

⁽²⁵⁾ Szacunki te opierają się na inwestycjach po stronie popytu niezbędnych do osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu i energii na 2030 r. zgodnie ze scenariuszem modelowania PRIMES na potrzeby Planu w zakresie celów klimatycznych na 2040 r., w tym celów w zakresie efektywności energetycznej, ale z wyłączeniem potrzeb inwestycyjnych w transporcie i nowym budownictwie.

⁽²⁶⁾ MAE, Sprawozdanie na temat efektywności energetycznej z 2024 r., <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf>.

Wielkość przewidywanej luki inwestycyjnej jest proporcjonalna do innych szacunków I4CE⁽²⁷⁾ i Bruegel⁽²⁸⁾. I4CE oszacował lukę inwestycyjną na 137 mld EUR rocznie w porównaniu z 2022 r., a Bruegel szacuje lukę inwestycyjną na 149 mld EUR rocznie konkretnie w sektorze budynków.

Tabela 9: Roczne potrzeby inwestycyjne związane z efektywnością energetyczną i luka inwestycyjna w latach 2021–2030 (w mld EUR)

	Potrzeby inwestycyjne	Luka inwestycyjna
Efektywność energetyczna	370	170
Budynki	242	149

Źródło: Komisja Europejska, 2024, Bruegel.

W rozdziale 2 powyżej finansowanie unijne oszacowano na 20,6 mld EUR rocznie, a finansowanie przez państwa członkowskie na 32,7 mld EUR rocznie. Można zatem uznać, że 53,3 mld EUR ze środków publicznych przeznaczono na efektywność energetyczną, co stanowi około jednej szóstej (14,4 %) całkowitych potrzeb inwestycyjnych.

3.3. Osiągnięta oszczędność energii

3.3.1. Programy UE⁽²⁹⁾

Zgłaszanie oszczędności energii w ramach finansowych UE różni się znacznie w zależności od wymogów poszczególnych programów. Nie istnieje standardowa metoda śledzenia lub zgłaszania oszczędności energii wynikającej z finansowania unijnego. Sprawozdawczość jest ponadto niejednolita z wielu powodów, w tym z powodu niepełnego i opóźnionego zgłaszania oraz faktu, że niektórych rodzajów oszczędności energii nie zgłasza się w ogóle, na przykład gdy projekty mają wpływ na zmniejszenie zużycia energii, ale ich obszarów interwencji budżetowej nie oznaczono jako „efektywność energetyczna”.

Nie jest zatem możliwe śledzenie postępów ani mierzenie globalnego wpływu i efektywności pod względem oszczędności energii przypadającej na każde euro wydane z budżetu Unii na efektywność energetyczną.

Przykładem dobrej praktyki jest instrument ELENA, którego beneficjenci są zobowiązani do szacowania i zgłaszania oszczędności energii generowanej przez ich projekty. Dzieje się tak od czasu uruchomienia programu w 2009 r.

Tabela 10: Szacowana oszczędność energii w podziale na fundusze

System	Szacowana roczna oszczędność energii (MWh*)
---------------	--

⁽²⁷⁾ Institute 4 Climate Economics (I4CE), „Sprawozdanie na temat deficytu inwestycji klimatycznych w Europie”, źródło: [20240222-i4ce3859-Panorama-EU_VA-40p.pdf](#).

⁽²⁸⁾ Bruegel, „Jak finansować plan dekarbonizacji budynków w Unii Europejskiej”, źródło: [PB 12 2024.pdf](#).

⁽²⁹⁾ [Podstawowe wskaźniki efektywności UE 15_07_0.pdf](#).

Fundusze polityki spójności 2014–2020	7 926 050
Fundusze polityki spójności 2021–2027	nd.
Fundusze polityki rolnej 2014–2022	nd.
Podprogram „Przejście na czystą energię” programu LIFE 2021–2027 ⁽³⁰⁾	8 344 000
ELENA	4 936 030
Program InvestEU ⁽³¹⁾	230 736
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ⁽³²⁾	33 388 511
Fundusz modernizacyjny	26 886 804

*megawatogodziny

Źródło: Komisja Europejska, 2024.

Z dostępnych danych wynika, że do końca 2023 r. roczna oszczędność energii osiągnięta dzięki funduszom UE wyniosła 81,9 TWh, co odpowiada około 6 % dodatkowych wysiłków niezbędnych do osiągnięcia celu Unii w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. Z powodów przedstawionych powyżej kwota ta opiera się jednak na niekompletnych danych i nie odzwierciedla rzeczywistego wpływu finansowania unijnego.

3.3.2. Programy krajowe

Dane dotyczące oszczędności energii są zgłaszane nierównomiernie. W trzech państwach członkowskich (Danii, Irlandii i Hiszpanii) oszczędności energii raportuje się w ramach ponad 80 % systemów, podczas gdy w ośmiu państwach członkowskich nie zgłasza się takich danych. Ogółem oszczędności energii zgłasza się w ramach tylko 135 systemów w całej Europie.

Nie ma standardowej metody zgłaszania poprawy efektywności energetycznej. Oszczędności energii można oszacować *ex ante* lub zgłosić *ex post*. W ramach większości systemów (95 ze 137) zgłasza się dane dotyczące zużycia energii końcowej, ale pięć państw członkowskich wykorzystuje dane dotyczące zużycia energii pierwotnej, a niektóre (np. Hiszpania, Polska i Malta) przekazują dane dotyczące zużycia energii pierwotnej albo zużycia energii końcowej, w zależności od systemu.

W okresie 2014–2024 objętym niniejszym sprawozdaniem dane dotyczące oszczędności energii zgłoszono w ramach 135 systemów krajowych (mniej niż 30 %). Zgłoszona całkowita oszczędność energii wyniosła 135 611 696,46 MWh = 135,6 TWh⁽³³⁾, co

⁽³⁰⁾ Szacowany cel do 2030 r.

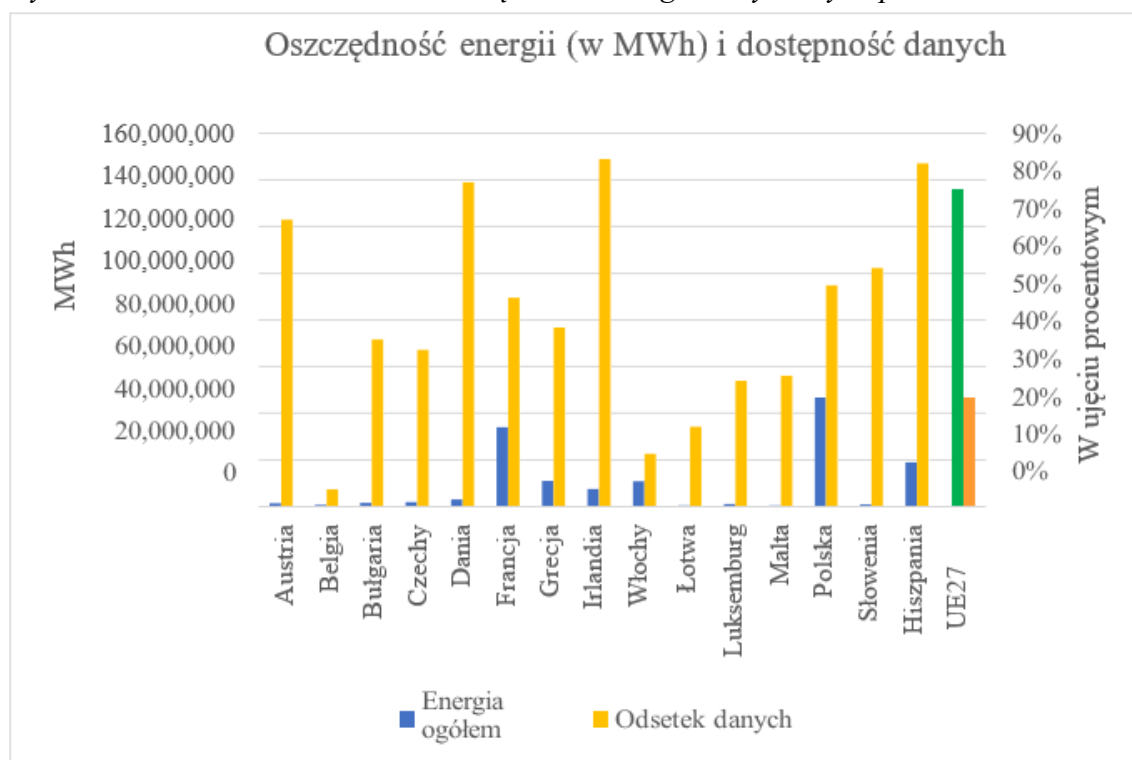
⁽³¹⁾ Dane zgłoszone za 2023 r.

⁽³²⁾ Wspólny wskaźnik oszczędności w rocznym zużyciu energii pierwotnej zgłoszony przez państwa członkowskie w 2024 r. [Tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności](#).

⁽³³⁾ Roczna oszczędność osiągnięta w ostatnim roku sprawozdawczym 2023.

stanowi około 10 % dodatkowych wysiłków niezbędnych do osiągnięcia celu Unii w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r.

Wykres 5/Tabela 11: Szacowane oszczędności energii w wybranych państwach



4. GŁÓWNE USTALENIA I WNIOSKI

4.1. Główne ustalenia

Niniejsze sprawozdanie pokazuje, że **w ostatnich latach poczyniono znaczne postępy w obszarze finansowania efektywności energetycznej**, co odzwierciedla znaczny wzrost w budżecie Unii. To zwiększone finansowanie jest kluczowym krokiem w kierunku osiągnięcia długoterminowych celów zrównoważonego rozwoju i zaspokojenia zapotrzebowania na renowacje zwiększające efektywność energetyczną.

Badanie 486 systemów krajowych wykazało jednak **ograniczone wykorzystanie systemów mieszanych i systemów finansowania zwrotnego**, które obecnie stanowią mniej niż 25 % wszystkich systemów. To niedostateczne wykorzystanie wynika nie tylko ze złożoności tych systemów w porównaniu z systemami opartymi na dotacjach, ale również z braku lub ograniczonych zdolności krajowych podmiotów finansujących specjalizujących się w uruchamianiu inwestycji w efektywność energetyczną.

Chociaż instrumenty finansowe mogą przyciągać wyższe inwestycje prywatne, są one rzadziej wykorzystywane niż dotacje. Wskazuje to na potrzebę skuteczniejszego wzajemnego oddziaływania między dotacjami a instrumentami finansowymi. **Dotacje powinny wspierać szczególne potrzeby społeczne lub sektorowe**, takie jak gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstwa lub budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej, **natomiast instrumenty finansowe**

należy upowszechniać w innych obszarach, aby zmaksymalizować wpływ funduszy publicznych.

Dowody pochodzące z instrumentów finansowych polityki spójności pokazują ponadto, że **dotacje można skutecznie łączyć z instrumentami finansowymi** w celu lepszego przygotowania projektów, zachęcenia do gruntowniejszych renowacji energetycznych budynków i poprawy przystępności cenowej dla gospodarstw domowych o niskich dochodach stojących w obliczu ubóstwa energetycznego. Różne formy dotacji – takie jak dotacje na spłatę odsetek i dotacje na opłaty gwarancyjne, pomoc techniczna, dotacje na inwestycje i rabaty kapitałowe – można łączyć z pożyczkami, gwarancjami lub kapitałem własnym w ramach jednej operacji, co zwiększa atrakcyjność systemów zarówno dla rynku, jak i dla instytucji pośrednictwa finansowego. Doświadczenia związane z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wskazują na znaczenie łączenia wsparcia na inwestycje z reformami, a także ustanowienia niezbędnych sieci wsparcia (np. punktów kompleksowej obsługi).

Środki UE przeznaczone na efektywność energetyczną są rozłożone na różne programy krajowe i regionalne, a każdym z nich zarządza inna organizacja. Ta fragmentacja i **brak koordynacji** między instytucjami publicznymi i finansowymi ograniczają wykorzystanie finansowania mieszanego i utrudniają uruchamianie inwestycji prywatnych.

Co więcej, **skuteczność finansowania publicznego można by zwiększyć przez przesunięcie punktu ciężkości z poszczególnych projektów na projekty zagregowane**. Obejmuje to wspieranie normalizacji, tworzenie korzyści skali i osiągnięcie wielkości krytycznej, aby uzyskać dostęp do finansowania. Wsparcie dla podmiotów agregujących projekty jest jednak często ograniczone zasadami i przepisami, w tym praktykami bankowymi dotyczącymi finansowania długoterminowego, gwarancji i zabezpieczeń. Jednocześnie odpowiednie programy finansowane przez UE, takie jak ELENA i podprogram „Przejdźcie na czystą energię” programu LIFE, które skutecznie wykorzystują zasoby z budżetu Unii i wykazały znaczny poziom dźwigni i efekt mnożnikowy, mają stosunkowo niewielki budżet.

Brak znormalizowanych danych i sprawozdawczości na temat projektów, inwestycji i oszczędności energii związanych z efektywnością energetyczną nadal stanowi wyzwanie pod względem oceny postępów i mierzenia wpływu. Dotyczy to w szczególności większych programów lub konkretnych populacji docelowych (np. gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji) oraz budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej, które mogą odnieść największe korzyści z renowacji energetycznych.

4.2. Wnioski

Pomimo znacznych postępów w zwiększaniu wsparcia publicznego dla projektów w zakresie efektywności energetycznej **finansowanie publiczne pokrywa obecnie jedynie ograniczoną część (15 %) całkowitych szacowanych potrzeb inwestycyjnych**, jakie należy zaspokoić, aby osiągnąć cele Unii na 2030 r. w zakresie efektywności

energetycznej. **Zakończenie funkcjonowania RRF w 2026 r. grozi dalszym pogłębieniem tej luki inwestycyjnej**, co sprawia, że pełne wykorzystanie potencjału w zakresie efektywności energetycznej staje się trudniejsze.

Renowacje budynków i poprawa efektywności energetycznej w MŚP i mikroprzedsiębiorstwach przynoszą znaczne długoterminowe oszczędności, ale gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji, a w szczególności MŚP, potrzebują wsparcia finansowego na pokrycie z góry kosztów inwestycji początkowych.

Bardziej wydajne, ukierunkowane i oparte na wynikach systemy finansowania na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym mogą udostępnić proste, dostosowane do potrzeb i atrakcyjne rozwiązania w dziedzinie energii dla mieszkańców i przedsiębiorstw.

W związku z tym należy pilnie i **maksymalnie wykorzystać efekt katalizatora i efekt transformacji rynkowej finansowania publicznego, aby odblokować znaczne inwestycje prywatne i uwolnić potencjał efektywności energetycznej pod względem konkurencyjności, przystępności cenowej energii, bezpieczeństwa, zdrowia i jakości życia**, a także zagwarantować, że Unia osiągnie cele w zakresie efektywności energetycznej, w szczególności renowacji energetycznej budynków, na 2030 r. i kolejne lata. Jednocześnie specjalne instrumenty i środki z zakresu polityki powinny nadal przyczyniać się do zwiększania zapotrzebowania na inwestycje w efektywność energetyczną, w tym na przykład usługi punktów kompleksowej obsługi, a także poszerzenia oferty innowacyjnych i prywatnych rozwiązań dotyczących finansowania efektywności energetycznej, w tym upraszczania i zwiększania skali rynku usług w zakresie efektywności energetycznej.

Zaktualizowany zakres proponowanego budżetu na lata 2028–2034 umożliwi wdrożenie tej optymalizacji. W szczególności plany partnerstwa krajowego i regionalnego połączą reformy z inwestycjami, w tym w celu poprawy efektywności energetycznej, wraz z nowym Europejskim Funduszem Konkurencyjności, który ożywi gospodarkę Unii poprzez inwestycje mające na celu dekarbonizację gospodarki europejskiej i promowanie efektywności energetycznej.

Wsparcie z budżetu Unii zostanie przeznaczone również na **rozwijanie i zwiększenie skali instrumentów finansowych i systemów finansowania mieszanego**, które łączą dotacje, usługi doradcze i gwarancje, aby zaspokoić potrzeby sektorowe. **Zalecenie Komisji w sprawie uwolnienia prywatnych inwestycji w efektywność energetyczną** zawiera cenne wytyczne i konkretne przykłady dla państw członkowskich i uczestników rynku dotyczące mobilizacji zasobów sektora prywatnego.

Aby poprawić efektywność i wykorzystanie funduszy publicznych i prywatnych, **potrzebne są znaczące wsparcie w opracowywaniu projektów, inicjatywy w zakresie wprowadzania na rynek i środki budowania zdolności**. W kolejnych WRF Komisja będzie opierać się na istniejących programach UE, takich jak podprogram „Przejście na czystą energię” programu LIFE i ELENA, które wykazały wysoki poziom dźwigni pod względem inwestycji i oszczędności energii, aby przygotować grunt pod większe programy inwestycji bezpośrednich.

Aby zmaksymalizować wpływ finansowania publicznego na wsparcie inwestycji w efektywność energetyczną, **państwa członkowskie powinny zwiększyć wykorzystanie instrumentów finansowych** i zmniejszyć zależność od dotacji. Dotacje należy jednak nadal wykorzystywać do tego, aby zaradzić niedoskonałościom rynku oraz zapewnić włączenie społeczne i ukierunkowane wsparcie na szczególne potrzeby sektorowe.

Jednocześnie ramy wspomagające powinny promować skuteczne wdrażanie i stosowanie narzędzi wspomagających, takich jak pożyczki i kredyty hipoteczne na poprawę efektywności energetycznej oraz łączone gwarancje portfelowe na renowację budynków, umowy o poprawę efektywności energetycznej, systemy finansowe P4P (płatność za wyniki), bodźce podatkowe i normy charakterystyki energetycznej.

Biorąc pod uwagę wyzwania związane z finansowaniem projektów w zakresie efektywności energetycznej oraz ich złożoność, Komisja dostrzega rosnące zapotrzebowanie na skuteczne rozwiązania finansowe, na duże **katalogi inwestycji** związanych z efektywnością energetyczną oraz na **inwestycje zmniejszające ryzyko**.

Instrumenty przyspieszające efektywność energetyczną mogłyby obejmować komponenty sektorowe, aby szybko zwiększyć inwestycje w renowację budynków, MŚP i mikroprzedsiębiorstwa oraz systemy ciepłownicze i chłodnicze. Państwa członkowskie mogłyby zaangażować krajowe centra europejskiej koalicji na rzecz finansowania efektywności energetycznej w opracowywanie tych instrumentów.

Partnerstwa publiczno-prywatne, takie jak EFEE, odniosły sukces pod względem zwiększenia skali projektów inwestycyjnych i uruchomienia finansowania z sektora prywatnego. Świadczy to o potencjalnych korzyściach płynących z powielenia i zwiększenia skali tego modelu w szerszych unijnych ramach finansowania efektywności energetycznej. Partnerstwa te mogą służyć za wzór dla instrumentów przyspieszających efektywność energetyczną nowej generacji. W ten sposób Unia może zapewnić znaczne korzyści dla projektów w zakresie efektywności energetycznej, w tym ograniczyć ryzyko, zwiększyć finansowanie i poprawić rozwój projektów.

Aby znacznie pobudzić inwestycje prywatne w efektywność energetyczną, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego wykorzystania funduszy publicznych, w 2024 r. Komisja uruchomiła ponadto **europejską koalicję na rzecz finansowania efektywności energetycznej**. Ciągłość i dalsze wzmocnienie tego zorganizowanego partnerstwa między Komisją, państwami członkowskimi, instytucjami finansowymi i przemysłem ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia unijnych celów w zakresie efektywności energetycznej.

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o zapoznanie się z niniejszym sprawozdaniem.