



2026/537

11.3.2026

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2026/537

z dnia 10 marca 2026 r.

w sprawie uruchomienia inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W komunikacie z dnia 17 września 2020 r. „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli” (zwanym dalej „Planem w zakresie celów klimatycznych”) ⁽¹⁾ Komisja zaproponowała podniesienie poziomu unijnych ambitnych celów klimatycznych poprzez zwiększenie celu dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. do co najmniej 55 % poniżej poziomów z 1990 r. Propozycją tą wywiązano się ze zobowiązania podjętego w komunikacie Komisji z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu ⁽²⁾, dotyczącego przedstawienia kompleksowego planu zwiększenia unijnego celu na 2030 r. do 55 % w odpowiedzialny sposób. Ocena skutków towarzysząca Planowi w zakresie celów klimatycznych wykazała, że osiągnięcie ambitniejszych celów klimatycznych wymaga znacznie większej poprawy efektywności energetycznej niż poziom wynoszący 32,5 %.
- (2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 ⁽³⁾ w sprawie efektywności energetycznej (zwana dalej „przekształconą dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej”) weszła w życie w dniu 10 października 2023 r., wprowadzając wiążący cel UE polegający na zmniejszeniu zużycia energii pierwotnej i końcowej o 11,7 % do 2030 r., co czyni cele na 2030 r. znacznie bardziej ambitnymi, w tym w odniesieniu do finansowania efektywności energetycznej oraz częstszego stosowania zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki, planowania i inwestycji, zgodnie z przepisami prawnymi zawartymi w tym dokumencie.
- (3) Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii ⁽⁴⁾, przyjęty w dniu 26 lutego 2025 r. w ramach Paktu dla czystego przemysłu ⁽⁵⁾, obejmuje kluczowe działania mające na celu zmniejszenie kosztów energii dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz pomoc w utworzeniu prawdziwej unii energetycznej, która zapewnia konkurencyjność, bezpieczeństwo, obniżenie emisyjności i sprawiedliwą transformację. Plan działania opiera się na czterech filarach i ośmiu kluczowych działaniach, w tym na specjalnym działaniu na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej i zapewnienia oszczędności energii, co podkreśla rolę efektywności energetycznej jako kluczowego czynnika przyczyniającego się do przystępnej cenowo energii, dekarbonizacji i konkurencyjności przemysłu. Aby zwiększyć efektywność energetyczną, Komisja Europejska będzie wspierać podmioty rynkowe i instytucje finansowe we wzmacnianiu jednolitego rynku w obszarze efektywności energetycznej.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. – Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli” COM(2020) 562 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52020DC0562>.

⁽²⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Europejski Zielony Ład” COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52019DC0640>.

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (Dz.U. L 231 z 20.9.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii Odblokowanie prawdziwego potencjału unii energetycznej w celu zapewnienia przystępnej cenowo, efektywnej i czystej energii dla wszystkich Europejczyków, COM(2025) 79 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52025DC0079>.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji, COM(2025) 85 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52025DC0085>.

- (4) W komunikacie Komisji z dnia 14 października 2020 r. zatytułowanym „Fala renowacji na potrzeby Europy”⁽⁶⁾ wskazano sektor budowlany jako kluczowy dla osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. i neutralności klimatycznej do 2050 r. Wynika to z istotnej roli budynków, które odpowiadają za około 40 % całkowitego zużycia energii w Unii i 36 % jej emisji gazów cieplarnianych.
- (5) Dyrektywa (UE) 2024/1275 w sprawie charakterystyki energetycznej budynków („przekształcona dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków”) ⁽⁷⁾ weszła w życie w dniu 28 maja 2024 r. i ma na celu strukturalną poprawę charakterystyki energetycznej budynków, z naciskiem na wspieranie renowacji budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej, zwalczanie ubóstwa energetycznego poprzez priorytetowe traktowanie gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji oraz osiągnięcie całkowicie bezemisyjnych zasobów budowlanych do 2050 r.
- (6) W komunikacie w sprawie planu REPowerEU z maja 2022 r. ⁽⁸⁾, a następnie w Planie działania REPowerEU na rzecz zakończenia importu energii z Rosji ⁽⁹⁾ oraz we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie stopniowego odchodzenia od importu gazu ziemnego z Rosji i poprawy monitorowania potencjalnych zależności energetycznych ⁽¹⁰⁾, określono efektywność energetyczną i wysiłki na rzecz oszczędzania energii jako kluczowe filary celów UE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, które przyczynią się do znacznego zmniejszenia zależności od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszą transformację energetyczną.
- (7) W sprawozdaniu Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) pt. „World Energy Investment 2025” [Inwestycje w energię na świecie w 2025 r.] ⁽¹¹⁾ podkreślono, że cel, jakim jest podwojenie tempa poprawy efektywności energetycznej, wymaga większych dodatkowych inwestycji. Chociaż inwestycje w efektywność energetyczną stale rosły w latach 2015–2022, MAE stwierdziła, że od 2023 r. wsparcie polityczne i finansowe zostało zmniejszone, a tendencja ta potwierdziła się w 2024 r. W szczególności w Unii Europejskiej inwestycje w efektywność energetyczną i elektryfikację spadły o 2 %, głównie z powodu mniejszego wsparcia politycznego na niektórych rynkach i spowolnienia sprzedaży pomp ciepła. Ogólnie MAE stwierdziła, że obecny roczny wskaźnik inwestycji w efektywność energetyczną i elektryfikację należy potroić, aby podwoić wskaźnik poprawy efektywności energetycznej.
- (8) W sprawozdaniu Mario Draghiego pt. „Strategia konkurencyjności dla Europy” przypomniano o ogromnych potrzebach Unii w zakresie finansowania, aby osiągnęła ona swoje cele polityczne, wynoszących co najmniej 750–800 mld EUR rocznie, oraz o potrzebie skutecznego wykorzystania finansów publicznych UE w celu stymulowania inwestycji prywatnych. Aby wesprzeć uruchomienie inwestycji prywatnych, w raporcie Draghiego wskazano na potrzebę dokończenia budowy unii rynków kapitałowych, zwiększenia zdolności finansowania sektora bankowego, co obejmowałoby ożywienie sekurytyzacji i ocenę obecnych regulacji ostrożnościowych, oraz zreformowanie budżetu UE w celu zwiększenia jego ukierunkowania i efektywności, a także zwiększenia efektu dźwigni inwestycji prywatnych.
- (9) Uruchomienie inwestycji w efektywność energetyczną i pozyskanie dodatkowego finansowania prywatnego za pomocą specjalnych środków politycznych i finansowych ma rzeczywiście kluczowe znaczenie dla pomocy państwom członkowskim w osiągnięciu celów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r., osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. w sposób racjonalny pod względem kosztów, ułatwieniu przejścia na zintegrowany system energetyczny zapewniający wszystkim przystępną cenowo i czystą energię oraz zmniejszeniu presji na popyt na energię, a tym samym na ceny energii, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności i zrównoważonego charakteru gospodarki UE oraz przyczynieniu się do zmniejszenia zależności UE od importu energii.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”, COM(2020) 662 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52020DC0662>.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>).

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Plan REPowerEU”, COM(2022) 230 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>.

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Plan działania na rzecz zakończenia importu energii z Rosji”, COM(2025) 440 final/2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0440R%2801%29&qid=1747125158211>.

⁽¹⁰⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stopniowego odchodzenia od importu gazu ziemnego z Rosji, poprawy monitorowania potencjalnych zależności energetycznych oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2017/1938, COM(2025) 828 final, 2025/0180(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0828&qid=1750669110360>.

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie MAE, „World Energy Investment 2025” [Inwestycje w energię na świecie w 2025 r.], <https://iea.blob.core.windows.net/assets/1c136349-1c31-4201-9ed7-1a7d532e4306/WorldEnergyInvestment2025.pdf>.

- (10) W art. 30 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (UE/2023/1791) uznano potrzebę wdrożenia odpowiedniego wsparcia finansowego i technicznego środków w zakresie efektywności energetycznej oraz opracowania ukierunkowanych środków z dziedziny polityki umożliwiających stymulowanie inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną.
- (11) Instytucje finansowe i podmioty działające na rynku efektywności energetycznej, takie jak przedsiębiorstwa usług energetycznych, społeczności energetyczne, zakłady energetyczne i operatorzy systemów dystrybucyjnych, sieci ciepłownicze i chłodnicze, przedsiębiorstwa handlu nieruchomościami, dostawcy usług w zakresie efektywności energetycznej i technologii neutralnych emisyjnie, powinny odgrywać kluczową rolę w uruchamianiu prywatnych inwestycji w efektywność energetyczną poprzez wykorzystanie korzyści gospodarczych wynikających z poprawy efektywności energetycznej pod względem oszczędności kosztów energii, a tym samym powinny zwiększyć skalę uzasadnienia biznesowego dla efektywności energetycznej.
- (12) Aby wykorzystać udział instytucji finansowych i dalej uruchamiać inwestycje prywatne na rzecz efektywności energetycznej, w 2024 r. Komisja utworzyła europejską koalicję wysokiego szczebla na rzecz finansowania efektywności energetycznej (zwaną dalej „koalicją”), która skupiła państwa członkowskie UE, instytucje finansowe i odpowiednie zainteresowane strony jako członków założycieli w celu określenia konkretnych działań mających na celu poprawę finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej. Celem tej koalicji jest stworzenie korzystnego otoczenia rynkowego dla inwestycji w efektywność energetyczną oraz zwiększenie finansowania prywatnego niezbędnego do wsparcia osiągnięcia celów UE w zakresie energii i klimatu na lata 2030 i 2050.
- (13) We wspólnym sprawozdaniu pt. „Finansowanie efektywności energetycznej w Europie – ocena wydatków publicznych na efektywność energetyczną i charakterystykę energetyczną budynków”⁽¹²⁾, zgodnie z przepisami art. 30 ust. 17 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej ((UE) 2023/1791) i art. 9 ust. 8 przekształconej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków ((UE) 2024/1275), oceniono obecny stan i skuteczność wsparcia finansowego ze środków publicznych w Europie w odniesieniu do wykorzystywania dodatkowych inwestycji prywatnych. W tym wspólnym sprawozdaniu zauważono, że inwestycje niezbędne do osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. wynoszą 370 mld EUR rocznie w latach 2021–2030 oraz że przewidywana luka inwestycyjna w celu osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej wynosi około 170 mld EUR rocznie⁽¹³⁾. Zasoby budżetowe UE na efektywność energetyczną wzrosły w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 o 62 % w porównaniu z okresem 2014–2020 oraz o 491 %, biorąc pod uwagę wkład z NextGenerationEU, z 26,5 mld EUR do 156,6 mld EUR. Znaczna większość tego wzrostu pochodzi z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF”). W tym wspólnym sprawozdaniu stwierdzono, że unijne i krajowe środki z budżetu publicznego przeznaczone na efektywność energetyczną mają zasadnicze znaczenie, chociaż ich udział w zapotrzebowaniu na inwestycje jest ograniczony i wynosi około 14,4 %. W sprawozdaniu tym stwierdzono również, że należy w pełni i w większym stopniu wykorzystać efekt katalityczny finansowania publicznego poprzez zwiększenie skuteczności i efektywności wsparcia z budżetu publicznego na rzecz osiągania większych oszczędności energii i dalszego pozyskiwania kapitału prywatnego.
- (14) Biorąc pod uwagę ograniczoną dostępność zasobów publicznych, ich wykorzystanie powinno być ukierunkowane na zwiększenie uzasadnienia biznesowego dla efektywności energetycznej, a tym samym na zaradzenie niedoskonałościom rynku utrudniającym uruchomienie inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną, przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na udzielaniu wsparcia grupom znajdującym się w trudnej sytuacji w celu rozwiązania problemu wysokich kosztów początkowych. Ponadto ograniczona standaryzacja inwestycji w efektywność energetyczną stanowi kluczową barierę dla rozwoju specjalnych ofert finansowych i instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej na dużą skalę, a tym samym nie przyciąga prywatnych inwestorów kapitałowych i operatorów rynku. W związku z tym kluczowe znaczenie ma wspieranie agregacji, pomocy w opracowywaniu projektów i wspólnych metod opracowywania, agregowania i wyceny inwestycji w efektywność energetyczną w celu dalszego przyciągania kapitału prywatnego.
- (15) Biorąc pod uwagę, że gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym nie posiadają zasobów własnych i mają ograniczony dostęp do kredytów komercyjnych, napotykają one przeszkody w dostępie do finansowania inwestycji. Takie gospodarstwa domowe potrzebują zatem innowacyjnych publicznych instrumentów finansowych łączących różne formy finansowania, które mogą umożliwić dostęp do finansowania w formie pożyczek o zerowym lub obniżonym oprocentowaniu, bezpłatnego finansowania opartego na wynikach – takiego jak umowy o poprawę efektywności energetycznej i finansowanie rachunkowe – które umożliwia gospodarstwom domowym dostęp do wsparcia finansowego z góry i spłatę inwestycji w miarę oszczędzania na rachunku za energię, wraz z innymi innowacyjnymi formami finansowania. Społeczności energetyczne mogą również odgrywać rolę w łączeniu prywatnych inwestycji w rozwiązania w zakresie efektywności energetycznej w sposób bardziej dostępny i przystępny cenowo dla obywateli, władz lokalnych, MŚP i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji.
- (16) Oczekuje się, że środki mające na celu obniżenie rachunków za energię i ograniczenie ubóstwa energetycznego, a także środki wspierające renowację budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej i zaspokajające potrzeby konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji pozytywnie przyczynią się do osiągnięcia celu Komisji, jakim jest zwiększenie dostaw i dostępu do przystępnych cenowo mieszkań.

⁽¹²⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Finansowanie efektywności energetycznej w Europie: Ocena wydatków publicznych na efektywność energetyczną i charakterystykę energetyczną budynków” COM(2026) 118.

⁽¹³⁾ MAE 2024 Energy Efficiency Report [Sprawozdanie na temat efektywności energetycznej z 2024 r.], <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf>; oraz Bruegel, „How to finance the European Union’s building decarbonisation plan” [Jak finansować plan dekarbonizacji budynków w Unii Europejskiej], źródło: PB 12 2024.pdf.

- (17) W szczególności w odniesieniu do sektora budowlanego zaobserwowany średni wskaźnik renowacji w państwach członkowskich UE jest obecnie zbyt niski (tj. poniżej 1 %), aby zapewnić terminową dekarbonizację zasobów budowlanych. Wspieranie podniesienia wskaźników renowacji i wdrażania środków w zakresie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach, w tym za pomocą środków regulacyjnych, pobudzi udział inwestorów prywatnych i operatorów rynku w rozwoju dobrze prosperującego rynku inwestycji w efektywność energetyczną.
- (18) Zwiększenie inwestycji prywatnych na rzecz efektywności energetycznej wymaga uznania istniejących różnic między rynkami efektywności energetycznej państw członkowskich, ich praktykami finansowymi oraz ramami regulacyjnymi i ramami wsparcia. Po ustaleniu, że różne wyzwania na szczeblu krajowym i regionalnym wymagają różnych podejść politycznych, koalicję ustanowioną na szczeblu Unii uzupełniają specjalne krajowe centra z siedzibą w państwach członkowskich. Celem każdego centrum jest skupienie się na konkretnym podejściu rynkowym do osiągnięcia efektywności energetycznej. Krajowe centra koalicji powinny pobudzać wdrażanie rozwiązań w zakresie finansowania na szczeblu krajowym, skupiając odpowiednie zainteresowane strony, w tym organy publiczne i instytucje finansowe, oraz zapewniając organom państw członkowskich stałe wsparcie techniczne, aby pomóc im w opracowaniu rozwiązań w zakresie finansowania efektywności energetycznej zgodnie z ich celami i ambicjami politycznymi. Podobnie niniejsze zalecenie dotyczące uruchomienia inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną powinno być dostosowane do konkretnych rynków krajowych i praktyk finansowych.
- (19) Wiosną 2024 r. Komisja zwołała europejski panel obywatelski ds. efektywności energetycznej, w którego pracach wzięło 150 obywateli europejskich w celu omówienia wyzwań i korzyści związanych z efektywnością energetyczną, które są dla nich najistotniejsze. W następstwie dyskusji obywatele przedstawili wykaz konkretnych zaleceń, które mają zostać uwzględnione w przyszłych inicjatywach Komisji, podkreślając w swoich zaleceniach kluczową rolę wsparcia finansowania na rzecz efektywności energetycznej⁽¹⁴⁾.
- (20) Zgodnie z art. 30 ust. 10 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (UE/2023/1791) Komisja jest zobowiązana do przedstawienia państwom członkowskim i uczestnikom rynku wskazówek, jak uruchomić inwestycje prywatne w efektywność energetyczną. Wskazówki te mają na celu pomoc państwom członkowskim i uczestnikom rynku w rozwijaniu i realizacji ich inwestycji w efektywność energetyczną, w tym zarówno w ramach poszczególnych programów unijnych, jak i poza ramami tych programów, i powinny zawierać propozycje odpowiednich mechanizmów finansowych i innowacyjnych rozwiązań przewidujących finansowanie, z połączeniem dotacji, instrumentów finansowych i pomocy na rozwój projektów, w celu zwiększenia skali istniejących inicjatyw i wykorzystania programów unijnych jako katalizatora do pozyskiwania i uruchamiania finansowania prywatnego.
- (21) Do niniejszego zalecenia dołączono szczegółowy załącznik zawierający przykłady konkretnych działań, środków i wytycznych dotyczących ich wdrażania poprzez ustanowienie systemów finansowania, które mogą odblokować inwestycje prywatne w efektywność energetyczną,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

Państwa członkowskie i podmioty rynkowe powinny:

- Ustanowić ramy długoterminowego publicznego wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej**, wykorzystując w szczególności rolę specjalistycznych instrumentów finansowania o charakterze odnawialnym i gwarancji publicznych w celu zwiększenia dostępu do finansowania i zmniejszenia ryzyka inwestycji. Te ramy wsparcia powinny stanowić podstawę opracowywania produktów pożyczkowych na rzecz efektywności energetycznej i prywatnych systemów finansowania oraz opierać się na przewidywalnych ramach regulacyjnych w zakresie efektywności energetycznej, które zapewniają długoterminową widoczność polityki i zwiększają zaufanie inwestorów. Ramy te powinny również wykorzystywać zachęty regulacyjne i podatkowe w celu stymulowania poprawy efektywności energetycznej i inwestycji w tym zakresie.
- Ustanowić lub wzmocnić krajowy fundusz efektywności energetycznej (NEEF) lub równoważne instrumenty** na szczeblu krajowym lub regionalnym jako specjalny instrument ułatwiający dostęp do publicznych systemów wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej poprzez połączenie różnych strumieni finansowania i narzędzi finansowania w jedną strukturę organizacyjną. Taki instrument powinien usprawnić dostęp do finansowania, stworzyć solidną listę inwestycji w efektywność energetyczną oraz umożliwić połączenie wielu strumieni finansowania publicznego i prywatnego w jedną operację. Taki instrument mógłby obejmować m.in. ukierunkowane programy finansowania, gwarancje publiczne, instrumenty finansowe, wsparcie w dziedzinie pomocy technicznej, łączenie kredytów do celów sekurytyzacji oraz systemy przepadku i faktoringu, a także przyczyniać się do uproszczenia procesów, zasad i metod związanych z efektywnością energetyczną, a także do poprawy widoczności i świadomości zarówno systemów wsparcia finansowego, jak i zachęt finansowych na rzecz efektywności energetycznej. Ponadto państwa członkowskie powinny:
 - ocenić stan systemów finansowania efektywności energetycznej w swoim kraju, oraz
 - określić kapitalizację krajowego funduszu efektywności energetycznej ustanawianego lub wzmocnianego;

⁽¹⁴⁾ Ostateczne zalecenia, europejski panel obywatelski ds. efektywności energetycznej, https://citizens.ec.europa.eu/document/download/52a3608d-662c-4b0e-b463-684a9d9dbef302_en?filename=Final%20recommendations%20European%20Citizens%60%20Panel%20on%20Energy%20Efficiency.pdf.

3. **Zwiększyć skalę długoterminowych instrumentów finansowych i rozwiązań w zakresie finansowania mieszanego.** Państwa członkowskie powinny dokonać przeglądu obowiązujących krajowych ram finansowania z myślą o ustanowieniu i wykorzystaniu rozwiązań w zakresie finansowania mieszanego łączących pożyczki o niskim lub zerowym oprocentowaniu i gwarancje publiczne w jedną operację z różnymi rodzajami dotacji – dotacjami na spłatę odsetek i dotacjami na opłaty gwarancyjne, rabatami kapitałowymi, dotacjami na pomoc techniczną, które razem mogą wspierać rozwój ofert finansowania prywatnego, produktów finansowych i innowacyjnych instrumentów finansowych. Ponadto państwa członkowskie powinny:
 - dostosowywać łączone wsparcie w formie dotacji w celu zmniejszenia ryzyka i barier w dostępie do finansowania,
 - wykorzystywać odnawialny charakter instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej z połączonym komponentem dotacji,
 - wspierać rozwój specjalnych instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej, oraz
 - w jak największym stopniu wykorzystywać fundusze i programy zasilane z budżetu UE do wdrażania instrumentów finansowych na dużą skalę.
 4. **Wdrożyć instrumenty zapewniające pomoc na rozwój projektów i wspierać rozwój „koncentratorów” projektów w zakresie efektywności energetycznej.** Obejmuje to punkty kompleksowej obsługi pomagające obywatelom i przedsiębiorstwom w opracowywaniu i agregowaniu projektów inwestycyjnych w zakresie efektywności energetycznej, superESCO (przedsiębiorstwa usług energetycznych), społeczności energetyczne, instrumenty zapewniające pomoc na rozwój projektów i innych promotorów projektów. Należy wspierać tych koncentratorów w osiągnięciu rozmiaru krytycznego w celu utworzenia solidnej listy inwestycji akceptowanych przez banki. Państwa członkowskie zachęca się do korzystania ze wsparcia UE, na przykład za pośrednictwem instrumentu europejskiego wsparcia energetyki na poziomie lokalnym (ELENA), w celu ustanowienia krajowych lub regionalnych instrumentów pomocy technicznej i pomocy w opracowywaniu projektów.
 5. **Aktywnie uczestniczyć w europejskiej koalicji na rzecz finansowania efektywności energetycznej w celu promowania ściślejszej i skutecznej współpracy z instytucjami finansowymi.** Obejmuje to rozwój centrów krajowych, określenie ich mandatów i programów prac. Ponadto państwa członkowskie powinny:
 - utworzyć partnerstwa, aby pomóc bankom komercyjnym w lepszym wykorzystaniu dodatkowych korzyści finansowych płynących z inwestycji w efektywność energetyczną, oraz
 - wspierać instytucje finansowe i zachęcać je do oferowania przyjaznych dla klienta możliwości finansowania efektywności energetycznej.
 6. **Jak najlepiej wykorzystać zachęty podatkowe w celu uruchomienia inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną.** Kluczowym priorytetem powinno być usunięcie środków fiskalnych i dotacji zniechęcających do finansowania w poprawę efektywności energetycznej, takich jak te, które blokują technologie oparte na paliwach kopalnych i technologie nieefektywne energetycznie, oraz unikanie środków fiskalnych ukierunkowanych na dodatkowe korzyści gospodarcze wynikające z poprawy efektywności energetycznej przy wyższych obciążeniach podatkowych. Ponadto państwa członkowskie powinny wprowadzić pozytywne zachęty podatkowe i środki podatkowe w celu uruchomienia inwestycji w efektywność energetyczną.
 7. **Promować rozwój i wykorzystanie specjalnych produktów pożyczkowych na rzecz efektywności energetycznej i finansowanie prywatne za pośrednictwem umów o kredyt.** Obejmuje to kredyty hipoteczne na rzecz efektywności energetycznej i kredyty na renowację, w tym wykorzystywanie gwarancji publicznych, innych środków zmniejszających ryzyko, bodźców podatkowych, wzmocnienie roli sektora bankowości detalicznej oraz wycenę oszczędności energii w ocenach zdolności kredytowej. Zgodnie z przekształconą dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej (UE/2023/1791) państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje finansowe oferowały produkty pożyczkowe na rzecz efektywności energetycznej powszechnie i w sposób niedyskryminacyjny – co oznacza ich promowanie w stosunku do tradycyjnych produktów finansowych, gdy służy to najlepszemu interesowi potencjalnych klientów – oraz aby produkty te były widoczne i dostępne dla konsumentów, w tym dzięki wsparciu ze strony podmiotów zewnętrznych i organów publicznych. Ponadto państwa członkowskie powinny:
 - umożliwić wspólnotom mieszkaniowym wspólne zaciąganie pożyczek na finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną, oraz
 - zapewniać pomoc techniczną i doradztwo instytucjom finansowym w celu budowania zdolności pracowników do spraw kredytów koniecznej do wprowadzania do obrotu produktów związanych z efektywnością energetyczną.
- Uczestnicy rynku powinni:
- opracowywać i wprowadzać do obrotu produkty pożyczkowe na rzecz efektywności energetycznej, oraz
 - zapewniać przyjazne dla klienta rozwiązania z zakresu finansowania i kredytów na rzecz efektywności energetycznej zgodnie z art. 30 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej.

8. **Umożliwić stworzenie niezbędnych ram regulacyjnych i wspierać rozwój innowacyjnych systemów finansowania.** Należy wspierać rozwój innowacyjnych systemów finansowania, takich jak finansowanie podatkowe i finansowanie rachunkowe poprzez umożliwienie właściwym organom publicznym wykorzystywania podatków i innych opłat jako narzędzi spłaty zadłużenia, poprzez zaangażowanie zakładów energetycznych i dystrybutorów energii w finansowanie środków w zakresie efektywności energetycznej oraz umożliwienie spłaty zadłużenia za pomocą rachunków za energię, jak również poprzez umożliwienie powiązania zadłużenia z nieruchomością i przeniesienia go razem z prawem własnością nieruchomości. W szczególności państwa członkowskie powinny:

- ocenić, czy ramy krajowe umożliwiają rozwój systemów finansowania podatkowego i rachunkowego,
- ustanowić prawo zakładów energetycznych do zapewnienia finansowania efektywności energetycznej,
- ustanowić procedury w celu zapewnienia spłaty poprzez podatki związane z nieruchomościami oraz przeniesienie zadłużenia razem z prawem własności,
- zapewnić wystarczające przepływy pieniężne w podmiotach wykonawczych (np. zakładach energetycznych, przedsiębiorstwach usług energetycznych) lub ustanowić krajowe lub lokalne fundusze gwarancyjne i fundusze wsparcia w celu osiągnięcia skali.

Uczestnicy rynku powinni:

- opracować i wprowadzić do obrotu systemy finansowania rachunkowego na rzecz efektywności energetycznej poprzez sprzyjanie współpracy między zakładami energetycznymi a przedsiębiorstwami usług energetycznych.

9. **Usunąć bariery i zwiększyć skalę finansowania efektywności energetycznej za pośrednictwem umów o świadczenie usług oraz wspieranie rynku usług energetycznych.** Przykłady obejmują wspieranie poprawy efektywności energetycznej za pomocą wydatków operacyjnych (OPEX), usuwanie administracyjnych wąskich gardeł i barier utrudniających rozwój rynku ESCO, wykorzystywanie instrumentów opartych na efektywności, takich jak umowy o poprawę efektywności energetycznej i inne innowacyjne rozwiązania w zakresie usług energetycznych. Państwa członkowskie i podmioty rynkowe powinny:

- wykorzystywać unijne i krajowe wsparcie z budżetu publicznego do rozwoju rynku ESCO poprzez ułatwienie finansowania ESCO i spółek celowych zajmujących się efektywnością energetyczną,
- wzmacniać rolę ESCO i propagować nowe sposoby zawierania umów, takie jak „efektywność energetyczna jako usługa” i umowy o poprawę efektywności energetycznej, jako filaru krajowej polityki w zakresie efektywności energetycznej,
- dążyć do aktualizacji ram legislacyjnych i przetargów publicznych w celu wyraźnego uznania i ułatwienia finansowania przedsiębiorstw usług energetycznych i zawierania umów o poprawę efektywności energetycznej, oraz
- wspierać wdrażanie zaawansowanej infrastruktury pomiarowej, która może automatycznie monitorować przepływy i oszczędności energii.

Uczestnicy rynku powinni:

- wykorzystywać wsparcie publiczne i jednolity rynek UE do wspierania dynamicznego rynku efektywności energetycznej jako usługi, w tym ponad wewnętrznymi granicami UE, oraz
- rozwijać partnerstwa między dostawcami technologii, dystrybutorami energii oraz przedsiębiorstwami usług energetycznych i instytucjami finansowymi.

10. **Wdrożyć długoterminowe gwarancje publiczne i inne narzędzia ograniczania ryzyka, które mogą zwiększyć dostęp do finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej.** Mają one kluczowe znaczenie dla lepszego uzasadnienia biznesowego dla efektywności energetycznej poprzez zmniejszenie ogólnego ryzyka inwestycyjnego, zapewnienie wsparcia jakości kredytowej w celu zwiększenia dostępu do finansowania dla określonych rynków i grup ludności oraz poprzez wspieranie bardziej konkurencyjnych stóp procentowych. Ponadto państwa członkowskie UE powinny określić specyficzne dla danego kraju ryzyko i trudności w dostępie do finansowania dla uczestników rynku.

11. **Promować możliwości refinansowania i sprzyjanie rozwojowi rynku wtórnego efektywności energetycznej** z udziałem prywatnych instytucji finansowych. Takie instrumenty mogłyby wspierać systemy przepadku i faktoringu w odniesieniu do umów ESCO o poprawę efektywności energetycznej, łączyć należności z tytułu efektywności energetycznej od różnych jednostek inicjujących kredyty do celów sekurytyzacji oraz ułatwiać tworzenie superESCO lub podobnych struktur pośredniczących między ESCO a inwestorami instytucjonalnymi. Ponadto państwa członkowskie i podmioty rynkowe powinny:

- pobudzać rozwój rynku zielonych obligacji w kontekście krajowym, oraz

- nawiązywać i wzmocniać specjalny dialog z instytucjami finansowymi na temat rozwoju rynku wtórnego efektywności energetycznej, oraz
- wspierać tworzenie specjalnych instrumentów refinansowania efektywności energetycznej.

12. **usprawnić gromadzenie danych na temat efektywności energetycznej.** Obejmuje to dane na temat wyników finansowych inwestycji w efektywność energetyczną dane służące wspieraniu monitorowania i weryfikacji oszczędności energii. Państwa członkowskie i uczestnicy rynku powinni wspierać rozwój, harmonizację, standaryzację i uproszczenie metod oceny projektów, w tym wyceny korzyści niezwiązanych z energią oraz środków monitorowania i weryfikacji oszczędności energii, co ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania i pewności inwestorów, oraz zabezpieczenie wartości pieniężnej oszczędności energii jako towaru zbywalnego.

Wdrażając niniejsze zalecenie, państwa członkowskie i uczestnicy rynku powinni odpowiednio uwzględnić załącznik do niniejszego zalecenia zawierający szczegółowe wytyczne dotyczące konkretnych środków z zakresu polityki i finansowania służących uruchamianiu inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną, w tym konkretne zalecane działania, uzasadnienie kontekstu i przykłady udanych przypadków użycia.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 marca 2026 r.

W imieniu Komisji
Dan JØRGENSEN
Członek Komisji

ZAŁĄCZNIK

1. WPROWADZENIE

Niniejszy załącznik do zalecenia Komisji w sprawie uruchomienia inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną (zwanego dalej „zaleceniem”) zawiera szczegółowe informacje na temat konkretnych środków z zakresu polityki i środków finansowych służących uruchomieniu inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną. Określono w nim kluczowe kroki i przedstawiono przykłady spraw zakończonych sukcesem w celu wsparcia państw członkowskich w ustanawianiu konkretnych działań i systemów finansowania.

Środki te podzielono na dwie sekcje według dwóch wzajemnie powiązanych czynników mających na celu odblokowanie inwestycji prywatnych:

- 1) aktywowanie i agregacja zapotrzebowania na inwestycje w efektywność energetyczną;
- 2) zwiększenie podaży ofert finansowania w zakresie efektywności energetycznej, ograniczania ryzyka inwestycji i możliwości refinansowania.

Pierwsza sekcja odnosi się do zaleceń 2–6 zawartych w głównym tekście, a druga do zaleceń 7–12. **Pierwsze zalecenie** dotyczące ustanowienia ram długoterminowego publicznego wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej jest warunkiem wstępnym opracowania dodatkowych działań mogących dalej zmobilizować inwestycje prywatne oraz, ogólnie rzecz biorąc, uzasadnienia biznesowego dla efektywności energetycznej.

Biorąc pod uwagę istniejące różnice w przepisach i zarządzaniu między państwami członkowskimi oraz ich różne praktyki finansowania efektywności energetycznej i rozwój ofert finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej, zalecenia zawarte w niniejszym załączniku trzeba będzie dostosować do konkretnych krajowych i regionalnych ram efektywności energetycznej i zarządzania energią w każdym państwie członkowskim.

W celu opracowania zalecenia oraz w ramach powiązanego wspólnego sprawozdania w sprawie finansowania efektywności energetycznej w Europie – oceny wydatków publicznych na efektywność energetyczną – Komisja, przy wsparciu organów krajowych, zidentyfikowała i oceniła ponad 400 systemów finansowania publicznego wspierających inwestycje w efektywność energetyczną w 27 państwach członkowskich UE, w tym systemy współfinansowane przez UE⁽¹⁾. Zgodnie z tym wspólnym sprawozdaniem państwa członkowskie stosują głównie bezzwrotne formy systemów finansowania na rzecz wsparcia efektywności energetycznej. Mniej powszechne są rozwiązania alternatywne koncentrujące się na zwrotnych formach systemów finansowania, które są w stanie lepiej przyciągnąć inwestycje prywatne. W tym wspólnym sprawozdaniu zauważono, że roczne inwestycje niezbędne do osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. wynoszą 370 mld EUR rocznie w latach 2021–2030 oraz że przewidywana luka inwestycyjna w celu osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej wynosi około 170 mld EUR rocznie. Musi to być związane ze wzrostem zasobów budżetowymi UE na efektywność energetyczną o 491 % w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 w porównaniu z okresem 2014–2020, tj. z 26,5 mld EUR do 156,6 mld EUR, przy czym zdecydowana większość tego wzrostu pochodzi z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF”). W sprawozdaniu tym stwierdzono, że unijne i krajowe środki z budżetu publicznego przeznaczone na efektywność energetyczną mają zasadnicze znaczenie, ale pokrywają jedynie ograniczoną część (14,4 %) luki inwestycyjnej. W związku z tym należy w pełni wykorzystać efekt katalityczny finansowania publicznego poprzez zwiększenie jego skuteczności i efektywności w celu osiągnięcia większych oszczędności energii i dalszego pozyskiwania kapitału prywatnego.

2. AKTYWOWANIE I AGREGACJA ZAPOTRZEBOWANIA NA INWESTYCJE W EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ

Aktywowanie i agregacja zapotrzebowania na inwestycje jest kluczowym krokiem w kierunku uruchomienia prywatnego finansowania inwestycji w efektywność energetyczną. Aby zwiększyć atrakcyjność takich instrumentów dla inwestorów prywatnych, konieczne jest zatem stworzenie solidnej listy inwestycji i stymulowanie popytu na efektywność energetyczną. Państwa członkowskie UE mają do odegrania kluczową rolę w aktywowaniu i agregacji zapotrzebowania na inwestycje w efektywność energetyczną. Poniższy rozdział odnosi się do zaleceń 2–6 zawartych w tekście głównym.

2.1. Zalecenie 2: ustanowienie lub wzmocnienie krajowego funduszu efektywności energetycznej lub równoważnych instrumentów

Agregacja różnych strumieni finansowania oraz pomocy technicznej i finansowej w ramach krajowego funduszu efektywności energetycznej (NEEF) lub równoważnego instrumentu, takiego jak krajowe banki prorozwojowe, ma kluczowe znaczenie dla wspierania wdrażania środków w zakresie efektywności energetycznej i realizacji wkładów państw członkowskich w realizację celów UE w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. Taki fundusz może pomóc we wzmocnieniu koordynacji krajowej i scentralizowanego wsparcia finansowego, w łączeniu wiedzy fachowej na temat finansowania efektywności energetycznej oraz w ułatwianiu łączenia różnych systemów finansowania i źródeł publicznego wsparcia finansowego, a także w stworzeniu lepszej listy inwestycji poprzez dostosowanie przepisów dotyczących kwalifikowalności, monitorowania i weryfikacji.

(¹) Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Finansowanie efektywności energetycznej w Europie: Ocena wydatków publicznych na efektywność energetyczną i charakterystykę energetyczną budynków” COM(2026) 118.

Rolę krajowego funduszu efektywności energetycznej w przyczynianiu się do realizacji celów UE w zakresie efektywności energetycznej określono w art. 30 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej^(?). W art. 30 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej przewidziano również możliwości spełnienia niektórych wymogów w zakresie efektywności energetycznej przez wniesienie wkładu finansowego do krajowego funduszu efektywności energetycznej^(?).

Według stanu na 2024 r. 16 z 27 państw członkowskich posiadało krajowy fundusz efektywności energetycznej lub podobny instrument⁽⁴⁾. Te krajowe instrumenty finansowania różnią się jednak znacznie pod względem wielkości finansowania i rodzaju udzielanego wsparcia finansowego, przy czym wiele z nich wydaje się nieaktywnych lub niedostatecznie wykorzystywanych.

Ustanowienie lub ponowne uruchomienie krajowego funduszu efektywności energetycznej lub podobnego instrumentu jest kluczowym krokiem w kierunku poprawy krajowych ram finansowania i uruchomienia prywatnych inwestycji w efektywność energetyczną. Taki specjalny instrument może usprawnić koordynację i agregację instrumentów i mechanizmów finansowych poprzez łączenie zasobów publicznych i wdrażanie rozwiązań w zakresie finansowania mieszanego, wykorzystując połączenie dotacji i pożyczek na konkretne inwestycje. Ponadto dzięki gromadzeniu fachowej wiedzy technicznej i finansowej fundusz taki może zapewnić wsparcie techniczne dla projektów w zakresie efektywności energetycznej na dużą skalę oraz pilotować innowacyjne rozwiązania finansowe w zakresie efektywności energetycznej.

Jedną z kluczowych barier we wdrażaniu finansowania mieszanego na rzecz efektywności energetycznej jest brak koordynacji między programami dotacji a instrumentami finansowymi, takimi jak korzystne pożyczki, gwarancje publiczne lub inne rozwiązania zmniejszające ryzyko. Dotacje często wypierają inne instrumenty finansowe, zwłaszcza gdy granice między bezzwrotnymi i zwrotnymi mechanizmami wsparcia nie są jasno określone. Łączenie zasobów i wiedzy fachowej w jeden – nowy lub już istniejący – mechanizm na szczeblu krajowym może umożliwić lepszą koordynację między różnymi strumieniami finansowania, w tym poprzez dostosowanie zasad i procedur oceny kwalifikowalności środków, monitorowania i weryfikacji osiągniętych oszczędności energii. W wielu przypadkach poprawa i uproszczenie krajowych ram wsparcia inwestycji w efektywność energetyczną może obniżyć koszty transakcji, zwiększyć przejrzystość i zapewnić długoterminową widoczność zainteresowanym stronom z branży i instytucjom finansowym na krajowym rynku efektywności energetycznej, zwiększając atrakcyjność uzasadnienia biznesowego dla efektywności energetycznej.

Ponadto włączenie wiedzy fachowej w zakresie finansowania efektywności energetycznej do krajowego funduszu efektywności energetycznej może zwiększyć koordynację gromadzenia danych na temat inwestycji w efektywność energetyczną oraz współpracę z prywatnymi instytucjami finansowymi. Może również dostarczać decydom krajowym i europejskim ukierunkowanych informacji zwrotnych na temat zwiększenia inwestycji w efektywność energetyczną. Rola krajowego funduszu efektywności energetycznej w zakresie koordynacji i zbierania informacji idzie w parze z promowaniem partnerstw na szczeblu krajowym między organami publicznymi, instytucjami finansowymi i sektorem efektywności energetycznej w celu lepszej koordynacji publicznych zachęt i systemów wsparcia z prywatnymi rozwiązaniami w zakresie finansowania. Takie partnerstwa mogą funkcjonować również w kontekście krajowych centrów ustanowionych w ramach europejskiej koalicji na rzecz finansowania efektywności energetycznej⁽⁵⁾.

W tym kontekście kluczowe działania wspierające agregację strumieni finansowania efektywności energetycznej i wiedzy fachowej w zakresie finansowania są następujące:

- **Ocena stanu systemów finansowania efektywności energetycznej** w danym kraju, aby ustalić, czy zwiększona agregacja zasobów finansowych i koordynacja wsparcia finansowego ze środków publicznych mogą obniżyć koszty transakcji, a jednocześnie zwiększyć atrakcyjność i widoczność inwestycji w efektywność energetyczną dla inwestorów prywatnych.

(?) Krajowy fundusz efektywności energetycznej (NEEF), ustanowiony w art. 30 ust. 12 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, definiuje się jako podmiot wspierający krajowe wdrażanie środków w zakresie efektywności energetycznej i zapewniający osiągnięcie krajowego wkładu w realizację celów UE w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r.

(?) Więcej informacji na temat sposobu, w jaki państwa członkowskie mogą skorzystać z wariantu wkładu finansowego, można znaleźć w zaleceniu Komisji z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie transpozycji art. 30 dyrektywy (UE) 2023/1791 w sprawie efektywności energetycznej (przekształcona dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej) dotyczącego krajowych funduszy efektywności energetycznej, wsparcia finansowego i technicznego (Dz.U. C, C/2023/1553, 19.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1553/oj>), (C/2023/1553), w którym to zaleceniu przedstawiono dalsze szczegółowe informacje na temat wariantów strategicznych dotyczących ustanowienia krajowych funduszy efektywności energetycznej oraz wariantów wkładu finansowego na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w celu wypełnienia części obowiązków w zakresie efektywności energetycznej.

(4) 16 państw członkowskich, które ustanowiły krajowy fundusz efektywności energetycznej lub podobny instrument, to Bułgaria, Czechy, Niemcy, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Irlandia, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja.

(5) Europejska koalicja na rzecz finansowania efektywności energetycznej to inicjatywa Komisji, skupiająca państwa członkowskie UE, instytucje finansowe i zainteresowane strony w celu określenia działań mających na celu konkretną poprawę prywatnego finansowania działań na rzecz efektywności energetycznej. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_pl.

- **Ustanowienie krajowego funduszu efektywności energetycznej lub podobnego instrumentu lub wzmocnienie już istniejącego instrumentu.** Taki fundusz powinien otrzymać wyraźny mandat do uruchomienia finansowania efektywności energetycznej w różnych sektorach, w tym na renowację istniejących zasobów mieszkaniowych i zmianę przeznaczenia budynków na energooszczędne projekty mieszkaniowe. Można to osiągnąć poprzez utworzenie specjalnej struktury posiadającej specjalne uprawnienia do uruchamiania inwestycji w efektywność energetyczną, w ramach istniejących organów promujących inwestycje kapitałowe lub poza nimi, na potrzeby zarządzania unijnym i krajowym publicznym wsparciem finansowym na rzecz efektywności energetycznej. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby struktura ta dysponowała wiedzą fachową niezbędną do skutecznego wykonywania jej mandatu.
- **Określenie kapitalizacji krajowego funduszu efektywności energetycznej,** powierzając mu finansowanie długoterminowych krajowych programów dotyczących efektywności energetycznej; opracowywanie rozwiązań w zakresie finansowania mieszanego; oraz zapewnienie pomocy technicznej w zakresie finansowania efektywności energetycznej. Fundusz ten można kapitalizować za pomocą różnych środków, w tym za pomocą budżetu publicznego oraz unijnych/krajowych programów wsparcia publicznego; należności z długoterminowych instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej; dochodów z aukcji świadectw oszczędności energii w ramach krajowych systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej; uprawnień do emisji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji; obrotu „białymi certyfikatami”; lub pozyskiwania finansowania prywatnego na rynkach kapitałowych, np. przekazywania należności z tytułu oszczędności energii inwestorom instytucjonalnym działającym na rynku wtórnym.
- **Zwiększenie roli krajowego funduszu efektywności energetycznej lub podobnego instrumentu** w zapewnianiu pomocy technicznej dla projektów inwestycyjnych na dużą skalę; zbieraniu danych; ocenie rozwoju rynku efektywności energetycznej i inwestycji w tym zakresie; oraz udzielaniu porad eksperckich w zakresie instrumentów finansowych, innowacyjnych rozwiązań finansowych i polityki, w tym za pośrednictwem krajowych centrów europejskiej koalicji na rzecz finansowania efektywności energetycznej.

Udane przykłady krajowych funduszy efektywności energetycznej obejmują ALTUM⁽⁶⁾ na Łotwie, który łączy wsparcie finansowe na rzecz efektywności energetycznej i wiedzę fachową w ramach istniejącego instrumentu krajowego, oraz hiszpański krajowy fundusz efektywności energetycznej⁽⁷⁾, który ustanowiono w celu wypełnienia krajowych obowiązków w zakresie oszczędności energii przy jednoczesnym rozszerzeniu jego działalności.

2.2. Zalecenie 3: zwiększenie skali długoterminowych instrumentów finansowych i rozwiązań w zakresie finansowania mieszanego

W ramach sprawozdania w sprawie finansowania efektywności energetycznej w Europie Komisja zbadała poziom finansowania efektywności energetycznej w państwach członkowskich UE-27 i oceniła istniejące systemy finansowania efektywności energetycznej, finansowane zarówno ze środków unijnych, jak i krajowych. Spośród 426 systemów finansowania efektywności energetycznej zidentyfikowanych w państwach członkowskich UE-27 w latach 2014–2024 jedynie 25 % wdrożyło instrumenty finansowe, w tym wsparcie w postaci finansowania mieszanego łączące dotacje i pożyczki w jedną operację. Pozostałe 75 % stanowiły programy bezzwrotne, takie jak dotacje i ulgi podatkowe. Tylko w kilku państwach członkowskich instrumenty finansowe i rozwiązania w zakresie finansowania mieszanego stanowiły ponad 30 % wsparcia z finansowania publicznego na rzecz efektywności energetycznej.

Chociaż programy oparte na dotacjach, ulgi podatkowe i inne formy bezzwrotnych dotacji niekoniecznie uniemożliwiają uruchomienie inwestycji prywatnych, często mają one mniejsze efekty dźwigni i wyższe poziomy intensywności dotacji w porównaniu z instrumentami finansowymi i rozwiązaniami w zakresie finansowania mieszanego. Może to prowadzić do wyparcia kapitału prywatnego z finansowania efektywności energetycznej. Ponadto programy dotacji i subsydiów, które w dużym stopniu opierają się na możliwościach budżetowych państw członkowskich i wkładach z budżetu UE, mogą skutkować podejściem ograniczającym ciągłość działania, utrudniając rozwój dobrze prosperującego rynku efektywności energetycznej. Co więcej w porównaniu z instrumentami finansowymi i rozwiązaniami w zakresie finansowania mieszanego programy oparte na dotacjach i ulgi podatkowe nie wykorzystują rynków kapitałowych i udziału inwestorów prywatnych, ale często opierają się wyłącznie na współfinansowaniu prywatnym z zasobów

⁽⁶⁾ ALTUM, łotewskie przedsiębiorstwo państwowe, zapewnia przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym dostęp do zasobów finansowych poprzez pożyczki, gwarancje i inwestycje w fundusze venture capital. Finansowanie wdrażania programów wsparcia państwa obejmuje zarówno fundusze UE, jak i krajowe finansowanie publiczne, a także finansowanie pozyskane przez ALTUM od instytucji międzynarodowych i rynków kapitałowych. ALTUM odgrywa kluczową rolę we wspieraniu inwestycji w efektywność energetyczną, ponieważ łączy wsparcie finansowe dla osób prywatnych i przedsiębiorstw, zajmując się zarówno efektywnością energetyczną w budynkach, jak i w przemyśle, z połączonym wsparciem obejmującym programy dotacji, korzystne pożyczki, gwarancje publiczne i pomoc techniczną. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://www.altum.lv/en/>.

⁽⁷⁾ Hiszpański krajowy fundusz efektywności energetycznej (FNEE) finansuje krajowe inicjatywy w zakresie efektywności energetycznej zgodnie z art. 30 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Utworzonym w 2014 r. FNEE zarządza instytut dywersyfikacji i oszczędzania energii (IDAE) w imieniu Ministerstwa Transformacji Ekologicznej i Wyzwań Demograficznych. FNEE zapewnia wsparcie gospodarcze i finansowe, pomoc techniczną, szkolenia i informacje w celu zwiększenia efektywności energetycznej w różnych sektorach oraz ich wkładu w realizację krajowego celu w zakresie oszczędności energii zgodnie z art. 8 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. FNEE jest częścią hiszpańskiego krajowego systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, w ramach którego stronom zobowiązanym (przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą gazu i energii elektrycznej, operatorom hurtowym produktów ropopochodnych i operatorom hurtowym gazu płynnego) przydziela się roczne krajowe obowiązki w zakresie oszczędności energii. Aby wywiązać się z tych obowiązków, strony zobowiązane muszą wnieść minimalny roczny wkład finansowy na rzecz FNEE. Pozostałe zobowiązania można wypełnić poprzez dobrowolne nabycie świadectw oszczędności energii lub poprzez dodatkowy wkład finansowy na rzecz funduszu. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/fondo-nacional-de-eficiencia-energetica>.

własnych i oszczędnościach beneficjentów dotacji. Paradoksalnie bezzwrotna forma finansowania stwarza barierę w dostępie dla osób, które nie posiadają wystarczających zasobów własnych na pokrycie wymaganego współfinansowania lub, w przypadku programów ulg podatkowych, nie mają wystarczająco wysokich dochodów podlegających opodatkowaniu, aby skorzystać z programu. Może to mieć regresywny wpływ na politykę fiskalną, w przypadku gdy dostęp do dotacji publicznych zwiększa się wraz z dochodem podlegającym opodatkowaniu.

Jednocześnie inwestycje w efektywność energetyczną są często utrudnione ze względu na wysokie ryzyko i utrudniony dostęp do finansowania. Może to mieć miejsce w przypadku niektórych segmentów rynku, takich jak gospodarstwa domowe o niskich dochodach, budynki wielorodzinne lub MŚP, lub w przypadku bardziej ambitnych inwestycji w oszczędność energii lub wdrażania nowych technologii. Wykorzystanie wsparcia w postaci dotacji w połączeniu z pożyczkami, wraz z innymi środkami zmniejszającymi ryzyko, takimi jak gwarancje publiczne, może ograniczyć powiązane ryzyko.

W związku z tym, aby pozyskać większy kapitał prywatny na rzecz efektywności energetycznej przy jednoczesnym zapewnieniu szerokiego dostępu do długoterminowego wsparcia finansowego, państwa członkowskie powinny **wdrożyć instrumenty finansowe na dużą skalę, w szczególności wielkoskalowe programy finansowania mieszanego łączące dotacje i instrumenty finansowe, w tym pożyczki i gwarancje publiczne**. Można to osiągnąć poprzez ustanowienie długoterminowych krajowych instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej w celu zapewnienia długoterminowych możliwości finansowania, w tym poprzez wdrożenie funduszy odnawialnych i dostosowanie wsparcia w postaci dotacji do potrzeb beneficjentów objętych pomocą.

Ustanowienie długoterminowych instrumentów finansowych na dużą skalę umożliwi również współpracę z podmiotami rynkowymi – instytucjami finansowymi, przedsiębiorstwami usług energetycznych, mechanizmami finansowania przez stronę trzecią i podmiotami opracowującymi projekty – zapewniając stabilne i długoterminowe perspektywy maksymalizacji łączenia wkładów publicznych i prywatnych. Instrumenty te powinny być dostępne dla różnych sektorów i mogą funkcjonować jako fundusze odnawialne, regularnie refinansowane ze środków publicznych.

Instrumenty te należy również połączyć ze specjalnym wsparciem w dziedzinie pomocy technicznej w celu opracowania specjalnych instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej, przy wykorzystaniu udziału prywatnych instytucji finansowych i przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO), oraz innowacyjnych rozwiązań w zakresie finansowania, takich jak umowy o poprawę efektywności energetycznej i efektywność energetyczna jako usługa.

Aby skutecznie zwiększyć skalę instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej, zwrotne i korzystne pożyczki oraz gwarancje publiczne należy połączyć ze specjalnym wsparciem w postaci dotacji, dostosowanym do konkretnych kryteriów, takich jak zakres poprawy efektywności energetycznej, docelowy segment populacji lub rodzaj uwzględnionych aktywów (np. budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej i renowacje budynków wielomieszkalniowych). Priorytetem powinno być ustanowienie rozwiązań w zakresie finansowania łączonego, które wykorzystują dotacje publiczne w celu zapewnienia dostępu do finansowania i zmniejszenia ryzyka bardziej ambitnych inwestycji. Krajowe fundusze efektywności energetycznej lub podobne instrumenty są dobrze przygotowane do wdrożenia takich długoterminowych instrumentów finansowych łączących pożyczki lub gwarancje ze składnikami dotacyjnymi w ramach jednej operacji w zakresie efektywności energetycznej.

Na przykład w ramach funduszy polityki spójności Komisja i platforma usług doradczych fi-compass Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) ⁽⁸⁾ opracowały sprawdzony model instrumentu finansowego na rzecz efektywności energetycznej ze składnikiem dotacyjnym, w ramach którego to modelu podmiot wdrażający instrument finansowy dostarcza zarówno składnik pożyczkowy, jak i składnik dotacyjny instrumentu finansowego

Jedną z kluczowych wartości dodanych instrumentów finansowych łączących pożyczki, gwarancje, dotacje i pomoc techniczną jest ich potencjał w zakresie funduszy odnawialnych i perspektywa długoterminowa. Szersze wykorzystanie takich instrumentów finansowych zapewnia stabilność i przewidywalność, które wspierają rozwój dobrze prosperującego rynku efektywności energetycznej. Umożliwia on instytucji finansowej zarządzającej instrumentami finansowymi ponowne zainwestowanie kwoty podlegającej zwrotowi – pomniejszonej o wsparcie w formie dotacji i inne środki zmniejszające ryzyko – w nowe inwestycje w efektywność energetyczną. Chociaż publiczny fundusz zapewniający środki na instrumenty finansowe będzie wymagał okresowego dokapitalizowania, może on stale reinwestować w nowe środki w zakresie efektywności energetycznej, co sprawia, że fundusze odnawialne są obiecującym modelem uruchamiania inwestycji prywatnych.

W tym kontekście kluczowe działania wspierające wdrażanie instrumentów finansowych i rozwiązań w zakresie finansowania mieszanego na rzecz efektywności energetycznej są następujące:

Znaczne zwiększenie wykorzystania publicznych instrumentów finansowych do finansowania inwestycji w efektywność energetyczną jako część krajowych ram finansowania oraz w ramach krajowego funduszu efektywności energetycznej lub równoważnego instrumentu, aby zapewnić długoterminową perspektywę inwestycyjną dla krajowego łańcucha wartości efektywności energetycznej i potencjalnych beneficjentów.

⁽⁸⁾ Model fi-compass instrumentu finansowego na rzecz efektywności energetycznej ze składnikiem dotacyjnym (maj 2022 r.): <https://www.fi-compass.eu/library/how-to/model-financial-instrument-grant-component-support-energy-efficiency>.

Ustanowienie rozwiązań w zakresie finansowania mieszanego, łączących pożyczki, gwarancje publiczne i wsparcie w formie dotacji w jedną operację. Zmniejszenie barier w dostępie do wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej poprzez ustanowienie instrumentów finansowych ze składnikiem dotacyjnym lub poprzez umożliwienie łączenia różnych strumieni finansowania zapewniających pożyczki, gwarancje publiczne i przyznanie wsparcia na te same inwestycje w efektywność energetyczną.

Dostosowanie łączonego wsparcia w formie dotacji w celu zmniejszenia postrzeganego ryzyka i barier w dostępie do finansowania w oparciu o takie czynniki, jak poziom dochodów gospodarstw domowych, wartość docelowych aktywów lub wielkość inwestycji. Na przykład łączone wsparcie w formie dotacji można zwiększyć w przypadku inwestycji skierowanych do gospodarstw domowych o niskich dochodach i znajdujących się w trudnej sytuacji, budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej, mikroprzedsiębiorstw i MŚP lub inwestycji mających na celu gruntowną renowację energetyczną budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej lub programów inwestycyjnych na dużą skalę w zakresie efektywności energetycznej prowadzących do znacznych oszczędności energii.

Wykorzystanie odnawialnego charakteru instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej z połączonym komponentem dotacji. Zapewnienie początkowego zastrzyku kapitału publicznego i umożliwienie organowi finansującemu ponownego zainwestowania spłat w dalsze środki w zakresie efektywności energetycznej przy niskich lub zerowych dalszych kosztach dla budżetu publicznego poprzez zapewnienie instrumentowi finansowania długoterminowej perspektywy.

Wspieranie rozwoju specjalnych instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej, wykorzystując współpracę między rynkiem ESCO, instytucjami finansowymi i właścicielami dużych aktywów, takimi jak organy publiczne, przedsiębiorstwa publiczne, w tym sektor budownictwa publicznego, oraz duże przedsiębiorstwa sektora nieruchomości.

Dokonanie przeglądu istniejących krajowych ram finansowania i umożliwienie połączenia dotacji, pożyczek i gwarancji publicznych z różnych strumieni finansowania w jedną inwestycję w efektywność energetyczną. Przyczyni się to do usunięcia istniejących barier w finansowaniu, takich jak istnienie różnych przepisów dotyczących kwalifikowalności i płatności oraz ograniczona wewnętrzna koordynacja wdrażania programów wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej.

Jak największe wykorzystywanie funduszy i programów zasilanych z budżetu UE do wdrażania instrumentów finansowych na dużą skalę. Rozważenie wykorzystania w tym celu Społecznego Funduszu Klimatycznego i dochodów krajowych z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (zarówno istniejącego ETS1, jak i przyszłego ETS2).

2.3. Zalecenie 4: wdrożenie instrumentów zapewniających pomoc na rozwój projektów i wspieranie rozwoju „koncentratorów” projektów w zakresie efektywności energetycznej

Główną przeszkodą w przyciąganiu inwestycji kapitału prywatnego w efektywność energetyczną jest często ograniczona atrakcyjność listy przygotowywanych inwestycji. Stosunkowo niewielki wolumen i fragmentaryczny charakter inwestycji w efektywność energetyczną sprawiają, że są one bardziej złożone i mniej atrakcyjne dla inwestorów prywatnych w porównaniu z innymi inwestycjami.

Aby pozyskać dalsze inwestycje kapitału prywatnego, konieczne jest zaspokojenie popytu inwestycyjnego i poprawa jakości listy inwestycji w efektywność energetyczną. Państwa członkowskie powinny wspierać wdrażanie (i) pomocy technicznej w zakresie projektowania instrumentów finansowych, które łączą projekty w zakresie efektywności energetycznej na małą skalę i renowacje energetyczne, oraz (ii) specjalnej pomocy w opracowywaniu projektów, aby pomóc właścicielom aktywów, władzom lokalnym, przedsiębiorstwom publicznym, nieruchomościom komercyjnym i przedsiębiorstwom w opracowywaniu projektów inwestycyjnych na dużą skalę.

Centralizacja wsparcia w dziedzinie pomocy technicznej ma znaczny potencjał w zakresie agregacji inwestycji w efektywność energetyczną i standaryzacji gromadzenia konkretnych danych na temat ich efektywności energetycznej i finansowej. Może to zwiększyć atrakcyjność projektów w zakresie efektywności energetycznej dla inwestorów prywatnych, a także zachęcić do refinansowania i sekurytyzacji na rynku wtórnym.

Reputacja instrumentów opracowywania projektów i pomocy technicznej odgrywa kluczową rolę w przyciąganiu kapitału prywatnego, zwiększając pewność inwestorów prywatnych co do zdolności kredytowej inwestycji w efektywność energetyczną. Instrumenty te, w połączeniu z punktami kompleksowej obsługi świadczącymi doradztwo, mogą pełnić rolę ambasadorów inwestycji w efektywność energetyczną w terenie, eliminując pierwotne przyczyny niskiego popytu inwestycyjnego. Mogą one współpracować z organami publicznymi i lokalnymi przedsiębiorstwami, aby opowiadać się za finansowaniem inwestycji w efektywność energetyczną i łączeniem różnych strumieni finansowania z konkretnymi inwestycjami. Mogą one również pomóc w przewyciężeniu postrzeganego ryzyka inwestycyjnego ze strony inwestorów prywatnych we współfinansowaniu projektów w zakresie efektywności energetycznej dzięki zaufaniu i reputacji zapewnianym przez instrument pomocy technicznej zaangażowany w przygotowanie projektu. Na szczeblu krajowym wyspecjalizowane podmioty finansujące efektywność energetyczną, takie jak krajowe fundusze efektywności energetycznej lub podobne instrumenty, mogą odegrać ważną rolę w podnoszeniu ratingu kredytowego projektów inwestycyjnych, zwiększaniu zaufania inwestorów i przyciąganiu inwestorów transgranicznych i wyspecjalizowanych.

O kluczowej roli pomocy technicznej i instrumentów pomocy w zakresie opracowywania projektów wspomniano również w art. 30 ust. 2 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, który zobowiązuje Komisję do wspierania państw członkowskich w tworzeniu instrumentów pomocy na rozwój projektów, które są w stanie zwiększyć skalę inwestycji w efektywność energetyczną oraz zaufanie inwestorów prywatnych do inwestycji w efektywność energetyczną i ich atrakcyjność. Komisja zapewnia takie wsparcie za pośrednictwem:

instrumentu europejskiego wsparcia energetyki na poziomie lokalnym (ELENA) ⁽⁹⁾ wdrażanego przez EBI w imieniu Komisji, który obejmuje wsparcie dla państw członkowskich w **tworzeniu ich instrumentów pomocy technicznej na poziomie krajowym i regionalnym w oparciu o model ELENA;**

podprogramu „Przejsięcie na czystą energię” programu LIFE, który zapewnia pomoc techniczną na rozwój projektów podmiotom opracowującym projekty publiczne i prywatne w celu zgromadzenia fachowej wiedzy technicznej, ekonomicznej i prawnej na potrzeby uruchomienia zrównoważonych inwestycji energetycznych na dużą skalę.

wspólnoty praktyków „Spójność na rzecz transformacji” (C4T) ⁽¹⁰⁾, która zapewnia wsparcie eksperckie państwom członkowskim, regionom i władzom lokalnym UE, pomagając im we wdrażaniu inwestycji w ramach polityki spójności w ramach celu polityki 2, w tym inwestycji koncentrujących się na efektywności energetycznej. Usługi wsparcia obejmują opracowywanie strategii, poprawę monitorowania, angażowanie zainteresowanych stron, określanie możliwości finansowania, wspieranie przygotowywania zaproszeń do składania wniosków i budowanie zdolności.

Platforma fi-compass ⁽¹¹⁾ oferuje instytucjom zarządzającym pomoc techniczną, pomagając im w przeprowadzaniu studiów wykonalności, ocen ex ante, studiów przypadku i innych prac przygotowawczych niezbędnych do ustanowienia instrumentów finansowych.

Centrum Doradztwa InvestEU ⁽¹²⁾ i inicjatywy takie jak JASPERS ⁽¹³⁾ zapewniają pomoc techniczną projektodawcom (publicznym i prywatnym), pomagając im w opracowywaniu projektów renowacji mogących uzyskać finansowanie z banków.

Podobnie **punkty kompleksowej obsługi ds. renowacji domów i efektywności energetycznej w MŚP mogą odegrać kluczową rolę w zwiększaniu popytu na inwestycje w efektywność energetyczną**. Zapewniają one osobom fizycznym i przedsiębiorstwom doradztwo techniczne, administracyjne i finansowe, pomagając im w opracowywaniu projektów inwestycyjnych w zakresie efektywności energetycznej, w szczególności renowacji energetycznych. W art. 22 ust. 6 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i art. 18 ust. 1 przekształconej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków zobowiązano państwa członkowskie do ustanowienia punktów kompleksowej obsługi w celu wspierania odbiorców końcowych i użytkowników końcowych, zwłaszcza gospodarstw domowych, instytucji publicznych, MŚP i mikroprzedsiębiorstw realizujących projekty w zakresie efektywności energetycznej i renowacji budynków. Aby wesprzeć państwa członkowskie w tym zakresie, Komisja wydaje zalecenie zawierające praktyczne wytyczne dotyczące tworzenia i funkcjonowania punktów kompleksowej obsługi ⁽¹⁴⁾.

W tym kontekście kluczowe działania mające na celu promowanie wykorzystywania pomocy na rozwój projektów do realizacji listy przygotowywanych inwestycji są następujące:

- **Ustanowienie krajowych instrumentów pomocy technicznej i instrumentów zapewniających pomoc na rozwój projektów lub uruchomienie istniejących instrumentów** w celu wsparcia rozwoju inwestycji w efektywność energetyczną, poprawy listy inwestycji i zwiększenia zaufania rynków kapitałowych do efektywności energetycznej. Państwa członkowskie mogą tworzyć takie instrumenty w ramach swoich krajowych funduszy efektywności energetycznej lub podobnych systemów w celu rozwijania inwestycji w efektywność energetyczną na dużą skalę i instrumentów finansowych lub specjalistycznych instrumentów finansowych łączących dużą liczbę inwestycji w efektywność energetyczną na małą skalę, takich jak renowacje energetyczne w budynkach.
- **Korzystanie z zalecenia Komisji zawierającego praktyczne wytyczne dotyczące tworzenia i funkcjonowania punktów kompleksowej obsługi świadczących usługi doradcze i pomocowe na rzecz renowacji domów, mikroprzedsiębiorstw i MŚP**, aby zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom stałe wsparcie i specjalistyczną pomoc w opracowywaniu i wdrażaniu projektów w zakresie efektywności energetycznej.
- **Maksymalizacja wykorzystania wsparcia na szczeblu UE, na przykład za pośrednictwem instrumentu ELENA ⁽¹⁵⁾ i podprogramu „Przejsięcie na czystą energię” programu LIFE**, w celu ustanowienia krajowych instrumentów pomocy technicznej, wspierania pomocy na rozwój projektów oraz opracowania systemów finansowania efektywności energetycznej łączących wiele projektów na małą skalę.

⁽⁹⁾ ELENA zapewnia dotacje na przygotowanie programów inwestycyjnych w zakresie oszczędności energii. Instrument ten pokrywa do 90 % kosztów przygotowania. Dotacje wynoszą zazwyczaj od 1 do 3 mln EUR i mają na celu wsparcie zespołu przygotowującego inwestycję. Wsparcie obejmuje zarządzanie projektem, studia wykonalności, badania techniczne/audyty energetyczne, wsparcie prawne na poziomie projektu, przygotowanie procedur przetargowych, agregację, ubieganie się o dotacje i finansowanie oraz wszelkie inne działania przygotowawcze.

⁽¹⁰⁾ Inforegio – Wniosek dotyczący C4T GROUNDWORK – pomoc techniczna na inwestycje w ramach polityki spójności.

⁽¹¹⁾ fi-compass | Instrumenty finansowe w ramach zarządzania dzielonego UE.

⁽¹²⁾ Centrum Doradztwa InvestEU – strona główna.

⁽¹³⁾ JASPERS – wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich.

⁽¹⁴⁾ Zalecenie Komisji zawierające praktyczne wytyczne dotyczące usług punktów kompleksowej obsługi do spraw efektywności energetycznej i charakterystyki energetycznej budynków C(2026) 1523.

⁽¹⁵⁾ Np. projekty ELENA: GROWS i BOS4EE. Zob. <https://www.eib.org/files/elena/76-project-factsheet-green-revolution-of-wealth-in-salento-grows.pdf> i <https://www.eib.org/files/elena/135-project-factsheet-bos4ee.pdf>.

2.4. Zalecenie 5: aktywne uczestnictwo w europejskiej koalicji na rzecz finansowania efektywności energetycznej w celu promowania ściślejszej i skutecznej współpracy z instytucjami finansowymi

Ograniczona koordynacja w całym łańcuchu wartości finansowania efektywności energetycznej między organami publicznymi, instytucjami finansowymi, przedsiębiorstwami usług energetycznych i dostawcami technologii w zakresie efektywności energetycznej stanowi kluczową barierę w uruchamianiu inwestycji prywatnych na rzecz efektywności energetycznej. W ostatnich latach Komisja wspierała różne inicjatywy mające na celu wypełnienie tej luki koordynacyjnej, w tym w ramach forum na rzecz inwestycji w zrównoważoną energię oraz programu „Horyzont 2020” i podprogramów „Przejdźcie na czystą energię” programu LIFE, w ramach których sfinansowano krajowe projekty w zakresie finansowania oparte na modelu spotkania przy okrągłym stole.

Aby połączyć te wysiłki i zapewnić wspólne ramy współpracy, Komisja Europejska ustanowiła **europejską koalicję na rzecz finansowania efektywności energetycznej** ⁽¹⁶⁾. Koalicja ta ma na celu wspieranie sprzyjającego otoczenia rynkowego, które zwiększa inwestycje w efektywność energetyczną, stymuluje finansowanie prywatne i angażuje instytucje finansowe. Koordynuje ona działania z instytucjami finansowymi i innymi uczestnikami rynku w celu skutecznego wykorzystania unijnych i krajowych zasobów budżetowych, ułatwiając wdrażanie instrumentów finansowych na rzecz efektywności energetycznej i działając jako katalizator uruchamiający inwestycje prywatne. Koalicja ta przyjęła program prac na 2025 r. na swoim pierwszym zgromadzeniu ogólnym w dniu 20 maja 2025 r. ⁽¹⁷⁾.

Krajowe centra, które zostaną utworzone w państwach członkowskich, będą „ramieniem operacyjnym” koalicji. Cele i działania tych centrów określą organy krajowe. Celem jest stworzenie synergii między krajowymi praktykami finansowania a sektorem efektywności energetycznej i usług energetycznych w celu poprawy praktyk finansowania efektywności energetycznej i przyciągnięcia inwestycji prywatnych.

Obecnie efektywność energetyczna jest często pomijana jako szczególny priorytet i traktowana jako część szerszej koncepcji zrównoważonego finansowania. Często zaprzepaszcza się możliwość inwestowania w wiele potencjalnych projektów w zakresie oszczędności energii ze względu na brak przejrzystości w instytucjach finansowych, komunikacji instytucjonalnej i procesach należytej staranności. Ramy regulacyjne, takie jak unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju, sprawiły, że zrównoważony rozwój stał się jednym z ich celów, ale sektor finansowania i inwestycji hamują niski popyt, złożoność projektów i brak standaryzacji w dziedzinie efektywności energetycznej.

Celem koalicji jest zacieśnienie współpracy z instytucjami finansowymi w celu priorytetowego traktowania inwestycji w efektywność energetyczną. Współpraca powinna koncentrować się na usuwaniu barier regulacyjnych i finansowych w celu pobudzenia prywatnych inwestycji w efektywność energetyczną. Powinna ona również zachęcać instytucje finansowe do oferowania dostosowanych do potrzeb produktów finansowych, takich jak kredyty hipoteczne na poprawę efektywności energetycznej i kredyty na renowację, które podkreślają korzyści płynące z oszczędności energii.

Banki komercyjne mogą odnieść korzyści z odgrywania bardziej znaczącej roli na rynku efektywności energetycznej, zapewniając dostęp do powszechnie dostępnych i niedyskryminacyjnych produktów pożyczkowych na rzecz efektywności energetycznej, które uwzględniają potencjał oszczędności energii przy ocenie ryzyka kredytowego. Wykorzystując swoje relacje z klientami prywatnymi, banki mogą rozszerzyć swoją ofertę w zakresie efektywności energetycznej. Niektóre banki ustanowiły już linie kredytowe na rzecz efektywności energetycznej, często przy wsparciu takich instytucji, jak EBI, EBOR lub krajowe banki prorozwojowe. Konieczne jest jednak większe zaangażowanie ze strony instytucji finansowych, aby ograniczyć postrzegane ryzyko i obniżyć koszty transakcji. Można to osiągnąć poprzez rozwój wewnętrznej wiedzy fachowej, tworzenie specjalnych produktów uwzględniających korzyści w zakresie oszczędności energii oraz standaryzację ocen projektów i procedur udzielania kredytów, aby lepiej służyć rynkowi efektywności energetycznej.

Organy publiczne zarówno na szczeblu UE, jak i w kilku państwach członkowskich zapewniają instrumenty gwarancyjne, linie kredytowe wspierane ze środków publicznych oraz pomoc techniczną, aby pomóc bankom komercyjnym obniżyć koszty transakcji, zmniejszyć ryzyko inwestycji w efektywność energetyczną oraz wspierać agregację mniejszych projektów do finansowania za pośrednictwem zielonych obligacji.

W tym kontekście kluczowe działania promujące ścisłą współpracę między organami krajowymi a instytucjami finansowymi w zakresie finansowania efektywności energetycznej są następujące:

Aktywne uczestnictwo w europejskiej koalicji na rzecz finansowania efektywności energetycznej oraz zachęcanie krajowych centrów do określania konkretnych działań wspierających rozwiązania i strategie w zakresie finansowania efektywności energetycznej w celu odblokowania inwestycji prywatnych.

⁽¹⁶⁾ Europejską koalicję na rzecz finansowania efektywności energetycznej ustanowiono w drodze wspólnej deklaracji Komisji i państw członkowskich w grudniu 2023 r. Koalicja ta opiera się na wynikach Grupy Instytucji Finansowych ds. Efektywności Energetycznej (EEFIG) utworzonej w 2013 r. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_pl.

⁽¹⁷⁾ Europejska koalicja na rzecz efektywności energetycznej, zakres działania i mandat, program prac na pierwszy rok działalności. Informacje są dostępne pod adresem: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_pl.

Współpraca na rzecz poprawy unijnych ram finansowania efektywności energetycznej, w tym poprzez (i) wzmocnienie unijnych i krajowych programów i instrumentów finansowych w celu lepszego wspierania zwiększania skali inwestycji prywatnych oraz (ii) poprawę finansowych ram regulacyjnych w celu zachęcenia instytucji finansowych do inwestowania w efektywność energetyczną.

Ustanowienie partnerstw, aby pomóc bankom komercyjnym w lepszym wykorzystaniu dodatkowych korzyści finansowych płynących z inwestycji w efektywność energetyczną, takich jak oszczędności kosztów energii i zwiększona wartość aktywów, w ramach ocen ryzyka kredytowego. Obejmuje to zapewnienie specjalnej pomocy technicznej instytucjom finansowym zarządzającym instrumentami finansowymi na rzecz efektywności energetycznej wspieranymi ze środków publicznych.

Wspieranie instytucji finansowych i zachęcanie ich do oferowania przyjaznych dla klienta możliwości finansowania projektów w zakresie efektywności energetycznej, wykorzystywania dostępnego wsparcia finansowego ze środków publicznych oraz zapewnienia szerokiego, niedyskryminacyjnego dostępu do produktów pożyczkowych na rzecz efektywności energetycznej.

2.5. Zalecenie 6: jak najlepsze wykorzystanie zachęt podatkowych w celu uruchomienia inwestycji prywatnych w efektywność energetyczną

Narzędzia podatkowe w dziedzinie energii i klimatu, takie jak obowiązki w zakresie oszczędności energii, podatki od emisji dwutlenku węgla i podatki od pojazdów, jeżeli zostaną starannie opracowane, mogą wspierać krajowe strategie finansowania efektywności energetycznej, powodować zmianę zachowań i zachęcać do transformacji energetycznej i inwestycji w efektywność energetyczną.

System podatkowy i zachęty podatkowe mogą odegrać kluczową rolę w zachęcaniu do inwestycji w efektywność energetyczną poprzez ustanowienie nagród i kar podatkowych. Podatki i korzystne bodźce podatkowe są coraz częściej wykorzystywane do wspierania transformacji ekologicznej i energetycznej, ale znalezienie równowagi między ich skutecznością a szerszymi skutkami politycznymi pozostaje wyzwaniem. Szkodliwe zachęty podatkowe i środki podatkowe mogą mieć negatywny wpływ na inwestycje w efektywność energetyczną, na przykład poprzez blokowanie technologii opartych na paliwach kopalnych i nieefektywnych energetycznie, zniechęcanie do ograniczania zużycia energii lub usuwanie dodatkowych korzyści gospodarczych wynikających z poprawy efektywności energetycznej.

Wspólne bodźce podatkowe na rzecz efektywności energetycznej obejmują ulgi podatkowe (obniżenie dochodu podlegającego opodatkowaniu) lub kredyty podatkowe (obniżenie należnych obciążeń podatkowych) na dochód lub podatek dochodowy od osób prawnych dla osób fizycznych lub przedsiębiorstw inwestujących w poprawę efektywności energetycznej lub nabywających technologie efektywne energetycznie. Chociaż ulgi podatkowe i kredyty podatkowe są korzystne dla sektora przedsiębiorstw, mogą być mniej atrakcyjne dla obywateli prywatnych, w szczególności dla obywateli o niskich dochodach, ponieważ ich zobowiązania podatkowe mogą być zbyt niskie, aby mogli w znaczący sposób korzystać z takich zachęt podatkowych.

W tym kontekście kluczowe działania mające na celu jak najlepsze wykorzystanie zachęt podatkowych do uruchomienia inwestycji w efektywność energetyczną są następujące:

- **Zwiększenie wykorzystania narzędzi podatkowych w zachęcaniu do transformacji energetycznej i efektywności energetycznej** poprzez wykorzystanie krajowej odpowiedzialności budżetowej i fiskalnej w celu stworzenia otoczenia sprzyjającego inwestycjom w efektywność energetyczną.
- **Zniesienie środków fiskalnych i dotacji, które zniechęcają do inwestowania w efektywność energetyczną**, takich jak te, które blokują technologie oparte na paliwach kopalnych i technologie nieefektywne energetycznie lub zniechęcają wyższymi obciążeniami podatkowymi do czerpania dodatkowych korzyści gospodarczych wynikających z poprawy efektywności energetycznej.
- **Wprowadzenie pozytywnych zachęt podatkowych i środków podatkowych w celu uruchomienia inwestycji w efektywność energetyczną**, w szczególności w celu wspierania inwestycji w efektywność energetyczną w sektorze przedsiębiorstw i przemyśle wytwórczym poprzez ulgi podatkowe i kredyty podatkowe.

3. ZWIĘKSZENIE PODAŻY OFERT FINANSOWANIA W ZAKRESIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ, OGRANICZANIA RYZYKA INWESTYCJI I MOŻLIWOŚCI REFINANSOWANIA

Aby zmobilizować kapitał prywatny na inwestycje w efektywność energetyczną, kluczowe znaczenie ma uatrakcyjnienie ofert finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej dla obywateli i przedsiębiorstw. Ponadto, aby zwiększyć atrakcyjność inwestycji kapitału prywatnego w efektywność energetyczną, kluczowe znaczenie ma rozwiązanie problemu nadmiernej fragmentacji rynku i niskiej standaryzacji projektów inwestycyjnych oraz poprawa listy inwestycji i agregacji portfela w celu zwiększenia możliwości skalowalności i powielania. Organy państw członkowskich mogą odegrać kluczową rolę w stymulowaniu rynku w celu opracowania i wdrożenia szerokiej gamy prywatnych produktów i usług finansowania efektywności energetycznej, czyniąc inwestowanie w efektywność energetyczną bardziej atrakcyjnym ekonomicznie i mniej uciążliwym dla obywateli i przedsiębiorstw. Z wyłączeniem zasobów własnych/oszczędności efektywność energetyczną można finansować z kapitału prywatnego albo za pomocą umów o kredyt – zabezpieczonych lub niezabezpieczonych – albo za pomocą umów o świadczenie usług i finansowania przez stronę trzecią – w szczególności usług w zakresie efektywności energetycznej i leasingu urządzeń energetycznych.

Maksymalizacja mobilizacji finansowania prywatnego w zakresie efektywności energetycznej wymaga również zwiększenia możliwości instytucji finansowych i inwestorów będących osobami trzecimi w zakresie inwestowania zasobów kapitałowych w efektywność energetyczną oraz umożliwienia obywatelom i przedsiębiorstwom spełnienia niezbędnych wymogów ostrożnościowych w celu uzyskania dostępu do finansowania prywatnego na potrzeby finansowania ich projektów. Można to osiągnąć poprzez zmniejszenie ryzyka związanego z inwestycjami w efektywność energetyczną, zwiększenie zdolności kredytowej obywateli i przedsiębiorstw oraz poprawę warunków refinansowania dla inwestorów inwestujących w efektywność energetyczną. Poniższy rozdział odnosi się do zaleceń 7–12 zawartych w tekście głównym.

3.1. Zalecenie 7: promowanie rozwoju i wykorzystania specjalnych produktów pożyczkowych na rzecz efektywności energetycznej i finansowania prywatnego za pośrednictwem umów o kredyt

Aby zwiększyć mobilizację kapitału prywatnego na rzecz inwestycji w efektywność energetyczną, organy państw członkowskich muszą wspierać instytucje finansowe w rozwijaniu rynku i promowaniu wykorzystania specjalnych produktów pożyczkowych na rzecz efektywności energetycznej. Zgodnie z art. 30 ust. 3 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej państwa członkowskie są **zobowiązane do przyjęcia środków, które promują produkty pożyczkowe na rzecz efektywności energetycznej, takie jak zielone kredyty hipoteczne i zielone pożyczki, oraz do zapewnienia, aby były one oferowane szeroko i w sposób niedyskryminacyjny przez instytucje finansowe oraz aby były widoczne i dostępne dla konsumentów** ⁽¹⁸⁾.

Produkty pożyczkowe na rzecz efektywności energetycznej to pożyczki, które pokrywają początkowe koszty inwestycji w środki w zakresie efektywności energetycznej, co pomaga przezwyciężyć barierę związaną z ograniczonymi zasobami finansowymi. Produkty te obejmują standardowe pożyczki na środki w zakresie efektywności energetycznej, kredyty hipoteczne na cele związane z efektywnością energetyczną, zielone kredyty konsumenckie oraz pożyczki na renowację. Można je połączyć z zachętami publicznymi do współfinansowania inwestycji, obniżenia stóp procentowych i zwiększenia ratingu kredytowego kredytobiorców.

Pożyczki na rzecz efektywności energetycznej mogą być udzielane za pośrednictwem (1) linii kredytowych oferowanych przez banki lub inne instytucje finansowe na finansowanie środków w zakresie efektywności energetycznej oraz (2) specjalnych funduszy posiadających specjalne uprawnienia do inwestowania w środki w zakresie efektywności energetycznej, często koncentrujących się na konkretnych sektorach, np. budynkach lub przemyśle. W UE kilka banków komercyjnych oferuje zielone kredyty konsumenckie i zielone kredyty hipoteczne oraz posiada strategię i cele dotyczące wybranych zielonych portfeli kredytowych. Według Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego zielone pożyczki stanowią jednak obecnie jedynie niewielką część ogólnych bilansów instytucji kredytowych, średnio 4,5 % wszystkich pożyczek ⁽¹⁹⁾. Udział zielonych pożyczek jest nieco wyższy w portfelach gospodarstw domowych (11 %) i niższy w niedetalicznych segmentach MŚP i NFC ⁽²⁰⁾ (około 2 %). Instytucje kredytowe korzystają z kilku wariantów definiowania zielonych pożyczek, w tym standardów wewnętrznych, unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju, zasad dotyczących zielonych pożyczek opracowanych przez Stowarzyszenie Rynku Kredytów oraz etykiety energooszczędnej hipoteki opracowanej w ramach inicjatywy dotyczącej kredytów hipotecznych stymulujących efektywność energetyczną ⁽²¹⁾.

Państwa członkowskie UE powinny określić i **stosować najlepsze praktyki i wnioski wyciągnięte** z systemów finansowania efektywności energetycznej ukierunkowanych na budynki oraz zwiększyć ich skalę. Najbardziej udane programy w UE ⁽²²⁾ opierały się na istniejących systemach kredytów hipotecznych i łączyły je z silnymi bodźcami podatkowymi lub dotacjami na poprawę efektywności energetycznej. Programy te są dostępne dla właścicieli budynków, którzy już planują inwestycje, i zapewniają, aby ich decyzje inwestycyjne obejmowały poprawę efektywności energetycznej.

W tym kontekście kluczowe działania mające na celu promowanie korzystania z pożyczek na rzecz efektywności energetycznej są następujące:

- **Wspieranie instytucji finansowych w opracowywaniu produktów pożyczkowych na rzecz efektywności energetycznej i zwiększaniu specjalnego finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej.** Można to osiągnąć poprzez wykorzystanie struktur organizacyjnych do świadczenia dodatkowych usług, np. usług doradczych i pomocniczych, w celu wsparcia wymogów i możliwości związanych z zielonymi pożyczkami na rzecz efektywności energetycznej ⁽²³⁾. Ponadto należy wspierać instytucje finansowe w rozszerzaniu zakresu ich produktów pożyczkowych, np. za pomocą narzędzi zmniejszających ryzyko, takich jak gwarancje kredytowe, wsparcie rozwoju projektów oraz kampanie uświadamiające/informacyjne.

⁽¹⁸⁾ Więcej informacji na temat wymogów określonych w art. 30 ust. 3 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej można znaleźć w zaleceniu Komisji z dnia 12 grudnia 2023 r. (C/2023/1553).

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie EUNB: w odpowiedzi na wniosek KE o wydanie opinii w sprawie zielonych pożyczek i kredytów hipotecznych (grudzień 2023 r.). Więcej informacji można znaleźć w sprawozdaniu EUNB: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2023-12/e7bcc22e-7fc2-4ca9-b50d-b6e922f99513/EBA%20report%20on%20green%20loans%20and%20mortgages_0.pdf.

⁽²⁰⁾ Przedsiębiorstwa niefinansowe.

⁽²¹⁾ <https://energyefficientmortgages.eu/>, projekty finansowane w ramach programów „Horyzont 2020” i LIFE CET.

⁽²²⁾ EEFIG (2021), Zmiany w zakresie praktyk finansowania efektywności energetycznej w budynkach, MŚP i przemyśle.

⁽²³⁾ Przykłady zielonych pożyczek z Belgii, Estonii, Niemiec i Grecji można znaleźć w sprawozdaniu EUNB (grudzień 2023 r.).

- **Ustanowienie instrumentów na rzecz zielonych pożyczek ze środków publicznych lub poprawa skuteczności istniejących instrumentów.** Instytucje publiczne oferują zielone pożyczki ze środków publicznych gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom i najemcom (lub pośrednio je finansują) w celu pokrycia początkowych kosztów środków w zakresie efektywności energetycznej. Są to zazwyczaj „pożyczki uprzywilejowane”, tj. mają korzystne, obniżone do zera oprocentowanie lub korzystne okresy spłaty. Zielone pożyczki ze środków publicznych mogą być udzielane przez krajowe fundusze efektywności energetycznej lub podobne podmioty promujące inwestycje kapitałowe w efektywność energetyczną.
- **Zapewnienie przyjaznych dla klienta rozwiązań w zakresie finansowania i kredytów na rzecz efektywności energetycznej poprzez uzupełnienie i transponowanie przepisów art. 30 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej do krajowych ram legislacyjnych.** Instytucje finansowe powinny ocenić zainteresowanie swoich klientów poprawą efektywności energetycznej ich aktywów lub nabyciem urządzeń zwiększających efektywność energetyczną, aby móc oferować im specjalne produkty pożyczkowe na rzecz efektywności energetycznej, które odpowiadają ich interesom. Instytucje finansowe zachęca się do przekazywania swoim klientom informacji na temat produktów zwiększających efektywność energetyczną i wielorakich korzyści płynących z renowacji energetycznej, a także informacji na temat oczekiwanych oszczędności na rachunku za energię.
- **Umożliwienie wspólnotom mieszkaniowym wspólnego zaciągania pożyczek na finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną i uproszczenie praktyk zarządzania współwłasnością w budynkach wielomieszkaniowych** w celu ułatwienia inwestycji w efektywność energetyczną. Można to osiągnąć na przykład poprzez (i) zniesienie zasady jednomyślności przy zaciąganiu pożyczek na renowacje energetyczne lub (ii) współpracę z przedsiębiorstwami zarządzającymi nieruchomościami w celu promowania poprawy efektywności energetycznej i umów o poprawę efektywności energetycznej dla współwłaścicieli ⁽²⁴⁾.
- **Zapewnienie pomocy technicznej i doradztwa instytucjom finansowym** w celu opracowania wewnętrznych jednostek ds. rozwoju projektów, ustanowienia punktu kompleksowej obsługi oferującego wsparcie dla klientów, oferowanie audytu energetycznego klientom (MŚP, właścicielom budynków mieszkalnych) oraz budowania zdolności pracowników do spraw kredytów na rzecz rozwijania personelu sprzedaży produktów związanych z efektywnością energetyczną.

3.2. Zalecenie 8: stworzenie niezbędnych ram regulacyjnych i wspieranie innowacyjnych systemów finansowania, takich jak finansowanie podatkowe i finansowanie rachunkowe

Systemy finansowania oparte na nieruchomościach, takie jak finansowanie podatkowe i rachunkowe, oferują liczne korzyści w zakresie ułatwiania inwestycji w efektywność energetyczną i przyciągania kapitału prywatnego. Ich zalety są dwojakie: wykorzystują alternatywne kanały spłaty, takie jak rachunki za energię i podatki od nieruchomości, aby zmniejszyć koszty transakcyjne związane z pożyczkami na poprawę efektywności energetycznej; oddzielają finansowanie od własności, odpowiadając na wyzwania związane z długoterminowymi zwrotami z inwestycji.

Podejście to może pomóc w przezwyciężeniu bariery, jaką są ograniczone zasoby finansowe, zwłaszcza dla gospodarstw domowych i MŚP o niskich dochodach, dzięki rozwiązaniu problemów związanych z ograniczonymi krótkoterminowymi zwrotami finansowymi i wydłużonymi okresami zwrotu z inwestycji w poprawę efektywności energetycznej. Chociaż niektóre pilotażowe systemy finansowania podatkowego i rachunkowego opracowano we wszystkich państwach członkowskich UE, często brakuje niezbędnych ram regulacyjnych. **W art. 30 ust. 3 przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej zobowiązano państwa członkowskie do przyjęcia środków mających na celu ułatwienie wdrażania systemów finansowania rachunkowego ⁽²⁵⁾ i podatkowego w ich ramach krajowych.**

W ramach **systemów finansowania rachunkowego** można oferować atrakcyjne warunki, takie jak niskie stopy procentowe i długie terminy zapadalności, a systemy te mogą być szeroko dostępne, pod warunkiem przeprowadzenia szczegółowej analizy ryzyka i wprowadzenia środków ograniczających ryzyko ⁽²⁶⁾. Aby umożliwić i wdrożyć te systemy, organy krajowe mogą wykorzystać plan działania na rzecz wykorzystania systemów finansowania rachunkowego opracowany w ramach projektu RenOnBill ⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ Zob. na przykład: Syndicat National des Propriétaires et copropriétaires (Krajowy Związek Właścicieli i Współwłaścicieli) oraz Engie Electrabel „La copropriété, ses travaux et leur financement”.

⁽²⁵⁾ Finansowanie rachunkowe jest metodą finansowania renowacji zwiększających efektywność energetyczną budynków, w której wykorzystuje się rachunek za media jako narzędzie spłaty. Systemy finansowania rachunkowego wykorzystują istniejące systemy płatności zakładów użyteczności publicznej w celu obniżenia kosztów transakcji i ryzyka potencjalnego niespłacenia pożyczki.

⁽²⁶⁾ Struktury systemów finansowania rachunkowego przedstawiono w zaleceniu Komisji z dnia 12 grudnia 2023 r. (C/2023/1553).

⁽²⁷⁾ Europejski plan renowacji budynków w ramach finansowania rachunkowego (2022 r.) projekt RenOnBill H2020. Projekt RenOnBill (2019–2022) zgromadził firmy konsultingowe, zakłady energetyczne i instytucje finansowe w celu przetestowania systemów finansowania rachunkowego w Niemczech, Włoszech, Hiszpanii i na Litwie, aby rozszerzyć ich przyjmowanie w całej Europie. Więcej informacji na temat planu działania RenOnBill: <https://renonbill.eu/knowledge-sharing/european-on-bill-building-renovation-roadmap?briefings=on&brochures=on&factsheets=on&infographics=on&language=any&reports=on&scientificpapers=on&tools=on&page=1>.

W tym kontekście kluczowe działania w zakresie finansowania rachunkowego są następujące:

- **Ocena, czy ramy krajowe umożliwiają rozwój systemów finansowania rachunkowego.** Kluczowe elementy, które należy wziąć pod uwagę, to: odpowiednie ramy legislacyjne umożliwiające zakładom użyteczności publicznej działanie w charakterze pożyczkodawców; prawidłowe i powszechne wdrożenie przepisów UE dotyczących indywidualnych pomiarów i dokładności zużycia energii przez pojedyncze jednostki; przepisy chroniące inwestorów przed niewywiązaniem się ze zobowiązań związanych ze spłatą pożyczki przy jednoczesnym utrzymaniu ochrony konsumentów; możliwość wykorzystywania przez zakłady użyteczności publicznej i instytucje finansowe ewidencji opłacania rachunków do oceny profilu ryzyka użytkowników końcowych; oraz przepisy regulujące stosunki właściciel-najemca, które wspierają sprawiedliwy podział kosztów inwestycyjnych i spłaty pożyczek.
- **Przyznanie zakładom energetycznym prawa do zapewnienia finansowania efektywności energetycznej.** W przypadku systemów finansowanych przez zakład użyteczności publicznej państwa członkowskie UE mogą być zmuszone do zmiany przepisów dotyczących wierzycieli w celu potwierdzenia, że zakłady użyteczności publicznej mają prawo do udzielania kredytów na renowację. Rozwiązania w zakresie finansowania rachunkowego wymagają od zakładu użyteczności publicznej dostarczenia kapitału na sfinansowanie prac w zakresie efektywności energetycznej, podczas gdy konsument dokonuje spłaty za pomocą regularnych płatności z tytułu istniejących rachunków za media.
- **Zapewnienie wystarczających przepływów pieniężnych w podmiotach wykonawczych (np. zakładach użyteczności publicznej, przedsiębiorstwach usług energetycznych) lub ustanowienie krajowych lub lokalnych funduszy gwarancyjnych i funduszy wsparcia.** Na przykład krajowy fundusz efektywności energetycznej mógłby zakupić należności systemu finansowania rachunkowego i zapewniać ograniczanie ryzyka w celu zapewnienia wsparcia finansowego dla programów pilotażowych (np. przy pomocy gwarancji pożyczkowych). **Publiczne fundusze gwarancyjne i linie kredytowe**, które mogą ułatwić wdrażanie systemów finansowania rachunkowego przez zakłady użyteczności publicznej i instytucje finansowe. Takie gwarancje można by uruchomić w przypadku niewywiązania się przez właściciela nieruchomości ze zobowiązań kredytowych, co zmniejszyłoby ryzyko inwestycyjne postrzegane przez kredytodawców. W ramach finansowania publicznego na rzecz efektywności energetycznej można by uruchomić specjalne linie kredytowe wspierające finansowanie rachunkowe, takie jak krajowe fundusze efektywności energetycznej. Wsparcie z budżetu publicznego na rzecz upowszechnienia systemów finansowania rachunkowego mogłoby przybrać formę pokrycia, w części lub w całości, spłaty stóp procentowych użytkowników końcowych w ramach ich rachunków za energię, co umożliwiłoby im czerpanie pełnych korzyści pieniężnych z oszczędności energii. Może ono również przyjąć formę współfinansowania w celu zmniejszenia ogólnych kosztów inwestycji w konkretne ambitne projekty (gruntowne renowacje, budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej, gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji).

Systemy finansowania podatkowego zapewniają gospodarstwom domowym lub przedsiębiorstwom możliwość zaciągnięcia długu na pokrycie kosztów renowacji budynków mieszkaniowych lub komercyjnych, zakupu energooszczędnych urządzeń lub sprzętu lub innych usprawnień procesów energetycznych, a także umożliwiają wykorzystanie określonych podatków lub innych opłat związanych z nieruchomością **jako narzędzi spłaty**. Systemy finansowania podatkowego obejmują mechanizmy umożliwiające przeniesienie długu z poprzednich właścicieli nieruchomości na następnych właścicieli nieruchomości, bez konieczności jego likwidacji. Ustanawia to prosty mechanizm przenoszenia zadłużenia, aby przewyżczyć niechęć właścicieli nieruchomości do inwestowania w środki w zakresie efektywności energetycznej o długim okresie zwrotu. Systemy finansowania podatkowego umożliwiają właścicielom nieruchomości wprowadzanie udoskonaleń bez konieczności dokonywania dużych płatności gotówkowych z góry (w niektórych przypadkach finansowanie z góry wynosi 100 %) i spłacanie kosztów przez okres 10 lub 20 lat za pomocą podatków od nieruchomości lub innych opłat podatkowych związanych z budynkami. Usługi te mogą być świadczone ze źródeł publicznych, takich jak samorządy gminne, albo z funduszy prywatnych.

Przykłady systemów finansowania podatkowego obejmują projekt EuroPACE w Hiszpanii ⁽²⁸⁾ oraz projekt FITHOME ⁽²⁹⁾, w ramach którego rozszerzono podejście EuroPACE w Niderlandach we współpracy z władzami lokalnymi i instytucjami finansowymi.

W tym kontekście kluczowe działania w zakresie finansowania podatkowego są następujące:

- **Ocena, czy ramy krajowe umożliwiają rozwój systemów finansowania podatkowego.** Obejmuje to analizę systemów podatkowych oraz określenie potrzeby reform regulacyjnych podatków od nieruchomości i innych powiązanych opłat od budynków, aby umożliwić rozwój systemów finansowania podatkowego. Wiąże się to również z zapewnieniem, aby lokalne organy publiczne mogły pobierać spłaty i przekazywać je inwestorom prywatnym bez konsolidowania ich w lokalnym budżecie gminy. Istnienie podatków od nieruchomości lub podobnych obciążeń podatkowych od budynków jest warunkiem wstępnym wdrożenia finansowania podatkowego.

⁽²⁸⁾ Projekt EuroPACE „Horyzont 2020”, <https://cordis.europa.eu/article/id/422271-a-home-based-financing-model-to-boost-investments-in-sustainable-renovation>.

⁽²⁹⁾ W ramach projektu FITHOME opracowano program finansowania podatkowego ukierunkowany na inwestycje w efektywność energetyczną nieruchomości mieszkalnych w Niderlandach. Inicjatywę tę prowadzi holenderska firma De Woonpas we współpracy z niderlandzkimi gminami. Program finansowania podatkowego działa głównie za pośrednictwem dwóch spółek celowych, SVGVR (Fundacja Verzamelgelden) i SWGVR (Fundacja Waarborg). Bank BNG (Bank Nederlandse Gemeenten) udziela pożyczek spółce SVGVR, która pokrywa koszty prac w imieniu gminy. Właściciele mieszkań są następnie obciążani „podatkiem od poprawy warunków życia” – miesięcznym podatkiem od zwiększonej wartości nieruchomości – przez okres 30 lat, obliczonym w taki sposób, aby zapewnić właścicielom mieszkań możliwość spłaty zadłużenia. SVGVR otrzymuje płatności podatkowe, podczas gdy SWGVR działa jako gwarancja, wykorzystując niewielki odsetek miesięcznego podatku na pokrycie ryzyka finansowego dla gmin w przypadku problemów ze spłatą przez właścicieli mieszkań. Proces ten jest powiązany z niderlandzkim systemem katastralnym „Kadaster” w celu monitorowania poboru podatku od poprawy warunków życia. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: Projekt FITHOME Horizon 2020, <https://cordis.europa.eu/project/id/892214>.

- **Ustanowienie procedur w celu zapewnienia spłaty poprzez podatki związane z nieruchomościami oraz przeniesienie zadłużenia razem z prawem własności.** Wdrożenie systemów finansowania podatkowego wymaga skutecznych procedur egzekucyjnych w przypadkach, w których podatki nie zostaną zapłacone, lub w przypadku wcześniejszych roszczeń o spłatę innych długów przed finansowaniem podatkowym. Gminy odgrywają kluczową rolę w przekazywaniu spłat między gospodarstwami domowymi a inwestorami i powinny być w stanie nie konsolidować tych działań w budżecie gminy.
- **Zaangażowanie niezbędnych zainteresowanych stron w oparciu o doświadczenia związane z udanymi projektami europejskimi.** Finansowanie podatkowe obejmuje wiele zainteresowanych stron, w tym władze krajowe i lokalne, instytucje finansowe, instalatorów i właścicieli mieszkań. Finansowanie podatkowe renowacji energetycznych można zapewnić za pomocą pożyczek udzielanych przez instytucje finansowe, przy czym poprawy efektywności energetycznej mogą dokonać konkretni wykonawcy, a koszty można odzyskać za pomocą podatków od nieruchomości lub innych obciążeń fiskalnych.

3.3. Zalecenie 9: usunięcie barier i zwiększenie skali finansowania efektywności energetycznej za pośrednictwem umów o świadczenie usług oraz wspieranie rynku usług energetycznych

Rynek usług energetycznych, w szczególności za pośrednictwem umowy o poprawę efektywności energetycznej, jest kluczowym ekosystemem umożliwiającym odblokowanie prywatnego finansowania efektywności energetycznej i promowanie uzasadnienia biznesowego dla efektywności energetycznej. Rynek przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) opiera się na umowach o świadczenie usług i umowach leasingu na potrzeby finansowania inwestycji w efektywność energetyczną, co umożliwia przeniesienie kosztów inwestycji z wydatków kapitałowych na wydatki operacyjne oraz priorytetowe traktowanie zapewniania ciągłej efektywności energetycznej w miarę upływu czasu.

Aby ułatwić rozwój umów o poprawę efektywności energetycznej i rynku ESCO, ważne jest wdrożenie dużych programów efektywności energetycznej, które mogą standaryzować i agregować listy inwestycji, w szczególności w odniesieniu do budynków publicznych i komercyjnych oraz MŚP. W sektorach przemysłu i MŚP przedsiębiorstwa usług energetycznych⁽³⁰⁾ mogą realizować złożone projekty energetyczne, zapewniając wiedzę techniczną i finansowanie w obszarach, które nie stanowią podstawowej działalności danej branży (np. odzysk i ponowne wykorzystanie ciepła odpadowego).

Umowę o poprawę efektywności energetycznej (EnPC) stosuje się w przypadku, gdy kontrahent (np. ESCO) zobowiązuje się do zainstalowania niezbędnego sprzętu i gwarantuje określoną efektywność w zakresie oszczędności energii. W umowie tej określa się warunki początkowe i podział bieżących płatności, które mają być niższe niż oszczędności finansowe osiągnięte dzięki oszczędnościom energii w ramach projektu. Umowa o poprawę efektywności energetycznej jest kompleksową umową „pod klucz” dla klienta, który ma tylko jednego kontrahenta przez cały okres obowiązywania umowy. Dostawcy EnPC zarządzają również ryzykiem związanym z wynikami i gwarantują oszczędności. Umowa o poprawę efektywności energetycznej obejmuje jednak zwiększone koszty transakcji, wysokie wymogi kapitałowe w celu zapewnienia ciągłości działania, ponieważ przedsiębiorstwa usług energetycznych są refinansowane za pomocą długoterminowych rat o niewielkiej wartości, a także brak znormalizowanych ram i wzorów na potrzeby monitorowania i weryfikacji oszczędności. Wobec braku specjalnych systemów gwarancji lub innych form wsparcia z budżetu publicznego wyzwania te często skutkują optymalnymi pod względem kosztów środkami w zakresie efektywności energetycznej skoncentrowanymi na krótkich okresach zwrotu z inwestycji ze względu na niechęć dostawców EnPC do ponoszenia długoterminowego ryzyka.

Umowa o poprawę efektywności energetycznej jest szczególnie odpowiednia do poprawy efektywności energetycznej w sektorze publicznym, w którym kompleksowa wiedza fachowa i gwarantowane wyniki osiągane przez dostawców usług zapewniają skuteczność inwestycji. Ryzyko techniczne związane z uzyskaniem oszczędności energii spoczywa na dostawcy usług przez cały okres obowiązywania umowy. Finansowanie przez osoby trzecie wraz ze spłatą początkowych kosztów inwestycji poprzez oszczędność kosztów energii pozwala zrealizować projekty nawet wówczas, gdy środki publiczne są niewystarczające, a możliwość ujęcia umów o poprawę efektywności energetycznej poza bilansem pozwala utrzymać równowagę rachunków publicznych. Zaleca się, aby nabywcy publiczni oceniali możliwości podpisywania długoterminowych umów o poprawę efektywności energetycznej zapewniających długoterminową oszczędność energii przy zamawianiu usług o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zużycia energii (np. zaopatrzenie w energię ciepłą). Aby ułatwić wykorzystywanie EnPC w inwestycjach sektora publicznego i prywatnego oraz usunąć bariery administracyjne, państwa członkowskie powinny przedstawić standardowe wzory umów, które – w przypadku sektora publicznego – będą musiały być zgodne z przewodnikiem Eurostatu dotyczącym księgowania umów o poprawę efektywności energetycznej na rachunkach sektora publicznego.

Zasoby prywatne na poprawę efektywności energetycznej mogą pochodzić z zasobów własnych ESCO lub z **finansowania przez osoby trzecie**, z udziałem instytucji kredytowych lub innych inwestorów prywatnych, często w formie finansowania dłużnego. W pierwszym wariantcie ESCO pożyczają środki finansowe niezbędne do realizacji projektu. W drugim wariantcie użytkownik energii/klient zaciąga pożyczkę od instytucji finansowej, popartą umową w sprawie gwarancji oszczędności energii zawartą przez ESCO. Gwarancja oszczędności energii zmniejsza postrzeganie ryzyka przez bank, wykazując, że projekt wygeneruje dodatni przepływ środków pieniężnych, tj. że osiągnięte oszczędności z pewnością pokryją spłatę zadłużenia, co będzie miało pozytywny wpływ na wynegocjowane stopy procentowe.

⁽³⁰⁾ Komisja Europejska, JRC (2017), *Energy Service Companies in the EU* [Przedsiębiorstwa usług energetycznych w UE]. W dokumencie tym przedstawiono przegląd rodzajów ESCO i przykłady z państw członkowskich.

Chociaż stosowanie EnPC i rynek ESCO są obecne i funkcjonują w odniesieniu do budynków komercyjnych i publicznych, istnieje potencjał zwiększenia skali dla przemysłu, w szczególności dla MŚP i ich procesów produkcyjnych, oraz dla renowacji prywatnych budynków mieszkalnych. Aby wspierać ESCO w penetracji tych rynków, kluczowe znaczenie ma ograniczenie ryzyka i niepewności co do zdolności klientów do spłaty finansowania z góry i ochrony ESCO przed niewypełnieniem zobowiązań przez klientów, w przypadku których publiczne fundusze gwarancyjne przeznaczone specjalnie na finansowanie EnPC i ESCO mogą być korzystne. Jednocześnie istniejące bariery utrudniające zwiększenie skali rynku ESCO i finansowania prywatnego są związane nie tylko z profilem ryzyka potencjalnych klientów, ale również z płynnością kapitału własnego ESCO i zdolnością do zwiększenia ich zdolności do ponoszenia ryzyka, a tym samym do zatwierdzania nowych operacji. Z tych powodów kluczowym sposobem zwiększenia skali operacji ESCO są mechanizmy refinansowania, takie jak fundusze faktoringowe i konkretne instrumenty finansowe na rzecz efektywności energetycznej, nabywanie należności ESCO z tytułu sekurytyzacji na rynku wtórnym.

Projekt FinEERGo-DOM⁽³¹⁾ stanowi przekonujący przykład tego, w jaki sposób można wykorzystać umowy o poprawę efektywności energetycznej i operacje ESCO.

W tym kontekście kluczowe działania mające na celu zwiększenie skali działalności rynku usług w zakresie efektywności energetycznej i finansowania przedsiębiorstw usług energetycznych są następujące:

- **Wykorzystywanie unijnego i krajowego wsparcia z budżetu publicznego do rozwoju rynku ESCO poprzez ułatwienie finansowania ESCO i spółek celowych zajmujących się efektywnością energetyczną.** Wykorzystywanie funduszy gwarancyjnych na rzecz EnPC, instrumentów refinansowania ESCO i systemów faktoringu w celu wspierania zdolności ESCO do ponoszenia ryzyka, zmniejszenia ryzyka ich obecnych operacji oraz zwiększenia ich potencjału finansowania i penetracji rynku.
- **Promowanie roli ESCO i nowych sposobów zawierania umów, takich jak „energia jako usługa” i umowy o poprawę efektywności energetycznej, jako filaru krajowej polityki w zakresie efektywności energetycznej.** Te modele biznesowe mają znaczny potencjał w zakresie pokrycia początkowych kosztów inwestycji w interwencje w zakresie efektywności energetycznej i czyste technologie elektryfikacji.
- **Promowanie aktualizacji ram legislacyjnych i przetargów publicznych w celu wyraźnego uznania i ułatwienia finansowania przedsiębiorstw usług energetycznych i zawierania umów o poprawę efektywności energetycznej.** Uznanie „energii jako usługi” i umów o poprawę efektywności energetycznej za kluczowy model biznesowy służący przyciągnięciu prywatnego udziału w rynku w celu spieniężenia oszczędności energii jako towaru handlowego.
- **Rozwijanie partnerstw między dostawcami technologii, dystrybutorami energii oraz przedsiębiorstwami usług energetycznych i instytucjami finansowymi** w celu promowania zrównoważonych i efektywnych rozwiązań energetycznych, mechanizmów reagowania na zapotrzebowanie i elastyczności systemu energetycznego. Współpraca ta może skutkować kompleksowymi ofertami łączącymi energooszczędne technologie, takie jak pompy ciepła, z sieciami i usługami dystrybucyjnymi.
- **Wspieranie wdrażania zaawansowanej infrastruktury pomiarowej,** w tym inteligentnych sieci i sieci energetycznych, które mogą automatycznie monitorować przepływy energii i dostosowywać się do zmian w podaży i popycie na energię. Połączenie inteligentnych liczników z inteligentnymi sieciami może zapewnić konsumentom i dostawcom informacje na temat zużycia energii w czasie rzeczywistym.

3.4. Zalecenie 10: wdrożenie gwarancji publicznych i innych narzędzi ograniczania ryzyka, które mogą zwiększyć dostęp do finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej

W przypadku segmentów rynku, takich jak gospodarstwa domowe o niskich dochodach i MŚP, rozwój inwestycji w efektywność energetyczną jest często utrudniony ze względu na wysokie ryzyko i trudny dostęp do finansowania. Finansowanie prywatne wspierane gwarancjami publicznymi lub pożyczkami może jednak stanowić skuteczny kanał dotarcia do tych segmentów. Instrumenty i narzędzia ograniczania ryzyka, takie jak gwarancje publiczne, zrównoważone wykorzystanie dotacji i subsydiów oraz standaryzacja, mogą zmniejszyć ryzyko niewykonania zobowiązania i zwiększyć zaufanie do inwestycji w efektywność energetyczną.

⁽³¹⁾ W ramach projektu FinEERGo-DOM dostosowano i wdrożono innowacyjny model łotewskiego instrumentu na rzecz efektywności energetycznej budynków (LABEEF) w Polsce, Austrii, Rumunii, na Słowacji i w Bułgarii. Projekt ten ułatwił kompleksowe, gruntowne renowacje w sektorze budowlanym dzięki wykorzystaniu modelu umów o poprawę efektywności energetycznej, który gwarantuje oszczędności i wykorzystuje możliwości przedsiębiorstw usług energetycznych. Ten innowacyjny model finansowy obejmował przyjęcie podejścia opartego na EnPC, które wyeliminowało potrzebę inwestowania przez właścicieli budynków kapitału początkowego, zapewniając opłacalność finansową projektów renowacji i zwiększając płynność przedsiębiorstw usług energetycznych. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://fineergodom.eu>.

Gwarancje publiczne mogą pobudzić inwestycje w efektywność energetyczną poprzez zmniejszenie ryzyka związanego z projektami dla kredytodawców i inwestorów. Mogą one zwiększyć zdolność kredytową właścicieli mieszkań i przedsiębiorstw, uzupełnić programy krajowe i ułatwić dostęp do współfinansowania prywatnego. Gwarancje publiczne mogą również częściowo lub w całości pokrywać koszty inwestycji w przypadku nieosiągnięcia oczekiwanych oszczędności energii, problemów z wdrożeniem lub niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę. Ponadto mogą one wspierać niskie lub zerowe stopy procentowe pożyczek na rzecz efektywności energetycznej oraz agregację i standaryzację mniejszych projektów, ułatwiając refinansowanie, sekurytyzację i udział w rynku wtórnym. Ponadto mogą one wspierać wdrażanie innowacyjnych systemów finansowania efektywności energetycznej, które mogą łatwiej przyciągnąć udział kapitału prywatnego, za pomocą takich środków, jak udział ESCO, finansowanie podatkowe i finansowanie rachunkowe. Innowacyjne rozwiązania w zakresie finansowania często wymagają gwarancji publicznych nie tylko w celu zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego, ale również w celu zwiększenia zaufania, jakie osoby fizyczne i przedsiębiorstwa prywatne pokładają w bardziej innowacyjnych podejściach wspierających upowszechnianie efektywności energetycznej.

Kluczowymi narzędziami ograniczania ryzyka są również czynniki umożliwiające realizację transakcji, takie jak wsparcie w dziedzinie **pomocy technicznej i inni koncentrowanie projektów w zakresie efektywności energetycznej**. Wspierając opracowywanie list przygotowywanych projektów w zakresie efektywności energetycznej w drodze znormalizowanej oceny, praktyk i procedur, instrumenty pomocy technicznej i koncentrowanie projektów tworzą praktyki rynkowe i budują zaufanie do inwestorów prywatnych. Narzędzia ograniczania ryzyka i czynniki umożliwiające realizację transakcji uznaje się za szczególnie ważne na powstających rynkach ze względu na wysokie postrzegane ryzyko, brak znajomości w instytucjach finansowych oraz brak zdolności rozwojowych w sektorze efektywności energetycznej. Ponadto kolejnym potężnym narzędziem ograniczania ryzyka, zapewniającym długoterminową perspektywę i budującym zaufanie inwestorów prywatnych i instytucjonalnych, jest wyraźny sygnał rynkowy ze strony rządów krajowych dotyczący priorytetowego traktowania inwestycji na rzecz efektywności energetycznej.

W tym kontekście kluczowe działania wspierające rozwój instrumentów ograniczania ryzyka i publicznych systemów gwarancji na rzecz efektywności energetycznej są następujące:

- **Ustanowienie długoterminowych instrumentów gwarancji publicznych na pożyczki i usługi związane z efektywnością energetyczną.** Takie instrumenty powinny być wykorzystywane jako specjalne linie kredytowe i fundusze w krajowych organizacjach odpowiedzialnych za inwestycje kapitałowe, w tym w krajowych bankach prorozwojowych i krajowych funduszach efektywności energetycznej, jeżeli takie istnieją. Gwarancje publiczne można stosować jako uzupełnienie programów krajowych i zachęt publicznych na rzecz efektywności energetycznej w celu zwiększenia dostępu do kapitału prywatnego lub faworyzowania pożyczek z banków komercyjnych.
- **Określenie ryzyka specyficznego dla danego kraju i trudności w dostępie do finansowania dla uczestników rynku,** takich jak gospodarstwa domowe o niskich dochodach i MŚP. Polityki w zakresie efektywności energetycznej ukierunkowane na przykład na gospodarstwa domowe o niskich dochodach mają pozytywne skutki społeczne i mogą przynieść wiele korzyści. Obejmują one audyty energetyczne połączone z instrumentami finansowymi składającymi się z pożyczek i dotacji na renowacje budynków lub specjalne kampanie uświadamiające oparte na lepszym zrozumieniu możliwości w zakresie efektywności energetycznej oraz związanych z nimi kosztów i korzyści.
- **Korzystanie z gwarancji publicznych w celu wspierania rozwoju innowacyjnych systemów finansowania efektywności energetycznej, w tym możliwości finansowania za pośrednictwem efektywności energetycznej jako usługi.** Gwarancje w zakresie charakterystyki energetycznej budynku mogą na przykład przyciągnąć większą liczbę przedsiębiorstw usług energetycznych, zwiększyć ich skalowalność rynkową, umożliwić im zajęcie się nowymi rynkami i wesprzeć uruchomienie rynku usług energetycznych w sektorze mieszkaniowym.

3.5. Zalecenie 11: promowanie możliwości refinansowania i sprzyjanie rozwojowi rynku wtórnego efektywności energetycznej

Ułatwienie rozwoju rynku wtórnego efektywności energetycznej, na przykład za pomocą zielonych obligacji ⁽³²⁾, może zwiększyć liczbę projektów w zakresie efektywności energetycznej i znacznie poprawić dostępność kapitału dla inwestorów prywatnych w zakresie efektywności energetycznej. Zielone obligacje emituje się głównie w odniesieniu do aktywów energetycznych, w tym efektywności energetycznej. Sektor efektywności energetycznej obejmuje nowe i wyremontowane budynki, magazynowanie energii, systemy ciepłownicze, inteligentne sieci, urządzenia i produkty. Emisja zielonych obligacji zapewnia głęboką i dużą pulę finansowania dla inwestorów, znaczny efekt mnożnikowy, nie wymaga finansowania publicznego i zapewnia silną sygnalizację rynku. Może przyciągnąć nowych inwestorów i podkreślić potrzebę większego skupienia się na progach efektywności energetycznej i portfelach gruntownych renowacji budynków.

⁽³²⁾ Zielone obligacje są rodzajem długu emitowanego przez instytucje publiczne lub prywatne w celu samodzielnego finansowania i dopuszczają wykorzystanie uzyskanych środków finansowych na realizację projektu środowiskowego lub projektu związanego z przeciwdziałaniem zmianie klimatu. Zob. przykłady w „Sprawozdania na temat zmian w zakresie praktyk finansowania efektywności energetycznej w budynkach, MŚP i przemyśle” (sprawozdanie EEFIG z 2022 r.). <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/a3032517-c761-11ec-b6f4-01aa75ed71a1>.

W dniu 22 listopada 2023 r. Komisja przyjęła **rozporządzenie w sprawie dobrowolnego europejskiego standardu zielonych obligacji** (EUGBS) ⁽³³⁾. Emisja zielonych obligacji zgodnie z nowym standardem wymaga pełnej zgodności z kryteriami określonymi w unijnej systematyce dotyczącej zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do aktywów finansowanych z zielonych obligacji.

Rozwój rynku wtórnego efektywności energetycznej jest często powiązany z tworzeniem koncentratorów projektów, refinansowaniem efektywności energetycznej i możliwościami przepadku. Refinansowanie efektywności energetycznej obejmuje przeniesienie praw do należności z tytułu oszczędności (kosztów) energii lub oczekiwanych spłat inwestycji w efektywność energetyczną na instytucje finansowe lub inwestorów instytucjonalnych. W kontekście finansowania ESCO i umów o poprawę efektywności energetycznej przedsiębiorstwo usług energetycznych lub pierwotny kredytodawca mogą przenosić prawa do przyszłych płatności z umów o poprawę efektywności energetycznej, umożliwiając ESCO otrzymanie zastrzyków kapitałowych i płynności w celu zwiększenia swojej działalności. Przedsiębiorstwa usług energetycznych i instytucje finansowe często tworzą specjalne partnerstwa w celu połączenia należności z tytułu umów o poprawę efektywności energetycznej w specjalne zielone obligacje. Powstały superESCO, które sprzyjają łączeniu projektów i działają jako pośrednicy między ESCO a inwestorami instytucjonalnymi. W kontekście pożyczek na poprawę efektywności energetycznej i kredytów hipotecznych zwiększających efektywność energetyczną instytucje finansowe zazwyczaj łączą istniejące długi związane z pożyczkami na poprawę efektywności energetycznej i kredytami hipotecznymi zwiększającymi efektywność energetyczną w zielone obligacje, które mają być wprowadzane na rynek wtórny. Ustanowienie instrumentów przepadku i refinansowania może być wspierane przez organy krajowe i interwencję publiczną, na przykład poprzez ustanowienie instrumentów sprzyjających łączeniu projektów różnych jednostek inicjujących pożyczki. Przykładem takiej wspólnej inicjatywy jest fundusz sekurytyzacyjny UCI ⁽³⁴⁾ w Hiszpanii i Portugalii.

W tym kontekście kluczowe działania dla państw członkowskich są następujące:

- **Stymulowanie i wspieranie rozwoju rynku zielonych obligacji** w kontekście krajowym, w tym emisji krajowych i regionalnych zielonych obligacji, promowanie stosowania dobrowolnego europejskiego standardu zielonych obligacji lub ustanowienie specjalnych standardów uwzględniających specyfikę i potrzeby rynku.
- **Nawiązanie specjalnego dialogu z instytucjami finansowymi** w celu ułatwienia gromadzenia i wymiany najlepszych praktyk w zakresie rozwoju zielonych obligacji na rzecz efektywności energetycznej oraz wymiany informacji na temat sposobów wspierania rozwoju rynku wtórnego inwestycji w efektywność energetyczną.
- **Wspieranie tworzenia specjalnych instrumentów refinansowania efektywności energetycznej**, w tym systemów faktoringu na potrzeby umów o poprawę efektywności energetycznej, oraz tworzenia superESCO, a także funduszy sekurytyzacyjnych na rzecz efektywności energetycznej jako wspólnych inicjatyw między a prywatnymi instytucjami finansowymi.

3.6. **Zalecenie 12: usprawnienie gromadzenia danych na temat efektywności energetycznej, w tym na temat wyników finansowych inwestycji w efektywność energetyczną, oraz wspieranie działań w zakresie monitorowania i weryfikacji oszczędności energii.**

Wyzwaniem pozostaje kompleksowe i systematyczne śledzenie danych dotyczących inwestycji w efektywność energetyczną. Usprawnienie systemów sprawozdawczości, w połączeniu z monitorowaniem i analizą porównawczą efektywności energetycznej i wyników finansowych, może poprawić traktowanie efektywności energetycznej pod względem finansowym.

Harmonizacja i uproszczenie praktyk monitorowania i weryfikacji oszczędności energii we wszystkich państwach członkowskich i wśród inwestorów finansowych może obniżyć koszty transakcji, zbudować zaufanie do wyników finansowych inwestycji w efektywność energetyczną, sprzyjać integracji rynku usług w zakresie efektywności energetycznej oraz zwiększyć zaufanie do wartości pieniężnej związanej z oszczędnościami energii i ich zbywalnością.

⁽³³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2631 z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie europejskich zielonych obligacji oraz opcjonalnego ujawniania informacji na temat obligacji wprowadzanych do obrotu jako zrównoważone środowiskowo i obligacji powiązanych ze zrównoważonym rozwojem (Dz.U. L, 2023/2631, 30.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2631/oj>).

⁽³⁴⁾ Fundusz sekurytyzacyjny RMBS Green Prado XI/UCI jest inicjatywą współpracy z udziałem EBI, Instituto de Crédito Oficial (ICO) i Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI), mającą na celu sekurytyzację zabezpieczeń hipotecznych na nieruchomości mieszkalnej z Hiszpanii i Portugalii. Promuje on energooszczędne projekty mieszkaniowe w Hiszpanii i Portugalii, łącząc zabezpieczenia hipoteczne na nieruchomości mieszkalnej w sekurytyzowany portfel. Fundusz sekurytyzacyjny łączy aktywa (zabezpieczenia hipoteczne na nieruchomości mieszkalnej w funduszu UCI) w celu stworzenia portfeli inwestycyjnych atrakcyjnych dla inwestorów instytucjonalnych. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://www.eib.org/en/press/all/2023-165-eib-group-and-ico-invest-in-uci-securitisation-fund-for-renovating-and-building-residential-homes-using-sustainable-criteria-in-spain-and-portugal>.

W art. 8 i załączniku V do dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej ustanowiono wspólne kryteria dotyczące środków weryfikacji i kontroli oszczędności energii w celu wypełnienia rocznych obowiązków w zakresie oszczędności energii. Ponadto instytucje finansowe i inwestorzy mogą wykorzystywać normy europejskie i międzynarodowe ⁽³⁵⁾ do pomiaru i weryfikacji wyników w zakresie oszczędności energii osiągniętych w wyniku ich operacji udzielania pożyczek.

W tym kontekście kluczowe działania mające na celu poprawę gromadzenia i analizy danych oraz sprzyjanie harmonizacji środków monitorowania i weryfikacji są następujące:

- **Wspieranie harmonizacji, ujednoczenia i uproszczenia środków monitorowania i weryfikacji oszczędności energii we wszystkich państwach członkowskich i sektorach gospodarki.** Należy uprościć i zharmonizować monitorowanie i weryfikację oszczędności energii wśród uczestników rynku, począwszy od przedsiębiorstw usług energetycznych odpowiedzialnych za zapewnienie odpowiedniej charakterystyki energetycznej inwestycji, a skończywszy na instytucjach finansowych odpowiedzialnych za wypełnianie obowiązków w zakresie ujawniania informacji i ewentualnie zainteresowanych obrotem należnościami z tytułu inwestycji na rynku wtórnym. Bariery takie, jak zróżnicowane lub zbyt skomplikowane metodyki obliczeniowe w poszczególnych państwach członkowskich i sektorach gospodarki należy usuwać poprzez wspieranie harmonizacji transgranicznej w ramach współpracy państw członkowskich na wspólnych forach UE zajmujących się efektywnością energetyczną obejmującej wspólne działania lub grupy ekspertów ds. przekształconej dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i przekształconej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Ustanowienie krajowych systemów oszczędności energii (system zobowiązujący dostawców energii, cele w zakresie oszczędności energii dla dużych przedsiębiorstw energochłonnych) może ułatwić standaryzację kwalifikujących się rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej oraz procedur pomiaru i weryfikacji oszczędności energii.
- **Propagowanie stosowania norm międzynarodowych** jako narzędzi ograniczania ryzyka w celu oceny i pomiaru korzyści energetycznych i środowiskowych oraz dodatkowych korzyści płynących z realizacji projektów w zakresie efektywności energetycznej. Stosowanie i odwoływanie się do norm międzynarodowych, np. w procedurze należytej staranności i procedurze udzielania ubezpieczenia w instytucjach finansowych, może zapewnić przejrzystość i porównywalność różnych wariantów, a także zwiększyć istotność sprawozdawczości i ujawniania informacji.

⁽³⁵⁾ Przykłady norm opracowanych przez europejską organizację normalizacyjną, istotnych dla sektora budowlanego i przemysłowego, obejmują: Audyt energetyczny (EN 16247), Charakterystyka energetyczna budynków (norma EN ISO 52000), Systemy zarządzania energią i środowiskiem (EN ISO 50001 i EN ISO 14001), Usługi w zakresie efektywności energetycznej i związane z nimi wielokrotnione korzyści i dodatkowe korzyści (EN 15900), Umowy o poprawę efektywności energetycznej (EN 17669) oraz Wycena inwestycji związanych z energią (EN 17463).